

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

CAMILA YURI SANTANA IKUTA

**A agenda de políticas da educação superior nos governos de Michel Temer e Jair
Bolsonaro (2016-2022): análise do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Fundo
de Financiamento Estudantil (Fies)**

São Paulo

2023

CAMILA YURI SANTANA IKUTA

**A agenda de políticas da educação superior nos governos de Michel Temer e Jair
Bolsonaro (2016-2022): análise do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Fundo
de Financiamento Estudantil (Fies)**

Versão Corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gladys Beatriz Barreyro

São Paulo

2023

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.

Catálogo da Publicação

Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)
Bibliotecária da FE/USP: Nicolly Soares Leite - CRB-8/8204

Ia Ikuta, Camila Yuri Santana
A agenda de políticas da educação superior nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022): - análise do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) / Camila Yuri Santana Ikuta; orientadora Gladys Beatriz Barreyro. -- São Paulo, 2023.
390 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação Estado, Sociedade e Educação) -- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2023.

1. Educação Superior. 2. Política Educacional. 3. Políticas Públicas. I. Barreyro, Gladys Beatriz , orient. II. Título.

IKUTA, C. Y. S. A agenda de políticas da educação superior nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022): análise do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação

Aprovada em:

Banca examinadora

Profa. Dra. Gladys Beatriz Barreyro
Instituição: Universidade de São Paulo (USP)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho
Instituição: Universidade de Brasília (UnB)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Deise Mancebo
Instituição: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir
Instituição: Universidade de São Paulo (USP)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Wilson Mesquita de Almeida
Instituição: Universidade Federal do ABC (UFABC)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Embora escrever a tese tenha sido um trabalho bastante solitário e exaustivo, características essas que se intensificaram ainda mais ao ter sido realizada no meio do surgimento de uma pandemia mundial, posso dizer que, felizmente, tive muitas pessoas ao meu redor que constituíram uma grande base de apoio e inspiração para prosseguir e terminar esta pesquisa.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Gladys Beatriz Barreyro, por todas as oportunidades, pelos aprendizados com uma orientação extremamente cuidadosa e criteriosa, e pela compreensão frente a tantos percalços da vida, em especial os que ocorreram no meio da realização desta tese. Por ter acreditado no meu trabalho e por ter construído um grupo de orientação cujos compartilhamentos foram essenciais para aperfeiçoar os textos aqui contidos.

Aos professores que participaram da banca de qualificação: Profa. Deise Mancebo e Prof. Jefferson Mainardes, pelas observações minuciosas e instigantes contribuições ao meu projeto de pesquisa, que permitiram seguir em frente com maior cuidado e confiança.

Aos professores membros da banca de defesa, pelo aceite, disponibilidade e contribuições: Profa. Cristina Carvalho, Profa. Deise Mancebo, Profa. Renata Bichir, Prof. Wilson Almeida. Estendo o agradecimento aos professores que aceitaram ser membros suplentes da banca: Prof. Afrânio Catani, Profa. Edineide Jezine, Profa. Jeinni Puziol, Prof. José Carlos Rothen, Profa. Tânia Barbosa.

Aos professores das disciplinas cursadas na pós-graduação, com quem tive o grande privilégio de aprender, transitando por diferentes faculdades da USP, como Educação, Direito, Políticas Públicas, Ciência Política e Economia: Profa. Gladys Barreyro, Profa. Maria Paula Dallari Bucci, Profa. Renata Bichir, Prof. André Mountian, Profa. Andrea Lucchesi e Prof. André Singer.

Aos colegas do grupo de orientação da USP, Flávia, Jurany, André, Atair, Guilherme e Lucas, cujos valiosos comentários anteciparam várias lacunas para aperfeiçoar esta tese. Em especial, quero agradecer à Flávia Lima e à Jurany Rueda, por me inspirarem tanto com trabalhos impecáveis e pela imensa generosidade no auxílio com todo tipo de questões acadêmicas.

Ainda, por sorte, as aventuras interdisciplinares durante a pós-graduação me renderam bons(as) amigos(as) para a vida, que agradeço por todas as conversas, passeios, discussões e estudos conjuntos: Jéssica Duquini, Raul Carmo e Giovanna Gamba.

Agradeço ao DIEESE, instituição na qual trabalho, que me possibilitou crescimento profissional e impulsionou o meu trabalho de pesquisadora, na qual renovo diariamente os esforços na companhia de pessoas muito comprometidas, generosas e solidárias. Em especial, as mais próximas, que direta ou indiretamente me inspiraram e me auxiliaram tanto ao longo desse caminho: Ilmar Silva, Rosângela Vieira, Ricardo Tamashiro, Daniel Ferrer, Victor Pagani, Edgard Fusaro, Fernando de Lima, Carolina Ochoa.

Ainda, quero expressar gratidão ao amigo Bartolomeu Romcy, que foi um apoio importante em horas difíceis e me incentivou a perseverar nos objetivos.

Às profissionais que, com seu grande conhecimento, me auxiliaram a manter saúde física e mental para seguir a jornada da escrita: Juliana Moraco e Sofia Azevêdo.

Ao meu companheiro, Pedro Berri, por acompanhar e ouvir sobre cada passo da confecção desta tese nos últimos anos, entre momentos felizes e angustiantes. À Socorro Veiga, por sempre incentivar e trazer palavras confortantes.

Por fim, agradeço aos meus pais, Marlene Carvalho e Seiji Ikuta, e ao meu irmão, Vanderlei Carvalho, pelos momentos de cuidado, compreensão das ausências e por me possibilitar chegar até aqui.

RESUMO

IKUTA, C. Y. S. **A agenda de políticas da educação superior nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022):** análise do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). 2023. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

A presente tese aborda a trajetória do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). Ambas são consideradas políticas de destaque na expansão do acesso à educação superior nos últimos anos, voltadas para o setor privado. O ProUni, de 2004, objetiva a concessão de bolsas de estudo, operando por meio de renúncias fiscais concedidas às instituições ofertantes; e o Fies, de 1999, opera na concessão de financiamentos estudantis subsidiados por recursos federais. Nesta pesquisa, o objetivo geral foi analisar a trajetória dessas duas políticas durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, em torno das principais mudanças instituídas, influências, interesses, estratégias e disputas envolvidas. Nos marcos dos referenciais teóricos de análise de políticas educacionais de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (2002, 2006a, 2019), como os Contextos de Produção de Texto e de Influência, foram investigadas as variáveis que influenciaram tais processos políticos. Foram empregados procedimentos metodológicos qualitativos, mediante análise documental e de conteúdo de atos normativos, documentos dos atores/agentes relacionados, além do exame de dados estatísticos em série histórica. Entre os resultados discutidos, com relação ao ProUni, apesar da valorização e manutenção da política em ambos os governos, a principal alteração se deu durante o governo Bolsonaro, no final de 2021, quando ocorreu a ampliação do público-alvo (beneficiários) do Programa. Ao analisar o contexto de influência dessas mudanças, na forma dos atores e seus interesses, sustenta-se que houve convergência entre pautas do governo e do setor privado, e a ausência de diálogo e incorporação dos pleitos de entidades dos movimentos sociais, ainda que não consensuais. E com relação ao Fies, apesar de ter sido mantido em todo o período, não foi uma política incentivada, passando pelo esfriamento da oferta. Ocorreram alterações em ambos os governos (Temer e Bolsonaro), sendo que no primeiro, o foco foi a reorganização financeira em 2016 e 2017, para restringir despesas. No governo Bolsonaro, foram instituídas medidas de renegociação de dívidas do Fies (descontos para beneficiários) em 2021. No contexto de influência, sustenta-se que o conflito apareceu de forma mais evidente no Fies, do que no ProUni, a partir das diferentes concepções sobre o papel do Estado na educação superior. Em 2016 e 2017, o governo, sob forte ajuste fiscal, por vezes resistiu ao atendimento pleno das demandas do setor privado, que pleiteava aumento dos subsídios, quadro reforçado na tramitação que se deu no Congresso. Já em 2021, a renegociação de dívidas posta pelo governo encontrou maior convergência com pleitos históricos do setor privado, sendo aprovada com mais folga no Congresso, em contexto pandêmico. Os movimentos sociais, ao tecer críticas ao Fies, defenderam maior regulação e contrapartidas pelo setor privado, e defesa dos investimentos na educação pública. Sobre as disputas, se discute, entre outros aspectos, a presença de estratégias tradicionais e novos contornos da ação política, como a criação de coalizões, movimentos e associações de rede intersetoriais pelas entidades, com vistas a influenciar a agenda dessas políticas.

Palavras-chave: Educação Superior. Política Educacional. Políticas Públicas. Programa Universidade para Todos (ProUni). Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

ABSTRACT

IKUTA, C. Y. S. **The agenda of higher-education policies in the administration of Michel Temer and Jair Bolsonaro (2016-2022):** review of the Program University for All (ProUni) and of the Students' Financing Fund (Fies). 2023. Thesis (Doctorate in Education) – School of Education, University of São Paulo, São Paulo, Brazil, 2023.

This thesis addresses the trajectory of Program University for All (ProUni) and the Students' Financing Fund (Fies) in the administrations of Michel Temer (2016-2018) and Jair Bolsonaro (2019-2022). Both have been considered remarkable policies in expanding the access to higher education over the last years, aimed at the private sector. ProUni (2004) gives out scholarships through tax renouncement granted to the offering institutions; Fies (1999), in turn, grants students' funds originating from federal resources. The general objective was to analyze the trajectory of both policies under Temer and Bolsonaro administration, concerning the main changes implemented and the influences, interests, strategies and disputes involved. Taking the theoretical framework to analyze educational policies set by Bowe, Ball and Gold (1992) and Ball (2002, 2006a, 2019), such as the Contexts of Policy Text Production and Influence, variables were investigated to assess how they influence those political processes. Qualitative methodologic procedures were utilized, through documental and content analyses, for related normative acts, documents issued by actors/agents, and for statistical data in historical series. The results include, in the case of ProUni, despite the appreciation and maintenance of the mentioned policy in both administrations, the major alteration took place during the Bolsonaro administration in late 2021, when the targeted public (beneficiaries) was extended in the Program. When reviewing the context of influence for these changes, looking at actors and their interests, it is argued that there was convergence between the government and the private sector; also, the lack of dialogue and the demands from the social movements - even if not consensual - were not taken into account. For Fies, despite being in place throughout the period, this policy was not encouraged, and the spots offered cooled down. There were changes in both administrations (Temer and Bolsonaro); regarding the former, the key point was the financial reorganization in 2016-2017, to restrain expenses. Along the Bolsonaro administration, measures of debt renegotiation were set for Fies (discounts for beneficiaries) in 2021. In the context of influence, it is argued that the conflict appeared more evidently in Fies than in ProUni, as a result of different conceptions about the role of the State in higher education. In 2016 and 2017, the government was under tight tax adjustment and sometimes resisted to fully meet the demands from the private sector, which was seeking increase in the subsidies, a situation reinforced by the proceedings occurring in the Congress. In 2021, the debt renegotiation set by the government found greater convergence with the private sector's historical demands, and the Congress passed it more easily, due to the pandemic context. The social movements, when criticizing Fies, advocated for more regulation and counterpart from the private sector, while claiming for investments in public education. Regarding the disputes, it is argued, among other aspects, the presence of traditional strategies and new contours of the political action such as coalitions, movements and associations of intersectorial networking being set up by the organizations, in order to influence the agenda of such policies.

Keywords: Higher Education. Educational Policy. Public Policies. Program University For All (ProUni). Students' Financing Fund (Fies).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Figuras

Figura 1 –	Níveis de agenda política, segundo Kingdon (1984).....	40
Figura 2 –	O modelo dos múltiplos fluxos, de Kingdon (1984).....	41
Figura 3 –	Contextos do processo de formulação da política (<i>contexts of policy making</i>), de Bowe, Ball e Gold (1992)	52
Figura 4 –	Nuvem de palavras extraída dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Temer. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2018	152
Figura 5 –	Nuvem de palavras extraída dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Bolsonaro. Brasil, janeiro de 2019 a dezembro de 2022	178
Figura 6 –	Apresentação do Ministro da Educação Abraham Weintraub em Audiência Pública da Comissão de Educação no Senado em 2019	225
Figura 7 –	Apresentação do Ministro da Educação Abraham Weintraub em Audiência Pública da Comissão de Educação no Senado em 2019	225

Lista de Gráficos

Gráfico 1 –	Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Temer, por tipo. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2018	150
Gráfico 2 –	Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Temer, por assinatura. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2018	151
Gráfico 3 –	Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Temer, por grandes temas. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2018	153
Gráfico 4 –	Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Bolsonaro, por tipo. Brasil, janeiro de 2019 a dezembro de 2022 ..	175
Gráfico 5 –	Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Bolsonaro, por assinatura. Brasil, janeiro de 2019 a dezembro de 2022	177
Gráfico 6 –	Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Bolsonaro, por grandes temas. Brasil, janeiro de 2019 a dezembro de 2022	179

Gráfico 7 –	Número de matrículas na educação superior, nas redes pública e privada (em milhões). Brasil, 2010-2021	186
Gráfico 8 –	Número de ingressantes e concluintes na educação superior. Brasil, 2010-2021	187
Gráfico 9 –	Número de matrículas na educação superior, por modalidade de ensino (total e a distância) e participação (%) no total. Brasil, 2010-2021	188
Gráfico 10 –	Número de ingressantes na educação superior, por modalidade de ensino (presencial e a distância). Brasil, 2010-2021.....	189
Gráfico 11 –	Taxa líquida, líquida ajustada e bruta de escolarização na educação superior. Brasil, 2012-2021	190
Gráfico 12 –	Número de matrículas na rede federal de educação superior e número de universidades federais. Brasil, 2010-2021.....	191
Gráfico 13 –	Despesa orçamentária executada do Governo Federal com a função Educação – valores nominais e reais (em R\$), e variação real (em %), em relação ao ano anterior. Brasil, 2011-2021	193
Gráfico 14 –	Despesa orçamentária executada do Governo Federal com a subfunção Ensino Superior - valores nominais e reais (em R\$), e variação real (em %), em relação ao ano anterior. Brasil, 2011-2021	194
Gráfico 15 –	Despesa orçamentária executada do Governo Federal com a subfunção Ensino Profissional - valores nominais e reais (em R\$), e variação real (em %), em relação ao ano anterior. Brasil, 2011-2021	196
Gráfico 16 –	Número de bolsas ofertadas e concedidas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), e percentual de bolsas não ocupadas. Brasil, 2010-2021	201
Gráfico 17 –	Percentual de bolsas integrais e parciais concedidas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni). Brasil, 2010-2021	202
Gráfico 18 –	Percentual de bolsas integrais e parciais ofertadas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni). Brasil, 2005-2020.....	203
Gráfico 19 –	Participação de matriculados na educação superior com algum tipo de financiamento, por modalidade (em %). Brasil, 2010-2021.....	206
Gráfico 20 –	Percentual de beneficiários com bolsas ocupadas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), por raça/cor. Brasil, 2016-2020.....	207
Gráfico 21 –	Emendas parlamentares propostas na tramitação da MP nº 1.075/2021, no Congresso Nacional, por situação e partido político. Brasil, 2021.....	216

Gráfico 22 – Emendas parlamentares propostas na tramitação da Medida Provisória nº 741/2016, no Congresso Nacional, por situação e partido político. Brasil, 2016	266
Gráfico 23 – Emendas parlamentares propostas na tramitação da MP nº 785/2016, no Congresso Nacional, por situação e partido político. Brasil, 2016.....	277
Gráfico 24 – Emendas parlamentares propostas na tramitação da MP nº 1.090/2021, no Congresso Nacional, por situação e partido político. Brasil, 2021	282
Gráfico 25 – Evolução do número de novos financiamentos concedidos no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Brasil, 2001-2021 (em mil)	288
Gráfico 26 – Participação dos matriculados com algum tipo de financiamento na educação superior (em %). Brasil, 2010-2021.....	289
Gráfico 27 – Taxa de adesão (%) ao Financiamento Estudantil (Fies). Brasil, 2016-2021	290
Gráfico 28 – Taxa de inadimplência no Fies (em %) e número de contratos em fase de amortização e em atraso. Brasil, 2014-2021	292
Gráfico 29 – Dotação orçamentária do FNDE destinada ao Fies (valores nominais e reais, em R\$ bilhões). Brasil, 2012-2021	293
Gráfico 30 – Reuniões realizadas por dirigentes do Ministério da Educação (Ministro e Secretário da Educação Superior) entre 2019 e 2022, segundo participantes selecionados	312

Lista de Quadros

Quadro 1 – Métodos de análise identificados nas pesquisas em política educacional por Ball (2011)	60
Quadro 2 – Dimensões da análise do objeto de pesquisa	65
Quadro 3 – Lista de fontes documentais governamentais coletadas na pesquisa – 2016 a 2022	67
Quadro 4 – Comparação do Projeto de Lei, Medida Provisória e Lei sobre o ProUni	89
Quadro 5 – Estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 que tratam sobre o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	117
Quadro 6 – Distribuição dos documentos governamentais localizados para a realização da análise. Período: 2016-2022.....	141
Quadro 7 – Universidades Federais criadas entre 2016 e 2021. Brasil, 2016-2021.....	191

Quadro 8 –	Mapeamento dos principais atores/agentes da arena de políticas de educação superior sobre o Programa Universidade para Todos (ProUni)	221
Quadro 9 –	Matérias legislativas de interesse da Agenda Legislativa da Educação Superior Particular sobre o ProUni – 2016 a 2022	234
Quadro 10 –	Convidados das Audiências Públicas na Comissão Mista que debateu a Medida Provisória nº 785/2017	272
Quadro 11 –	Principais aspectos do desenho da política pública do Fies – 1999 a 2021 ...	285
Quadro 12 –	Estrutura de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) – 2022	286
Quadro 13 –	Mapeamento dos principais atores/agentes da arena de políticas de educação superior sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	295
Quadro 14 –	Matérias legislativas de interesse da Agenda Legislativa da Educação Superior Particular sobre o Fies – 2017 a 2022	306

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Composição partidária na Câmara dos Deputados. Brasil, 1994 a 2018	135
Tabela 2 –	Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Temer, por temas e subtemas. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2018	154
Tabela 3 –	Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Bolsonaro, por temas e subtemas. Brasil, janeiro de 2019 a dezembro de 2022	180
Tabela 4 –	Percentual de bolsas integrais e parciais ofertadas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), por modalidade de ensino. Brasil, 2005-2020	204
Tabela 5 –	Número de bolsas concedidas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), número de matriculados na educação superior total e nas instituições privadas. Brasil, 2010-2020	205
Tabela 6 –	Gastos tributários estimados do Governo Federal com o Programa Universidade para Todos (ProUni), por tipo (em valores nominais e reais). Brasil, 2017-2022	208
Tabela 7 –	Distribuição da inadimplência no Fies, segundo dias de atraso nos pagamentos e fases do programa. Brasil, janeiro de 2019 (em %).....	291
Tabela 8 –	Componentes do custo anual do Fies. Brasil, 2010-2019 (em milhões de R\$ - valores nominais e reais)	294

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABED	Associação Brasileira de Educação a Distância
ABIEE	Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior
ABRAES	Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior
ABRAFI	Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades
ABRES	Associação Brasileira de Estágios
ABRUC	Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior
ACAFE	Associação Catarinense das Fundações Educacionais
ANACEU	Associação Nacional dos Centros Universitários
ANDES-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANEC	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBESP	Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular
CE	Comissão de Educação
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CEBAS-Educação	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação
CEF	Caixa Econômica Federal
CES	Câmara de Educação Superior
CG	Central Geral dos Trabalhadores
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMAS	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Cofins	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social
COMUNG	Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas
CONAPE	Conferência Nacional Popular de Educação
CONATEE	Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CsF	Programa Ciência sem Fronteiras
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DGT	Demonstrativo de Gastos Tributários
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EaD	Educação a Distância
ECR	Empréstimos com amortizações condicionadas à renda futura
EDUCAFRO	Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes
EM	Exposição de Motivos
e-MEC	Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
E-Sic	Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FENEP	Federação Nacional das Escolas Particulares
FEPESP	Federação dos Professores do Estado de São Paulo
FG	Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
FONIF	Fórum Nacional das Entidades Filantrópicas
FORCOM	Fórum das Faculdades Comunitárias
FÓRUM	Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular
FPE	Frente Parlamentar Evangélica
FS	Força Sindical
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Future-se	Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBS	Imposto Sobre Bens e Serviços
IES	Instituição de Educação Superior
IESALC	<i>Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe</i>
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFES	Instituições Federais de Educação Superior
IGCC	Índice Geral de Cursos
IME	Instituto Militar de Engenharia
IMIL	Instituto Millenium
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
ITA	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MSDF	Michael and Susan Dell Foundation
NOVO	Partido Novo
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMCC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PcD	Pessoas com Deficiência
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
P-Fies	Programa de Financiamento Estudantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PGE-CREDUC	Programa de Crédito Educativo
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PP	Progressistas
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
Proies	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior
PROIFES	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProUni	Programa Universidade para Todos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Trabalhista Cristão

PTN	Partido Trabalhista Nacional
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Rede	Rede Sustentabilidade
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEMERJ	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado do Rio de Janeiro
SEMESP	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
SERES	Secretário da Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINPRO-DF	Sindicato dos Professores no Distrito Federal
SINPRO-SP	Sindicato dos Professores de São Paulo
SiSU	Sistema de Seleção Unificada
STF	Supremo Tribunal Federal
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
TPE	Todos pela Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UE	União Europeia
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIÃO	União Brasil
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UPM	Universidade Presbiteriana Mackenzie

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
1. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO: ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCACIONAIS	33
1.1. Políticas Públicas: uma introdução	33
1.1.1. A noção de ciclo(s) de políticas públicas.....	37
1.1.2. Estudos sobre a agenda governamental	39
1.1.3. Análise de políticas educacionais: a contribuição de Stephen Ball	46
1.2. Procedimentos metodológicos de pesquisa	62
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2016)	73
2.1. Os Governos Lula (2003-2010).....	73
2.1.1. Principais políticas de educação superior nos governos Lula: esfera pública	75
2.1.2. Principais políticas de educação superior nos governos Lula: esfera privada	83
2.1.2.1. A instituição do Programa Universidade para Todos (ProUni).....	83
2.1.2.2. A reformulação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).....	93
2.1.2.3. Expansão da Educação a Distância (EaD).....	98
2.1.3. Análise sobre a condução das políticas de educação superior nos governos Lula .	100
2.2. Os Governos Dilma (2011-2016).....	109
2.2.1. Principais políticas de educação superior nos governos Dilma: esfera pública	110
2.2.2. Principais políticas de educação superior nos governos Dilma: esfera privada	118
2.2.3. Análises sobre a condução das políticas de educação superior nos governos Dilma	121
3. A AGENDA DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO (2016-2022)	127
3.1. Questões do cenário político e econômico	127
3.1.1. O processo de <i>impeachment</i> do governo Dilma Rousseff (2011-2016)	127
3.1.2. O governo de Michel Temer (2016-2018)	130
3.1.3. O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022)	133
3.2. A agenda das políticas de educação superior nos governos Temer e Bolsonaro	140
3.2.1. A agenda de políticas de educação superior no governo Michel Temer.....	142
3.2.1.1. A agenda de educação superior no Plano de Governo	144
3.2.1.2. A agenda de educação superior nos discursos, entrevistas e pronunciamentos	147
3.2.1.3. A agenda de educação superior nos atos normativos editados	149
3.2.2. A agenda de políticas de educação superior no governo Jair Bolsonaro	160
3.2.2.1. A agenda de educação superior no Plano de Governo	164
3.2.2.2. A agenda de educação superior nos discursos, entrevistas e pronunciamentos	170
.....	170

3.2.2.3. A agenda de educação superior nos atos normativos editados	175
3.2.3. Dados gerais sobre acesso, expansão e orçamento da educação superior	184
4. A AGENDA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO: ANÁLISE DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)	199
4.1. Dados sobre oferta, concessão de bolsas e renúncia tributária no ProUni	200
4.2. Análise do Contexto de Produção de Texto do ProUni	210
4.3. Contexto de Influência: principais atores e arenas de discussão sobre o ProUni	220
4.3.1. Governo Federal	222
4.3.2. Entidades representativas do setor privado e de interesses mistos	232
4.3.2.1. Propostas de Reforma Tributária enviadas pelo Governo Federal	243
4.3.2.2. A discussão da PEC Emergencial	248
4.3.2.3. A Medida Provisória nº 1.075/2021 e a Lei nº 14.350/2022	250
4.3.2.4. A discussão do Projeto de Lei nº 5.802/2016.....	252
4.3.3. Entidades representativas dos movimentos sociais	253
5. A AGENDA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO: ANÁLISE DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)	263
5.1. Análise do Contexto de Produção de Texto do Fies	264
5.1.1. Medida Provisória nº 741/2016 e Lei nº 13.366/2016	265
5.1.2. Medida Provisória nº 785/2017 e Lei nº 13.530/2017	267
5.1.2.1. A tramitação da Medida Provisória nº 785/2017: lócus de discussão da política	269
5.1.3. Alterações no Fies em função da pandemia de Covid-19	280
5.1.4. Dados sobre a oferta e a operacionalização do Fies	287
5.2. Contexto de Influência: principais atores e arenas de discussão sobre o Fies	295
5.2.1. Governo Temer	296
5.2.2. Governo Bolsonaro	299
5.2.3. Entidades representativas do setor privado e de interesses mistos	304
5.2.4. Entidades representativas dos movimentos sociais	318
CONSIDERAÇÕES FINAIS	327
REFERÊNCIAS	342
APÊNDICE	384
APÊNDICE A – Principais atos normativos instituídos (leis federais, medidas provisórias, decretos e decretos legislativos) referentes às políticas de educação superior. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2022	385

INTRODUÇÃO

Esta tese se insere na discussão da agenda de políticas para a educação superior, mais especificamente sobre as transformações ocorridas no Programa Universidade para Todos (ProUni) e no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) no período dos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). O objetivo da pesquisa foi o de analisar a trajetória dessas políticas, identificando as principais alterações instituídas, bem como compreender as variáveis e mecanismos que influenciaram o processo político, como os atores/agentes, arenas de discussão, interesses, estratégias, concepções e disputas envolvidos.

As duas políticas selecionadas para a análise são consideradas bastante relevantes no cenário de ampliação do acesso à educação superior no Brasil nos últimos anos, e possuem como uma característica em comum serem voltadas exclusivamente para o setor privado. O Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído em 2004, objetiva a concessão de bolsas de estudo para estudantes em cursos de graduação, operando por meio de renúncias fiscais concedidas às instituições; e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído em 1999, possui como principal objetivo a concessão de financiamentos estudantis, subsidiados por recursos federais. São políticas consideradas emblemáticas na agenda de governos anteriores (Lula e Dilma), sendo notado que alterações perpassaram as gestões governamentais de Temer e Bolsonaro em diversos momentos, suscitando novas discussões.

Antes, contudo, é importante destacar todo o percurso para escolha e desenvolvimento do objeto de pesquisa que se conformou na escrita desta tese.

O presente trabalho faz parte de minha trajetória estabelecida em torno de vivências e estudos acadêmicos sobre políticas de educação superior. Ao cursar a graduação em Ciências Sociais, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), que ingressei como bolsista integral do ProUni, avistei em um cartaz a proposta de um grupo de pesquisa que buscava estudantes para realizar Iniciação Científica. A pesquisa integrava um projeto chamado ProUni e Inclusão Social, que era desenvolvido em parceria por pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Ensino e Questões Metodológicas (Nemess) e do Núcleo de Estudos da Complexidade (Complexus), da PUC-SP, e do Núcleo Interinstitucional de Investigação da Complexidade (NIIC) da Universidade Nove de Julho (Uninove).

O tema me despertou curiosidade, tanto pela minha trajetória de beneficiária do ProUni, quanto pelas discussões, vivências e compartilhamentos com outros ProUnistas. Era um momento de franca ascensão da política, uma vez que ingressei na graduação três anos após a instituição do ProUni, em 2007. Somente na minha turma, eram oito colegas bolsistas, além de

muitos outros que conhecera posteriormente na PUC-SP. Assim, sob a orientação da Profa. Maria Margarida Cavalcanti Limena, realizei uma pesquisa de Iniciação Científica, que pôde me colocar a par das principais questões envolvendo essa política, e principalmente, seu caráter de política benéfica aos estudantes e, ao mesmo tempo, controversa para o sistema educacional.

A pesquisa trouxe o desafio adicional de pensar sobre uma política da qual eu era beneficiária, além da observação de uma realidade que, embora dentro de uma mesma instituição, possuía tantos bolsistas com vivências sociais e econômicas tão díspares. Ao procurar observar essa política por diversas óticas, afastadas do pessoal, tal situação me levou à realização de um Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) sobre o ProUni no final da graduação, em 2010. O trabalho foi intitulado de A relação entre o ProUni e a educação de nível superior contemporânea, e foi orientado pela Profa. Dra. Matilde Maria Almeida Melo, que posteriormente também me auxiliou na elaboração de um projeto de mestrado sobre o mesmo tema.

Formada como Cientista Social, realmente adentrei com os dois pés na área de Educação, pois posteriormente ingressei no Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE-USP), sob orientação da Profa. Dra. Gladys Beatriz Barreyro. No desenvolvimento da dissertação, defendida em 2016 e intitulada A qualidade no Programa Universidade para Todos (ProUni) segundo os resultados de avaliação de cursos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), foi possível avançar em um tema que inquietava em relação à política. Na época, um dos principais problemas mencionados nas demais pesquisas sobre o ProUni era a falta informações desagregadas e séries históricas acerca dos detalhes da execução da política, gerando incertezas, por exemplo, sobre a qualidade da formação dos beneficiários. A partir da análise de dados obtidos na Lei de Acesso à Informação sobre a oferta do ProUni em 2014, cruzados com dados do sistema nacional de avaliação dos cursos, foi evidenciado que os cursos que ofertaram bolsas do ProUni acompanharam a tendência geral de resultados de avaliação do sistema de educação superior brasileiro. Contudo, um aspecto preocupante estava na heterogeneidade da qualidade observada na oferta do ProUni, pois havia cursos que permaneciam muito tempo sem ser avaliados ou reconhecidos pelo MEC, além de existir diferenças em relação ao tipo de curso, bacharelados e tecnólogos, por área e por tipo de bolsa ofertada (integral ou parcial) (IKUTA, 2016).

Ainda sobre a minha trajetória, na vida profissional tenho o privilégio de trabalhar como assessora técnica, desde 2010, no Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), uma instituição fundada em 1955 pelo conjunto do movimento

sindical brasileiro, na qual desenvolvo diversos estudos e análises qualitativas e quantitativas sobre assuntos econômicos e sociais, principalmente os relacionados ao mercado de trabalho, sempre a partir da ótica dos possíveis impactos para a classe trabalhadora. O trabalho na instituição me permitiu, em diversos momentos, avançar nos estudos sobre políticas educacionais e sobre a juventude brasileira, verificando-se então um produtivo intercâmbio de experiências entre a produção acadêmica e o trabalho de assessoria sindical e de pesquisa no DIEESE, o que me permitiu conciliar esses dois mundos em mais de treze anos de vínculo profissional e mais de dez anos de pesquisa na pós-graduação.

Voltando à pesquisa, a possibilidade de continuar a pós-graduação retornou em 2018, após o meu ingresso no programa de Doutorado na mesma Faculdade de Educação da USP, seguindo com a orientação da Profa. Gladys Barreyro. O projeto de pesquisa, submetido na época, já continha a intenção de pesquisar sobre políticas públicas de educação superior, desta vez procurando uma abordagem mais ampla, relacionada à agenda, e estava profundamente influenciado por uma ruptura ocorrida no cenário político nacional: a crise político-institucional derivada do processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), concluído em agosto de 2016.

Esse momento trouxe a necessidade de analisar as mudanças envolvidas nesse processo, uma vez que a transição para o governo do Presidente Michel Temer, ainda em 2016, foi marcada principalmente pelo processo de reconfiguração do Estado e a intensificação de medidas de ajuste fiscal, materializadas na instituição do chamado Teto de Gastos Públicos (Emenda Constitucional nº 95/2016), bem como a proposta e tramitação de diversas reformas, como a trabalhista e a previdenciária, entre outras questões que afetaram, inclusive, a educação superior, em um contexto de profunda instabilidade política e institucional que continuava em seu governo (SINGER, 2018; DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018).

Contudo, com o passar dos anos utilizados para o desenvolvimento desta tese de doutorado, que englobou muitas outras inflexões no cenário político e inclusive o surgimento de uma pandemia mundial de Covid-19, o objeto de pesquisa foi sofrendo diversas transformações. Com relação ao cenário político do *impeachment*, foram sendo elaborados diversos estudos por pesquisadores, a partir da óbvia repercussão da temática e seus impactos para as políticas de educação superior. Mas, também, em outubro de 2018, ocorreram novas eleições presidenciais e, a partir desse processo, Jair Bolsonaro, à época pertencente ao Partido Social Liberal (PSL), assumiu o cargo presidencial em janeiro de 2019, ficando até o final de 2022. A eleição de Bolsonaro foi considerada outra profunda reconfiguração da política brasileira, por ter sido eleito em bases fora de um cenário que historicamente foi polarizado

entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), além de apresentar referenciais políticos fortemente vinculados à ideologias da extrema direita, ao neofascismo e ao ultraconservadorismo (LEHER, 2020; SINGER, 2021).

A temática da pesquisa, portanto, que ainda possuía como grande questão a agenda de políticas de educação superior, sofreu um necessário redesenho. Foi considerado, então, avançar em uma análise que englobasse o período dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, cujo marco temporal se estabeleceu de agosto de 2016 até dezembro de 2022 – com menos protagonismo da então central influência do processo de *impeachment*, e maior da transição governamental entre Temer e Bolsonaro, se tornando fundamental estudar suas semelhanças e diferenças, considerando os possíveis impactos para os rumos da agenda de educação superior.

Esta pesquisa, então, caminhou no sentido de entender melhor as transformações que ocorreram na agenda das políticas de educação superior durante os anos dos governos Temer e Bolsonaro, a partir da análise do conteúdo normativo das políticas instituídas, e em seguida, por meio da compreensão das demais variáveis e mecanismos ligados ao processo político (entendidos enquanto arenas de discussão, atores/agentes, influências, disputas, estratégias e concepções).

O ponto de partida foi traçar um panorama geral sobre as políticas de educação superior desenvolvidas nos dois governos, o que se deu a partir do levantamento de atos normativos (emendas constitucionais, leis federais, decretos, decretos legislativos e medidas provisórias) instituídos entre agosto de 2016 e dezembro de 2022. O levantamento resultou em uma lista de 99 documentos, sendo 45 relativos ao governo Temer e 54 ao governo Bolsonaro, a partir da qual notou-se logo que a quantidade de eventos presentes nessa agenda também iria requerer um recorte das políticas a serem observadas.

A partir dessa análise geral, que consta no Capítulo 3 desta tese, percebeu-se que ocorreram, entre outras, diversas transformações nas políticas de acesso e permanência à educação superior, e que tinham sido ainda pouco estudadas. Assim, foram escolhidas duas políticas para análise: o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), pelas principais razões: ambas as políticas possuem a semelhança de serem voltadas para o acesso à educação superior na rede privada; foram alvo de diversos atos normativos entre 2016 e 2022; e são consideradas políticas emblemáticas e amplamente discutidas na agenda expansionista dos governos anteriores (Lula e Dilma). A contribuição para a literatura reside, justamente, no fato dessas transformações recentes nas

duas políticas, durante os governos de Temer e Bolsonaro, terem sido pouco analisadas até então, segundo o levantamento bibliográfico apresentado no Capítulo 3.

Qual teria sido, portanto, a trajetória das políticas do ProUni e do Fies nos governos de Temer e de Bolsonaro? Tal questionamento moldou a pergunta norteadora desta pesquisa, que foi: quais foram e como ocorreram as mudanças na agenda das políticas do ProUni e do Fies nos governos de Temer e Bolsonaro, considerando as transformações, disputas e interesses envolvidos?. A partir deste questionamento base, a pesquisa seguiu buscando responder às seguintes perguntas: 1) quais foram e como ocorreram as mudanças nessas políticas no período? 2) quais as variáveis ou mecanismos que explicaram o processo político, em torno dos principais atores, influências, disputas, pressões, valores e interesses? e 3) quais as continuidades e descontinuidades na agenda dessas políticas entre os governos?.

O desenvolvimento desta pesquisa trata de aspectos relacionados à agenda, que pode ser entendida enquanto um momento em que diferentes grupos e/ou agentes participam e disputam interesses, estratégias e preferências, no processo de formulação das políticas públicas, além de ser possível identificar os principais temas pautados ou que se tornaram objeto de atenção e/ou preocupação governamental (KINGDON, 1984). Foi dada ênfase em entender como determinados assuntos emergiram na discussão sobre a trajetória das políticas de educação superior, e quais os elementos que possivelmente tiveram influência nesse processo. Nesse sentido, foi escolhida como lente de análise o referencial teórico-metodológico sobre análise de políticas públicas e de políticas educacionais dos Contextos da Política de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994, 2002), em especial os Contextos de Produção de Texto e de Influência¹, considerando variáveis que influenciam na formulação de políticas, como a identificação de atores/agentes, arenas de discussão, instituições, interesses, influências e disputas envolvidas. Foram empregadas metodologias qualitativas, mediante análise documental e de conteúdo de atos normativos, documentos dos atores/agentes relacionados, além do exame de dados estatísticos em série histórica. Tais questões estão apresentadas ao final do Capítulo 1, que traz os procedimentos metodológicos.

Em síntese, o objetivo geral desta pesquisa foi: analisar a trajetória das políticas do ProUni e do Fies durante os governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro (2016-2022), nos

¹ Os Contextos da Política também trazem um terceiro, o Contexto da Prática, conforme detalhado no Capítulo 1, que traz o Referencial Teórico-Metodológico. Por estar mais relacionado à fase da implementação da política, seus efeitos e consequências na prática, além de possíveis reformulações em seu desenho, o Contexto da Prática não foi utilizado na análise aqui empregada.

marcos dos Contextos de Produção de Texto e de Influência, considerando as principais mudanças instituídas, influências, interesses, estratégias e disputas envolvidas.

E os objetivos específicos foram:

- a) Descrever a trajetória das políticas para a educação superior brasileira pós anos 2000, explicitando os principais temas relevantes nessa agenda, com ênfase no período de instituição do ProUni e do Fies, considerando também os desdobramentos da conjuntura político-econômica.
- b) Identificar e analisar as mudanças ocorridas nas políticas do ProUni e do Fies durante os governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro (2016-2022), a partir do exame de dados em série histórica e do conteúdo dos atos normativos instituídos no período, nos marcos do Contexto de Produção do Texto.
- c) Compreender as variáveis e mecanismos que influenciaram o processo político em relação às transformações ocorridas no ProUni e no Fies: principais atores/agentes, arenas de discussão, interesses, influências, concepções, estratégias e disputas, na perspectiva analítica do Contexto de Influência.
- d) Analisar quais foram as continuidades e descontinuidades na agenda dessas políticas entre os governos de Temer e de Bolsonaro.

A realização da tese aqui apresentada está distribuída em cinco capítulos.

O Capítulo 1 traz o referencial teórico-metodológico, inicialmente contemplando um resgate histórico sobre as diversas fontes analíticas presentes no campo das políticas públicas, entre elas, os estudos sobre a definição de agendas governamentais, de Kingdon (1984) e Baumgartner e Jones (1993), que auxiliaram na compreensão do objeto de pesquisa. Posteriormente, são apresentados os referenciais teóricos escolhidos como lente de análise para a presente tese, com foco na análise de políticas públicas e educacionais, pelos Contextos da Política de Ball (1992, 2002, 2006a) e de Bowe, Ball e Gold (1992), além das novas influências na ação política educacional, como as heterarquias, também apresentadas por Ball (2019). O detalhamento da construção dos caminhos e das escolhas metodológicas (métodos e técnicas de pesquisa) também foram apresentados ao final deste Capítulo 1.

O Capítulo 2 traz a trajetória das políticas da educação superior durante os dois governos de Lula (2003-2010) e de Dilma (2011-2016), considerando-os como um período de grande relevância para as políticas analisadas nesta tese, bem como para a conjuntura dos governos sucedentes. Não apenas a instituição do ProUni, mas também o impulso gerado ao Fies, fazem parte de um contexto amplo de expansão e inclusão na educação superior como prioridade na

agenda política do país. Não seria possível, portanto, abordar essas políticas isoladamente, mas entendendo-as como parte desse ciclo de transformações, no bojo de reconfiguração das relações entre o público e privado.

As políticas do ProUni e do Fies foram responsáveis por promover um impulso no acesso à educação superior, e ao mesmo tempo, fortaleceram e consolidaram o setor privado nesse segmento. As instituições participantes são beneficiadas por subsídios fiscais fomentados pelo Governo Federal, o que tem sido observado como influência para os movimentos de consolidação, oligopolização e financeirização do setor privado de educação superior, em especial a partir da segunda metade da década de 2000, amplamente discutidos na literatura por autores como Aguiar (2016), Almeida (2012), Carvalho (2006a, 2006b, 2011, 2014), Chaves (2005, 2010), Ferreira (2012, 2015), Mancebo (2004, 2015, 2017, 2018), Trópia (2009), entre outros.

O Capítulo 3 examina a agenda de políticas da educação superior nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). Foi realizado um levantamento de estudos sobre a conjuntura econômica e política dos dois governos: desdobramentos do processo de *impeachment*, a inflexão das eleições de 2018 e as orientações políticas propostas por cada governo, as quais se tornaram imprescindíveis para entender os caminhos da agenda política que foi levada adiante. Na segunda parte, é apresentada uma análise sobre os principais atos normativos (leis, decretos e medidas provisórias) relativos à educação superior instituídos no período, levantamento que foi crucial para entender, em perspectiva macro, quais as políticas que ficaram em evidência nos dois governos, e então, realizar o recorte para esta pesquisa.

Os Capítulos 4 e 5 analisam a agenda das políticas do Programa Universidade para Todos (ProUni), e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), entre 2016 e 2022, a partir de uma mesma sistemática de análise, dos desdobramentos observados nos governos Temer e Bolsonaro. Os capítulos abordam a minúcia dos atos normativos instituídos sobre essas políticas, e elementos do contexto de influência dessas políticas, traduzidos nos grupos de interesses, valores, concepções, negociações, estratégias e disputas empreendidas pelos principais atores, desde a perspectiva governamental, na arena legislativa, das entidades representativas do setor privado, dos movimentos sociais (estudantes e trabalhadores do setor público e privado), além de pesquisadores e consultores.

Por fim, são expostas as Considerações Finais da pesquisa, nas quais espera-se ter contribuído, pela discussão de resultados apresentada, obtidos a partir da coleta e análise de dados documentais de diversas fontes governamentais e dos atores/agentes considerados influentes nessa agenda, com novas evidências sobre os rumos das políticas do ProUni e do

Fies, identificando: as principais transformações e influências (atores, arenas, interesses e disputas), bem como as mudanças e continuidades dessas políticas durante os governos de Temer e de Bolsonaro.

1. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO: ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCACIONAIS

Na primeira seção deste capítulo, foi realizado um levantamento de estudos sobre a análise de políticas públicas, com o objetivo de compreender a trajetória das diferentes vertentes teóricas e suas metodologias, e os principais conceitos envolvidos na análise das ações governamentais e das etapas do processo político. Com isso, o texto procura dar ênfase a algumas fases mais pertinentes ao objeto de pesquisa, como a definição de agenda governamental e de formulação de políticas.

Na segunda seção, será discutida a importância das análises de políticas públicas no campo da Educação, aprofundando em especial a abordagem metodológica escolhida para desenvolvimento desta pesquisa: a de análise de políticas educacionais a partir do *policy cycle approach* e dos Contextos da Política de Stephen Ball.

1.1. Políticas Públicas: uma introdução

Os estudos sobre políticas públicas surgiram como uma derivação da área de Ciência Política, a partir dos anos 1930 e 1940. Apesar de terem se consolidado principalmente nos Estados Unidos, em meados da década de 1960, vem ganhando protagonismo mundial a partir dos anos 1980. Esse crescimento está relacionado, principalmente, às novas concepções de Estado, novas visões sobre o papel dos governos e conseqüentemente às políticas de austeridade e de restrição orçamentária que começaram a ser implementadas nos países, em especial os em desenvolvimento (SOUZA, 2007).

No Brasil, mais especificamente, o crescimento desse tipo de abordagem analítica se deu a partir do final dos anos 1970 e começo dos anos 1980, associado ao processo de transição democrática e à construção de elementos que caminhavam para um Estado de bem-estar social no país, notadamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, implicando na necessidade de construção de novas agendas políticas e de processos decisórios, envolvendo a formulação e a implementação (MENICUCCI, 2018; BICHIR, 2020). Já nos anos 1990, a Reforma gerencial do Estado e as novas concepções sobre a administração pública, somadas aos contornos político-econômicos, também ocasionaram a proliferação de estudos na área, com destaque para a fase de avaliação de políticas públicas, ou seja, dos efeitos gerados pós-implementação.

Assim, a discussão sobre as fases de formulação e implementação de políticas públicas é objeto de estudos mais recentes, principalmente por conta do contexto político-econômico: as condicionalidades impostas pela redução da intervenção do Estado na economia, ajustes fiscais, políticas de austeridade, etc. No caso de países recém-democratizados, como o Brasil, havia dificuldade no desenho de políticas públicas que impulsionassem o desenvolvimento econômico, e, ao mesmo tempo, a inclusão social de boa parte da população, muito em função das disputas políticas (SOUZA, 2007).

Pensar no desenho de uma política pública, em suas intenções e resultados esperados, constitui uma fase primordial para o planejamento nacional. Pode-se definir inicialmente a política pública como o “conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo” (MARQUES, 2013, p. 2), e estudar políticas públicas como “analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam” (MARQUES, 2013, p. 2). Também, trata-se de uma “discussão sobre a difícil e complexa relação entre o meio social, político e econômico e o governo (ou melhor, a ação governamental) [...] no processo de ‘fazer’ política” (VIANA, 1996, p. 6).

A análise de políticas públicas é considerada a partir de práticas multidisciplinares, em diversas áreas sociais² e econômicas, como saúde, educação, assistência e previdência social, entre outras. Não existe, portanto, uma única definição, embora seja central a ideia de um campo da Ciência Política que foca sua análise no papel do Estado e da sociedade, no âmbito da ação dos governos e da governança, e sua influência nas grandes questões públicas – tentando explicar as causas e/ou consequências desse processo (SOUZA, 2007; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; MENICUCCI, 2018). Nesse âmbito,

[...] o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser a) formulado cientificamente e b) analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2007, p. 67).

O avanço dos estudos da área levou à consideração de que, inclusive, o papel dos governos se faz tão importante quanto discutir as bases teóricas sobre o papel do Estado enquanto instituição, embora esse seja um pano de fundo necessário. Segundo Souza (2007), a

² Souza (2007) marca uma diferença entre os conceitos de políticas públicas e políticas sociais – no último caso, a análise está voltada à discussão do *Welfare State*, com origem nos estudos acadêmicos europeus e não na escola estadunidense, como é o caso da análise de políticas públicas. A autora também pontua que, em geral, os estudos sobre políticas sociais estão orientados aos resultados das políticas (o que a política quer produzir ou resolver), enquanto no campo de estudos das políticas públicas, o foco se dá em todo o processo.

análise foi desenvolvendo, ainda que em diferentes abordagens (estruturalista, funcionalista, neomarxista, pós-estruturalista, etc.), uma perspectiva mais holística, no sentido de considerar a influência, no Estado, das pressões dos grupos de interesses, preferências, valores e ideias na definição de políticas. Por ideias, entende-se que, além do contexto das determinações das estruturas sociais, de conflitos entre grupos de interesses e instituições, haveria também valores, ideologias, explicações, concepções que influenciam simultaneamente a produção de políticas.

Os estudos de Lowi (1964) deram ênfase não somente ao contexto político, como era comum nos estudos da Ciência Política, mas também às dinâmicas criadas pelas próprias políticas em si (MENICUCCI, 2018). A partir disso, o autor realizou uma tipologia consagrada na área, na qual as políticas públicas podem ser classificadas em pelo menos quatro formatos, os quais são processados no sistema político também de maneiras diferentes: políticas distributivas (relativas às decisões de alocação de recursos, sem contrapartidas fiscais), políticas regulatórias (regras que disciplinam e regem atividades que funcionam no Estado ou externamente a ele), políticas redistributivas (transferências de recursos de qualquer natureza entre grupos sociais), e políticas constitutivas, ou seja, que estabelecem procedimentos para o próprio Estado, seu aparato e decisões políticas. Cada tipo de política, para Lowi, teria influência no caráter mais ou menos conflitivo em torno de seus processos de formulação e implementação. O autor foi tido como um dos precursores da corrente neoinstitucionalista, que avançou na área nos anos 1980 (MARQUES, 2013).

A concepção de Estado é um fator determinante nas análises sobre políticas públicas. O campo sofreu bastante influência da teoria do neoinstitucionalismo, em especial o histórico³, a partir dos anos 1980, por conta de análises que buscavam entender mais profundamente o papel do Estado e de suas instituições nos estudos sobre as políticas públicas.

Uma das principais teóricas, Skocpol (1985), destacou-se com uma produção que compreendia as políticas em oposição às análises estruturalistas, funcionalistas e pluralistas, embora essa produção não as tenha substituído (CARVALHO, 2011). A vertente do neoinstitucionalismo histórico tornou-se importante para entender casos como o brasileiro, sendo uma das abordagens teóricas mais utilizadas desde então, “no qual o Estado foi historicamente central na produção de políticas públicas, marcando como legado ou traço

³ O neoinstitucionalismo pode ser dividido entre três correntes principais: teoria da escolha racional, sociológico e histórico. A corrente histórica está melhor detalhada ao longo do texto. O institucionalismo da escolha racional volta-se para a influência das instituições no comportamento e estratégia dos indivíduos, em especial na produção e expressão de suas preferências; e o institucionalismo sociológico volta-se para a análise da relação entre indivíduos e instituições, considerando os elementos cognitivos, simbólicos, padrões morais e questões culturais que influenciam a ação humana (HALL; TAYLOR, 2003).

constitutivo nosso sistema político, nosso sistema de políticas e nossa sociedade” (MARQUES, 2013, p. 12).

A formação histórica do Estado brasileiro, e de suas instituições políticas, influencia diretamente suas representações políticas. Alguns dos exemplos são o federalismo e seus impactos sobre a conformação de políticas sociais no país; a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo; a influência dos partidos políticos, entre outros.

A ênfase da vertente histórica do neoinstitucionalismo considera, justamente, a importância da dimensão histórica nas políticas públicas: no sentido em que há legados institucionais e dependências de trajetórias (*path dependence*) decorrentes de políticas instituídas e experiências prévias, ou seja, que podem influenciar a sua manutenção em períodos posteriores, limitando suas mudanças e gerando o incrementalismo (HALL; TAYLOR, 2003). Nesse contexto, as políticas públicas são influenciadas por decisões e instituições passadas, que geram efeitos de longo prazo, ainda que sem necessariamente produzir resultados fixos e previsíveis (ARAÚJO; CUNHA, 2019).

Conforme apontam Howlett, Ramesh e Perl (2013), as políticas podem passar por mudanças normais e mudanças atípicas. Algumas mudanças gerariam apenas incrementos a políticas já existentes, sendo que:

[...] há um grau surpreendente de continuidade na política pública, porquanto em sua maioria as políticas produzidas pelos governos, quase sempre e na maior parte do tempo, de alguma maneira, são uma continuação das políticas e práticas do passado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 228).

No entanto, apesar dessa tendência, em alguns governos e regimes políticos podem ocorrer flutuações, marginais ou profundas – essas que já os englobariam em um padrão de mudança mais substancial, no qual há mudanças “no conjunto básico das ideias, instituições, interesses e processos políticos [...] a descontinuação é uma dessas transformações” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 228).

Assim, “[...] a perspectiva histórica torna-se bastante atrativa na medida em que permite compreender, por meio de um nível intermediário de análise, as continuidades políticas ao longo do tempo” (CARVALHO, 2011, p. 31); e, ao mesmo tempo, a referência teórica também busca explicar as mudanças que podem estar relacionadas a um contexto político mais amplo (MENICUCCI, 2018).

No neoinstitucionalismo histórico, tornou-se evidente sua influência ao analisar o papel de atores estatais como agentes autônomos e atores influentes nas decisões políticas, ao

contrário de teorias anteriores, como a marxista⁴ e a corporativista, nas quais as interferências ocorriam por fora do Estado, assim como as explicações eram externas a esse, como resultado dos conflitos e pressões entre classes, frações de classe ou grupos de interesses (FARIA, 2003). Também, a vertente histórica foi marcada por considerar nas análises inúmeras interações e variáveis diferentes, inclusive de nível intermediário, procurando estar o mais próximo do real processo de fazer política (CARVALHO, 2011).

Ainda que tenha mantido a vertente de que “a história importa” para a análise da trajetória de políticas públicas (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 176), aos poucos, a influência do neoinstitucionalismo dos anos 1970 e 1980 foi sendo diluída, ou mesclada nos estudos mais recentes sobre políticas públicas, “à medida que a análise em várias escalas e momentos simultâneos se tornou necessária” (MARQUES, 2013, p. 14). Algumas teorias difundidas posteriormente serão abordadas mais à frente, e configuram um exemplo desse tipo de disseminação multifacetada e interdisciplinar, cuja análise foi incorporando uma ampla gama de dimensões do processo político: atores, arenas, espaços, conflitos, barganhas e negociações, valores, discursos e ideias.

1.1.2. A noção de ciclo(s) de políticas públicas

A literatura indica que não há única maneira, ou método de análise exclusivo em políticas públicas, e que possui contribuições (assim como colabora para) diversas outras áreas, como economia, ciência política, sociologia, história, etc., já que “[...] quase todos os problemas políticos ou sociais têm múltiplos componentes, vinculados a várias disciplinas acadêmicas, como a economia, a ciência política, a sociologia e a teoria organizacional” (MENICUCCI, 2018, p. 44), o que ainda implica a inúmeros desafios metodológicos na análise.

Um dos esquemas analíticos mais difundidos e conhecidos para analisar políticas públicas foi chamado de ciclo de políticas públicas. Há diversas tipologias, sendo a de Frey (2000) uma das mais referenciadas em trabalhos acadêmicos, ao apresentar uma classificação da trajetória da política baseada em algumas etapas: 1) percepção e definição de problemas; 2) *agenda-setting* (definição de agenda); 3) elaboração de programas e decisão; 4) implementação de políticas; e 5) avaliação de políticas.

⁴ Marques (2013, p. 8) ressalta que o neoinstitucionalismo histórico possui forte influência da noção weberiana do Estado, e que a utilização da teoria marxista do Estado (em especial pelos conceitos de acumulação econômica e luta de classes) tem sido realizada de maneira difusa na análise de diversos estudos sobre políticas públicas. Indica que há também certa discussão metodológica (e polêmica), cujas críticas vão no sentido de a teoria não dispor de um “aparato teórico abrangente para analisar as políticas em si”.

A estruturação em torno de ciclos de políticas, ainda que esse esquema analítico possua diversas orientações teóricas, foi sendo cada vez mais utilizada nas análises, pois é capaz de oferecer “[...] elementos teórico-metodológicos para o desenvolvimento da pesquisa, bem como da sua exposição (estruturação textual)” (MAINARDES, 2018, p. 8). Assim, diversas tipologias de ciclos foram criadas e têm sido utilizadas por diversos autores, na busca de esquematizar questões como a formação de agenda, tomada de decisão, formulação, implementação, avaliação e eventual redesenho da política.

Algumas acepções do chamado ciclo de políticas públicas foram também intensamente criticadas, em especial, por terem sido consideradas esquemas de análise muito racionais, lineares, sugerindo uma sequência de etapas idealizada (e idealizadora) dos rumos da política, que nem sempre se efetiva na prática (FREY, 2000; MARQUES, 2013; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; BICHIR, 2020). No entanto, a noção de ciclo foi também por vezes aperfeiçoada, ao longo dos últimos anos, desde as suas primeiras características totalmente lineares e racionais (quando surge nos anos 1950), até os dias atuais.

Argumentos a favor de Frey (2000) e Marques (2013) indicam que, resguardadas as críticas, a continuidade do uso do recurso de ciclo de políticas é útil, e que hoje já é compreendido como um esquema analítico cujas fases podem ser superpostas e apresentar diferentes dinâmicas, de acordo com as especificidades de cada política. Além disso, pelo esquema de ciclo, a representação de políticas se torna mais heurística e descritiva, auxiliando na compreensão dos detalhes de todo o processo político.

A análise foi gradualmente sendo expandida e sofisticada em torno de elementos das fases das políticas, impondo uma redução da importância da racionalidade e linearidade no processo político, compreendendo a produção de políticas cada vez mais como processos complexos, além de trazer novos elementos para a análise:

Essas mudanças de enfoque destacaram ainda crescentemente o papel das agências estatais, burocracias e instituições, por vezes de forma isolada, ou às vezes em configurações de atores em interação, assim como o papel das ideias e valores na produção das políticas públicas (MARQUES, 2013, p. 1).

Mais recentemente, a partir dos anos 1980 nos Estados Unidos, e a partir dos anos 2000 no Brasil, a análise de políticas públicas passou a avançar também em outros temas abordados pelo ciclo, ou na forma de etapas para além da avaliação, como a definição de agenda, mudança e implementação de políticas, em torno de diferentes abordagens teóricas e estratégias metodológicas, conforme apontam Marques (2013), Menicucci (2018) e Bichir (2020).

1.1.3. Estudos sobre a agenda governamental

Cada fase do processo de construção das políticas públicas envolve diversas formas de análise, sendo estas aperfeiçoadas ao longo dos anos por diversos autores de diferentes campos do conhecimento. Uma dessas fases, a de definição da agenda política, bem como alguns dos métodos utilizados para a análise da agenda governamental, podem contribuir para a compreensão do objeto de estudo desta pesquisa.

A agenda é um momento considerado inicial e crucial no processo de formulação das políticas, pois:

[...] é nesse momento que diferentes grupos participam do processo de formulação de uma política pública e no qual disputas de interesses e objetivos tomam lugar. Cada ator impulsionará seu tema prioritário para a agenda, a fim de sensibilizar os tomadores de decisão de seus interesses (PEREIRA, 2016, p. 21).

A agenda das políticas públicas governamentais pode ser considerada dentro da etapa do processo de formulação, “procurando investigar de que forma uma questão específica se torna importante num determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda” (CAPELLA, 2006, p. 25). Também, a incorporação de um problema na agenda “é um momento privilegiado do debate, que traduz as divergências de opinião, normas, interesses, percepções e juízos cognitivos que atravessam a opinião pública ou pelo menos os grupos e atores individuais que atuam durante o processo” (MENICUCCI; BRASIL, 2010, p. 371).

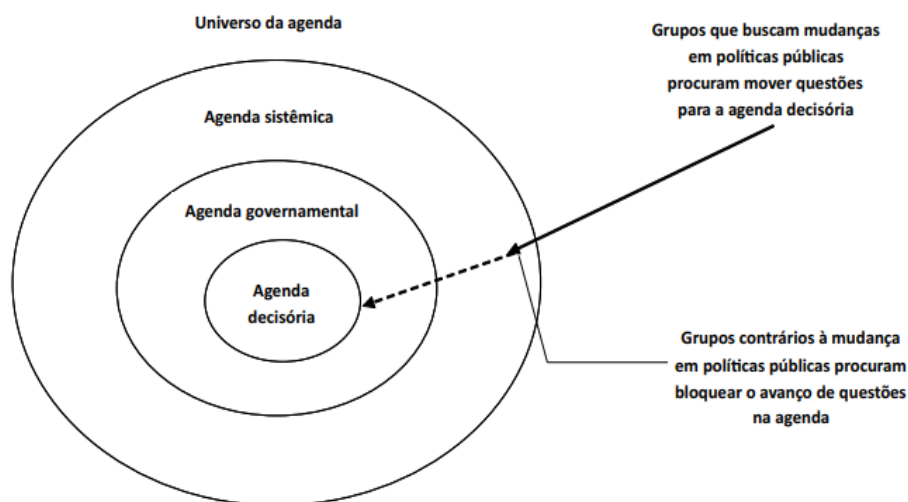
Alguns autores consolidaram referenciais teórico-metodológicos para o estudo sobre agendas políticas, os quais serão aqui expostos brevemente. Kingdon (1984) foi um dos primeiros a desmembrar o processo de construção da agenda, sendo compreendido entre: elaboração da agenda, especificação de alternativas, escolha de alternativas e implementação da decisão (VIANA, 1996). A formação de agenda, para Kingdon, também retrata o estágio pré-decisório, o primeiro do processo de política pública, sendo definido como “o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento” (CAPELLA, 2006, p. 26).

Principalmente dois modelos analíticos têm contribuído e sido mais utilizados para explicar a entrada e saída de temas das agendas políticas: o *Multiple Streams Model* (Modelo dos Múltiplos Fluxos) de Kingdon (1984), e o *Punctuated Equilibrium Model* (Modelo de

Equilíbrio Pontuado), de Baumgartner e Jones (1993). Apesar de terem foco na agenda, o nível de detalhamento do processo político colocado pelos dois modelos acabou sendo um referencial para o entendimento da produção de políticas públicas como um todo (CAPELLA; BRASIL; SUDANO, 2015).

O modelo de Kingdon, que foi inicialmente utilizado para analisar políticas de saúde e transporte do governo estadunidense, é uma abordagem que busca entender quais são os fluxos políticos, problemas ou questões que fazem parte da definição de uma agenda governamental, quais as alternativas formuladas para a tomada de decisão, e como todos esses fatores se inter-relacionam para promover mudanças. Conforme exibido na Figura 1, que caracteriza os níveis da agenda, o universo da agenda compreende a agenda sistêmica, em que são contempladas questões que chamam a atenção das autoridades governamentais; a agenda governamental propriamente dita, e por fim, a agenda decisória, na qual são travados os embates em torno dos temas propostos.

Figura 1 – Níveis de agenda política, segundo Kingdon (1984)



Fonte: Capella (2018, p. 30).

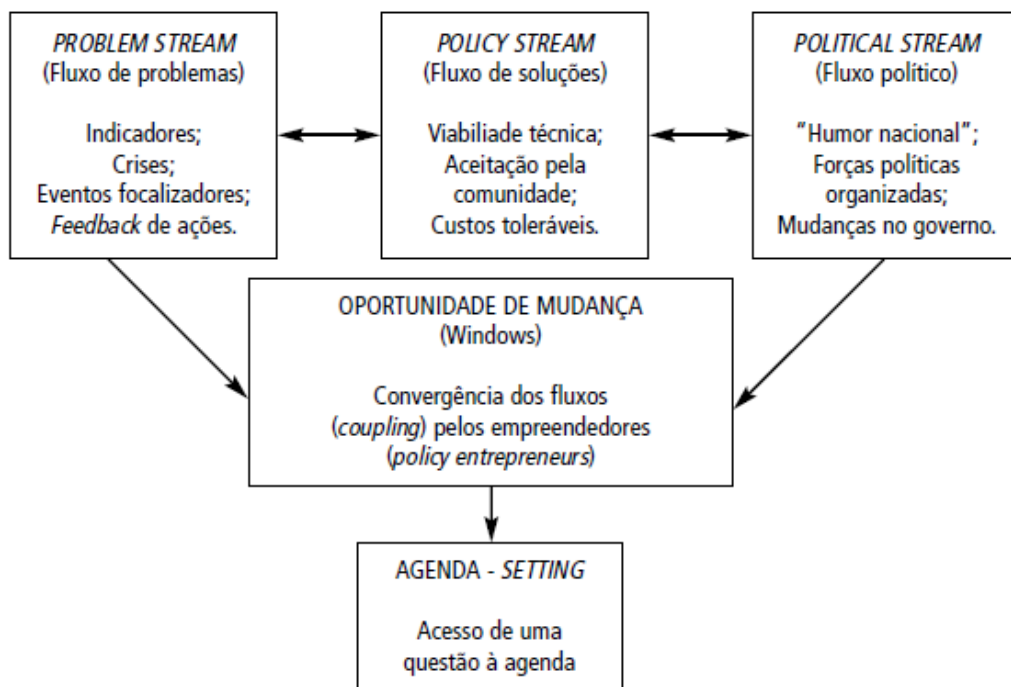
O *Multiple Streams Model* (Figura 2) é baseado em uma análise de um grande contingente de dados empíricos – principalmente, por meio de análise de documentos escritos e análise de conteúdo, mas também estudos de caso e entrevistas com membros do aparelho estatal –, que consistem em entender quando um tema desperta a atenção e o interesse dos formuladores políticos.

Os múltiplos fluxos são: os Problemas (*Problems*) – no qual se analisa de que forma os assuntos ou temas são percebidos pelos formuladores das políticas e passam a fazer parte da

agenda governamental; as Soluções ou alternativas (*Policies*) – nas quais é possível observar como as políticas são geradas, desde a influência dos especialistas de áreas como acadêmicos, pesquisadores, técnicos, assessores parlamentares e outros funcionários públicos, quanto à defesa de ideias em diferentes fóruns e arenas; e o contexto Político (*Politics*), em que a política é realizada por meio de negociação e barganha. Nesse contexto, há dependência de diversos fatores, como: humor nacional (*national mood*⁵), forças políticas organizadas (grupos de pressão), e as mudanças dentro do próprio governo, como de cargos, gestão e outros; além de mudanças fiscais, como as de ciclo orçamentário.

Em momentos críticos, como por exemplo mudanças eleitorais e no humor nacional, esses diferentes fluxos podem convergir, gerando uma oportunidade de mudança, ou janela de oportunidade (*policy window*), dando origem a mudanças na agenda governamental (VIANA, 1996; KINGDON, 1984).

Figura 2 – O modelo dos múltiplos fluxos, de Kingdon (1984)



Fonte: CAPELLA (2006, p. 32).

O modelo atribui bastante importância, principalmente, aos momentos críticos no fluxo político, que:

⁵ O humor ou clima nacional (*national mood*) pode ser caracterizado como “uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo” (CAPELLA, 2006, p. 29), levando, portanto, certos temas à tona na agenda e sendo percebidas pelos participantes do processo decisório.

[...] podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões. O início de um novo governo é, segundo Kingdon, o momento mais propício para mudanças na agenda (CAPELLA, 2006, p. 29).

Kingdon defende, a partir dessas bases conceituais, que a análise da agenda governamental não está baseada somente nos grupos de poder, influência, pressão e estratégia; mas também em outros aspectos como valores, ideias, interpretações e argumentação na escolha de alternativas. O autor destaca, por exemplo, a importância dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), que seriam indivíduos altamente influentes, dentro ou fora do governo, que identificam o surgimento das janelas de oportunidade, para promover a entrada de temas na agenda governamental (VIANA, 1996; MARQUES, 2013).

De acordo com essa abordagem, uma mudança de administração seria, provavelmente, a janela de oportunidades mais óbvia do sistema político. Também porque, para Kingdon, o Poder Executivo, e em especial a figura presidencial, concentram forte poder de agenda, além de favorecer a atuação dos empreendedores políticos (SOUZA, 2007; MENICUCCI; BRASIL, 2010; CAPELLA; BRASIL; SUDANO, 2015).

A literatura indica que a influência de alguns atores é fundamental na análise, em que podem existir os dois tipos de participantes: os visíveis, que podem ser o próprio Presidente, o Poder Executivo, altos escalões do governo, parlamentares, funcionários do Congresso, mídia, opinião pública, partidos políticos, grupos de pressão – como empresários de setores estratégicos, lobistas, integrantes de categorias profissionais, de associações de classe, entre outros; e participantes invisíveis – neste grupo, estariam os acadêmicos, pesquisadores, consultores, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, e outros membros da burocracia e serviço público. Os primeiros influenciariam diretamente na definição da agenda, e os demais as alternativas e soluções, atuando mais na parte de auxílio na decisão (VIANA, 1996; CAPELLA, 2006; SOUZA, 2007).

O modelo de Kingdon⁶ indica que o processo político não é resultado exclusivo da ação, seja positiva ou negativa, de grupos de interesse. Na verdade, “[...] as questões frequentemente

⁶ Zahariadis (2014) realizou algumas alterações ao modelo original de Kingdon, buscando, principalmente, a possibilidade de utilização do modelo para a compreensão do processo mais geral de produção de políticas, incluindo conexões com outras fases de políticas, como a implementação – rompendo, em parte, com a noção linear do ciclo de políticas públicas, noção esta que foi posteriormente criticada por vários autores (CAPELLA, 2018).

emergem por meio de um complexo conjunto de fatores, envolvendo, também, a participação de outros atores” (CAPELLA, 2006, p. 34).

Baumgartner e Jones (1993) produziram outro modelo de análise, o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), que busca compreender também como certas questões passam a ter um grau de importância política maior ou menor nas agendas. Em Kingdon e seu modelo de Múltiplos Fluxos, tal questão pode estar relacionada à janela de oportunidades, em situações de mudanças governamentais ou outros momentos críticos.

Uma das diferenças do *Punctuated Equilibrium Model*, de Baumgartner e Jones (1993), é o fato de ser um modelo para explicar o funcionamento das agendas tanto em períodos prolongados e de estabilidade, como também em momentos de rápidas e bruscas mudanças, chamadas de *punctuations* (MARQUES, 2013; MENICUCCI, 2018). Assim, o processo de constituição da política pública é visto por meio de períodos de alternância entre estabilidade/instabilidade. Existiriam longos períodos de estabilidade, cujas mudanças políticas acontecem de forma lenta e incremental, assim como de interrupções com mudanças rápidas (*punctuations*). Em outras palavras,

Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda. Este modelo, segundo os autores, permite entender porque um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas (SOUZA, 2007, p. 77).

O modelo de Equilíbrio Pontuado encontra similaridades com o de Múltiplos Fluxos de Kingdon (embora não em todos os aspectos, mas com algumas distinções claras⁷), e inclusive têm complementado o modelo de Kingdon em relação à necessidade de análise da dinâmica das instituições no processo de definição de agenda (*agenda-setting*).

A contribuição desses modelos está na busca de evidenciar quais são as diferentes variáveis a serem consideradas na construção de políticas pela ação governamental – os problemas, as soluções e alternativas do jogo político, tendo sido utilizada em diversas áreas do conhecimento e diferentes contextos institucionais e políticos, para a explicação de mudanças em políticas públicas. Nesse aspecto, um levantamento de Calmon e Costa (2007), que buscou quantificar, naquele momento, o estado da arte da produção nacional sobre agenda

⁷ O comparativo entre os dois modelos é o objeto de análise em Capella (2006).

governamental e políticas públicas⁸, identificou trabalhos nas áreas de Ciência Política, Gestão Social e Trabalho, Administração, Ciências Sociais, Sociologia, Educação, Comunicação, Saúde Pública e Serviço Social.

No entanto, cabe ressaltar, conforma aponta Locks (2014), que é preciso ter cautela nesse tipo de análise, pois modelos como o de Kingdon (e outros) foram construídos com base em sistemas políticos internacionais, sendo, portanto, bastante diversos em relação ao do Brasil. A teoria tem sido readaptada e até mesmo aprimorada a partir de sua aplicação prática e as particularidades de cada país. Na análise de políticas e importação de modelos teóricos, de qualquer vertente, cabe sempre considerar as condições locais (atores, instituições, constituição e especificidades históricas do Estado) de produção de políticas.

Frey (2000), há duas décadas, já atentava para as particularidades da análise de políticas no plano nacional, considerando o uso de diferentes dimensões de análise:

Levando em conta a instabilidade e fluidez das estruturas institucionais e dos padrões político-administrativos de países em desenvolvimento [...] como é o caso do Brasil, podemos concluir que nesses países, mais ainda do que em democracias consolidadas, a '*policy analysis*' deve focar os fatores condicionantes das políticas públicas – '*polity*' e '*politics*' dando ênfase na sua dimensão processual, a fim de poder fazer justiça à realidade empírica bastante complexa e em constante transformação. A integração de elementos da análise de estilos políticos e do neoinstitucionalismo no quadro da '*policy analysis*' parece pois imprescindível, se quisermos compreender a complexidade e a dinâmica dos campos de investigação em questão (FREY, 2000, p. 251).

Ainda pensando o caso brasileiro, Menicucci (2018) reconhece que é um desafio analisar o recente cenário de processos de mudanças políticas pós-2016, a partir da ocorrência do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Para a autora, seria necessário compreender a conjuntura crítica dada a partir de uma ruptura institucional, e as diversas reformas políticas advindas desse processo (sociais, econômicas, e trabalhistas), na qual faz algumas indagações:

Eventos políticos externos a políticas específicas (golpe jurídico-parlamentar, ou golpe político, ou *impeachment* de uma presidente eleita recentemente, dependendo do viés analítico) são favoráveis a desequilíbrios institucionais, favorecendo a mudança de políticas, como seria uma hipótese alicerçada no institucionalismo histórico? [...]

Ou esses eventos provocariam a conjunção de vários fluxos a partir de uma janela de oportunidade propiciada pelo *impeachment*, a qual seria aproveitada por determinados empreendedores de políticas situados em diversos âmbitos (entre os especialistas, entre opositores ao governo, entre parlamentares, ou

⁸ Os autores destacam também que a busca gerou o retorno de muitos trabalhos que trazem a palavra agenda no título ou interior do trabalho, mas sem teorização a respeito do conceito, ou seja, a palavra é utilizada de forma ampla e/ou genérica (CALMON; COSTA, 2007).

entre grupos de interesse) para colocar na agenda suas propostas “inovadoras”? (MENICUCCI, 2018, p. 53).

Por fim, a autora ressalta que um dos maiores desafios nas pesquisas que envolvem as metodologias relacionadas à análise de políticas públicas está na escolha de modelos adequados para analisar o caso brasileiro, no qual existe consenso na literatura sobre o enfraquecimento do sistema democrático à época (2018), sendo parte de uma ampla e intensa crise institucional.

Como visto, a análise de políticas não se restringe apenas ao esquema do ciclo de políticas – que, aliás, é uma ferramenta que sofreu críticas. A literatura aponta que o debate atual em torno das análises das políticas públicas envolve uma mescla de perspectivas teóricas de diversas orientações e correntes, como as teorias pós-positivistas e pós-estruturalistas, pluralistas, oriundas das teorias feministas, entre outras. Os modelos de Kingdon e Baumgartner e Jones são um exemplo da diversificação teórica surgida nesse escopo, ao considerar por exemplo aspectos exógenos, como a conjuntura e humor nacional, e o papel de fatores objetivos e subjetivos em torno das ideias, valores e imagens políticas. Mas há também outras diversas perspectivas que ganharam destaque desde então.

Em torno de perspectivas pós-estruturalistas e pluralistas, as análises têm procurado construir suas bases em um esquema multidimensional e híbrido, envolvendo não apenas as questões relativas ao Estado, mas o contexto sociopolítico, as instituições e os atores, e outros fenômenos do campo ideacional e cognitivo, considerando as diferentes influências sociais, políticas, culturais e simbólicas, como narrativas, discursos, representações, valores, crenças, entre outros (SOUZA; LEITE; MACEDO, 2020).

Os métodos de análise de políticas foram buscando aperfeiçoamento em relação aos primeiros referenciais institucionalistas históricos, que sofreram críticas por dar ênfase e buscar explicações em variáveis exógenas às políticas e instituições:

Ao buscar superar análises comparativas estáticas, uma geração de pesquisadores tem produzido um conjunto de sensíveis transformações analíticas e conceituais, incluindo novos conceitos, categorias analíticas e mecanismos causais para compreender a mudança de forma mais apropriada, reduzindo a ênfase causal nos fatores exógenos e superando os limites dos modelos centrados na estabilidade. Essas inovações recorreram a um conjunto de fatores endógenos e dinâmicos das instituições, o que equivale a maior importância analítica ao conflito e aos desequilíbrios que decorrem de choques de ideias, preferências, valores e interesses dos atores (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 179).

Nessa lógica, as metodologias de análise de políticas foram passando de um modelo linear, racional, tecnicista e quantitativo, e estadocêntrico, para vertentes que buscaram entender cada vez mais outros aspectos, incluindo os subjetivos, inerentes à construção das políticas. Entram em evidência, por exemplo, as questões relacionadas ao estudo do texto, narrativa, linguagem e discurso, trazendo a visibilidade de outras vozes que também integram e participam do processo político (BOWE; BALL; GOLD, 1992; MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011; SECCHI, 2014).

A utilização da metáfora da chamada caixa de ferramentas, oriunda da área de Ciências Sociais, preconizada por Foucault e Deleuze, corresponde à necessidade de, muitas vezes, integrar diferentes correntes teóricas e categorias analíticas, para compreender e entender o objeto real a ser estudado. Nesse sentido, a caixa de ferramentas é um recurso que seria adaptável a cada pesquisa, evitando a escolha de apenas uma teoria que seja capaz de comportar uma explicação totalizadora do fenômeno analisado (SOUZA; LEITE; MACEDO, 2020). Segundo os autores, na área de políticas públicas, o emprego de mais de uma teoria e/ou métodos têm crescido nas pesquisas recentes.

1.1.4. Análise de políticas educacionais: a contribuição de Stephen Ball

A utilização de esquemas e referenciais analíticos de diversas áreas para entender as políticas públicas é crescente também nos trabalhos de pesquisa no campo da Educação, ainda que essa interlocução ainda seja bastante restrita, no que tange à articulação entre metodologias oriundas das Ciências Sociais, da Ciência Política e das Políticas Públicas, e as que vem sendo desenvolvidas ou aplicadas no campo da educação. Tal interlocução poderia ser considerada benéfica para ambos os campos investigativos (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011).

Aqui, é importante mencionar que existe uma discussão sobre epistemologia, método e teoria na análise de políticas educacionais. A política educacional por vezes é considerada como objeto de estudo, mas também pode ser considerada enquanto um campo acadêmico-científico em constituição.

Na América Latina, as discussões sobre Política Educacional enquanto campo começaram a surgir entre as décadas 1950 e 1960, cuja incorporação foi sendo realizada em grades curriculares e programas de pesquisa de cursos de formação de professores de nível superior, como Política e Administração Educacional (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011).

A pesquisa sobre Política Educacional vem se configurando como um campo de investigação distinto, contudo, ainda em trajetória de consolidação. Nota-se que o campo ainda carece do emprego de referenciais analíticos consistentes, e inclusive da ampliação de uma interlocução com outras perspectivas teóricas, metodológicas e epistemológicas, autores e publicações internacionais, o que poderia trazer, inclusive, novas perspectivas teórico-metodológicas para o campo, sendo construído a partir da diversidade teórica (TELLO, 2012, 2013).

No Brasil, as pesquisas no campo de Política Educacional têm sido realizadas principalmente em três diferentes frentes: 1) desenvolvimento de referenciais analíticos por meio dos quais as políticas podem ser analisadas e interpretadas; 2) análise de um conjunto de questões relacionadas às políticas; e 3) análise crítica de uma política específica. No primeiro item, apresentam-se diversos modelos e perspectivas teóricas de análise, de vertentes variadas: marxistas, estruturalistas, pós-estruturalistas, pluralistas, feministas, nas quais são privilegiadas perspectivas macro ou microcontextuais (BALL; MAINARDES, 2011, p. 11).

Jacomini e Silva (2019) analisaram a produção acadêmica sobre o tema nos programas de pós-graduação em Educação no Brasil no período de 2000 a 2010, e identificaram que os trabalhos analisados evidenciam as dificuldades de fragmentação teórica e epistemológica, além da preocupação com a necessidade de enunciação de parâmetros, referenciais e método que orientam as pesquisas sobre tais temas, o que implica muitas vezes a limitações para sua consolidação enquanto um campo de saber.

Já de acordo com Ball (2011), algumas perspectivas mais comumente identificadas na análise de políticas educacionais são estudos de natureza teórica, com perspectivas mais amplas sobre mudanças no papel do Estado; rede de influências no processo de formulação de políticas; abordagens histórias das políticas educacionais; ou então, análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas.

Fato é que a investigação na área educacional foi requerendo, ao longo do tempo, a reformulação, adequação ou mesmo a criação de instrumentos de pesquisa cada vez mais pertinentes a questões epistemológicas próprias da área, captando relações objetivas e subjetivas no processo político e dando maior ou menor dimensão a certos aspectos; elementos que só foram compreendidos, muitas vezes, a partir dos achados em pesquisas educacionais aplicadas, no próprio espaço escolar.

A concepção relacionada ao tipo de educação (e de quem parte) se faz sempre presente no fluxo da política, e inclusive nas demandas e expectativas que extrapolam seu próprio espaço. Na educação superior, por exemplo, qualquer intervenção política deve considerar a

relação com questões de governança, autonomia e liberdade acadêmica; dos valores da educação, do ensino, da pesquisa, e da função social das universidades; a perspectiva de educação enquanto bem público; entre outros fatores (GILL; SAUNDERS, 1992). O exercício de análise exige que sejam apresentados tais posicionamentos teóricos e epistemológicos, o que torna cada vez mais importante a consolidação desse campo.

Uma das referências que se consolidou para a análise de políticas educacionais é a do sociólogo britânico Stephen Ball. Em Ball (1994) e Bowe, Ball e Gold (1992), o autor propôs, a partir de uma interlocução com outros campos das ciências sociais, o que pode ser considerado um método de pesquisa em políticas, o *policy cycle approach*, cuja criação, aplicação e especificidades estão voltadas principalmente para a análise de políticas educacionais. O método tem sido utilizado em diversas pesquisas nacionais e internacionais, enquanto ferramenta para compreender a trajetória de construção e efetivação de políticas (MAINARDES; GANDIN, 2013; ROSA, 2013).

Ball é um autor que possui estudos difundidos no campo da Educação desde os anos 1980, a partir de contribuições da sociologia política e da análise de discurso de base foucaultiana, cujas investigações principais focaram os efeitos de reformas educacionais e implementação de currículos nacionais no Reino Unido, em um contexto mais amplo de Reforma do Estado. Posteriormente, em estudos mais recentes, o autor passou a debruçar-se também na análise de novas formas e modalidades de convergência de políticas e governança, e da privatização de serviços públicos educacionais em diversos países, em perspectiva global (BALL, 2001, 2004, 2019; ROSA, 2013).

Sua produção pode ser localizada mais próxima da perspectiva pós-estruturalista, ou seja, que enfatiza a ação dos sujeitos e a fluidez do poder nas relações, considerando sua posse por diferentes agentes ligados à política. Além disso, a obra de Ball busca destacar a importância de analisar textos, discursos e narrativas, considerando a conjunção entre poder e conhecimento. Contudo, ao longo do tempo o autor acabou expandindo sua metodologia de análise para outras vertentes teóricas, a partir de referenciais que considera ontologicamente flexíveis e epistemologicamente pluralistas (MAINARDES; MARCONDES, 2009; MAINARDES, FERREIRA e TELLO, 2011).

O autor reconhece e considera a utilização de um esquema analítico como o ciclo de políticas, mas ressalta que a referência do ciclo deve ser vista enquanto um método de análise, e não a própria explicação ou ferramenta para realizar apenas uma descrição das políticas e do próprio processo político (BALL, 1994).

Nesse sentido, essa abordagem de ciclo de políticas (*policy cycle approach*) é realizada a partir do pressuposto de que o ciclo não é necessariamente linear, nem sequencial, compreendendo a política enquanto uma trajetória não-contínua. A “abordagem da trajetória capta as formas pelas quais as políticas evoluem, se modificam e decaem ao longo do tempo e do espaço, assim como as suas incoerências” (BALL, 2006b, p. 21). A política deve sempre ser vista enquanto objeto, processo e resultado. Ou também como mudança, transformação e continuidade (BALL, 2008).

A abordagem é reconhecidamente flexível, e epistemologicamente pluralista, englobando uma gama de conceitos e inter-relacionamento de teorias (BALL, 2006b), o que segundo o autor, é uma necessidade em evidência, em oposição ao empirismo descritivo e às explicações únicas totalizantes, sem perder, contudo, a busca pela coerência na combinação de teorias:

Considero que o inter-relacionamento de teorias, que McLennan (1996) chama teorização combinada (em contraposição à adicionada), provê uma fonte rica de conceitos para interpretar o processo político e os efeitos da política como forma de se mover além do óbvio, de criar ligações e fomentar relações para ligar nossos registros descritivos (BALL, 2006b, p. 24).

A abordagem do ciclo de políticas de Ball encontra elementos tanto da teoria marxista (que enfatiza o funcionamento e papel do Estado e suas relações com o capital, e dos macroprocessos), quanto da perspectiva pluralista (de influência, pressão, interesses, conflitos, barganhas, etc.), além de ter influências da teoria foucaultiana – na perspectiva da análise dos microprocessos e da importância do discurso e a linguagem enquanto conjunção entre poder e conhecimento.

Nessa perspectiva, as reflexões e ferramentas de análise propostas por Ball (e alguns de seus colaboradores) mostraram-se úteis enquanto referencial teórico-metodológico para as análises de políticas educacionais, já que, além de terem sido oriundas de pesquisas realizadas na prática do cotidiano escolar, também:

[...] destacam a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatizam os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local [...] e a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006, p. 49).

Não obstante o anterior, uma das principais preocupações da análise multiteórica para o entendimento das políticas públicas é que seja feita uma leitura não enviesada, e não ingênua

do processo político, tanto na perspectiva de utilizar exclusivamente apenas grandes ou pequenas teorias – ou mesmo uma única explicação teórica – para sua investigação⁹. A análise caracteriza-se pelo uso de diferentes teorias e conceitos, considerando a necessidade de compreender as questões políticas tanto em nível macro (sistemas educacionais e políticas educacionais), quanto também em nível micro (das pessoas, percepções, ações sociais e experiências) (BALL, 2006a). Nas palavras do próprio autor, retomando a metáfora da caixa de ferramentas:

[...] in the analysis of complex social issues — like policy — two theories are probably better than one. Or to put it another way, the complexity and scope of policy analysis — from an interest in the workings of the state to a concern with contexts of practice and the distributional outcomes of policy — preclude the possibility of successful single theory explanations. What we need in policy analysis is a toolbox of diverse concepts and theories¹⁰ (BALL, 2006a, p. 10).

Em Ball (2002) e Maguire e Ball (2007), por exemplo, os autores elaboraram uma análise que privilegia elementos mais subjetivos da política, em especial a dimensão do discurso, a partir do qual políticas são construídas dentro e ao redor deles, para entender a posição do professor em políticas reformistas no Reino Unido e nos Estados Unidos. O estudo permitiu entender o papel e o propósito pensado e articulado nessas políticas para o profissional docente, compreendendo muitas vezes o professor como *policy subject* e *policy actor* (sujeito e ator da política) ao mesmo tempo, e o significado dessa relação na performatividade e outros aspectos, como o trabalho e a autopercepção (BALL, 2002; MAGUIRE; BALL, 2007).

Os autores identificaram diferenças discursivas entre as reformas escolares dos dois países, por meio do contraste sobre a participação ativa do docente na reforma/reestruturação, enquanto sujeitos construtores da política, ou se eram apenas envolvidos em etapas posteriores, apenas em seus resultados, sendo inclusive responsabilizados pelo fracasso no sistema.

⁹ Em entrevista, Ball discutiu a polarização de escolha entre grandes explicações totalizantes e teorias menores (*big or small theories*): “[...] esperava-se que você assumisse uma identidade acadêmica – que era mostrada em sua escrita – com base em algum tipo de compromisso teórico. Então, você podia ser um neomarxista, ou simbólico interacionista ou feminista. Eu não acho que isso seja mais um corte tão claro. Essas expectativas não são tão fortes, e muitos pesquisadores sentem-se desconfortáveis em identificar-se com uma única posição teórica. Contudo, isso significa que é importante ter algum grau de reflexividade sobre as decisões que você faz em relação à pesquisa, aos dados, à escrita. O que é importante é adquirir e desenvolver um conjunto de ferramentas teóricas que funcionem, que sejam úteis, que tenham poder em relação àquilo que você está tentando entender” (MAINARDES, 2015, pp. 167-168).

¹⁰ “[...] na análise de questões sociais complexas – como a política – duas teorias provavelmente são melhores do que uma. Ou, em outras palavras, a complexidade e o escopo da análise de políticas – desde um interesse no funcionamento do Estado até uma preocupação com contextos da prática e os resultados distributivos de políticas – excluem a possibilidade de explicações bem-sucedidas por uma teoria única. O que precisamos na análise de políticas é uma caixa de ferramentas de diversos conceitos e teorias” (tradução nossa).

Segundo o autor, a busca por tentar entender a organização escolar, levou à identificação de algumas categorias de análise em comum, como: conflitos, diversidade de objetivos, ideologia, poder, participação, representação e controle. Contudo, essas não foram categorias prévias, e sim, que emergiram durante a análise dos documentos e informações sobre as reformas educacionais: “*the issues and patterns evident in the data dictated the structure and the course of the analysis*”¹¹ (BALL, 1987, p. 5).

Ao mesmo tempo, há uma preocupação de recontextualizar os objetos no panorama mais amplo, ou seja, quais as implicações do fenômeno para a reforma e reestruturação do sistema educacional, buscando a articulação ao contexto macrosocial. Portanto, não se trata de realizar uma oposição entre as análises macro e micro, ou de polarizar a discussão sobre analisar as políticas via a supervalorização da *estrutura* ou *agência* como explicação para os processos políticos (MAINARDES; GANDIN, 2013; ARAÚJO; CUNHA, 2019).

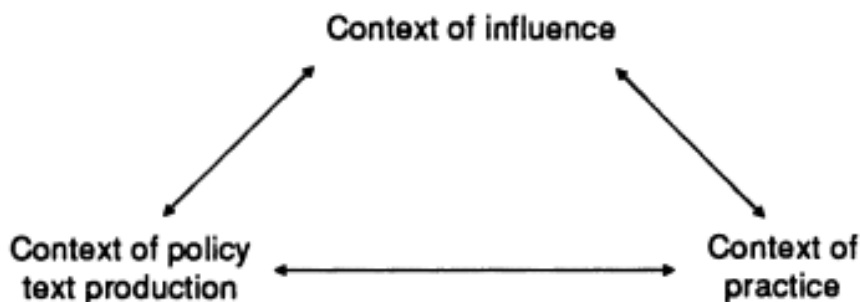
Voltando à *policy cycle approach* aplicada às políticas educacionais (para a qual foi necessário fazer a contextualização de seus pressupostos metodológicos), a primeira discussão sobre essa abordagem está exposta em Bowe, Ball e Gold (1992), na qual os autores tratam da questão da implementação do Currículo Nacional na Inglaterra e no País de Gales, a partir do ano de 1988. Ao analisar o fato, os autores propuseram entender o processo político a partir de uma noção de ciclo contínuo, dividido em três dimensões: política proposta, política de fato e a política em uso¹². Posteriormente, os autores sofisticaram esse esquema analítico, pois as três dimensões não contemplariam outros aspectos necessários para a análise do processo de fazer política.

Posteriormente, foi apresentado um esquema analítico mais desenvolvido e ainda menos preocupado com a linearidade, pensando na política enquanto trajetória, ainda composto por uma abordagem de ciclo, mas envolvendo três dimensões chamadas de: Contexto de Influência, Contexto da Produção de Texto e Contexto da Prática. A Figura 3 ilustra a não-linearidade do esquema analítico, apresentando os três contextos, respectivamente, com sua denominação em inglês: *Context of influence*, *Context of policy text production* e *Context of practice*.

¹¹ “os problemas e padrões evidentes nos dados ditaram a estrutura e o curso da análise” (tradução nossa).

¹² A política proposta referia-se à política oficial, desde as intencionadas pelo governo e burocracia estatal, mas também nas outras arenas nas quais as políticas emergem. A política de fato estaria mais relacionada aos textos políticos e legislativos que dão forma material às políticas propostas, para que sejam colocadas em práticas. E a política em uso referia-se a discursos e práticas oriundos de diversos atores, a partir do processo de implementação das políticas (MAINARDES, 2006, p. 49).

Figura 3 – Contextos do processo de formulação da política (*contexts of policy making*), de Bowe, Ball e Gold (1992)



Fonte: BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 20.

Nessa abordagem, faz-se muito presente a ideia de que a política “não é um documento, mas sim uma entidade social que se movimenta e se modifica; enquanto se move, modifica coisas e espaços; conseqüentemente, vai sendo mudada por coisas e mudando coisas” (LIMA; SOUZA; LUCE, 2018, p. 3).

A política é vista enquanto um processo, interacional e instável, no qual os diferentes contextos se inter-relacionam, mas também possuem cada um suas próprias características, permeados pela necessidade de identificação das principais arenas políticas de ação (que podem ser públicas ou privadas), dos atores, das disputas e compromissos entre os grupos de interesses (MAINARDES, 2006; BALL, 2002, 2008).

O primeiro contexto, denominado de Contexto da Influência, está mais relacionado à fase em que a política pública normalmente é iniciada, também em relação à tomada de decisões e como certas questões entram nas agendas. Os grupos de interesse fazem a disputa nas arenas, e os discursos políticos são construídos, inclusive sobre o conceito de educação que os permeia: “[...] *it is here that interested parties struggle to influence the definition and social purposes of education, what it means to be educated*¹³” (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 20).

Nesses processos, contextos ou arenas, que podem se dar em momentos prévios e no presente da formulação, os principais agentes estão ligados, individualmente ou em redes, ao governo, aos partidos políticos, ao processo legislativo, entre outros. Nesse momento, os principais conceitos e discursos são estabelecidos, os quais recebem apoio de alguns segmentos e são desafiados por reivindicações de outros, como nas arenas públicas de ação, ou por exemplo, nos discursos das mídias de massa. Em relação às arenas, há um conjunto de arenas

¹³ “É aqui que as partes interessadas se mobilizam para influenciar a definição e os objetivos sociais da educação, o que significa ser educado” (tradução nossa).

públicas mais formais, como comitês, conselhos, órgãos nacionais, e arenas privadas, nas quais as reuniões de grupos representativos podem também ser locais de articulação de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Além disso, considera-se que podem existir não apenas influências nacionais, mas também de outras agendas e organizações globais e internacionais, na formulação de políticas públicas em contexto nacional e local. Ball (2008) observou a influência, por exemplo, dos organismos multilaterais como Banco Mundial (BM), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização Mundial do Comércio (OMC) e União Europeia (UE) não apenas na ação direta e indireta em políticas educacionais nacionais, mas também o fato de tais organizações terem sofisticado sua atuação política, inclusive em redes, para reorganizar o pensamento e as prioridades educacionais, procurando harmonizar e convergir seus discursos políticos, apesar de serem confrontadas por diversos fatores e agentes locais de cada país. Por isso, Ball (2004) busca ressaltar que tais ações globais, que possuem o intuito de influenciar a agenda política localmente nos países, não realizam tal processo de forma imposta, mas sim, passam por processos de disputa, negociação e resistência entre os formuladores das políticas e os atores envolvidos no processo de implementação local.

Ainda no Contexto da Influência, deve-se ter atenção à fragmentação de sistemas sociais em grupos de interesse, cada um com seus objetivos particulares, cujo estudo trata da interação desses diferentes grupos de interesse e dos processos de conflito, em que cada grupo tenta ganhar vantagem em relação ao outro, em torno de negociações, barganhas, trocas. Faz parte da micropolítica analisar o interesse dos atores, e que o conflito seja uma dimensão importante da política – o que faz muito sentido no plano educacional, nas disputas em torno da concepção de educação (BALL, 1987).

O próximo contexto é o da Produção do Texto, em há uma relação simbiótica com o contexto anterior (da Influência). Contudo, a Produção do Texto está mais ligada à formulação de políticas, na qual são produzidos os textos que efetivamente representam a política em sua materialidade, ou seja: documentos legais, oficiais, políticos, discursos e pronunciamentos (presenciais, na mídia ou em redes sociais), inclusive formais ou informais (comentários, vídeos, panfletos, etc.), e outros diversos tipos de narrativas que articulam as ideias relacionadas às políticas públicas, como por exemplo, o amplo papel da mídia na construção dessas narrativas junto à população.

Nessa perspectiva, os textos representam a política, mas não são a política em si (BOWE; BALL; GOLD, 1992; SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). Os textos são “[...] resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da

produção de textos competem para controlar as representações da política” (MAINARDES, 2006, p. 52).

Embora a análise da influência possa evidenciar elementos da articulação de interesses, valores e ideologias, os textos das políticas são comumente formulados em uma linguagem do chamado bem público geral, calcados em razões políticas, muitas vezes inclusive populistas. É nesse sentido que os textos não são a política, mas representam a política (BOWE; BALL; GOLD, 1992). Isso afeta inclusive a forma como a política é implementada, já que “[...] *many of those towards whom policy is aimed rely on these secondhand accounts as their main source of information and understanding of policy as intended*¹⁴” (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 21).

A análise da política enquanto texto pode ajudar a identificar e compreender as novas referências discursivas de diferentes atores (representantes da sociedade civil, gestores, parlamentares, etc.) no campo das políticas educacionais. Os textos nada mais são do que representações codificadas de maneiras complexas do embate e das intenções entre os interessados:

[...] os textos são produtos de múltiplas influências e agendas, e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas, e apenas algumas vozes são ouvidas. Assim, a análise de documentos de políticas não é algo simples, mas demanda pesquisadores capazes de identificar ideologias, interesses, conceitos empregados, embates envolvidos no processo, vozes presentes e ausentes, entre outros aspectos (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157).

Nas arenas de formulação, as representações são codificadas de modo complexo, enquanto disputas, compromissos, interpretações e reinterpretações da autoridade pública; e posteriormente são recodificadas na prática, via interpretações e significados dados pelos atores, segundo suas histórias, influências, experiências, habilidades, recursos e contexto, de modo igualmente complexo. Vale mencionar, entretanto, a desigualdade no jogo de forças, pois se os autores das políticas não podem controlar a sua interpretação, esses autores também realizam os esforços necessários para afirmar o controle e buscar assegurar uma leitura

¹⁴ “[...] muitos daqueles a quem a política se dirige contam com esses relatos de segunda mão como sua principal fonte de informação e compreensão da política conforme pretendido” (tradução nossa). Os autores ressaltam que, muitas vezes, a comunidade escolar não lê os documentos legais da política (leis, decretos, portarias, etc.), e sim, acabam implementando-a na prática a partir de outras fontes: “políticas são intervenções textuais na prática, mesmo sem serem, necessariamente, lidas em seu contexto legal” (BALL, 2002, p. 23).

enviesada de tais políticas. Daí a necessidade de compreensão do contexto de produção, e da intenção daqueles que formulam as políticas.

A linguagem da política pode ser aqui entendida não apenas como linguagem em si mesma, mas como a política tende a privilegiar certas racionalidades, ideias, valores, o senso comum, construir verdades, certas agendas de grupos de interesse e seus porta-vozes, e excluir outras. As políticas criam regimes de verdade, nas quais seus vocabulários são parte da criação de suas condições de aceitação e representação, como por exemplo, a construção ideológica de que certas políticas são inevitáveis ou necessárias. Nesse processo, o papel de intelectuais políticos e da mídia pode exercer grande influência no estabelecimento de credibilidade e veracidade para as políticas (BALL, 2008).

Tal processo envolve a análise de documentos formais e informais no que tange à compreensão de: relações de poder envolvidas em sua produção, os sujeitos autores e influenciadores, as redes de influência, e o confronto desses textos com outros textos políticos em concomitante circulação, ou seja, como a política educacional interage e é influenciada por políticas de outros campos e segmentos (MAINARDES; GANDIN, 2013; SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005). Nesse sentido,

[...] policy texts are rarely work of single authors or a single process of production. [...] The texts are the product of compromises at various stages (at points of initial influence, in the micropolitics of legislative formulation, in the parliamentary process and in the politics and micropolitics of interest group articulation)¹⁵ (BALL, 2006a, p. 11).

[...] practice and the ‘effects’ of policy cannot be simply read-off from texts and are the outcome of conflict and struggle between ‘interests’ in context¹⁶ (BALL, 2006a, p. 14).

A análise dos textos pode passar pelo uso de diferentes ferramentas e materiais, como a análise de documentos oficiais, textos, discursos, depoimentos, material de imprensa, material publicitário, entre outros, tanto utilizando técnicas de análise de conteúdo, como também utilizando análise de discurso (ROSA, 2013).

A noção de política enquanto discurso também está reside na problematização da política em seu conjunto, ou seja, do exercício de poder através de uma produção de verdade e

¹⁵ “[...] textos de políticas raramente são trabalhos de autores únicos ou de um único processo de produção. [...] Os textos são produto de compromissos em várias etapas (na influência inicial, na micropolítica da formulação legislativa, no processo parlamentar e nos processos políticos e micropolíticos de articulação dos grupos de interesse)” (tradução nossa).

¹⁶ “[...] a prática e os ‘efeitos’ da política não podem ser simplesmente lidos em textos e são o resultado do conflito e luta entre ‘interesses’ no contexto” (tradução nossa).

de conhecimento. Os discursos tratam do que pode ou não ser dito ou pensado, mas também sobre quem, quando, onde e com qual autoridade pode falar. Um desses exemplos, na educação, é a proliferação de discursos científicos, normativos e hierarquizantes para a resolução dos (considerados como) problemas da área: imposição de regimes de normas, disciplina, produtividade, mensuração objetiva da qualidade do ensino, uso eficiente de recursos. Torna-se necessário reconhecer nas políticas traços dos discursos dominantes, como as evidências já conhecidas do neoliberalismo e da teoria do gerenciamento dentro das políticas sociais (BALL, 2002).

Apesar de estar no plano dos microprocessos, é importante ressaltar que a dimensão do poder não é subjugada. Para Ball, um dos perigos que reside na análise é o de considerar como efeitos das políticas somente a sua materialidade e seus resultados (*outputs*), e menos as consequências sociais e disputas geradas no próprio processo. O poder não é necessariamente uma dimensão fixa e previamente estabelecida, pois também, ao ser testado durante o processo, pode ser um resultado. É nesse sentido que muitas vezes as políticas produzem efeitos, e não somente resultados.

Em textos mais recentes, Apple, Ball e Gandin (2010) e Ball (2019) discutem outros elementos das mudanças no papel do Estado e no processo político que possuem relação com a educação, aplicando por exemplo o conceito de *heterarchies* (heterarquias), ou seja, mudanças na arquitetura de governança que criam novas arenas de influência, planejamento, tomada de decisão e ação política. Tais espaços se diversificaram e se ampliaram, ainda que possam, inclusive, ser considerados dentro de uma análise dos Contextos de Influência e de Produção de Texto.

Um exemplo dessa sofisticação é a atuação de grandes *players* mundiais nas políticas públicas de educação, como corporações multinacionais (*Pearson, McKinsey, Microsoft, News Corporation*, entre outras), além de atores que buscam se estabelecer a partir de um *modus operandi* ligado a relações e parcerias (*partnerships*), no qual atuam por meio, por exemplo, de fundações filantrópicas globais. Tais fundações são um movimento que se destaca, justamente, no contexto de desestatização de economias e de transformação no setor público. Chamados de agentes de desenvolvimento, esses novos atores estariam remodelando o espaço educacional e a forma como a educação é representada e entendida localmente, e no limite, o que significa ensinar e aprender.

Um desses exemplos surge a partir da análise de Ball (2019) sobre mudanças nas políticas educacionais na Índia, a partir do papel dos *serial entrepreneurs* e *angel investors*, que interferem preferencialmente via empresas *startups* no país. A Índia, ao se tornar um ambiente

político receptivo e propício para reformas educacionais, constituiu uma janela de oportunidades políticas. É cada vez maior o papel de fundações filantrópicas multinacionais, fundos de investimento internacionais, e da interferência de empresas de tecnologia no setor educacional, como o exemplo da influência exercida pela *Michael and Susan Dell Foundation (MSDF)*, que apesar do objetivo principal ser a filantropia, possui o intuito alegado de transformar os sistemas educacionais nas cidades e países que opera.

O autor sugere que esses atores estão mudando a concepção de educação na Índia, para uma forma de *edu-business*, num contexto em que reformas/transformações políticas, investimentos e ações sociais se misturam: “*Reform creates a future of profit opportunities, both at the general level in a shift from state to private provision and the concomitant commodification of education, and at the substantive level*¹⁷” (BALL, 2019, pp. 37-38).

Também é crescente o papel de influência de *think tanks* (instituições que reúnem grupos de especialistas), institutos e fundações nas decisões políticas. Nota-se cada vez mais a complexidade de redes envolvendo poder, capital, ideias, valores e influência nas arenas de discussão. Pelo menos duas transformações foram identificadas: uma nas formas de governança, e outra, na identidade e interesse dos participantes nos processos de governança (APPLE; BALL; GANDIN, 2010, p. 164). Novamente, a análise do tipo estadocêntrica de políticas públicas não parece ser suficiente para compreender tais aspectos da política educacional, uma vez que a relação do Estado com as políticas educacionais vem se alterando continuamente, em que este pode ser um interlocutor, um espectador, ou facilitador, mas nem sempre possui o papel mais ativo e importante nas transformações do sistema educacional (BALL, 2019).

Por fim, o último contexto na abordagem de ciclo de políticas de Ball é o Contexto da Prática, que está relacionado à implementação da política, seus efeitos e consequências na prática – inclusive, se tal política alcançou ou não os objetivos (ou intenções) esperados inicialmente, e de que forma se estabeleceram as relações de disputa e de poder em torno desse processo. A partir desse diagnóstico, poderão ocorrer mudanças e reformulações de seu desenho.

Nessa abordagem, o próprio ato de implementação de uma política pode recriá-la, por ser um processo sujeito a diferentes interpretações dos profissionais que atuam no contexto da efetivação da política no cotidiano. Mais recentemente, para aperfeiçoar essa análise, Braun,

¹⁷ “As reformas criam um futuro de oportunidades de lucro, tanto no nível geral em uma mudança do estado para o fornecimento privado e na concomitante mercantilização da educação, quanto no nível substantivo” (tradução nossa).

Ball e Maguire (2011) desenvolveram o conceito de *Theory of Policy Enactment* (Teoria da Atuação) para analisar o papel de diferentes atores políticos nos processos de recontextualização e recriação de políticas na prática, constituindo-se assim não só como atores, mas também como autores nos rumos concretos da política, refutando a ideia ou conceito de implementação sem contestação ou interpretação, ou a homogeneização desse processo, na perspectiva de que todas as políticas possuiriam um efeito *top down* (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BRAUN; BALL; MAGUIRE, 2011; MAINARDES, 2006, 2018).

A Teoria da Atuação, portanto, é uma sofisticação analítica em torno do Contexto da Prática. A questão norteadora para seu surgimento partiu de uma situação verificada sobre como as políticas educacionais eram colocadas em prática pelas escolas públicas secundárias, e como seus atores (professores, estudantes, gestores) apresentavam e representavam o processo, indicando que os atores envolvidos dificilmente configuravam uma posição de meros reprodutores das políticas, mas sim peças ativas na sua implementação (BRAUN; BALL; MAGUIRE, 2011). A partir da situação concreta das políticas nas escolas, pôde ser evidenciado o *gap* entre os textos legais e as ações cotidianas (ROSA, 2013).

Os autores utilizaram o termo *enactment* (atuação) no sentido teatral, na maneira como as políticas são postas em cena, buscando referências sobre a apresentação, representação, interpretação e ressignificação dos atores e das políticas de diferentes maneiras, conforme explicou Ball em entrevista:

[...] a pessoa que põe em prática as políticas têm que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de *atuação*, a efetivação da política na prática e através da prática. É quase como uma peça teatral. Temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa. E este é um processo de interpretação e criatividade e as políticas são assim (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305, grifo dos autores).

Tal perspectiva procura fugir do escopo das análises mais simplistas e objetivas sobre a implementação de políticas, em que “[...] há uma tradição firmemente arraigada de pesquisa de implementação que interpreta a política como um processo hiperracional e linear, em cujo ‘final’ encontramos ‘falhas’ de implementação” (MAINARDES, 2015, p. 165).

Ainda em relação à atuação, esta não diz respeito somente aos seus atores ou espaços de instituição, mas à não-linearidade e aos diferentes tipos de implementação:

[...] we see policy enactments as a dynamic and non-linear aspect of the whole complex that makes up the policy process, of which policy in school is just one part. Policies 'begin' at different points and they have different trajectories and life spans, some are mandated, others strongly recommended or suggested¹⁸ (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012, pp 6-7).

Ball chegou a incorporar ao seu esquema analítico de ciclo de políticas outros dois contextos que mereciam ser investigados: o Contexto dos Resultados (efeitos) e o Contexto da Estratégia Política. Contudo, posteriormente, o autor e seus colaboradores reconheceram que esses contextos faziam parte também dos Contextos da Influência e da Prática, não sendo necessário desmembrá-los.

O Contexto dos Resultados ou Efeitos está diretamente ligado ao da prática: busca-se uma análise conjugada às questões de justiça, igualdade/desigualdade e liberdade individual (temas que são objeto de preocupação de Ball em seus trabalhos), face aos impactos da implementação da política pública. Nessa perspectiva, “[...] a ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada” (MAINARDES, 2006, p. 54).

Por fim, o Contexto da Estratégia Política busca fornecer uma análise mais aprofundada sobre possíveis estratégias de redesenho da política, considerando seus efeitos sociais, políticos e econômicos, e novas disputas em torno de sua reformulação.

Em entrevista a Avelar (2016), Ball sintetizou três aspectos chave em relação à sua proposta de análise de políticas públicas educacionais, o que contribui para a consolidação de referenciais metodológicos para o campo. Os aspectos são: a análise que considera a dimensão textual e do discurso; a análise via ciclo de políticas e os contextos; e a relação (e diferenças) entre texto e ação prática.

A análise de políticas deve adaptar-se ao contexto a ser investigado e aos objetivos da pesquisa, e não o contrário. Apesar de a metodologia de Ball possuir grande ênfase e preocupação com o Contexto da Prática, da qual derivaram inclusive as sofisticações da análise, como a Teoria da Atuação, nem todas as três dimensões do ciclo (seus contextos) precisam ser investigadas de forma sequencial.

Por fim, Ball (1997, 2011) discutiu sobre alguns métodos de análise observados em políticas educacionais produzidas nos últimos anos, exemplificando o binarismo entre elas. O

¹⁸ “[...] vemos as atuações nas políticas como um aspecto dinâmico e não linear de todo o complexo que compõe o processo político, do qual a política na escola é apenas uma parte. As políticas ‘começam’ em pontos diferentes e têm trajetórias e durações diferentes, algumas são obrigatórias, outras fortemente recomendadas ou sugeridas” (tradução nossa).

Quadro 1 evidencia esses contrastes, como por exemplo: uma pesquisa orientada pelas políticas, ou orientada pelas práticas (como tais políticas se transformam durante sua instituição); ou então, em situações nas quais o foco está em pesquisar singularmente uma política, em vez de focar em níveis múltiplos, já que o foco em uma política pode ser confortável, mas intencionalmente desvia a atenção de outras políticas que podem atuar/influenciar na mesma agenda; ou ainda, a situação em que há uma oposição entre um nível singular de análise e um nível múltiplo, que permita capturar as dinâmicas da política entre os níveis, no sentido de trajetória.

Quadro 1 – Métodos de análise identificados nas pesquisas em política educacional por Ball (2011)

a) Desenho e escopo	
Orientado pelas políticas	Orientado pelas práticas
Focos múltiplos	Foco singular
Níveis múltiplos	Nível singular
Temporal	Atemporal
Global/local	Nacional/geral
Focos ligados	Destacados, separados
b) Envolvimento total	
Contexto rico	Contexto não produtivo
Conceitualmente ‘profundo’	Contexto ‘sem profundidade’
c) Ética da pesquisa	
Justiça social	Eficiência social
Crítico	Incorporado
d) Políticas das pessoas	
Dotadas de voz	Silenciadas

Fonte: BALL (2011, p. 35).

A política das pessoas diz respeito à inclusão das vozes dos atores e participantes das políticas. Trata-se de considerar, para além dos efeitos das políticas em coletivos sociais abstratos, de capturar a complexa interação de identidades, interesses, coalizões e conflitos dentro dos processos de instituição de políticas. Em outras palavras, “[...] *by thinking about*

what sort of people and 'voices' inhabit the texts of policy analysis, we also need to think about how we engage with the social and collective identities of our research subjects¹⁹”.

Assim como o ciclo de políticas formulado por autores do campo de políticas públicas, também as abordagens de autores de orientação pós-estruturalista, com foco na análise de microcontextos, atores e discursos, como a abordagem de Ball e seus pressupostos teórico-metodológicos sofreram críticas. Mainardes (2006, 2018) revisitou algumas das principais críticas realizadas, pontuando que essa abordagem de ciclo de políticas fornece instrumentos analíticos para a análise da trajetória das políticas públicas, mas que complementarmente a essa ferramenta, outras teorias mais específicas podem (e devem) ser empregadas para análises em questão, a depender da natureza do objeto de pesquisa e de sua investigação, além de incorporar outros referenciais teóricos que subsidiem a análise da temática que está sendo investigada (MAINARDES; STREMEL, 2015).

O desafio levado ao pesquisador é significativo, uma vez que pressupõe escolhas claras de concepções epistemológicas e políticas que guiam o estudo, além de sua explicitação durante o processo de pesquisa. Também, uma das preocupações relacionadas a essa perspectiva de análise é fugir de metodologias que utilizem o ciclo de políticas enquanto ferramenta metodológica que busque um posicionamento acrítico, ou neutro em relação ao processo político (MAINARDES; GANDIN, 2013, p. 156).

Segundo Lima, Souza e Luce (2018), o levantamento bibliográfico de teses e dissertações que utilizaram as metodologias de Ball e seus colaboradores(as) para a análise de políticas totalizou 170 produções acadêmicas no Brasil, com predominância quase absoluta nos programas de pós-graduação em Educação, e em Estudos de Linguagem, Letras, Sociologia e Saúde Pública.

Apesar de o levantamento indicar que a maioria das pesquisas que utilizaram a referência de Ball sejam sobre análise de políticas de currículo escolar, de avaliação e gestão da educação básica, e sobre formação de professores e trabalho docente (temas próximos às pesquisas do próprio autor), existiam cerca de 16 pesquisas acadêmicas, entre dissertações e teses, em análise de políticas de educação superior a partir desse referencial teórico-metodológico.

Os temas vão desde a análise de textos e discursos políticos de grupos da sociedade civil influentes em arenas do processo político, como a agenda empresarial de representantes do setor

¹⁹ “[...] ao pensar sobre que tipo de pessoas e 'vozes' habitam os textos de análise de políticas, também precisamos pensar sobre como nos envolvemos com as identidades sociais e coletivas de nossos sujeitos de pesquisa” (BALL, 2011, p. 36).

privado que influencia o rumo das políticas educacionais; da análise de políticas locais e regionais, como a expansão do segmento público federal via Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) em alguns *campi* e o processo de interiorização da educação superior no país; sobre as políticas públicas de educação a distância Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Universidade para Todos (ProUni); e políticas que sofreram impactos inter-regionais e internacionais, como a instituição do Projeto *Alfa Tuning* América Latina em universidades brasileiras (ARRUDA, 2011; SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011; MELLO, 2010; ROSÁRIO, 2013; PUZIOL, 2017).

Por fim, retoma-se que a leitura dos principais referenciais de análise sobre políticas públicas mostra a quantidade de caminhos múltiplos e multiteóricos que podem ser adotados para compreender melhor esses processos, o que alude à noção da chamada caixa de ferramentas exposta durante o texto. Para esta pesquisa, considera-se que o estudo dessas múltiplas abordagens foi fundamental para uma melhor compreensão de como funciona o processo político, e das complexidades inerentes à análise de políticas, em especial, dos dilemas envolvidos nas políticas educacionais, fazendo as escolhas mais pertinentes ao objeto.

A partir do aprofundamento na perspectiva de análise de políticas educacionais de Stephen Ball, a seção seguinte traz a definição dos procedimentos metodológicos, tanto na organização da estrutura de pesquisa, quanto na estratégia de delimitação de fontes, documentos e variáveis a serem observadas.

1.2. Procedimentos metodológicos da pesquisa

O desenho desta pesquisa foi definido de forma a investigar seu objeto utilizando procedimentos majoritariamente qualitativos, mediante análise documental e de dados estatísticos, obtidos a partir de fontes secundárias.

O percurso básico do desenvolvimento foi: 1) levantamento bibliográfico dos temas pertinentes à pesquisa; 2) revisão dos referenciais teóricos e metodológicos, que orientaram a escolha dos critérios, métodos e fontes para análise; 3) levantamento documental e de dados estatísticos; e 4) categorização, análise do conjunto de informações e interpretação dos resultados.

A pesquisa bibliográfica inicialmente se debruçou em análises sobre os conhecimentos anteriores produzidos sobre a educação superior brasileira nos períodos pertinentes às políticas escolhidas, ou seja, do ProUni e do Fies, englobando os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, bem como as produções e pesquisas que já tenham sido realizadas sobre

os governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro, buscando identificar explicações ainda não existentes e aspectos não investigados (YANG; MILLER, 2008). Tais levantamentos bibliográficos auxiliaram na elaboração dos Capítulos 2 e 3 desta tese.

A pesquisa bibliográfica baseou-se nas seguintes fontes: 1) Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); 2) Google Acadêmico; 3) *Scientific Electronic Library Online* (SciELO); 4) Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); e 5) Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). As palavras-chave (combinadas) utilizadas na pesquisa foram: educação superior, ensino superior, política pública, agenda, ProUni, Fies, Governo Lula, Governo Dilma, Governo Temer, Governo Bolsonaro.

A próxima etapa consistiu na escolha de referenciais teóricos e metodológicos que fossem apropriados ao objeto a ser investigado, e que puderam guiar os procedimentos de coleta de dados, categorização e análise dos resultados.

A leitura sobre os principais modelos analíticos em políticas públicas, exposta na primeira seção deste Capítulo 1, tornou possível perceber que existem diferentes formas e níveis de investigação, envolvendo uma variedade de perspectivas teóricas.

A escolha dos pressupostos metodológicos foi calcada no contexto a ser investigado e aos objetivos da pesquisa, e não o contrário. Ocorreu a compreensão do processo de definição da agenda, esta que pode ser entendida enquanto um momento em que diferentes grupos e/ou agentes participam e disputam interesses, estratégias e preferências diferentes, no processo de formulação das políticas públicas, além de ser possível identificar os principais temas pautados ou que se tornaram objeto de atenção e/ou preocupação governamental, conforme discutido por Kingdon (1984), além de outros elementos explicativos das políticas públicas, que foram úteis para delinear os caminhos possíveis para a pesquisa.

Contudo, a compreensão mais específica das mudanças nas políticas de educação superior levou a enfatizar como escolha de lente analítica as perspectivas colocadas por Stephen Ball e seus colaboradores sobre análise de políticas educacionais, mais especificamente o *policy cycle approach* e a abordagem de Contextos da Política: de Influência e de Produção de Texto²⁰ (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994, 2002, 2006, 2018, 2019), tornando-se ferramentas para definir como observar (e o que observar) nas mutações da agenda e do processo político.

²⁰ O Contexto da Prática, que compõe o trio dos Contextos da Política de Ball e seus colaboradores, não foi utilizado de forma recorrente na análise desta tese, que trata de transformações políticas muito recentes. Justamente, o Contexto da Prática está mais relacionado à fase da implementação da política, seus efeitos e consequências na prática, e possíveis mudanças e reformulações de seu desenho.

Neste trabalho, a análise foi baseada no Contexto de Produção do Texto das políticas, ou seja, no processo de formulação, os textos e documentos formais e informais que representam sua materialidade, a partir de valores e narrativas que são interpretados e reinterpretados; e no Contexto de Influência, ou seja, a interação e as disputas nas arenas políticas dos diferentes grupos de interesse, envolvendo atores/agentes, forças políticas, valores, concepções, negociações e estratégias.

Conforme o próprio autor pontua, tornou-se necessária ao longo do caminho, ainda, o emprego da chamada caixa de ferramentas (BALL, 2006a, 2006b) para interpretar o processo político e as variáveis a serem consideradas para seu entendimento, evitando explicações únicas e totalizantes. A abordagem de Ball, não somente na conceituação do *policy cycle*, mas também em discussões mais recentes, considera que para analisar o processo político faz-se necessário observar perspectivas tanto dos macroprocessos, quanto dos microprocessos.

A escolha de utilizar principalmente tais referenciais se dá, também, pela importância dessa abordagem para a consolidação de um campo de pesquisa em análise de políticas educacionais, ao destacar a natureza complexa e as controvérsias envolvendo a leitura desse tipo de políticas, na qual costumam ocorrer disputas ideológicas sobre os objetivos da educação (BALL, 1994, 1997, 2006b).

Segundo a literatura, alguns elementos relevantes no processo político, conforme apontaram Souza (2007), Kingdon (1984) e Ball (2019), são: os principais atores e agentes, tais como a figura presidencial, secretários de Estado, ministros, chefes de conselhos, a burocracia do governo, os empreendedores políticos; o Poder Legislativo, em especial senadores e deputados; as disputas e os principais grupos de interesses, como entidades representativas dos movimentos sociais, dos estudantes, e trabalhadores dos setores público e privado; comunidade acadêmica e consultores; e envolvendo as instituições (órgãos do governo, entidades representativas setoriais e organismos internacionais multilaterais), entre outros. Vale destacar que os atores podem ser representados por indivíduos, grupos estabelecidos formalmente, associações e outras formas de atuação conjunta.

Todos esses elementos podem ser observados no âmbito da arena de discussão da educação superior no Brasil, conforme pontua Nunes (2007), que deve ser compreendida em sua dimensão e complexidade relativa ao processo político, sendo:

[...] o conjunto de instituições de educação superior, os órgãos governamentais, os corpos docente e discente, seus representantes sindicais, patronais e de empregados, o aparato jurídico que os sustenta, as entidades de representação profissional que participam ativamente da política do setor, a

relevante representação política através de muitos deputados federais e senadores, o que fundamenta a sua análise como uma verdadeira arena de políticas públicas (NUNES, 2007, p. 137)

O levantamento bibliográfico indicou, também, que na análise deve ser considerado que podem existir fatores de influência endógenos e exógenos, relacionados à conjuntura econômica e política nacional e internacional, incluindo momentos críticos de ruptura e crises político-institucionais, que podem criar janelas de oportunidade para as transformações políticas.

Assim, no Quadro 2, está apresentada a organização, em termos metodológicos, das dimensões de análise da pesquisa, estruturada principalmente a partir das dimensões dos Contextos da Política de Ball. As dimensões não são lineares, e sim, inter-relacionadas.

Quadro 2 – Dimensões da análise do objeto de pesquisa

Dimensão do processo político	Principais questões para identificação	Principais questões analisadas
Contexto da Influência (definição, tomada de decisão, formulação)	<ul style="list-style-type: none"> • Arenas de discussão política • Atores/agentes - representações públicas e privadas • Grupos de interesses • Estratégias/disputas/negociações • Influências internacionais/globais na esfera nacional/regional/local • Conjuntura política e econômica (aspectos macro e externos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Macro e microprocessos ligados às mudanças no processo político • Aspectos complexos e contraditórios na formulação das políticas educacionais
Contexto de Produção do Texto (formulação das políticas)	<ul style="list-style-type: none"> • Marco legal e normativo das políticas instituídas • Principais temas e assuntos pautados (e ausências) • Ideologias, valores, concepções sobre educação 	<ul style="list-style-type: none"> • Fatores de estabilidade ou transformação: influências e existência de janelas de oportunidades

Fonte: elaboração própria com base em Bowe, Ball e Gold (1992); Ball (1987, 1994, 2006a, 2008); Nunes (2007); Kingdon (1984), Souza (2007).

A análise de aspectos do Quadro 2, pela compreensão da política instituída, e da influência dos atores, instituições e interesses, foi realizada a partir de análise documental e de conteúdo, que consistiu em três fases: 1) pré-análise: definição e seleção dos documentos relativos às políticas de educação superior; 2) exploração do material, constituição de *corpus*, classificação, ordenamento e tratamento das informações; e 3) análise de conteúdo e interpretação dos resultados.

Em termos de recorte temporal, a pesquisa foi estruturada em uma análise que engloba o período de 2016 a 2022, ou seja, compreendendo desde o início do governo Temer, em agosto de 2016, até o final do governo Bolsonaro, em dezembro de 2022.

Nos marcos do Contexto de Produção de Texto (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994, 2002), e buscando identificar quais temas se destacaram na agenda política, a pesquisa foi iniciada a partir de um levantamento dos atos normativos instituídos sobre educação superior no âmbito do Governo Federal, no período destacado. Os atos normativos são leis, medidas provisórias, decretos e decretos legislativos.

O material legislativo foi buscado por meio de palavras-chave (educação superior, ensino superior, educação, ciência, tecnologia, universidade) em diversos repositórios para tentar cobrir todo o arcabouço legislativo, em âmbito federal: do Governo Federal (Legislação da Presidência da República; LEXML – Rede de Informação Legislativa e Jurídica; Câmara dos Deputados e Senado Federal); e nos *websites* de entidades representativas do setor privado, principalmente a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), que contém repositórios do material legislativo. Não foram considerados atos normativos ainda em tramitação (projetos de lei, por exemplo). Também é importante ressaltar que a coleta dos atos normativos não abrangeu políticas de pós-graduação.

O levantamento resultou em 99 atos normativos cujo conteúdo versa direta ou indiretamente sobre a educação superior, e sua análise está apresentada no Capítulo 3. Conjugado ao levantamento bibliográfico do que já havia sido produzido sobre algumas dessas medidas, a análise indicou diversas tendências sobre as políticas de educação superior, entre elas, destacaram-se as alterações ligadas às políticas de acesso e permanência, por ainda terem sido pouco estudadas e aparecerem nas duas agendas governamentais. Nesse sentido, o levantamento serviu também para delimitar o recorte da pesquisa, em torno da análise de duas políticas que foram alvo de alterações nesse período: o Programa Universidade para Todos (ProUni), e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

Um importante apontamento de Leher (2004) orientou os próximos passos de pesquisa, pois ressaltou, mais uma vez, que a política não é feita somente de sua materialização textual, ou seja, o que está reproduzido nos atos normativos. É importante considerar que:

[...] ainda que necessário, não basta elencar, classificar, hierarquizar e catalogar projetos de lei, medidas provisórias, decretos e portarias. É preciso apreender as suas conexões com as grandes orientações das políticas governamentais (LEHER, 2004, p. 869).

Coincidindo com o que Bowe, Ball e Gold (1992) assinalaram, a tradução de uma política educacional em legislação produz, na verdade, um texto, que representa a política, mas não é a política em si. Tal processo demanda a capacidade do pesquisador em identificar ideologias, interesses, embates e conflitos, além das vozes presentes e ausentes (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011). As políticas são também valores, prescrições, possibilidades e impossibilidades, construções de verdade ou interditos.

A partir disso, estabeleceu-se uma lista de atores/agentes cuja identificação e análise são relevantes para a investigação do processo político: o(a) Presidente; membros do Poder Executivo da área educacional; altos escalões ligados ao governo na área educacional; burocracia do governo ligada a órgãos públicos educacionais; consultores, acadêmicos, assessores convidados; parlamentares e outros atores ligados ao processo legislativo; forças políticas organizadas em grupos de interesse e pressão – como entidades representativas da educação superior do setor público e privado, lobistas, e representantes de entidades de movimentos sociais²¹ (estudantis e sindicais) –, pesquisadores acadêmicos e consultores, e organizações internacionais, fundações, institutos e *think tanks*, entre outros.

Da parte governamental, recorrendo a diversas fontes de informação, além dos próprios atos normativos, foram coletados outros documentos (planos de governo, mensagens presidenciais, discursos, pronunciamentos, entrevistas), atas, relatórios e outros registros dos principais espaços de negociação política, como audiências públicas nas casas legislativas. Tais fontes estão sintetizadas no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 – Lista de fontes documentais governamentais coletadas na pesquisa – 2016 a 2022

Atos normativos/determinações legais em âmbito federal sobre educação superior	Outros documentos (busca por conteúdo sobre educação superior)
<ul style="list-style-type: none"> • Emendas Constitucionais • Leis Federais • Decretos e Decretos Legislativos • Medidas Provisórias • Exposições de Motivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Mensagens ao Congresso Nacional dos Presidentes • Planos de Governo dos Presidentes • Discursos e pronunciamentos oficiais dos Presidentes e Ministros de Educação

²¹ Existem muitas definições sobre o que são e como atuam os movimentos sociais. Aqui, foram entendidos como grupos ou agentes que desenvolvem “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas”, que atuam por pressão direta ou indireta (GOHN, 2011, p. 335), sendo selecionados para a investigação da presente pesquisa as representações dos movimentos sindicais e estudantis, pela observação prévia de sua participação nas arenas de discussão de interesse das políticas de educação superior.

<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios Parlamentares • Atas de Audiências Públicas referentes aos atos normativos e à educação superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda de Reuniões dos Ministros do MEC • Relatórios de Planejamento Estratégico do MEC
--	--

Fonte: elaboração própria.

A coleta de informações resultou um *corpus* documental de: a) documentos escritos relativos à Presidência da República: dois Planos de Governo; 852 discursos; 22 pronunciamentos; 281 entrevistas; cinco Mensagens ao Congresso Nacional; b) legislação instituída sobre a educação superior: 99 atos normativos, sendo 39 leis federais; nove decretos legislativos; 41 decretos; e dez medidas provisórias. Além disso foram analisados dois Relatórios de Planejamento Estratégico do Ministério da Educação e a agenda de reuniões de dirigentes do MEC. O detalhamento sobre tais documentos analisados foi exposto no Capítulo 3.

Os documentos governamentais relativos à Presidência foram extraídos dos *websites* do Congresso Nacional (Biblioteca da Presidência da República). Com relação aos discursos, entrevistas, pronunciamentos e mensagens ao Congresso, pela grande quantidade de textos disponíveis (mais de 500 para cada presidente), foi utilizada adicionalmente a técnica de *webscrapping*²² para coleta de dados, de forma a extrair o material textual em formato de banco de dados, posteriormente analisados em planilhas do *software Microsoft Excel*, pelo método de buscar as menções realizadas à educação superior, com as seguintes palavras-chave: educação superior, ensino superior, MEC, graduação, ciência, tecnologia, ProUni, Fies, financiamento, universidade.

Também ocorreram quatro pedidos à Lei de Acesso à Informação entre abril e maio de 2022, sendo três da transcrição de discursos, pronunciamentos e entrevistas dos Ministros da Educação e dos Secretários da Educação Superior no período entre agosto de 2016 a março de 2022. As transcrições não foram cedidas, contudo, o MEC enviou uma lista contendo *links* de *websites* em que foram divulgados discursos, entrevistas e pronunciamentos dos atores governamentais até a última data disponível. O quarto pedido foi a solicitação dos mesmos documentos dos Ministros da Economia (uma vez que, durante o levantamento, se percebeu grande protagonismo deste na assinatura dos atos normativos), porém, o acesso não foi concedido. Também vale mencionar que, devido ao período eleitoral das eleições presidenciais

²² *Webscrapping* é uma técnica que pode ser traduzida como raspagem de dados de páginas da *web*. Para esta tese, foi realizada a extração automatizada de dados de páginas dos *websites* do Governo Federal, convertendo-as em informações estruturadas (bancos de dados) no formato de planilhas *Excel*.

de 2018, os *websites* oficiais governamentais ficaram alguns meses sem divulgação desse tipo de conteúdo.

Os Planos de Governo foram analisados na íntegra buscando menções realizadas à educação e à educação superior, com foco nas políticas objeto da pesquisa (ProUni, Fies, educação, educação superior, ensino superior, financiamento, universidade). Os trechos em que ocorreu menção desses termos foram analisados e incorporados à pesquisa.

A agenda de reuniões dos Ministros da Educação e Secretários de Educação Superior foi obtida a partir do *website* do Ministério da Educação, cujos documentos são disponibilizados no formato de planilha *Excel*. Foram analisados considerando a data, a descrição e a lista de participantes, e pela busca por menções à educação superior e à participação de atores relevantes para essa arena de discussão.

Para a análise do conjunto dos 99 atos normativos, a primeira etapa foi transformar toda a legislação em documentos para análise (em formato de documento *Microsoft Word*), transferir os arquivos para o *software* de pesquisa qualitativa *NVivo*, desenvolvido pela *QSR International*, construindo assim o *corpus* textual de pesquisa.

A análise das informações contidas nos documentos foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme indicado por Bardin (2011), envolvendo a exploração do material (pré-análise, pela leitura fluida de cada um dos documentos), tratamento (codificação e sistematização), e por fim a construção de categorias de análise. A análise de conteúdo envolveu compreender o conteúdo manifesto e latente dos documentos, mas também, explicitar aspectos que não apareceram com tanta frequência, ou estavam ocultos nos textos.

Os documentos foram separados por categorias como: tipo de governo (Temer ou Bolsonaro), tipo de legislação (lei federal, decreto, decreto legislativo, medida provisória), foram categorizados em 12 temas principais relativos à educação superior²³, e 31 subtemas relacionados a estes. Adicionalmente, foram empregadas ferramentas de estatística descritiva do próprio *software NVivo* para análise complementar, como por exemplo a contagem de frequências, quantificando as categorias; e o uso do recurso de nuvem de palavras (*wordcloud*), ferramenta amplamente utilizada para análise de conteúdo, ao hierarquizar o número de ocorrências de palavras ou conceitos em um *corpus* textual, dando pistas sobre elementos centrais e padrões contidos.

²³ Acesso e Permanência, Avaliação, Regulação e Supervisão, Ciência, Tecnologia e Inovação, Educação a Distância (EaD), Financiamento Estudantil e da Educação Superior, Formação de Professores, Gestão de Órgãos Federais, Internacionalização, Orçamento, Pandemia, Planejamento, Regulamentação de Profissão.

Os procedimentos e categorias obtidos permitiram identificar quais temas apareceram mais ou menos na agenda de políticas para a educação superior em cada governo. Justamente, nesta pesquisa o objeto, questionamentos e o curso de investigação foram direcionados durante essa primeira análise de dados e informações, conforme pontuou Ball (1987) sobre o processo investigativo de análise de políticas.

A partir do recorte estabelecido das políticas a serem analisadas de forma mais aprofundada (ProUni e Fies), a pesquisa procedeu à análise do Contexto de Influência, realizando um mapeamento das manifestações ou posicionamentos dos principais atores/agentes (incluindo aqui o próprio governo), relativos à arena de educação superior, identificados por meio das revisões bibliográficas sobre a agenda governamental nos governos de Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. Tal detalhamento sobre a lista desses atores está apresentado nos Capítulos 4 e 5, que envolveram, principalmente: atuação de parlamentares e frentes parlamentares no Congresso Nacional; representações de entidades mantenedoras das instituições privadas de educação superior; e de entidades de classe, como as representações do movimento sindical de trabalhadores e dos movimentos estudantis. A investigação em torno das manifestações desses atores foi realizada mediante a consulta livre em seus *websites* e redes sociais por documentos formais e informais, publicações, notícias, notas e manifestos, ofícios, entre outros, acerca das políticas em questão, que foram lidos na íntegra e categorizados.

Para complemento analítico, foi desenvolvida uma estratégia de triangulação com dados quantitativos de fontes secundárias sobre indicadores relacionados às políticas públicas de educação superior, e mais especificamente, sobre a operacionalização do ProUni e do Fies, a saber: dados do orçamento público e de subsídios governamentais; da oferta e demanda de educação superior; estatísticas sobre a oferta de bolsas do ProUni e de contratos de financiamento pelo Fies, entre outros, preferencialmente em série histórica. As fontes de informação nesse caso foram a Secretaria da Fazenda do Tesouro Nacional, o Ministério da Educação, o FNDE, o INEP, o *website* de Dados Abertos o sistema de buscas de pedidos e respostas da Lei de Acesso à Informação do Governo Federal.

Uma ressalva metodológica importante refere-se ao fato de que esta pesquisa não almejou a compreensão de questões relacionadas aos bastidores do processo político, ou mesmo de outros atores/agentes que possam ter participado do processo político para além do que foi aqui investigado, pois está baseada em análise documental e de dados de fontes secundárias, ficando restrita ao que está disposto nesses documentos oficiais e/ou publicizados. Souza (2007) indica a presença de atores visíveis e invisíveis no jogo político, existindo dificuldade de identificá-los por completo, e assim como explicitado por Ball (2014), as disputas travadas

pelos grupos de interesse em busca de influenciar as decisões muitas vezes estão ocultas, nos bastidores da política, em relações de rede que podem ser opacas, constituindo trocas sociais informais.

Por fim, em termos de metodologia, considerou-se importante indicar as dificuldades encontradas durante o processo de pesquisa. Por exemplo, a investigação se deu majoritariamente baseada em fontes documentais. Na primeira pesquisa, sobre o conjunto de atos normativos (legislações sobre educação superior), foram enfrentadas dificuldades como a definição de critérios objetivos (palavras-chave) para busca nos *websites* que continham os repositórios legislativos, uma vez que o material legislativo não estava separado por tema na maioria dos casos. Ainda sobre os atos normativos, verificou-se a dificuldade de obter listagens de atos infralegais, como por exemplo, portarias instituídas por órgãos como MEC, INEP, SERES, SESu, entre outros. Nesse caso, a listagem desses documentos foi solicitada via Lei de Acesso à Informação, porém, sem sucesso.

Também por meio da Lei de Acesso à Informação, outra tentativa sem sucesso foram os pedidos de discursos, entrevistas e pronunciamentos transcritos dos Ministros da Educação e da Economia em ambos os governos (Temer e Bolsonaro), pois diferentemente do caso Presidencial, em que tais discursos estavam disponíveis no *website* da Biblioteca da Presidência da República, no caso dos Ministros não havia entrevistas organizadas e transcritas disponíveis para consulta. Ainda sobre os *websites* governamentais, outro ponto importante a destacar é que muitas pesquisas foram desempenhadas durante o período eleitoral em 2018, no qual foram retirados ou restringidos muitos conteúdos de suas páginas, sendo necessário retomar a pesquisa após esse período.

Na pesquisa documental dos demais atores/agentes (representações do setor privado, do setor público e de movimentos sociais), deve-se destacar a dificuldade em realizar pesquisas em seus *websites* e sistematizar tais informações, uma vez que na maior parte dos casos não há padrão ou organização das páginas por palavras-chave ou temas, ou mesmo os campos de busca são falhos. Em muitas das vezes, os posicionamentos e manifestações foram coletados a partir de fontes diversas (notícias, *clippings*, boletins, notas, ofícios) em uma busca livre pelas páginas. A pesquisa sobre o processo parlamentar (tramitação e apresentação de emendas na Câmara dos Deputados e Senado Federal) se mostrou outro desafio, pelo fato da organização dos arquivos não possuir um padrão cronológico, ou documentos que sistematizaram toda a tramitação, incluindo o resumo das emendas apresentadas, aceitas e rejeitadas, impondo desafios para a classificação e análise.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS DE LULA E DILMA (2003-2016)

O objetivo deste capítulo é trazer elementos da discussão sobre a agenda de políticas de educação superior, na trajetória desde o primeiro mandato do governo Lula até o segundo ano do governo Dilma (2003-2016). Embora não se pretenda exaustivo, tal levantamento foi necessário para realizar um balanço do que já foi produzido nesses temas, principalmente com ênfase nas políticas aqui analisadas, o Programa Universidade para Todos (ProUni), que surgiu em 2004 durante o governo Lula; e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que embora tenha sido originado em 1999, ganhou protagonismo na educação superior a partir de 2010, também durante seu governo.

A análise dessas políticas deve ser considerada no contexto mais amplo da agenda de políticas para a educação superior no Brasil pós anos 2000, marcada por um ciclo de transformações no âmbito público e privado, cujas ações mais destacadas foram a retomada de investimentos no segmento público federal, a instituição de políticas com o objetivo da facilitação do acesso e inclusão social, a instituição de uma lei de cotas nas instituições federais e a criação de um sistema nacional de avaliação, entre outras. Com a expansão do acesso, ao mesmo tempo, foi verificado um reforço à tendência de financeirização e oligopolização das Instituições de Educação Superior (IES) privadas, que consolidaram ainda mais sua presença no setor.

2.1. Os Governos Lula (2003-2010)

Uma grande mudança no cenário político ocorreu em 2002, ano em que foi eleito Luiz Inácio Lula da Silva para presidente, oriundo do Partido dos Trabalhadores (PT): uma vitória da oposição em relação ao governo anterior, e principalmente, a chegada do primeiro governo declaradamente de esquerda no país.

No programa de governo da Coligação Lula Presidente²⁴ direcionado à educação, intitulado Uma escola do tamanho do Brasil (2003), foram sinalizadas diversas intenções de mudança nos rumos das políticas de educação superior. O documento possuía tom crítico em relação ao modelo governamental anterior, baseado na expansão do setor privado, além de

²⁴ A Coligação Lula Presidente para as eleições de 2002 foi realizada entre os partidos: PT, Partido Liberal (PL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB).

sinalizar a necessidade de expansão via setor público (SGUISSARDI, 2006; TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015).

No primeiro mandato de Lula, três ministros passaram pela pasta da Educação: Cristovam Buarque, que ficou de 2003 a 2004, que de acordo com Aguiar (2016), pelo pouco tempo exercido no cargo, não imprimiu uma direção nas políticas educacionais; Tarso Genro, de 2004 a 2005, que saiu para presidir o Partido dos Trabalhadores; e Fernando Haddad, que já atuava como Secretário Executivo do Ministério da Educação (MEC) e assumiu o Ministério de 2005 a 2010, inclusive englobando o segundo mandato, e quem seria o maior definidor das políticas adotadas pelo governo Lula (AGUIAR, 2016).

Nos primeiros anos de mandato, ocorreu a prevalência de representantes da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) nos cargos das instâncias relacionadas à educação superior, como José Roberto Antunes dos Santos, Nelson Maculan e Ronaldo Mota na Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC. Já em 2008, Mota foi substituído por Maria Paula Dallari, advogada e assessora jurídica do MEC, rompendo com a sucessão de professores de entidades federais (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

O primeiro governo Lula ficou marcado por forte instabilidade política, devido a denúncias de corrupção que ficaram conhecidas como crise do mensalão, envolvendo diversos setores e atores do governo. Ainda assim, foram enviados projetos importantes para a educação básica, como o que deu origem ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)²⁵, e a estruturação do Programa Brasil Alfabetizado.

Na educação superior, um dos primeiros passos foi a instituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) em 2003, na gestão de Buarque, que ficou responsável pela análise da situação da educação superior e por apresentar, em cerca de 60 dias, um plano de ação de reestruturação e desenvolvimento das instituições federais, além de outros aspectos que tangiam o segmento como um todo. O relatório final se chamou Bases para o enfrentamento da crise emergencial das Universidades Federais e roteiro para a Reforma Universitária brasileira (MANCEBO, 2004).

Os precedentes ao projeto de mudanças para a educação superior engendrados no governo Lula estavam relacionados a um contexto do governo anterior, de Fernando Henrique

²⁵ O Fundeb é uma política instituída em 2007, que substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, constituindo um conjunto de fundos contábeis para promover o financiamento da educação básica, para realizar a distribuição e equalização de recursos para a organização e funcionamento das redes de ensino estaduais e municipais do país, além de recursos para o pagamento de profissionais do magistério.

Cardoso (FHC), que ficou oito anos no poder, em um momento de liberdade econômica e intensificação da privatização²⁶, que causaram um grande impacto na reestruturação desse nível de ensino no país, tais como: mudanças nos sistemas de avaliação e regulação, flexibilização da diversificação institucional, restrições na autonomia universitária e forte onda expansionista do setor privado, cujo *boom* se deu entre 1997 e 2003 (CHAVES, 2010; CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016; CUNHA, 2003, 2007; MARTINS, 2009; SGUISSARDI, 2008).

As diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) vigente à época (2001-2010) para a educação superior indicavam a necessidade de expansão da rede pública, e a melhoria da qualidade da educação privada. Além disso, a expansão das matrículas já apresentava sinais de esgotamento, dado o alto número de vagas ociosas, frente às baixas condições financeiras da população em custear mensalidades, em um contexto de deterioração do mercado de trabalho e do rendimento médio real dos trabalhadores (CARVALHO, 2006a, 2007; ABREU, 2010).

Assim, a efetivação das diretrizes governamentais gerou uma reorientação das políticas educacionais, sobretudo por iniciativas que induziram o fortalecimento do setor público, em especial das instituições federais, e uma série de políticas com vistas ao aumento do número de matrículas e maior inclusão social nesse nível de ensino, sob a égide das metas estabelecidas no PNE 2001-2010 (MARTINS, 2009; RISTOFF, 2013; GOMES; MORAES, 2012).

A seguir serão destacados alguns desses principais movimentos: na esfera pública, 1) o projeto de Reforma Universitária; 2) a expansão e reestruturação das Instituições Federais de Educação Superior (IFES); 3) a criação de um sistema nacional de avaliação, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e de um sistema de seleção nacional, o Sistema de Seleção Unificada (SiSU); e, na esfera privada, 4) a criação do Programa Universidade para Todos (ProUni); e 5) a reformulação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

2.1.1. Principais políticas de educação superior nos governos Lula: esfera pública

Um dos primeiros movimentos se deu, como resultado do diagnóstico elaborado pelo GTI, no mandato de Tarso Genro, na forma um projeto de Reforma Universitária, que teria versões de anteprojeto entre 2004 e 2006, entre elas, o Projeto de Lei n° 4.212/2004.

²⁶ A privatização, no caso da educação superior, não diz respeito à passagem direta de instituições públicas para instituições privadas. Existem pelo menos três movimentos complementares nesse sentido: fornecimento público com financiamento privado; fornecimento privado com financiamento público; fornecimento privado com financiamento privado (privatização total) (DOURADO, 2002).

A questão da Reforma Universitária já havia sido colocada em discussão durante o governo FHC, mas não encaminhada, sendo retomada na primeira gestão do governo Lula. De acordo com Martins (2009), o projeto, diferentemente do que ocorreu com a Reforma Universitária de 1968, foi debatido de forma ampla entre representantes da sociedade civil e a comunidade acadêmica. Uma das principais motivações era a de que certas questões precisavam de regulação, como a autonomia universitária e as instituições privadas, e eram necessárias medidas para aumentar a pertinência social da educação superior, como a promoção de maior acesso e assistência estudantil.

As discussões sobre o projeto, que tramitava na Câmara dos Deputados desde 2004, levaram um ano e meio, sendo objeto de negociação entre representantes da sociedade civil e agentes políticos²⁷. Foram apresentadas quatro versões do projeto de lei, mas a última, de 2006, nunca foi votada. Entre os estudiosos do tema, o projeto foi visto como polêmico, dividindo análises, e por isso, sua tramitação foi aos poucos se esvaziando (TRÓPIA, 2009; ABREU, 2010).

Todavia, enquanto os rumos desse nível de ensino eram discutidos amplamente com a sociedade brasileira, diversas políticas públicas referentes à educação superior já estavam sendo paralelamente implementadas ou em vias de, como o ProUni, o SINAES, a Lei de Inovação Tecnológica, a regulamentação para expansão da modalidade de Educação a Distância (EaD) e de parcerias público-privadas (MANCEBO, 2004; TRÓPIA, 2009).

Com efeito, boa parte dessas medidas ensaiadas no projeto de Reforma Universitária acabaria surgindo posteriormente, na gestão de Fernando Haddad no MEC. Já outros pontos mais delicados, principalmente os que envolviam termos orçamentários, não foram implantados, como a tentativa de regulação da entrada de capital estrangeiro nas instituições de educação superior privadas e mantenedoras, com a exigência de que 70% do capital próprio permanecesse no país.

No segmento público, foi notório o destaque exposto no primeiro Plano de Governo de Lula, da necessidade de expansão do setor público federal universitário. A retomada dos investimentos públicos na educação superior ocorreu logo no início, pelo Programa de

²⁷ Participaram da elaboração de propostas entidades como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), mantenedoras do setor privado, e entidades acadêmicas. Rodrigues (2007) mostra em seu estudo como a CNI participou ativamente das discussões sobre reforma da educação superior, apresentando propostas como a instituição de um marco regulatório na avaliação das IES e autonomia universitária, para possibilitar o desenvolvimento de pesquisa básica e aplicada voltada ao setor produtivo; aumentar oferta de educação superior tecnológica e perseguir padrões internacionais de educação.

Expansão Fase I, que preconizava a construção de novas instituições federais e o aumento e interiorização dos *campi* das já existentes.

A partir desse Programa, foram também realizados novos concursos públicos para o provimento de 7.668 vagas de docentes e 4.717 técnicos administrativos, somados a políticas de reposição salarial, demonstrando uma volta da valorização dos funcionários públicos universitários (CARVALHO, 2014). Também foi iniciada a reformulação da rede de educação profissional e tecnológica, pelo Decreto nº 5.225/2004, que previa a reorganização dos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (CEFETs).

No segundo mandato de Lula, de 2007 a 2010, seu plano de governo para a educação superior enfatizava, entre outras questões, o aprofundamento do processo de ampliação de vagas e melhoria da infraestrutura no setor público federal (TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015). De fato, seria no segundo mandato que ocorreriam as mudanças mais intensivas nesse segmento.

Um Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi estabelecido em abril de 2007, com um conjunto de 28 ações que buscavam nortear as ações do Poder Executivo para a educação naquele período, cuja principal marca seria a presença de uma visão sistêmica de educação. O PDE foi lançado em conjunto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007, para a regulamentação de um regime de colaboração entre municípios, estados e Distrito Federal, em torno de estratégias para a melhoria da qualidade da educação básica.

O documento do PDE indicava uma reordenação territorial das ações educacionais, em especial a União, que seria responsável pelo desenvolvimento regional e a minimização de desigualdades, e “com isso, o Ministério da Educação transformou-se no principal agente promotor da igualdade da educação nacional e houve uma federalização da responsabilidade da educação” (ABREU, 2010, p. 136).

Nesse âmbito, a segunda fase das ações do governo federal se deu por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096/2007 e que teve vigência até 2012. O Programa possuía como objetivo a ampliação da rede pública de educação superior federal, em termos de número de vagas, redução da evasão, e de aperfeiçoamentos na infraestrutura acadêmica e pedagógica. Todas as universidades federais do país aderiram ao programa naquele momento, ainda que com discussões e conflitos (ABREU, 2010).

O número de Universidades Federais criadas²⁸ durante o governo Lula foi de 14, passando de 44 para 58, com cerca de 126 novos campi. O número de matrículas na rede federal passou de cerca de 583,6 mil em 2003 para 938,6 mil ao final de 2010, uma expansão de 61%, com forte crescimento observado em especial após 2007 (BRASIL, 2004, 2011a).

Uma das metas indicadas no Reuni era que 30% das novas vagas a serem criadas ou incluídas em IES federais deveriam ser oferecidas no turno noturno, ocasionando grande expansão dessa modalidade no período, que é conhecida por atender os estudantes-trabalhadores.

Nesse período, a educação federal havia se tornado uma prioridade nas ações governamentais nacionais, cujo orçamento do MEC passou de R\$ 18 bilhões, em 2002, para R\$ 49 bilhões, em 2010 (ABREU, 2010). O número de municípios atendidos por instituições da rede federal passou de 114, em 2003, para 230 ao final de 2011, mostrando que a principal característica desse processo de expansão foi a interiorização e a distribuição regional da rede pública. De fato, a política possuía como um dos objetivos a articulação e o impacto nas economias locais, regionais e nacionais (RISTOFF, 2013; FERREIRA, 2012).

Sobre esse aspecto, “a redução das desigualdades regionais foi de responsabilidade do segmento federal, uma vez que as estratégias de mercado da iniciativa privada não passam, necessariamente, por preocupações de ordem social ou de redistribuição espacial” (CARVALHO, 2014, p. 222). Aliás, a autora apontou que, com a interiorização da rede pública, as IES privadas foram incentivadas a buscar novos mercados nas regiões Norte e Nordeste e em cidades do interior.

Novamente, as análises indicaram que a fase expansionista do setor público federal representou não apenas um aumento de direcionamento orçamentário para a construção e reforma das universidades, mas também uma certa contenção do sucateamento das instituições e da desvalorização salarial e profissional de servidores e professores, observada no governo anterior. Nesse sentido, “[...] essas e outras iniciativas revelam que a relação governo federal e universidades federais, no Governo Lula, representa uma ruptura com a lógica e o tratamento que se testemunhou durante o Governo FHC” (GOMES; MORAES, 2012, p. 185).

²⁸ “Ressaltando-se que a grande maioria das novas universidades criadas pelo governo Lula foram resultado do desmembramento de universidades existentes — como por exemplo a Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), criada por desmembramento da Universidade Federal da Bahia e a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), por desmembramento da Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul — e da transformação de instituições de educação superior em universidades. O fato foi explorado pela oposição para desqualificar as ações do governo Lula” (TRAINA-CHACON e CALDERÓN, 2015, p. 92).

Mesmo assim, o programa sofreu críticas no sentido de repetir alguns padrões identificados na gestão anterior, como ser uma política que vinculou o fomento orçamentário a orientações de gestão e eficiência do Estado, e controle do financiamento via cumprimento de metas (TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015; BARCELOS; RODRIGUES, 2017). Trópia (2009) e Lima (2011) mencionam que o Reuni indicava, sim, o movimento de expansão de matrículas e melhoria da infraestrutura, sendo medidas importantes e democráticas; mas, por outro lado, estava acompanhado de uma série de pré-condições que as instituições federais deveriam atender, como reorganizar os cursos de graduação, diversificar as modalidades de graduação, e reduzir os custos por aluno, racionalizando recursos para aumentar o número de formados e de alunos por professor, o que gerou a intensificação do trabalho docente.

Somam-se a esse cenário os efeitos de outra iniciativa no âmbito do setor público educacional, a instituição da Lei nº 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), reforçando a educação tecnológica de nível superior. O redesenho da rede federal se deu a partir da maioria dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), mas também Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs), Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (EVs) e Escolas Técnicas Federais (ETFs), que se tornaram Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), com a expansão da oferta de educação básica, mas também de cursos de nível superior.

Os IFs surgiram enquanto parte de uma agenda de desenvolvimento econômico e redução de desigualdades regionais projetada durante o governo Lula, a partir da ampliação e interiorização de *campi* no país, buscando o estabelecimento de vínculos e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais (LIMA, 2016).

Com a crescente preocupação e pressão social em torno da vulnerabilidade da permanência estudantil nas instituições federais, foi editada no final de 2007 a Portaria Normativa MEC nº 39, que trata do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), destinado ao auxílio de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presenciais nas instituições federais de educação superior. A política objetiva o fornecimento de auxílio e assistência em relação a aspectos como moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, creches, apoio pedagógico, entre outros. No entanto, o programa só foi de fato institucionalizado em julho de 2010, pelo Decreto nº 7.234.

O surgimento do PNAES, para Carvalho (2014) e Paula (2017), pode ser considerado um marco nas políticas de assistência estudantil no Brasil, pois deixou de ser uma política interna e específica de cada uma das instituições, tornando-se uma política pública. O avanço

significativo no aumento das despesas com assistência ao estudante foi refletido nos dados apresentados pelo MEC, que, em 2017, indicavam que o número acumulado de benefícios concedidos pelo PNAES foi de 2.376.766. O volume de recursos empenhados para o programa passou de R\$ 178,1 milhões em 2008 para R\$ 1,07 bilhão em 2016, registrando crescimento, em termos nominais, de mais de 500% (BRASIL, [s/d]).

Em outro segmento da educação superior, o de avaliação da qualidade do sistema (estudantes, cursos e instituições), entre idas e vindas desde a década de 1980, em torno de diferentes modelos e propostas avaliativas, a gestão de Lula, inclusive em seu Plano de Governo, buscava diferenciar-se da experiência de avaliação implantada pelo governo anterior, o Exame Nacional de Cursos (conhecido como Provão²⁹), que vigorava desde 1995. Frente ao ciclo expansionista ocorrido na década anterior, as propostas políticas do governo Lula também tinham a preocupação do aumento de mecanismos de controle, como a avaliação, já que, durante os sete anos de aplicação do Provão, não teria se efetivado o fechamento de cursos ou IES por conta de seus resultados (SGUISSARDI, 2008; BARREYRO; ROTHEN, 2014; AGUIAR, 2016).

Em 2003, ainda na gestão de Buarque, foi criada a Comissão Especial de Avaliação (CEA) para elaborar tal proposta de avaliação da educação superior, composta por acadêmicos ligados às instituições públicas, e integrantes de uma experiência anterior dos anos 1990, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que possuía princípios emancipatórios de avaliação (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

Em 2004, já na gestão de Tarso Genro, foi promulgada a Lei nº 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), atualmente vigente no país. Com a instituição de um sistema de avaliação integrado, o SINAES estabelece mecanismos de avaliação institucional (autoavaliação, via Comissões Próprias de Avaliação criadas em cada IES, e avaliação externa); avaliação de cursos de graduação, contemplando, entre outros aspectos, visitas de comissões de especialistas por áreas de conhecimento; e a avaliação dos estudantes, por meio de uma prova de larga escala, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

A proposta do SINAES representou uma mudança na lógica e concepção de avaliação, tornando-se um sistema inédito. Ainda que não se quisesse ignorar a dimensão dos exames de avaliação via provas de larga escala, a proposta era de diminuir a ênfase dada a elas no governo

²⁹ O Provão consistia na realização de um exame de avaliação de desempenho, aplicado anualmente em todo o território nacional aos concluintes dos cursos de graduação de cursos selecionados, cujos resultados eram quantitativos e considerados como a única métrica de avaliação por parte do MEC.

FHC (DIAS SOBRINHO, 2008; BARREYRO; ROTHEN, 2014; BARCELOS; RODRIGUES, 2017). No decorrer da operacionalização do SINAES, ficaram marcadas algumas fases. No primeiro momento, ocorreu uma valorização das atividades de avaliação institucional, incluindo a autoavaliação, com o desenvolvimento de diretrizes para operacionalização e acompanhamento do processo de criação das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs).

Na gestão de Fernando Haddad, e com mudanças no aparato estatal do MEC, foi editado o Decreto nº 5.773/2006, chamado de Decreto Ponte, um ato normativo que articulou e concentrou diretrizes para as ações de avaliação, regulação e supervisão, reforçando a fiscalização por parte do MEC. Diversos autores apontam que, com o passar dos anos, a dimensão da avaliação sistêmica e formativa no SINAES foi ficando cada vez menor, com ênfase cada vez maior nos resultados da prova do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)³⁰, além da criação de elementos quantitativos e passíveis de ranqueamento derivados desse exame, na forma de indicadores, para a avaliação de estudantes, cursos e instituições³¹, com o intuito de reforçar as práticas de fiscalização e supervisão do sistema (DIAS SOBRINHO, 2010; ROTHEN; BARREYRO, 2011; BARREYRO; ROTHEN, 2014).

Ou seja, um dos fenômenos presentes na forma de avaliação da educação superior promovida no governo FHC acabaria por se repetir no segundo mandato do governo Lula, que abraçou uma perspectiva classificatória e concorrencial, antes repudiada em seu Plano de Governo (BARREYRO; ROTHEN, 2014; CALDERÓN; POLTRONIERI; BORGES, 2011). Embora a situação tenha sido considerada diferente da ação governamental anterior, que deixava “apenas ao mercado e aos consumidores a decisão sobre a continuidade ou o crescimento das instituições do sistema” (AGUIAR, 2016, p. 119), notou-se que o governo acabou reforçando ações de supervisão e punição dentro do SINAES.

Por fim, ainda no âmbito da política federal para a educação superior, porém mais próximo ao final do segundo mandato do governo Lula, pode-se destacar que no ano de 2010

³⁰ O ENADE é realizado anualmente desde 2004. O exame busca aferir, entre outras questões, o desempenho dos estudantes em relação às diretrizes curriculares dos cursos e de competências em temas exteriores, como realidade brasileira e mundial.

³¹ Em 2008, foram regulamentados novos índices de qualidade da educação superior para, respectivamente, cursos, instituições e estudantes: Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral de Cursos (IGC), além do próprio Conceito ENADE, cujo resultado é divulgado em notas de um a cinco, sendo três considerado como avaliação de qualidade satisfatória. O processo legislativo foi conturbado no período: “diferentemente da prática estabelecida pelo MEC quanto a outras políticas (SINAES, ProUni, Reforma Universitária), que foram divulgadas previamente e dispostas para consulta pública, a instituição do CPC foi realizada por uma portaria, como se fosse apenas uma questão operacional decorrente da implementação do SINAES, e não uma mudança central que retoma velhas concepções e discussões sobre modelos de avaliação da educação superior do país” (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 70).

foi instituído um novo mecanismo de seleção para ingresso nas universidades federais brasileiras, acompanhando o processo expansionista, denominado Sistema de Seleção Unificada (SiSU).

Do ponto de vista governamental, o MEC iniciou a proposta do sistema ainda em 2009, ao apresentar a proposta à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) de um sistema centralizado em escala nacional com a utilização das notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). O sistema foi instituído em 26 de janeiro de 2010, por meio da Portaria Normativa MEC nº 02.

O SiSU caracteriza-se por ser um sistema informatizado para candidatos a vagas em cursos de graduação em instituições públicas de educação superior dele participantes. Na sua formulação, a adesão de IES é voluntária e podem ocorrer outras etapas de seleção interna promovidas por parte dessas instituições. Atualmente (julho de 2023), o candidato pode escolher até duas opções de curso. Vale destacar que o SiSU foi implementado nos marcos do aumento de matrículas causado pelo Reuni, e próximo da futura instituição da Lei de Cotas nas universidades federais, em 2012, no governo Dilma, cujo sistema ganhou bastante relevância ao ser utilizado para o ingresso dos candidatos, englobando a reserva de vagas por critérios de raça/cor e para egressos de escolas públicas.

Para o governo, a instituição do sistema buscava a redução de gastos, uma vez que o ingresso federal se dava por exames descentralizados, cujos vestibulares poderiam ficar a cargo de cada instituição ou conjunto de instituições; ademais, almejava-se maior eficiência na ocupação de vagas, dado que mesmo na esfera pública havia o aumento de vagas ociosas ou não preenchidas. Outro motivo era a ampliação da mobilidade estudantil entre as regiões, pelo fato de possibilitar a escolha em todo o território nacional.

Embora não seja objeto deste estudo, e que poucas pesquisas tenham sido realizadas sobre seus efeitos, as análises realizadas por Gilioli (2016) e Ariovaldo e Nogueira (2018) indicaram que o modo de seleção realizado por meio do SiSU pode afetar a escolha dos cursos pelos candidatos, pela escolha ser realizada com base na nota obtida no Enem e pela dinâmica das notas de corte estimadas no sistema, que são alteradas constantemente ao longo do processo de seleção, levando à escolha de cursos em que o estudante preveja ser aprovado, e não aquele que mais desejava ingressar.

Os aspectos relacionados à mobilidade estudantil intra e interestadual e ao efeito na democratização do acesso, pela diminuição de vagas ociosas, são também ressaltados pelos autores como pouco pesquisados; no entanto, destacam a centralização e uniformização causada pelo SiSU. Contudo, tornou-se mais uma medida que focou principalmente no momento do

ingresso, sendo ainda necessárias mais políticas relacionadas à permanência e assistência estudantil, considerando a adaptação dos estudantes quando ingressam em instituições distantes do seu local de origem (ARIOVALDO; NOGUEIRA, 2018).

2.1.2. Principais políticas de educação superior nos governos Lula: esfera privada

Já entre as transformações ocorridas na educação superior oferecida pelo setor privado, podem-se destacar como ações relevantes no cenário a instituição ou fortalecimento de políticas para promover o acesso a esse nível de ensino, como a criação do Programa Universidade para Todos (ProUni) e a reformulação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); e, nos marcos da expansão do setor privado, impulsionada por essas políticas, a forte expansão da modalidade de Educação a Distância (EaD) nos cursos de graduação.

2.1.2.1. A instituição do Programa Universidade para Todos (ProUni)

O Programa Universidade para Todos (ProUni) é uma política federal e nacional, que iniciou seu processo de implementação durante o primeiro governo Lula, em 2004, a partir da discussão do Projeto de Lei nº 3.582, posterior instituição da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, e finalmente efetivando-se na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Por fim, o Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005, e a Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005, trazem aspectos de regulamentação da política. O ProUni foi proposto inicialmente na gestão de Tarso Genro, ainda em 2004, e posteriormente levado adiante por Fernando Haddad, no âmbito da sucessão do MEC em 2005.

Em termos de funcionamento, o principal objetivo do ProUni é realizar a concessão de bolsas de estudos em cursos de graduação e sequenciais de formação específica³² em IES privadas, com ou sem fins lucrativos, a estudantes brasileiros, não portadores de diploma de nível superior. Com relação aos potenciais beneficiários, o público-alvo são os estudantes cujo rendimento familiar *per capita* é de 1,5 a 3 salários-mínimos, a depender do tipo de bolsa pretendida. Concomitantemente a esse critério, os estudantes devem ser egressos do ensino

³² Cursos sequenciais de formação específica são uma modalidade de curso superior com formação de curto prazo, com duração de até dois anos. Contudo, tiveram sua oferta encerrada após a edição da Resolução MEC nº 1, de 22 de maio de 2017, que previa o encerramento em até dois anos da data de sua publicação.

médio em escolas públicas; contudo, também podem ser beneficiários os que cursaram o ensino médio em escolas particulares, desde que na condição de bolsistas integrais³³.

As bolsas de estudos podem custear 100% das mensalidades ou anuidades escolares (denominadas bolsas integrais), para os estudantes da menor faixa salarial, de até 1,5 salário-mínimo; ou que custeiam 50% das mensalidades (denominadas bolsas parciais), para estudantes na maior faixa salarial, de até 3 salários-mínimos.

A legislação indica que deve haver percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso à educação superior, ao apresentar reserva de vagas por critérios de raça/cor e etnia, para estudantes autodeclarados indígenas e pardos ou pretos, e para pessoas com deficiência (PcDs). O percentual de bolsas ofertado refere-se ao de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos e de PcDs, na unidade federativa, de acordo com os resultados mais recentes do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além disso, o Programa também permite a inscrição de professores da rede pública de ensino, para pleitear bolsas em cursos de licenciatura, normal superior e de Pedagogia, destinados à formação do magistério para a educação básica, neste caso não precisando atender ao critério estabelecido de renda.

O processo do ProUni se dá a partir de pré-seleção classificatória, realizada pelas notas do candidato obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) do ano imediatamente anterior ao processo seletivo. A seleção ocorre de forma semestral, ou outros períodos em caso de preenchimento de bolsas remanescentes. Os candidatos se inscrevem e selecionam opções de tipo de bolsa, curso, turno e instituições de preferência. Até 2011, o aluno poderia escolher até cinco opções diferentes, dentro desses critérios; e em 2012, as opções foram reduzidas a apenas duas, o que permanece desde então, sendo observada uma redução do leque de oportunidades de escolha (IKUTA, 2016; BRASIL, 2023h). Somente podem se candidatar alunos que obtiveram, na prova do Enem, nota de redação maior do que zero, e que atingiram 450 pontos na média das provas que compõem o exame. Ainda, a lei do ProUni permite que a instituição privada realize seu próprio processo seletivo, complementar ao realizado pelo MEC, além de ter a responsabilidade de aferir as informações socioeconômicas fornecidas pelos candidatos após a seleção.

³³ Tais condições foram mantidas na maior parte do tempo de operacionalização do ProUni, de 2004 até novembro de 2021. A partir de dezembro de 2021, foram realizadas alterações nos critérios de elegibilidade, que são discutidas no Capítulo 4.

As mantenedoras das IES aderem ao Programa por meio de um termo de adesão, com vigência de dez anos, e recebem como contrapartida pela oferta de bolsas de estudo a isenção fiscal de imposto e contribuições incidentes sobre o lucro e a receita das instituições, a saber: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), e contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), conforme o Artigo 8º da Lei nº 11.096/2005.

No que tange à isenção fiscal, há uma diferenciação de acordo com o tipo de instituição. As IES com fins lucrativos são as que mais se beneficiam do subsídio, uma vez que ficam isentas de praticamente todos os impostos e contribuições que recolhiam, passando a recolher apenas a contribuição patronal ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). As IES sem fins lucrativos confessionais e comunitárias já eram isentas da CSLL e do IRPJ, passando a deixar de recolher o PIS e a Cofins. Por fim, as IES beneficentes ou filantrópicas são menos beneficiadas, uma vez que já possuíam maior imunidade fiscal, passando a ter isenção adicional somente do PIS, e por sua vez, sua participação no ProUni se tornou obrigatória (CARVALHO, 2006a, 2011).

Como regra de adesão, as IES com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficentes devem ofertar, no mínimo, 9,3% de bolsas integrais em relação aos alunos pagantes (uma bolsa de estudos integral a cada 10,7 alunos pagantes e regularmente matriculados no final do ano anterior). Alternativamente a essa opção, as IES com ou sem fins lucrativos poderão oferecer 4,5% das bolsas integrais em relação aos alunos pagantes (uma bolsa de estudo integral a cada 22 alunos pagantes e matriculados), desde que ofereça também bolsas parciais de 50% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 8,5% de gratuidades, em relação ao seu faturamento.

As IES consideradas entidades beneficentes de assistência social devem aderir ao ProUni nessas condições, embora a legislação indique que estas já oferecem, no mínimo, 11% de bolsas integrais em relação aos alunos pagantes (uma bolsa de estudo integral a cada nove estudantes pagantes e matriculados), além de bolsas parciais. Ainda, devem também respeitar a legislação específica a essas entidades, relativa à Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social na área de Educação (CEBAS-Educação), de acordo com a Lei nº 12.101/2009.

A isenção de que trata a lei do ProUni é calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas³⁴. Vale destacar que tal mudança ocorreu no Programa somente após uma modificação da lei originária em 2011, pela Lei nº 12.431. Anteriormente, segundo relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) de 2009, se uma entidade ofertasse 10 bolsas e somente duas tivessem sido preenchidas, a isenção fiscal recebida seria a mesma como se todas tivessem sido ocupadas (BRASIL, 2009).

A oferta de bolsas nos cursos é regulada por meio de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), cujo MEC pode desvincular do ProUni o curso considerado insuficiente por duas avaliações consecutivas (Art. 7, § 4º). Vale destacar que na lei originária, as disposições eram menos exigentes: o curso poderia ser desvinculado somente com três avaliações consecutivas insuficientes. Em 2007, a Lei nº 11.509 alterou essas condições para apenas duas avaliações consecutivas.

Em termos de desenho da política, o acompanhamento da arrecadação e da renúncia fiscal das IES privadas é realizada por um grupo interministerial, composto por um representante do MEC, um do Ministério da Fazenda e um do Ministério da Previdência Social. Também, após sua implementação, foi realizada a criação de uma Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Programa Universidade para Todos (CONAP³⁵) e as Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social (COLAPs³⁶) para controle e discussão da política.

Uma das motivações para a implementação do ProUni foi que, apesar da grande expansão da educação superior verificada durante a década de 1990, as taxas de acesso a esse

³⁴ O cálculo é chamado de Proporção de Ocupação Efetiva de Bolsas (POEB), de acordo com o semestre do ano-calendário, a partir da relação entre o valor total, expresso em real, das bolsas efetivamente preenchidas e o valor total, expresso em real, das bolsas devidas, a cada semestre do ano.

³⁵ A CONAP é um órgão colegiado com atribuições consultivas, que tem por finalidade garantir que o ProUni cumpra os seus objetivos em termos de política pública, exercendo o acompanhamento e o controle social com vistas ao seu aperfeiçoamento e consolidação. A Comissão é composta por representantes do corpo discente das IES privadas de educação superior, sendo pelo menos um deles, bolsista do ProUni, designados pela UNE; representantes dos estudantes do ensino médio público, designados pela UBES; representantes do corpo docente das IES privadas, designados pela CNTE e pela CONTEE; representantes dos dirigentes das IES privadas, designados pela ABMES e pelo CRUB; além de representantes da sociedade civil, atualmente MSU e EDUCAFRO, e de representantes do MEC (BRASIL, 2023i).

³⁶ As COLAPs são órgãos colegiados de natureza consultiva, com a finalidade de promover a articulação entre a Conap e a comunidade acadêmica. As IES participantes do ProUni são responsáveis pela instituição das Colaps em cada local de oferta de curso. Às COLAPs compete: (i) exercer o acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação nas IES participantes; (ii) interagir com a comunidade acadêmica e com as organizações da sociedade civil, recebendo reclamações, denúncias, críticas e sugestões (iii) emitir, a cada processo seletivo, relatório de acompanhamento do Prouni; e (iv) fornecer informações sobre à Conap. São compostas por: I - representante do corpo discente das IES privadas, que deve ser bolsista ProUni; II - representante do corpo docente das IES privadas, que deve ser professor em regime de dedicação mínima de 20 horas semanais; III - representante da direção das IES privadas, que deve ser o coordenador ou um dos representantes do ProUni na IES; e IV - representante da sociedade civil, com um suplente para cada membro titular (BRASIL, 2023i).

nível de ensino ainda eram extremamente baixas. Em 2004, a taxa líquida de matrículas (população de 18 a 24 anos) era de 10,4%, com forte concentração nas faixas mais altas de renda (CARVALHO, 2006a). A maior parte da população, embora formando uma alta demanda de cursar o nível superior, não conseguia acessar a educação superior pública, pela seletividade imposta pelos vestibulares; e não conseguia, também, custear as mensalidades cobradas pelo setor privado.

Assim, acompanhado de um discurso de justiça social propalado pelo governo, o programa acabou atraindo apoio de diferentes segmentos da sociedade civil, como o movimento estudantil, o movimento sindical e outros movimentos sociais. Na época de sua instituição, o Programa teve apoio de entidades como a União Nacional dos Estudantes (UNE) e o Movimento dos Sem Universidade (MSU), e de cinco centrais sindicais do país: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Força Sindical (FS), Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) e Central Autônoma de Trabalhadores (CAT) (CARVALHO, 2006a; AGUIAR, 2016).

Os representantes das instituições privadas de educação superior também apoiaram a proposta, pois ao assinarem o termo de adesão, como contrapartida da oferta de bolsas, recebem a isenção fiscal de diversos tributos. É importante destacar que o mecanismo de imunidade fiscal para o setor educacional não era uma política nova no país, existindo desde a década de 1960, inclusive de forma constitucional. No entanto, o cenário do final dos anos 1990 era de forte expansão de instituições de educação superior com fins lucrativos, modalidade que se tornou permitida após a flexibilização aplicada em legislações sobre diversificação institucional, que propiciaram a abertura e manutenção desse tipo de IES³⁷. Tais estabelecimentos, por sua natureza, não tinham direito a algumas imunidades fiscais, situação na qual o ProUni acabou simbolizando um resgate desse tipo de subsídio (CARVALHO, 2006a, 2007; ALMEIDA, 2012).

Ao ser discutido durante tramitação no Congresso Nacional, o ProUni resultou em um intenso debate entre a comunidade de estudantes e acadêmicos ligados à educação superior, pois apesar de possuir um caráter de política de ação afirmativa (sendo autodefinido dessa forma na lei originária, considerados aos critérios estabelecidos de renda e raça/cor para o público-alvo), também se caracterizou por ser uma política que representa grande benefício para as

³⁷ Por meio de alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, as instituições de ensino passaram a ser classificadas em com fins lucrativos e sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias e filantrópicas), o que ocasionou a retomada de arrecadação de impostos e contribuições das entidades com finalidade lucrativa.

instituições privadas. Tais IES, no início dos anos 2000, apresentavam alto nível de ociosidade de vagas, sendo naquele momento de instituição da política, quantitativamente maiores do que o total de formados no ensino médio (CARVALHO, 2006a). Um ano antes da aprovação do ProUni, as IES privadas apresentavam aproximadamente 725 mil vagas ociosas em todo o país (SOUZA; MENEZES, 2014, p. 623).

O Projeto de Lei nº 3.582, de 13 de janeiro de 2004, ponto de partida da discussão do ProUni, sofreu inúmeras propostas de alterações nas casas legislativas: em apenas três dias, foram 292 propostas de emendas parlamentares, muitas delas a partir de pressões de diversas entidades representativas do setor privado, de entidades particulares e beneficentes, em busca de flexibilização das regras. Segundo Catani, Hey e Gilioli (2006, p. 129), no projeto considerado desfigurado, a maior parte das 292 propostas de emendas beneficiava as mantenedoras. Eram consideradas agentes influentes naquele momento, na forma de organizações específicas, a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), e a Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores (ANAFI) (CARVALHO; LOPREATO, 2005; CATANI; HEY; GILIOLI, 2006; BARREYRO, 2009; PAULA, 2009). Após sua aprovação, com muitas alterações em relação ao texto original, muitas dessas associações do empresariado manifestaram seu apoio ao ProUni, por meio de posicionamentos em seus *websites* e publicações pagas em jornais de grande circulação nacional (CARVALHO; LOPREATO, 2005; ALMEIDA, 2012).

As principais alterações realizadas a partir de reivindicações dos empresários da educação superior, especialmente na passagem do Projeto de Lei para a Medida Provisória, estão dispostas no Quadro 4, elaborado com base nas sínteses de Barreyro (2009) e Almeida (2012). Essencialmente, foram: a) no tipo de bolsa ofertada, que no início, eram previstas somente na modalidade integral (100%), abrindo a possibilidade da oferta também de bolsas parciais, de 50% e 25%; b) ampliação da faixa de renda familiar mínima do público-alvo, que era originalmente de 1 salário mínimo, para até 3 salários mínimos; c) que não apenas alunos que cursaram o ensino médio em escolas públicas, ou professores de escolas públicas pudessem ser beneficiários, mas também, alunos que realizaram o ensino médio em escolas privadas, na condição de bolsistas, e pessoas com necessidades especiais; d) a possibilidade de realização de processos seletivos pelas próprias instituições, além da nota obtida no Enem; e) retirados trechos em relação à penalidades (multas) no caso de descumprimento por parte das IES dos

termos de adesão ao Programa; e f) flexibilização do critério de avaliação dos cursos no âmbito do SINAES.

Outro ponto de destaque foi a inclusão da possibilidade de transição tributária para as IES sem fins lucrativos se tornarem com fins lucrativos, uma vez que possuiriam privilégios ao aderir ao ProUni, pois sua situação de imunidade fiscal acabaria se tornando mais vantajosa. De outro lado, para as IES beneficentes de assistência social, a adesão ao Programa se tornou obrigatória (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006; CARVALHO, 2005, 2006a, 2011).

Quadro 4 – Comparação do Projeto de Lei, Medida Provisória e Lei sobre o ProUni

Tópico	Situação - Projeto de Lei	Situação - Medida Provisória	Situação - Lei Aprovada
Tipo de bolsa ofertada	Integral (100%)	Integral (100%) Parcial (50%)	Integral (100%) Parcial (50%) Parcial (25%)
Renda familiar mensal requerida	Bolsa integrais: um salário-mínimo (SM) <i>per capita</i>	Bolsas integrais: 1 SM e meio Bolsas parciais: 3 SMs	Bolsas integrais: 1 SM e meio Bolsas parciais: 3 SMs
Tipo de IES participante	Privadas sem fins lucrativos	Privadas sem fins lucrativos Privadas com fins lucrativos	Privadas sem fins lucrativos Privadas com fins lucrativos
Público-alvo	Alunos que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas Estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas Professores de escolas públicas da educação básica	Alunos que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas Alunos que cursaram o ensino médio em escolas particulares, na condição de bolsistas integrais Estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas Pessoas com Deficiência (PcDs) Professores de escolas públicas da educação básica	Alunos que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas Alunos que cursaram o ensino médio em escolas particulares, na condição de bolsistas integrais Estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas Pessoas com Deficiência (PcDs) Professores de escolas públicas da educação básica
Desvinculação do Programa (por avaliação)	Desempenho insuficiente no SINAES por dois anos consecutivos ou três intercalados, no período de cinco anos	Desempenho insuficiente no SINAES por três anos consecutivos	Desempenho insuficiente no SINAES por três anos consecutivos
Multa por descumprimento das regras	Multa de até 1% do faturamento anual do exercício anterior	Retirado	Retirado

Benefícios para transição da natureza jurídica das IES, de Sem Fins Lucrativos para Com Fins Lucrativos	Não existia	Pagar a quota patronal para a Previdência Social de forma gradual, durante o prazo de cinco anos, na razão de 20% do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas	Pagar a quota patronal para a Previdência Social de forma gradual, durante o prazo de cinco anos, na razão de 20% do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas
--	-------------	--	--

Fonte: elaboração própria com base em: Barreyro (2009, p. 90) e Almeida (2012, p. 88), grifos dos autores.

Uma síntese feita por Souza e Menezes (2014) pôde indicar, também, os diferentes interesses dos atores na disputa do ProUni durante sua tramitação. No caso dos grupos ligados aos estudantes (beneficiários), o interesse maior era o de ampliar a quantidade de vagas gratuitas, a maior exigibilidade de controles institucionais e maiores investimentos em prol da qualidade do ensino ofertado. Contudo, para as entidades representativas das mantenedoras, o principal elemento de disputa estava em torno de ampliar os benefícios fiscais concedidos.

Nesse sentido, o diagnóstico foi de que o MEC estabeleceu, à época, pouco diálogo com outros segmentos interessados de camadas populares, restringindo-se principalmente a estabelecer um mecanismo de controle social do ProUni e aumentar benefícios para os estudantes. E, de outro lado, posicionou-se de forma muito flexível à atuação dos agentes privados na proposta da política:

O texto da MP n° 213 (13.09.2004) do Prouni adotou quase todas as propostas das IES privadas. O *caput* do Art. 1° previa a concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% [...]. Ainda não fora atendida a reivindicação de bolsas parciais de 30% ou 20%, mas a meia-bolsa (50%) já representava vitória do setor. As rendas limite foram ampliadas de um para 1,5 s.m. (bolsa integral) e criou-se o limite de 3 s. m. (bolsa parcial). Foram acrescentados alunos com necessidades especiais como destinatários e, conforme demanda do Semesp, aqueles que cursaram todo o ensino médio como bolsistas integrais em instituições privadas (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006, p. 130).

Segundo Carvalho e Lopreato (2005), a redação final da lei do ProUni refletiu o jogo político em que o MEC cedeu e acomodou os interesses das entidades privadas. Os autores mencionam discurso do Ministro da Educação, Tarso Genro, que afirmou ter sido decisiva, na mudança da legislação original, a participação do reitor da Universidade Paulista (UNIP), a maior IES privada do país na época. Além disso, o ProUni representou, de certa forma, a regularização da contrapartida em relação das isenções fiscais concedidas a alguns tipos de IES privadas, que naquele momento, possuíam dívidas fiscais (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006; ALMEIDA, 2012).

Passados muitos anos após sua instituição, o ProUni gerou e ainda gera inúmeras discussões. Para alguns estudiosos, apesar do polêmico beneficiamento transmitido ao setor privado, também é uma política capaz de induzir a democratização do acesso ao ensino de nível superior. Para outros, não se pode concluir que ocorreu uma mudança tão significativa na natureza do acesso à educação superior, que continua apresentando desigualdades de classe estruturais. Fato é que muito se discutiu sobre ser uma política que impôs um cenário em que “todos ganham” (BARREYRO, 2009); ou de caráter dual, ao favorecer o setor privado e, ao mesmo tempo, ganhar o respaldo de movimentos estudantis, sindicais e sociais ao promover maior inclusão social, facilitando o acesso educacional (CARVALHO, 2011).

Para muitos, o ProUni preservou a lógica intensificada no governo anterior de FHC, pelo incentivo à ampliação da oferta de vagas pela via privada (CUNHA, 2007; MARTINS, 2009; PAULA, 2009; BARCELOS; RODRIGUES, 2017), ou seja, dessa forma o financiamento indireto à educação superior se deu nas instituições privadas, como alternativa para a ampliação de gastos federais que poderiam impactar, possivelmente, a política de controle de gastos públicos e de responsabilidade fiscal. Leher (2004) classificou o programa como um tipo de Parceria Público-Privada, pelo mecanismo de fornecimento privado subsidiado por verbas públicas, ainda que essa não fosse uma novidade na economia brasileira.

Uma das principais discussões reside no fato do ProUni ter sido criado para resolver o problema de vagas ociosas, crescente pressão sentida pelas instituições privadas que passaram por expressiva expansão desde os anos 1970, e de forma mais intensa, em meados da década de 1990. Aliado ao quadro de número excessivo de vagas, nessa época perdurava a situação de queda da remuneração real da população, aumento das taxas de desemprego e conseqüentemente maior inadimplência e evasão de estudantes. Nesse cenário, se por um lado o Programa utilizou essa situação como vantagem para ampliação do acesso, por outro, foi criticado por beneficiar o setor privado ao amenizar esse gargalo: “O PROUNI surge como excelente oportunidade de *fuga para frente* para as instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas” (CARVALHO, 2006a, p. 986, grifo da autora).

Além de ocasionar alguma perda de arrecadação para o Estado, a renúncia fiscal tornou-se um mecanismo central para a estabilização e expansão financeira das IES privadas nos próximos anos, conforme atestou Carvalho (2011, p. 3), por ter promovido crescimento “[...] dos estabelecimentos na prosperidade econômica, e principalmente, garantiu a continuidade da atividade educacional em períodos de crise econômica ou de queda da demanda, por meio da redução do impacto sobre custos e despesas [...]”.

Pela ótica da inclusão social, a política também sofreu críticas, já que promoveria apenas o acesso, deixando de lado a permanência dos estudantes, um dos pilares para alcançar a democratização. A permanência, inclusive, foi inicialmente delegada como responsabilidade das instituições privadas (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006; CARVALHO, 2006a). Após dois anos da implementação do ProUni, em 2006, foi instituída a concessão de uma Bolsa Permanência, inicialmente no valor de R\$ 300,00, com recursos oriundos do orçamento do MEC, para beneficiários que estudam em cursos com carga horária integral (superior a seis horas diárias de aula). Posteriormente, o valor passou a ser baseado nos das bolsas nacionais de Iniciação Científica³⁸. No entanto, esse tipo de bolsa possui abrangência reduzida, atingindo em torno de 4% dos beneficiários da política (IKUTA, 2016).

De outro lado, a importância do ProUni reside no impulso promovido à ampliação do acesso à educação superior, tal como preconizado no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, em que era necessário prover a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos. Ademais, o mecanismo de transferência de recursos governamentais via política pública, voltada para a parcela mais pobre da população, teria um efeito de redistribuição indireta de renda, já que esses recursos são diretamente direcionados a partir dos critérios de condicionalidade estabelecidos por renda e cor/raça/etnia (CORBUCCI, 2004; AGUIAR, 2016). Outra questão bastante discutida é que o meio universitário é conhecido como um espaço tradicionalmente marcado por grande concentração de pessoas com maior renda, sendo o ProUni uma possibilidade de reduzir ou amenizar essa desigualdade no acesso educacional (RISTOFF, 2014; BARREYRO; COSTA, 2015).

Muitas pesquisas foram conduzidas diretamente com os beneficiários, em sua maioria considerando a análise da política em escala menor, mediante entrevistas e estudos de caso, como o de Costa (2012), Amaral e Oliveira (2011), Fontele e Crisóstomo (2016) e outros. Os resultados indicam que a política teve uma avaliação extremamente positiva por parte de seus beneficiários, além da percepção do impacto social enquanto política pública de ação afirmativa e destinada à juventude, gerando ampliação de oportunidades e de perspectivas, com efeito geracional na obtenção de diplomas universitários. Especialmente, se for considerado o diploma não apenas enquanto mecanismo de ascensão, mobilidade social e retornos econômicos, mas também em sua dimensão simbólica, de representação social. Na pesquisa de Mello Neto, Medeiros e Catani (2014), o ProUni representou para os bolsistas uma nova construção de identidade social. Um estudo mais recente, que se propôs a avaliar a política do ProUni, foi o

³⁸ Atualmente (julho de 2023), o valor da bolsa de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) está em R\$ 700,00.

de Andriola e Barrozo Filho (2020), que realizou uma análise comparativa entre dois grupos: alunos bolsistas do ProUni e alunos não bolsistas do ProUni em uma instituição privada da região de Fortaleza (Ceará), chegando às conclusões de que os alunos bolsistas do ProUni apresentaram maior qualidade de aprendizado, demonstraram satisfação com a formação recebida ante as exigências profissionais, e menor tempo de formação em relação aos alunos não bolsistas do Programa.

Apesar dos aspectos controversos, o ProUni permaneceu como um programa consolidado e com alta visibilidade política entre os governos, registrando altos índices de aceitação social. Desde a sua instituição, em 2005, até 2022, foram ofertadas aproximadamente 4,4 milhões de bolsas de estudo, segundo dados do MEC (2022). Observando anualmente, a oferta de bolsas passou de 112 mil em 2005, para 307 mil bolsas em 2014, e para 412 mil em 2020, evidenciando que não sofreu arrefecimento no número de bolsas ofertadas durante as crises econômicas. Em termos de participação no sistema de educação superior, os estudantes matriculados com bolsas do ProUni chegaram a representar, em 2010, quase um terço (27%) do total de matriculados com algum tipo de financiamento, e segundo os últimos dados disponíveis, do ano de 2021, representam uma parcela de 17% desse total (BRASIL, 2020a).

No Capítulo 4, que analisa a agenda do ProUni durante os governos de Temer e de Bolsonaro, serão expostas mais informações e dados em série histórica sobre a oferta e expansão do ProUni na educação superior brasileira, assim como dados orçamentários sobre os subsídios fiscais concedidos às instituições.

2.1.2.2. A reformulação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

Entre as ações empreendidas durante os governos de Lula, além da criação e manutenção do ProUni, uma notável mudança foi a reestruturação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) a partir de 2010, instituindo regras mais flexíveis para a realização de financiamentos estudantis em instituições privadas, com grande impacto para a ampliação do acesso à educação superior.

O Fies é um programa de âmbito federal e nacional, que foi oficialmente criado em 1999, durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. O Fies veio substituir o Programa de Crédito Educativo (PCE), criado em agosto de 1976, posteriormente renomeado para Crédito Educativo para Estudantes Carentes (CREDUC) em 1992.

O PCE/CREDUC atuava como uma linha de crédito em bancos públicos, com o objetivo de conceder empréstimos para pagamento (com cobertura de 30% a 150% do valor das

mensalidades cobradas pelas instituições de ensino) e o custeio de despesas em cursos superiores de graduação. Contudo, em meados dos anos 1990, o programa registrava altos níveis de inadimplência e baixo repasse de recursos, sendo descontinuado em 1997.

Surgiu o então denominado Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, primeiramente por meio da Medida Provisória (MP) nº 1.827-1 de 24 de junho de 1999, e após algumas reedições³⁹, foi regido posteriormente pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com o objetivo de estabelecer o financiamento das mensalidades de cursos de graduação em instituições de educação superior não gratuitas e com avaliação positiva pelo MEC. A avaliação positiva é resultado de conceito maior ou igual a três obtido em avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O Fies, além de ser considerado uma política pública, é também um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação (MEC), em que a União aporta recursos. Em termos de instituições de governança, o Fies envolve o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Secretaria da Receita Federal (SRF), agentes financeiros que operacionalizam os contratos, e as mantenedoras das IES privadas.

Em sua lei originária, o Fies era voltado para financiar cursos de graduação na modalidade presencial, para estudantes que não tivessem concluído a educação superior. Também comporta a possibilidade de financiamento de cursos na pós-graduação, de mestrado e doutorado, a partir de uma alteração da Lei nº 11.552, de novembro de 2007. E, a partir da Lei nº 12.202, de janeiro de 2010, passou também a poder financiar cursos da educação profissional e tecnológica, denominados de Fies Técnico e Fies Empresa, em um momento de expansão da modalidade por ocasião da instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec⁴⁰), em 2011. Essas modalidades, contudo, ficaram sujeitas à disponibilidade orçamentária.

A forma de financiamento do Governo Federal se deu pelo custeio a partir de títulos públicos do Tesouro Nacional. Ou seja, os valores referentes ao financiamento não são repassados diretamente às IES. São emitidos os Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E) para atender à solicitação do FNDE, que se destinam ao pagamento de débitos

³⁹ Medidas Provisórias: nº 1.865-2, de 29 de junho; nº 1.972-8, de 10 de dezembro; e nº 2.094-22, em 27 de dezembro de 2000.

⁴⁰ Instituído pela Lei nº 12.513/2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) é voltado à oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada (FIC) de qualificação profissional.

tributários e previdenciários das IES, ou “exclusivamente ao pagamento às mantenedoras de instituições de ensino dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento” (BRASIL, 2001, Art. 9º). Portanto, o mecanismo permitiu, em boa parte dos casos, que a União estimulasse o pagamento de débitos atrasados das IES, bem como garantir sua quitação futura (QUEIROZ, 2018).

A forma de seleção dos beneficiários se dá pela própria procura dos estudantes ao financiamento estudantil, que em geral já estão matriculados em uma IES; em seguida, realizam a inscrição no Sistema Informatizado do Fies (SisFies), e caso sejam selecionados pelo MEC, dão início à apresentação de documentação necessária, e então, o contrato de financiamento é formalizado e encaminhado ao agente financeiro.

De acordo com o Governo Federal, há três fases do financiamento concedido pelo Fies. A chamada Fase de Utilização refere-se ao financiamento pelo aluno matriculado regularmente, possuindo em média quatro anos, em que suas mensalidades são custeadas mediante os recursos públicos direcionados ao Fies. Após o término da graduação, dá-se início à chamada Fase de Carência, a data imediatamente subsequente ao término da fase de utilização do financiamento e com prazo de dezoito meses. Após o período de carência, começa então a denominada Fase de Amortização, em que os estudantes pagam aos agentes financeiros os valores e juros decorrentes do financiamento, com prazo de até três vezes o período de utilização. Ou seja, a título de exemplo, um estudante que realizou a graduação em quatro anos, deverá arcar com os custos do financiamento (saldo devedor) em até 12 anos.

Nos primeiros anos da década de 2000, o país saía de uma crise econômica, registrando altas taxas de desemprego e queda nos rendimentos reais recebidos pelos trabalhadores. Naquele contexto, a política do Fies já existia, mas não se adequava a grande parte da população; e ficou menos atrativa ainda, após a instituição do ProUni:

[...] o financiamento estudantil dado pelo FIES deixa de ser uma alternativa viável aos alunos de baixa renda, face à defasagem entre a taxa de juros do empréstimo e a taxa de crescimento da renda do recém-formado, combinada ao aumento do desemprego na população com diploma de nível superior. Ademais, como os requisitos são mais rigorosos, a fim de evitar a inadimplência (a exigência de fiador e a possibilidade de financiamento de apenas 50% do valor da mensalidade), grande parte da população de baixa renda não é atingida por tal política pública (CARVALHO, 2006a, p. 993)

Entre 2000 e 2009, o Fies possuiu pouca atratividade, tanto para as IES privadas⁴¹, quanto para os potenciais beneficiários. Dessa maneira, produziu pouco impacto para a educação superior e para o orçamento federal, sendo formalizados cerca de 500 mil contratos em uma década. O programa somente assumiu protagonismo na educação superior a partir de 2010, quando foi reformulado na Lei nº 12.202, de 14 de janeiro, deixando de se chamar Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior para Fundo de Financiamento Estudantil; e foi também quando sofreu importantes mudanças em suas regras, as mais amplas na história da política: redução da taxa de juros no oferecimento de financiamentos, que passou de 6,5% para 3,4% ao ano (chegando a taxas reais negativas, em relação à inflação do período); financiamento de todos os encargos educacionais; aumento do prazo para a quitação da dívida, de até três vezes a duração do curso financiado; aumento do período de carência, de seis para 18 meses para o início da amortização da dívida, após o término do curso; fluxo contínuo de seleção dos estudantes ao longo do ano, e não apenas semestralmente, entre outras (QUEIROZ; CARVALHO, 2017; QUEIROZ, 2018; NEVES, 2020).

Destaca-se que ocorreu a delimitação de uma faixa de renda familiar mensal, o que antes não existia, passando a ser uma política para estudantes que percebiam renda familiar mensal bruta de até 20 salários-mínimos. Essa medida não causou exatamente uma restrição, pois abarcou 98% da população brasileira com idade acima de 17 anos, à época (QUEIROZ, 2018).

A operacionalização e administração do Fundo, que inicialmente era realizada pela Caixa Econômica Federal (CEF), ficou desde 2010 sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a partir da Lei nº 12.202. Também naquele ano, foi instituído o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), de natureza privada, uma alternativa a fiadores convencionais solicitados no Fies, que concedia garantia de parte do risco das operações, de 80% a 90%; e tinha a União como única cotista.

De fato, tais mudanças permitiram uma rápida expansão e adesão vertiginosa ao Fies, em especial para estudantes de baixa renda. Na passagem entre o último ano do segundo governo Lula, e primeiro ano do governo Dilma, em 2011, o Fies acabou se tornando a principal política federal de expansão do acesso à educação superior, e desta vez, retirando a centralidade do ProUni. No seu auge, em 2014, o programa havia financiado, somente naquele ano, 731 mil novos contratos, o que chegou a representar 39% do total de estudantes ingressantes na

⁴¹ Outro empecilho residia no fato que o Fies não poderia ser concedido às IES com dívidas tributárias, uma vez que precisavam ter o Certificado Negativo de Débitos da Receita Federal. Durante o segundo governo Lula, em 2007, foi sancionado o Refinanciamento de Débitos Fiscais (Refis), que permitiu o refinanciamento de dívidas em até quinze anos, parte delas abatidas na adesão e oferecimento de vagas com o Fies (SANTOS, 2018).

educação superior naquele período, que era de 1,9 milhão⁴² (BRASIL, 2020c; QUEIROZ; CARVALHO, 2017; NEVES, 2020). Conforme atestou Santos (2018, p. 139) ao final desse período, “até 2014, as IES privadas viveram dias de glória. [...] algumas faculdades tinham até 90% alunos financiados pelo Fies [...]. Não havia nenhum tipo de fiscalização ou restrição à quantidade de financiamentos”.

Em relação à discussão sobre essa política pública, de forma semelhante ao discurso que se colocava sobre o ProUni, o Fies também era tido como uma política que, apesar de suas contradições, poderia impulsionar e democratizar o acesso à educação superior no Brasil, especialmente, frente às metas e estratégias indicadas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, de necessidade de expansão das taxas bruta e líquida de matrículas na educação superior.

Contudo, foi também visto como parte integrante do atendimento ao *lobby* das entidades privadas de educação superior, que pressionavam, no momento de sua criação, para alívio de seus débitos tributários, e em momento posterior, pela resolução do quadro de inadimplência, evasão e vagas ociosas que se instalou após a grande expansão ocorrida no segmento. Nas discussões sobre o Fies nas arenas políticas, foi notado que as entidades privadas tomaram a frente do *modus operandi* do Programa (SANTOS, 2018). Um dos exemplos é que, em seu projeto inicial, o Fies previa que o Governo Federal estabeleceria o preço das vagas nas instituições privadas, ou seja, do valor a ser financiado. Porém, tal situação não chegou a se concretizar (SANTOS, 2018).

À época de seu surgimento, o Fies também foi visto como uma política que buscava seguir as recomendações de organismos internacionais multilaterais para o funcionamento da educação superior brasileira, como as do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como o estímulo ao financiamento da educação superior privada, em oposição ao investimento em universidades públicas (consideradas mais custosas), entre algumas outras que foram implementadas em reformas educacionais por toda a América Latina, aspecto ressaltado por Carvalho (2011), Queiroz (2016) e Chaves e Amaral (2016). Para estes últimos, o projeto dessas instituições para “países periféricos do capital é caracterizado pelo aprofundamento da privatização, pela desnacionalização da educação, e pela consolidação de um novo mercado educativo global” (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 51).

⁴² Outros dados mais detalhados sobre a oferta e operacionalização do Fies estão apresentados no Capítulo 5.

A partir de seu fortalecimento e expansão, com a reformulação da política pública em 2010, o Fies tornou-se, de forma semelhante ao que ocorreu com o ProUni, em um instrumento que potencializou a situação econômica das IES privadas a partir do uso de recursos orçamentários públicos, promovendo a ocupação de vagas ociosas, maior ingresso de estudantes antes sem condições de pagar pelas mensalidades, e por fim, resultando em um cenário em que as próprias IES incentivavam seus estudantes (inclusive veteranos) a contratar o financiamento do Governo Federal, promovendo desde campanhas de divulgação, distribuição de *tablets*, prêmios por indicação, entre outros, considerando que ao aderir ao Fies, a possibilidade de inadimplência era zerada (SANTOS, 2018).

Após o período de auge do Fies, a forte expansão e protagonismo no sistema de educação superior gerou, conseqüentemente, um grande impacto no orçamento público federal, e o indicativo de diversas complicações em sua operacionalização. Santos (2018) apontou algumas, tais como: a) aumento exacerbado das mensalidades escolares das instituições privadas, face à não fiscalização dessa questão pelo MEC; b) irregularidades e fraudes durante a concessão dos financiamentos; c) inexistência de avaliações sobre a inadimplência dos beneficiários e o endividamento público, além do impacto social e econômico para a vida dos beneficiários, considerando a necessidade de pagamento após o período de carência, que levou à inúmeras situações de endividamento familiar.

Dados esses fatores, a passagem entre os anos de 2014 e 2015 ensejou várias mudanças no Fies, em conjunto com o cenário de retração da atividade econômica sofrido durante os governos de Dilma Rousseff, gerando cortes orçamentários e mudanças na operacionalização dessa política. Tais mudanças serão abordadas mais à frente neste capítulo, na seção sobre a trajetória das políticas de educação superior nos governos Dilma.

2.1.2.3. Expansão da Educação a Distância (EaD)

Na esteira das ações promovidas que fortaleceram o setor privado educacional, outro traço marcante da condução das políticas de educação superior durante os governos Lula foi o estímulo ao crescimento da oferta de educação superior na modalidade de Educação a Distância (EaD).

O formato desses cursos vem ganhando cada vez mais força, entre outros motivos, em razão do crescente aumento de novas tecnologias em todos os campos da sociedade, assim como nos processos educacionais. Mas, também, por questões estratégicas de interesse de instituições privadas na expansão e flexibilização da regulamentação dessa modalidade de ensino na

educação superior brasileira, levando em conta os custos reduzidos em relação à modalidade presencial (SEGENREICH, 2014; MANCEBO, 2015).

A necessidade de fomentar a expansão da Educação a Distância, ainda que também na universidade pública, já constava nas propostas iniciais dos governos de Lula, sendo defendida como:

[...] alternativa indispensável, justificada no programa de governo em face das dimensões continentais do país e das enormes desigualdades e carências. Além da exigência de um regramento específico e mais detalhado, [...] dentre as propostas estava o aumento de vagas desta modalidade em universidades públicas (CARVALHO, 2014, p. 217).

O impulso para o avanço da EaD ocorreu durante o governo Lula, com a implementação de legislação própria voltada para essa modalidade, como o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que alterou o Artigo nº 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996. O Decreto estabeleceu regras para oferecimento de EaD em diversos níveis de ensino, desde a educação básica, técnica e profissional, incluindo a educação superior na graduação e pós-graduação, na qual foi definido que a EaD é uma modalidade na qual “a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos” (BRASIL, 2005).

Embora o foco de crescimento se concentrou, anos depois, no setor privado, é importante destacar que, conforme as propostas iniciais, em 2006 foi instituída pelo Decreto nº 5.800 a Universidade Aberta do Brasil (UAB), programa que estava voltado para a oferta de educação superior em EaD em universidades públicas, com o principal objetivo de formação de professores e interiorização da oferta dos cursos.

O crescimento acentuado da oferta de matrículas na modalidade EaD é uma das principais mudanças mais recentes no sistema brasileiro de educação superior. Segundo os dados do Censo da Educação Superior, produzidos pelo INEP, as matrículas nessa modalidade eram praticamente inexistentes no Brasil até 2000, e as cerca de 40 mil matrículas existentes até 2002 estavam localizadas majoritariamente em instituições públicas. Em 2003, passaram a representar 1,3% do total de matriculados; e, em 2021, já alcançaram quase metade desse nível de ensino (41,4%), registrando 3,7 milhões de matrículas (RISTOFF, 2013; GIOLO, 2018; BRASIL, 2022g).

Embora não seja estabelecida uma relação de causa e efeito, pode-se observar que, na dinâmica do setor privado, em conjunto com a flexibilização na legislação, e o forte ciclo

expansionista de matrículas ocorrido desde a década de 1990, tal ascensão da Educação a Distância configura-se como um movimento que possui influência das políticas de subsídios fiscais governamentais, tais como o ProUni e o Fies, que ao direcionar um grande volume de recursos, favoreceram a expansão e consolidação das instituições do setor privado, bem como seus investimentos em novas atividades de ensino (CHAVES; AMARAL, 2016), e até mesmo na proliferação de empresas mais recentes no cenário, que unem sistemas de tecnologia e educação, as chamadas *edtechs* (IKUTA, 2022).

O tema não será objeto de reflexão mais aprofundada nesta tese, contudo, não é possível deixar de mencionar a relação entre esse crescimento e as políticas aqui discutidas enquanto objeto de pesquisa, uma vez que, conforme será visto na apresentação dos dados estatísticos no Capítulo 4, boa parte da oferta do ProUni, por exemplo, se dá pela modalidade de bolsas em cursos de graduação em EaD.

2.1.3. Análise sobre a condução das políticas de educação superior nos governos Lula

Os elementos centrais do programa de política pública dos governos Lula para a educação superior podem ser sintetizados em: 1) ampliação e reestruturação da rede pública federal de educação superior; 2) ampliação do acesso com iniciativas que buscavam reduzir a desigualdade de oportunidades, mas que fomentaram majoritariamente o setor privado, pela transferência de recursos públicos; e 3) implementação de sistemas nacionais de avaliação, seleção e fortalecimento das medidas de regulação e supervisão.

Aguiar (2016) sintetiza que a maioria da produção acadêmica que analisou as políticas públicas de educação superior do governo Lula (e das ações previstas pela Coligação Lula Presidente) foi bastante severa, no sentido em que apesar de reconhecer esforços e avanços em direções governamentais diferentes, ainda permanecera uma lógica de priorização de políticas para o setor privado, tanto pela via legal, lhes oferecendo segurança jurídica, quanto pela econômica, pela via do financiamento com recursos públicos. As análises criticam os mecanismos impostos no âmbito do ProUni, do Fies, e a impossibilidade de concretizar a avaliação integrada conforme disposto na lei do SINAES.

Existia uma grande expectativa em torno de uma eleição inédita no país, de um presidente de esquerda e ex-operário metalúrgico, oriundo do Partido dos Trabalhadores (PT), com uma promessa de contenção das políticas de orientação neoliberal praticadas pelo governo antecessor. Diferentemente dos governos de FHC, nos quais teria havido a aproximação com práticas neoliberais, e portanto, coerência entre o discurso ilustrado no plano de governo e a

prática (CARVALHO, 2006b; TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015), no caso dos governos Lula, isso não teria acontecido. Com efeito, sobre o que a expectativa em relação à mudança governamental gerou nas análises:

Vemos então que o teor das críticas ao governo Lula, pelo menos no que tange às políticas adotadas para o setor privado, mantêm a discussão em torno dos temas da privatização do sistema. Aqui, ainda temos a decepção daqueles que esperavam uma mudança de rumo mais acentuada (AGUIAR, 2016, p. 124).

Entre o caminho percorrido e as principais iniciativas operacionalizadas para a educação superior no período, muitas análises apontam que a política pública comandada no governo Lula não alterou, em termos substanciais, a herança deixada pelos governos FHC e pelas concepções neoliberais que permeavam o cenário político e econômico no país desde a Reforma do Estado nos anos 1990, ou seja: teriam ido na mesma linha de intensificação da visão mercantil e privatista na educação superior, desconstruindo o direito à educação enquanto direito social e tornando-o uma mercadoria; além de continuar uma abordagem seguindo os princípios da administração pública gerencial (BARCELOS; RODRIGUES, 2017; CHAVES, 2010; TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015; TRÓPIA, 2009).

Muitos trabalhos indicam que não houve ruptura entre a concepção das políticas adotadas e as diretrizes recomendadas pelo Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Mesmo durante os governos Lula, ocorreu uma reformulação da educação superior que integrou a adoção e aprofundamento das diretrizes centrais direcionadas pelo Banco Mundial, como a diversificação das instituições de ensino, dos cursos e das fontes de financiamento (LIMA, 2011; TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015).

Estabelecendo aqui um parêntese, a influência de diretrizes e propostas do Banco Mundial, por exemplo, não é uma exclusividade dos governos petistas, sendo reconhecida nas políticas de educação superior brasileira há muitas décadas, pelo menos desde 1980. Contudo, o fortalecimento da educação superior privada, a instituição de modelos de diversificação e descentralização dos serviços educacionais são movimentos que encontram consonância com as propostas estabelecidas pelo organismo internacional multilateral. Carvalho (2011) e Shiroma, Campos e Garcia (2005) destacaram a influência do BM, da OCDE e da UNESCO como um marco nas reformas educacionais da década de 1990 pelo mundo, e posteriormente em diversas políticas públicas educacionais, unindo discurso justificador, diretrizes, construção de consensos e financiamento de tecnologias para a sua implementação.

A influência do BM tem ocorrido, principalmente, na esteira das mudanças impulsionadas pelos processos de globalização, na forma de disseminação de seus documentos oficiais, que realizam propostas para os governos de países considerados em desenvolvimento, buscando maior racionalidade, eficácia e redução de custos ao sistema educacional. Pode-se mencionar, por exemplo, o documento de 1994 intitulado *Higher Education: the lessons of experience* (WORLD BANK, 1994), que apresentava propostas em torno da diferenciação das instituições, fortalecimento do setor privado e diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas, incluindo a cobrança de mensalidades, de forma a promover a redução dos gastos públicos. O documento *Prioridades y Estrategias para La Educacion* (1995) trouxe preocupações em torno do acesso, qualidade e equidade na educação, fornecendo entre outras diretrizes, a necessidade de priorização da educação primária (ou básica) entre os níveis educacionais, seja para a redução de desigualdades, quanto para a formação de capital humano, fortalecendo, inclusive, políticas para a formação de professores.

A visão sobre o papel da educação superior, bem como a necessidade de redução dos gastos públicos está também em outro documento de um organismo internacional multilateral⁴³, da UNESCO, que possui o objetivo de promover a cooperação internacional nas áreas de ciências, educação, cultura e comunicação. O documento intitulado *Policy Paper for Change and Development in Higher Education* (1995) apresentou semelhanças no conteúdo com as diretrizes postas pelo Banco Mundial em 1994, tratando da necessidade de restrição do financiamento público, diversificação de formas e estruturas, e desenvolvimento da internacionalização para a cooperação internacional.

Ainda que Macedo e Araújo (2022, p. 8) destaquem algumas diferenças de discurso nos documentos da UNESCO, que seriam menos direcionados à mercantilização da educação do que as propostas do BM, da OCDE e da OMC, parecendo “[...] se encaminhar para uma divergência dos demais órgãos em razão de sua origem humanitária e por reconhecer a educação como um bem público”, contudo, “[...] o aprofundamento da análise [...] evidencia que o organismo considera a educação superior como um insumo para o mundo produtivo”, em alinhamento às demais instituições.

⁴³ Outros exemplos de diretrizes que constituíram grande influência para reformas educacionais no país, listados por Santos (2018), são: *Financing education in developing countries: an exploration of policy options* (WORLD BANK, 1986); *Governance in Transition: Public Reforms in OECD countries* (OCDE, 1995); *General Agreement on Trade and Services (GATS)* (OMC, 1995); *World Declaration on Higher education in the 21st century: Vision and action* (UNESCO, 1998); *The financing and management of higher education – a status report on worldwide reforms* (WORLD BANK, 1998); *Tertiary Education for the Knowledge Society* (OCDE, 2008), entre outros.

Retornando ao Banco Mundial, outro exemplo está no documento de 2002, *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*, que também indicou a necessidade de aprofundamento da diversificação institucional, em oposição ao modelo de universidades públicas, considerando que era necessário ampliar a cobertura com base financeira estável. Inclusive, a mudança de nomenclatura de educação superior para educação terciária não foi algo trivial, ao englobar a diferenciação institucional e novas formas de financiamento (WORLD BANK, 2002). Já no documento *Estratégia para o Setor Educacional – documento estratégico do Banco Mundial: A educação na América Latina e no Caribe* (2007), o órgão realizou uma avaliação da educação na região e indicou diretrizes a serem adotadas no século 21, em que algumas delas indicavam a educação como ferramenta que promoveria redução da pobreza, mas também, indicavam a necessidade de ampliar a participação do setor privado nesse nível de ensino (LIMA, 2011).

Feito o parêntese sobre os organismos internacionais, o raciocínio de diversos autores sobre a adoção de diretrizes dessas cartilhas, ainda que ressignificadas nacionalmente ao serem traduzidas em políticas públicas, seria exemplificado durante o governo Lula por meio de algumas políticas e atos normativos firmados no período, como a Lei de Inovação Tecnológica em 2004, a reformulação do sistema de educação profissional e tecnológica, o Projeto de Parceria Público-Privada (PPP) de 2004, o ProUni, em 2005, a expansão do Fies e as políticas de ampliação da oferta de educação à distância, com a regulamentação jurídica. Para Sguissardi (2006), apesar de mudanças significativas, haveria muito mais continuidades do que rupturas entre os governos de FHC e de Lula nas ações governamentais adotadas para a educação superior.

Do ponto de vista social, se por um lado havia uma intenção clara em democratizar o acesso à educação superior, a grande maioria de estudantes desfavorecidos entrava em instituições privadas, ou seja, a lógica do sistema não se rompeu totalmente, ainda que tenha sido gerada uma ligeira mudança. O perfil de alunado de origem socioeconômica mais favorecida continuou sendo maioria nas universidades públicas, e continuou com presença mais intensa nos cursos mais prestigiados socialmente. A democratização do acesso não teria sido efetivada totalmente (MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006; FERREIRA, 2019).

Do ponto de vista econômico, existe vasta literatura que aponta que os movimentos de fomento às instituições privadas, iniciados na década de 1990 e que perduraram nos anos 2000, foram responsáveis por endossar um novo movimento entre as IES privadas: sua etapa de consolidação, via concentração institucional, aumento dos processos de fusões, aquisições, criação de redes universitárias, até chegar à oligopolização. Soma-se a esses fatores o

surgimento, a partir da segunda metade dos anos 2000, da intensificação do processo de financeirização dessas, agora, empresas educacionais. A tendência crescente de fenômenos próprios do mercado financeiro no campo educacional, entendida como a presença de lucros obtidos por recursos financeiros, ou seja, por meio da entrada em fundos de investimento e forte atuação de grupos estrangeiros no Brasil, constituiu-se em um caminho em direção à intensificação da financeirização, oligopolização e transnacionalização⁴⁴, em que as IES, agora integrantes de grandes grupos educacionais mantenedores, passaram a realizar abertura de capitais e negociar ações na Bolsa de Valores (AZEVEDO, 2015; CARVALHO, 2013; CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018; MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015; SGUISSARDI, 2008, 2014).

Nesse sentido, a educação superior foi bastante influenciada pelos reflexos do próprio modelo econômico no qual está inserida: “as estratégias do movimento de expansão do mercado educacional ancoram-se, em última instância, nos processos de mundialização do capital, com predominância financeira” (SGUISSARDI, 2014, p. 112). Além desses movimentos, foi crescente a atividade de consultorias nesse segmento, objetivando o planejamento estratégico, a reestruturação e o *marketing* institucional, a maximização de lucros (e racionalização de custos), entre outros objetivos (OLIVEIRA, 2009; CARVALHO, 2013; SGUISSARDI, 2014).

Chaves (2010) aponta tal processo acerca das reconfigurações da expansão da educação superior, dentro do que é chamado de processo de mercadorização – um fenômeno que não é exclusivo do país –, observando em especial os fatos ocorridos a partir de 2007, de fusões de IES, criação de redes empresariais, abertura de capitais e formação de oligopólios. As fusões geraram grandes conglomerados, buscando e concentrando a expansão da rede e das matrículas. A capitalização dessas empresas permitiu a maior capilaridade, bem como a compra de outras instituições pequenas, mas também fez com que as finalidades institucionais ficassem sujeitas a um novo grupo de interessados: os investidores privados (acionistas) (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015).

A Anhanguera Educacional foi a primeira instituição a aderir ao mercado de capitais, em 2007, na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). No ano de 2008, havia acumulado a aquisição de 18 instituições, se tornando uma grande empresa educacional com 52 unidades

⁴⁴ O conceito de transnacionalização foi tratado por Azevedo (2015) como a oferta transfronteiriça de ensino, presencial ou a distância, que opera por meio de organizações transnacionais de serviços educacionais com finalidade de lucro. No Brasil, constitui-se como fenômeno crescente dentro do processo de mercadorização da educação superior, pela presença de grandes grupos privados nacionais e estrangeiros, como *Laureate International Universities*, Cognia (antiga Kroton/Anhanguera Educacional), YDUQS (antiga Estácio), entre outros.

distribuídas pelo país (CHAVES, 2010). Ainda em 2007, quatro redes educacionais de nível superior mantinham capital aberto e negociavam ações na Bovespa: Anhanguera Educacional, Estácio Participações S.A., Sistema Educacional Brasileiro (SEB) e Kroton, movimentando nesse mercado quase R\$ 2 bilhões (SGUISSARDI, 2008; OLIVEIRA, 2009). Posteriormente, em 2014, a Kroton, maior empresa educacional do país, adquiriu a Anhanguera, realizando um dos maiores movimentos desse mercado⁴⁵.

Há, também, uma perspectiva de internacionalização, ou de transnacionalização da educação superior, no sentido que boa parte do capital das empresas educacionais é de origem estrangeira. Um dos movimentos pioneiros ocorreu em 2005, quando o grupo *Laureate Education*, conglomerado estadunidense de universidades com inserção em vários países, se tornou sócio da universidade brasileira Anhembi-Morumbi. Entre os grupos mais atuantes na compra de empresas educacionais nacionais estão o próprio *Laureate Education*, a *Whitney International University System* e a rede *Devry University*, empresas de capital aberto dos EUA (AZEVEDO, 2015; CARVALHO, 2013; CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018).

Retornando às políticas de educação superior engendradas durante o governo Lula, para alguns pesquisadores, foi percebida uma ligação, direta ou indireta, dessas e da consolidação das entidades privadas do setor. O beneficiamento do setor privado gerou alguns efeitos colaterais, como o perfil e a qualidade dos cursos ofertados pelas IES privadas, “cuja expansão se dá sob a influência direta de demandas mercadológicas, valendo-se dos interesses da burguesia desse setor em ampliar a valorização de seu capital com a venda de serviços educacionais” (MANCIBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 33). Em outras palavras,

[...] conjugou-se, portanto, a dinâmica do capitalismo financeiro à crescente pressão por ampliação de acesso à educação superior, não absorvida nas instituições estatais. Em um país tão desigual como o Brasil, entretanto, a formação de um mercado consumidor dependia da ação Estatal, o que de fato se materializou no Fies e no ProUni (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018, p. 542).

Do ponto de vista do jogo político, Trópia (2009) analisou a política de educação superior no primeiro governo Lula sob a ótica dos processos políticos de alianças e embates de classes e frações de classe, em um contexto que chama de atual fase do capitalismo neoliberal. Para a autora, a política lulista para a educação superior expressou:

⁴⁵ Atualmente, os maiores conglomerados da educação superior no país, em termos de matrículas, são: Cogna Educação (ex-Kroton, com mudança de nome em 2019), que detém as Faculdades Anhanguera, Fama, LFG, e as Universidades Unopar, Uniderp, Unime e Unic; o grupo Estácio e a Universidade Paulista (UNIP).

[...] a vitória das classes e frações dominantes, em particular do capital financeiro, que contou, para conquistar esta hegemonia, com o apoio da burocracia estatal, *vis-a-vis* do Ministério da Educação, da burguesia industrial nacional, da nova burguesia de serviços, de alguns setores das classes médias, bem como de setores populares. Por sua vez, encontrou resistência de alguns setores organizados e de uma fração das classes médias: o funcionalismo público federal, especialmente (TRÓPIA, 2009, p. 2).

A fração da burguesia industrial não queria a educação superior totalmente privatizada, e desconfiava da qualidade do ensino-mercadoria, vendo a necessidade de alavancar o processo produtivo, tal como postula Rodrigues (2007) ao analisar a posição da Confederação Nacional da Indústria (CNI) nessas arenas de discussão. Ao contrário, tinha interesse em manter as estruturas de universidades públicas de pesquisa, porém com subordinação aos interesses das empresas industriais.

A nova burguesia de serviços da educação superior, assim denominada por Rodrigues (2007) e Trópia (2009), não é uma fração nova do capital no Brasil. No entanto, a partir dos anos 1990, esta fração se expandiu, beneficiando-se da abertura do mercado educacional. A nova burguesia está representada, por exemplo, nas entidades mantenedoras da educação superior privada. Essa fração, em especial, foi um segmento altamente favorecido no período, com interesse de redução da intervenção estatal⁴⁶ no segmento educacional, buscando também a diversificação e pluralidade institucional e distanciamento do modelo de universidade baseado no tripé indissociável de ensino-pesquisa-extensão:

Os empresários do ensino, fração da nova burguesia de serviços, embora atuantes em todos os níveis e modalidades de venda do ensino-mercadoria, atuam mais fortemente na educação superior, sendo responsáveis por mais de 70% das vagas desse nível educacional. A nova burguesia de serviços ocupa uma posição particular na estrutura econômica, social e política brasileira. Pois se, por um lado, não dispõe do poder econômico dos grandes grupos industriais, representados pela CNI, por outro lado vem sendo favorecida pela posição estratégica que ocupa na política neoliberal, posto que é herdeira direta da destruição dos serviços públicos, promovida principalmente pelas políticas neoliberais (RODRIGUES, 2007, p. 127).

Ainda para Rodrigues (2007), as duas formas de burguesia teriam maneiras distintas de encarar a cada vez maior presença do capital financeiro no segmento educacional: pela

⁴⁶ Apesar disso, “a nova burguesia de serviços, tanto quanto pôde, aderiu ao ProUni, buscando nos cofres públicos um incentivo à livre concorrência, e o fez logo que se viu em apuros diante do aumento da inadimplência” (TRÓPIA, 2009, p. 8).

educação-mercadoria, por parte da burguesia industrial, ou pela mercadoria-educação, de interesse da nova burguesia de serviços, composta por empresários do ramo educacional.

Ainda tratando da dinâmica do jogo político, um ponto de divergência é que, diferentemente das políticas adotadas no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) no governo FHC, a ação governamental durante o mandato de Lula caracterizou-se por uma postura mais receptiva em relação ao diálogo, nas arenas de discussão de políticas públicas, com atores relevantes da sociedade civil, dos movimentos sociais e da comunidade acadêmica, materializados em alguns exemplos como os anteprojetos de proposta de Reforma Universitária e durante a instituição do SINAES (CARVALHO, 2006b).

Já na ação voltada ao segmento público, algumas análises também destacam que as políticas adotadas no âmbito do governo Lula foram diferentes do perfil de políticas da era de FHC. A partir do segundo mandato, em especial, teria ocorrido um importante momento de inflexão e ruptura: a instituição de políticas que geraram intensiva expansão das matrículas, de *campi* e interiorização da rede federal (CARVALHO, 2006b, 2011; 2014; FERREIRA, 2012; RISTOFF, 2013). Para Ristoff (2013), a interiorização assumiu grande relevância, ao trazer mudanças históricas na configuração de oferta de vagas de educação superior, em um país com desigualdades regionais estruturais, além de renovar o papel que as universidades assumem no desenvolvimento regional.

No caso das políticas expansionistas do setor público, apesar de ter sido aplicado um perfil gerencialista (baseados na racionalidade e na eficiência, e na vinculação da avaliação ao desempenho), a política difere em relação ao governo anterior pela participação ativa do Estado, recuperando uma certa agenda de intervenção nas políticas públicas promotoras de desenvolvimento social, e aumentando os recursos direcionados ao investimento público na rede federal (CARVALHO, 2006b, 2011, 2014; FERREIRA, 2012). Nos oito anos dos governos de Lula, as despesas orçamentárias totais com as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) aumentaram, em média, 6,6% ao ano. No período dos governos de FHC, na mesma comparação, houve queda de 0,5% ao ano, em média (CARVALHO, 2014).

Nota-se, portanto, que não é tarefa fácil buscar consensos nas análises da comunidade acadêmica acerca das políticas de educação superior desempenhadas pelos governos de Lula, à frente do Partido dos Trabalhadores (PT). Tais políticas são analisadas de forma conflituosa e permeada de contradições, tanto no discurso quanto na prática, cuja principal marca seria a ambiguidade, ou o duplo caráter, ou duplo intuito (CARVALHO, 2006b, 2014; MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018), já que indicavam o atendimento aos interesses do mercado e dos

credores, e ao mesmo tempo, a promoção de desenvolvimento via setor público e redução das desigualdades; e do atendimento dos alunos das IES privadas, mas também, os alunos das IFES.

Da ótica da ciência política, Singer (2012, 2018) cunhou o termo lulismo para descrever boa parte das ações governamentais dos mandatos de Lula, pois ao mesmo tempo que se implantavam programas de redução das desigualdades (ou somente de redução da pobreza, em alguns casos) por meio de inúmeras políticas sociais, também não foram confrontados os interesses do capital – em especial, os do setor financeiro, e da parcela dominante ligada ao rentismo –, por meio de políticas que intencionavam a conciliação de interesses.

Se por um lado se apresentaram marcas positivas, sendo destacadas como elementos de ruptura ou de contratendência, como o aumento da capacidade estatal para regular e prover diversas políticas sociais, principalmente mirando a redução de desigualdades e da pobreza, conforme também apontaram Bichir e Lanzara (2019), particularmente as políticas de educação superior apresentadas nesta seção reconhecidamente promoveram aumento de matrículas com maior inclusão social, além de terem sido destacados a criação de um sistema nacional de avaliação e regulação, o fomento de novas universidades federais e a melhoria da infraestrutura das já existentes. Contudo, coexistem nesse cenário alguns traços de continuidade da agenda política governamental anterior, em que o setor privado foi extremamente favorecido pelas políticas de renúncia fiscal e ganhou ainda mais capacidade de influência na formulação de políticas educacionais.

Acerca das contradições, no fundo, é preciso levar em consideração que este é um debate de diferentes visões, no qual cabe a reflexão apontada por Souza e Menezes (2014): o Estado deve financiar a educação superior, na visão de bem público, ou indivíduos devem investir na própria formação? E ainda, no caso da atuação do Estado, os recursos públicos podem ser aplicados em instituições privadas de ensino, ou todo financiamento deve ser no segmento público? Quão frágeis seriam esses limites e a tolerância a essas ações? As análises partem de uma visão que só comporta o público, o público-privado ou só o privado? Tais diferenças são cruciais na análise de percursos governamentais, bem como dos atores envolvidos.

Ademais, tal levantamento bibliográfico proporcionou o entendimento sobre as diversas lentes de análise que foram produzidas pela comunidade acadêmica sobre a trajetória da agenda de políticas públicas para a educação superior empreendida durante os dois governos de Lula, o que também será realizado para os governos de Dilma Rousseff, a partir da seção seguinte.

2.2. Os Governos Dilma (2011-2016)

Dilma Vana Rousseff foi eleita presidente em 2010, assumindo o cargo em 2011. Candidata do Partido dos Trabalhadores (PT) e apoiada pela coligação Para o Brasil seguir mudando⁴⁷, Dilma já tinha ocupado o cargo de Ministra-Chefe da Casa Civil no governo Lula, de 2005 a 2010, e trouxe a expectativa de grande afinidade com as propostas já iniciadas nos mandatos que a antecederam.

Pela pasta do Ministério da Educação, de 2011 a 2016, foram estabelecidas sete trocas de Ministros da Educação, totalizando seis ministros diferentes: Fernando Haddad, Aloizio Mercadante, José Henrique Paim, Cid Gomes, Luiz Cláudio Costa (interino), Renato Janine Ribeiro e, novamente Aloizio Mercadante, um claro contraste⁴⁸ em relação aos governos anteriores, em que FHC permaneceu oito anos com o mesmo ministro, e Lula com três ministros.

No primeiro ano da gestão de Dilma, os primeiros documentos de planejamento referentes à educação superior enfatizavam a continuação da política de ampliação da rede pública federal, cuja sinalização era de:

[...] expandir e interiorizar os institutos e universidades federais, principalmente nos municípios populosos com baixa receita *per capita*; promover a formação de profissionais para o desenvolvimento regional, bem como estimular a permanência desses profissionais no interior do país; potencializar a função e o engajamento dos institutos e universidades como expressão das políticas do governo na superação da miséria e na redução das iniquidades sociais (BRASIL, 2011b, n.p.).

De fato, o início de seu governo sinalizou a continuidade da expansão da educação superior, com a construção de quatro novas universidades federais, 47 novos campi universitários e 208 campi de Institutos Federais (FERREIRA, 2012; RISTOFF, 2013; COELHO, 2014; BISCHOFF, 2017). A ampliação das universidades se deu em cidades do interior, cujas novas instituições foram: Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

⁴⁷ Coligação formada pelos partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), hoje Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido da República (PR), hoje denominado Partido Liberal (PL), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Trabalhista Cristão (PTC), hoje denominado Agir, e Partido Trabalhista Nacional (PTN), hoje denominado Podemos.

⁴⁸ A literatura do campo econômico e político aponta o início da gestão de Dilma em meio a uma conjuntura de crise econômica global e a crise econômica nacional que se seguiu a partir de 2014, quarto ano de mandato, posteriormente acompanhada pela crise de governabilidade que resultou no processo de *impeachment* em 2016, o que será abordado de forma mais detalhada no Capítulo 3.

(UNIFESSPA), Universidade Federal do Cariri (UFCA); Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB); e Universidade Federal do Sul da Bahia (UFESBA).

Entre as diferenças em relação ao mandato anterior, na gestão Dilma ficou marcada a intensificação da expansão da educação profissional e tecnológica⁴⁹, pretendendo realizar a articulação entre os setores e regiões produtivas do país, que sofreu crescimento mais incisivo no primeiro mandato de Dilma (MANCEBO, 2015; PEIXOTO, 2015).

Estritamente em relação à educação superior, podem-se destacar alguns dos principais pontos dessa agenda: pela ótica do setor público, 1) a continuidade da expansão da rede pública federal, pelo Reuni; 2) a instituição da Lei de Cotas em instituições públicas federais; 3) a instituição do Programa Ciência sem Fronteiras (CsF); e 4) a discussão do Plano Nacional de Educação 2014-2024. E, pela ótica do setor privado, principalmente: 1) a manutenção do ProUni em sua configuração original; e 2) as mudanças na política do Fies, restringindo a concessão dos financiamentos.

2.2.1. Principais políticas de educação superior nos governos Dilma: esfera pública

No caso do Reuni, este passou por ampliação, na primeira gestão do governo Dilma, comportando um novo ciclo de expansão. O foco das ações ficou ainda mais centrado em objetivos como a dinamização e impacto nas economias locais e regionais, para ampliar as chances de empregabilidade e diminuir desigualdades regionais, com ênfase na necessidade de potencializar a capacidade de competitividade no país.

Diferentemente do observado durante o governo Lula, a expansão da rede federal se deu pela proposta de formatação de campus temáticos e multicampi, e da importância dada a padrões internacionais de comparação da qualidade entre instituições. Também ocorreu uma mudança na gestão, enfatizando a necessidade de formação de capital humano, e intenções de unir universidades em megauniversidades, como a iniciativa, em 2011, da criação de um consórcio entre sete Ifes, por meio do Plano de Desenvolvimento Institucional do Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais (PDIC)⁵⁰ (FERREIRA, 2012; 2015). O governo Dilma teria enfatizado os seguintes parâmetros para as universidades:

⁴⁹ Destaca-se principalmente a institucionalização do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), pela Lei nº 12.513/2011.

⁵⁰ Universidades Federais de Alfenas (UNIFALMG), Itajubá (UNIFEI), Juiz de Fora (UFJF), Lavras (UFLA), Ouro Preto (UFOP), São João del-Rei (UFSJ) e Viçosa (UFV).

[...] inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social, foco em áreas estratégicas/prioritárias de estudo e de pesquisa, internacionalização da educação superior. Sobre empreendedorismo e inovação, de acordo com essa política, parece haver a compreensão de que existe uma correlação positiva e linear entre esses dois fatores e o crescimento econômico no nível local e regional, uma vez que poderá propiciar a criação de novas empresas mediante a transferência de conhecimento, de inovação e de novas tecnologias para a comercialização de serviços e produtos (FERREIRA, 2012, p. 468).

Outro ponto observado é que, durante sua condução governamental, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) sobrepôs seus trabalhos aos do MEC, assumindo bastante protagonismo, se tornando uma “porta-voz da política dos reformadores empresariais da educação” (PAULA *et al.*, 2017), elaborando documentos que destituíam a autonomia do MEC em diversos segmentos, reforçando a vertente do papel da educação ao desenvolvimento de capital humano para promoção da economia brasileira.

A própria materialização do lema do governo, chamado Pátria Educadora, que estabelecia como prioridade a educação nacional, foi uma criação a partir de um documento do ministro da SAE, Roberto Mangabeira Unger (que chefiou a secretaria de 2007 a 2009 e posteriormente durante o ano de 2015), que focava majoritariamente na educação básica, contendo apenas duas passagens sobre a educação superior.

A grande importância dada à educação básica nas diretrizes do Pátria Educadora corroboraria, mais uma vez, orientações seguindo as diretrizes mais recentes de organismos internacionais como o Banco Mundial, que sinalizavam a priorização da educação básica e desresponsabilização do Estado em ofertar educação superior, delegando a maior parte à iniciativa privada, criando uma certa dicotomia entre necessidades de investimento entre os dois níveis de ensino (PAULA *et al.*, 2017), o que não foi exclusividade deste governo, conforme observado nas seções anteriores.

Outra ação voltada para o segmento federal e de grande impacto para a educação superior, no tocante à expansão do acesso com inclusão social, se deu durante o ano de 2012, ainda no primeiro governo Dilma, quando uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de reconhecimento da constitucionalidade do sistema de cotas raciais para ingresso nas universidades causou inúmeras discussões e transformações na agenda das políticas de educação superior.

Na verdade, conforme explica Carvalho (2014), antes dessa decisão havia uma ausência de regulamentação sobre políticas de ação afirmativa na esfera pública. As instituições federais adotavam iniciativas isoladas e díspares em torno de cotas de renda e/ou étnico-raciais, tendo

como lócus de experiências pioneiras, em 2003, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade de Brasília (UnB). Enquanto, na instituição do Reuni, era prevista a adoção de ações afirmativas, mas sem definição de parâmetros ou metas específicas.

Também, um Projeto de Lei (nº 3.267/2004) que intencionava a criação de um sistema especial de reserva de vagas federais, para estudantes oriundos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, já tinha sido encaminhado ao Congresso no segundo mandato do governo Lula, em 2004, mas foi arquivado em 2009.

Na esteira da decisão do STF de 2012, o assunto voltou à tona na agenda, e após diversos desdobramentos, ocorreu a consolidação de uma política federal pública nesse sentido, a partir da promulgação da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que ficou conhecida como a Lei de Cotas nas universidades e institutos federais.

A legislação indica que deve haver reserva de 50% do total de vagas nos cursos e turnos nas instituições federais de educação superior que sejam destinadas a alunos oriundos de escolas públicas. Metade delas deve contemplar estudantes com renda familiar *per capita* de até 1 salário-mínimo e meio. Também, no conjunto, devem ser reservadas vagas para estudantes pretos, pardos e indígenas, cujo percentual é definido de acordo com a proporção da representação destes grupos na população, em cada unidade da federação, de acordo com os dados do IBGE. O prazo para cumprir tal determinação por completo, por parte das instituições federais, era de até quatro anos, ou seja, até 2016.

No andamento da implementação da política, o percentual efetivo de reserva de vagas para beneficiários das cotas no conjunto das universidades federais passou de 21,6% de todas as vagas, em 2012, para 40,3% em 2014. Também em 2014, 15,5% das vagas reservadas estavam destinadas para alunos de escolas públicas, e 22,7% para estudantes pretos, pardos e indígenas (DAFLON; JÚNIOR; MORATELLI, 2014).

Portanto, o principal efeito da Lei de Cotas foi justamente ampliar a representatividade de pretos, pardos e indígenas na educação superior, algo que teria sido concretizado de forma mais tímida com as iniciativas anteriores, dentro das políticas de expansão voltadas para o setor privado com caráter de ação afirmativa, como o ProUni (CARVALHO, 2014). Persistiria nessas políticas a intenção de inclusão social e democratização do acesso, agora na esfera das universidades públicas, “de modo que efetivamente se percebeu, a partir de então, a crescente presença de pobres, negros e indígenas nos cursos de graduação mais tradicionais que antes eram, ali, virtualmente inexistentes” (FONSECA, 2018, p. 304).

Ainda assim, permaneceu a crítica de que tal inclusão da população menos favorecida socialmente nas universidades públicas não se concretizou por completo – em especial, quando

são analisados os perfis dos estudantes de cursos de alta demanda e considerados de prestígio social, que conferem maior possibilidade de mobilidade social e ocupacional (RISTOFF, 2014; PAULA, 2017).

Sobre esse ponto, vale destacar que, mesmo com a instituição de políticas de inclusão e ampliação do acesso da população de baixa renda, a redução de desigualdades, via inclusão social e mobilidade sócio-ocupacional, não se dá de maneira tão associada, principalmente por dois fatores: a relação entre escolaridade e promoção de oportunidades não é tão direta; e por ainda pesarem muito, na sociedade brasileira, outros fatores anteriores associados à trajetória do aluno, como a origem e condição socioeconômica familiar, incluindo a escolaridade dos pais. Além de outros fatores não mercantis, como as relações sociais. Assim, o aumento de oportunidades devido ao ingresso na educação superior pode ser diferente para estudantes de origens sociais distintas (IKUTA; MONTEIRO, 2017).

Por conta disso, também, têm-se a necessidade de políticas que promovam não apenas o acesso, mas também uma inclusão mais equitativa e de mecanismos de permanência nas instituições (CARVALHO, 2014), já que para a autora, ainda que tenham sido realizados inúmeros avanços na expansão e melhoria no acesso da população mais desfavorecida, ainda persiste o desafio central de desigualdades de escolarização, no que tange à conclusão dos cursos. Conforme apontou Paula (2017), quando estudantes mais pobres acessam o nível superior, sua experiência universitária costuma ser afetada – e muitas vezes, interrompida – por questões econômicas e financeiras, pedagógicas e simbólico-subjetivas, gerando uma imagem de entrada na universidade de uma “porta giratória” (PAULA, 2017, p. 312).

Ainda entre as ações governamentais federais voltadas para a educação superior no período da gestão de Dilma, destacam-se também as políticas voltadas para a internacionalização da educação superior. A internacionalização já constituía um foco relevante para as ações durante os planos governamentais iniciais, e posteriormente nos mandatos efetivos de Dilma, via políticas de aumento da inserção internacional de universidades públicas, inclusive com interferência nas ações planejadas para a gestão das instituições federais.

No final de 2011, ano em que assumiu a presidência, em um contexto de mercado de trabalho aquecido (cujas taxas de desemprego seguiam em trajetória declinante, segundo dados do IBGE, chegando ao final do ano de 2011 a 4,7%, uma das menores taxas da história do país), e um diagnóstico por parte do governo de escassez de mão de obra em setores que exigem alta qualificação, como engenharias e tecnologias, foi instituído o Programa Ciência sem Fronteiras

(CsF), pelo Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011⁵¹, criado com o intuito de fomentar a mobilidade estudantil e acadêmica em instituições de educação superior, de acordo com áreas prioritárias, sendo a maior parte na área de tecnologia, engenharias e desenvolvimento industrial⁵².

Em termos de mobilidade estudantil internacional, o programa foi considerado o principal e com maior impacto já implantado no país (BISCHOFF, 2017). Estava em linha com um expressivo aumento de verbas para a área de ciência e tecnologia e de linhas de financiamento de pesquisas, movimento que foi sentido em todas as agências de fomento do país (FONSECA, 2018).

A meta veiculada pela política era de fomentar 101 mil bolsas de estudo em quatro anos, distribuídas entre estudantes não graduados, de graduação e pós-graduação. A proposta perseguia algumas das diretrizes indicadas no Programa Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020, especialmente em torno das necessidades de desenvolvimento de pesquisa, inovação e tecnologia, e diversificação do público-alvo:

Até a criação do programa Ciência sem Fronteiras, o Brasil sempre investiu em um modelo de internacionalização da pós-graduação que primava pelo envio de docentes ao exterior, para aperfeiçoamento e, posteriormente ao seu regresso, para auxílio no desenvolvimento de programas de mestrado e doutorado nas universidades públicas brasileiras (BISCHOFF, 2017, p. 204).

O programa constituiu um grande apelo em torno da possibilidade de propiciar oportunidades de mobilidade estudantil aos universitários brasileiros, e de fomentar a internacionalização (nesse aspecto) das universidades brasileiras, cujo total de bolsas implementadas e executadas, entre os anos de 2011 a 2016, foi de 92,8 mil.

No período de sua execução, o número de bolsas no exterior concedidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) passou de 16,9 mil de 2007 a 2010, e para 88,6 mil de 2011 a 2014. O país de destino prioritário das bolsas emitidas foi os Estados Unidos⁵³, que participou com 31,5 mil. As bolsas emitidas pelo Conselho

⁵¹ A política foi congelada em 2015, e extinta em 2017. O período coincide com a crise econômica e o processo de *impeachment*.

⁵² Engenharias e demais áreas tecnológicas; Ciências Exatas e da Terra: Física, Química, Geociências; Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde; Computação e Tecnologias da Informação; Tecnologia Aeroespacial; Fármacos; Produção Agrícola Sustentável; Petróleo, Gás e Carvão Mineral; Energias Renováveis; Tecnologia Mineral; Tecnologia Nuclear; Biotecnologia; Nanotecnologia e Novos materiais; Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais; Tecnologias de transição para a economia verde; Biodiversidade e Bioprospecção; Ciências do Mar; Indústria criativa; Novas Tecnologias de Engenharia Construtiva; e Formação de Tecnólogos.

⁵³ Sobre a predominância da mobilidade estudantil para os Estados Unidos, “o CsF é fruto da evolução nas relações Brasil-Estados Unidos fortalecidas no período do segundo governo Lula e mantidas e ampliadas por Dilma Rousseff. De um modo mais preciso, o programa teve seu início gestado a partir do primeiro encontro de Dilma e

Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) também aumentaram, no mesmo período, de 2 mil para 21,4 mil, tendo com destino prioritário o Canadá, com 5 mil bolsas (BISCHOFF, 2017).

Entretanto, autores como Bischoff (2017) e Granja e Carneiro (2020) analisaram que a política pública possuía fragilidades em seu planejamento e execução, por ter sido uma medida criada e operacionalizada de maneira abrupta, ter um custo maior do que o planejado e não possuir mecanismo de avaliação, seja anterior ou posterior à sua implementação, o que poderia permitir avaliar o desenho da política e realizar aprimoramentos. Também, o programa não teria sido planejado em termos de estratégia de inserção profissional dos estudantes do Brasil no exterior.

Para Bischoff (2017), também, as ações de internacionalização da educação superior estariam alinhadas aos governos anteriores e às diretrizes do Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2010, elaborado no último mandato do governo Lula, diferenciando-se na ampliação da internacionalização para professores e estudantes. Outro ponto refere-se aos aspectos da própria conjuntura:

Em um horizonte de tempo mais breve, a partir da análise do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, percebe-se um alinhamento deste com os motivadores da política educacional de governos imediatamente anteriores: Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso. De modo sintético, há dados factuais que reforçariam a ideia de que, independentemente do governo analisado, as ações de internacionalização da educação superior guiaram-se por motivadores eminentemente conjunturais, configurando-as como políticas de governo e não de Estado, isto é, de caráter duradouro (BISCHOFF, 2017, p. 205)

Por fim, outro marco na agenda educacional federal durante o primeiro e o segundo governos de Dilma Rousseff foram as discussões em conferências nacionais, regionais e locais, compartilhadas com diversos setores estratégicos, resultando na aprovação de um novo Plano Nacional de Educação (PNE), na forma da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. O PNE 2014-2024 (atualmente vigente), é o sucessor do PNE 2001-2020, e é considerado um dos principais documentos norteadores para as políticas educacionais no país, sendo uma das previsões da Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 214: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (BRASIL, 1988).

Barack Obama, em março de 2011, no Brasil”, e teria sido uma política que partiu de iniciativa pessoal da presidente (BISCHOFF, 2017, p. 181).

Embora o Projeto de Lei nº 8.035, enviado pelo Governo Federal à Câmara dos Deputados em dezembro de 2010, tenha iniciado as discussões sobre um novo PNE, ocorreram muitas mudanças no projeto original, que incorporava já de maneira bastante restrita as deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010, organizadas pelo MEC, originalmente uma instância utilizada para consulta pública para a elaboração do PNE anterior e incorporação das deliberações da sociedade civil organizada, em torno de diversas conferências nacionais, regionais e locais, segundo apontaram Minto (2018) e Lino e Morgan (2018). Entre os grupos participantes nessa arena de discussões, estavam a Campanha Nacional pelo Direito a Educação, o movimento Todos Pela Educação (TPE), os atores envolvidos na Conferência da Educação Básica e na Conferência Nacional da Educação, a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) (SOUZA; GOMES, 2020).

Devido a diversos desdobramentos, incluindo questões orçamentárias, o PNE começou a ser votado somente em meados de 2014, recebendo 2.195 emendas de parlamentares durante sua tramitação. Após um período de longo debate entre diversos atores sociais e o poder público, entre as principais disposições, estavam a necessidade de aumentar progressivamente os investimentos públicos para a educação brasileira, iniciando em 7% do Produto Interno Bruto (PIB), até chegar a 10% do PIB ao final do decênio (2024), ponto que não era consensual entre os atores que fizeram parte da disputa do texto legislativo e um dos que mais influenciou na longa tramitação de quatro anos do PNE, conforme destacado por Souza e Gomes (2020).

Após aprovado, o texto final do PNE foi composto de 20 metas nacionais chamadas de estruturantes, além de 171 estratégias atreladas às metas, que versam sobre diversos aspectos do sistema educacional brasileiro, como por exemplo, questões relacionadas ao acesso, à universalização de oferta educacional, à ampliação dos níveis de escolaridade e sobre a permanência estudantil, além da valorização dos profissionais da educação.

Nesta seção serão destacadas, entre as vinte metas, aquelas direcionadas para a educação superior, que são as Metas 12, 13 e 14. A Meta 12 do PNE 2014-2024 trata mais especificamente de temas norteadores para a educação superior no nível de graduação. As principais indicações são:

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. (BRASIL, 2014, n.p.).

Existem, também, 21 estratégias que foram delimitadas para a operacionalização da Meta 12 do PNE. Entre elas, é possível destacar algumas, como as que focalizam a ampliação e interiorização do acesso à educação superior; a ampliação de vagas na rede federal de educação superior, com melhoria da permanência em termos de taxa de conclusão; e a ampliação das políticas de promoção de acesso no âmbito das instituições privadas de educação superior, como o Fies e o ProUni, reforçando a prática de adoção de políticas de ação afirmativa (BRASIL, 2014).

De fato, merece destaque para esta pesquisa que as políticas do ProUni e do Fies foram fortalecidas no Plano Nacional de Educação, com a expressa indicação de ampliação da oferta de bolsas e expansão dos financiamentos, aspecto que para Minto (2018) indicou que as transferências de recursos públicos para o setor privado não são consideradas medidas transitórias, mas uma política de Estado. No Quadro 5 a seguir, estão dispostas as quatro estratégias, das 21 atreladas à Meta 12, que tratam direta ou indiretamente dessas políticas.

Quadro 5 – Estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 que tratam sobre o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

Estratégia 12.5	Ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;
Estratégia 12.6	Expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;
Estratégia 12.9	Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;
Estratégia 12.20	Ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de

financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;

Fonte: BRASIL (2014).

Segundo alguns pontos trazidos pelas análises de Coelho (2014), Paula *et al.* (2017) e Minto (2018), o documento final do PNE continuou reafirmando a continuidade de diversas políticas iniciadas durante os governos Lula, bem como a tendência de favorecimento de parcerias público-privadas e presença massiva do setor privado nas políticas de educação superior. Como exemplo, o PNE acena que o investimento em educação deve ser compartilhado e redistribuído entre essas esferas, além da manutenção dos subsídios de programas como o ProUni e o Fies e do fomento à expansão da educação superior na modalidade da Educação à Distância (EaD).

Novamente, no processo de discussão, emergiu um conflito entre o público e privado, com maior prevalência dos interesses desse último segmento, esteve presente influenciando a formulação da lei e de suas metas e estratégias, evidenciando que “[...] no âmbito do ensino superior, expressam disputas em torno de interesses de classe e de visões de mundo antagônicas” (MINTO, 2018, p. 1). Nesse sentido, apesar de ser um lócus de disputas e resistências de articulação política, em especial as conferências locais, regionais e nacionais que antecederam sua discussão entre 2009 e 2010, a avaliação é de que o PNE corroborou, em alguns pontos, com a lógica presente nas políticas direcionadas à educação superior nas últimas duas décadas.

2.2.2. Principais políticas de educação superior nos governos Dilma: esfera privada

Pela ótica do setor privado, destacam-se como pontos importantes da agenda política dos governos Dilma movimentos como a continuidade do ProUni, e o arrefecimento da oferta do Fies, a partir de restrições na concessão dos financiamentos, processos que serão descritos a seguir.

Inicialmente, foi possível perceber que o ProUni foi mantido, seguindo os moldes adotados pelo governo anterior, sendo uma política com grande aceitação social e alta visibilidade política. Na esteira das políticas de manutenção de financiamento público indireto ao setor privado, destaca-se ainda a criação de mais uma delas: em 2012, por meio da Lei nº 12.688/2012, foi instituído o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), que tinha como objetivo a promoção da continuidade

das atividades das entidades mantenedoras de instituições de educação superior privadas, mediante aprovação de plano de recuperação tributária e da concessão de moratória de dívidas tributárias federais.

Contudo, uma das mais importantes mudanças para o acesso da educação superior no país foram as reformulações gerais dos financiamentos concedidos pelo Fies, em 2015 e 2017, alterando inúmeros pontos, entre eles o compartilhamento do financiamento, que era somente público, com instituições financeiras privadas.

Com uma nova crise econômica que assolava o país desde meados de 2014, em conjunto com a adoção de políticas econômicas de austeridade fiscal, que já se iniciaram no início segundo mandato do governo Dilma, foi percebido que a forma de crédito estudantil desenhada na política do Fies começou a sofrer impasses, em especial por conta dos altos níveis de inadimplência, que impactaram diretamente o orçamento público federal. Seus impactos foram reconhecidos inclusive pela própria Presidente, em março de 2015, como resultado de anos de vultuosos recursos repassados às instituições privadas, com pouco controle governamental (BRASIL, PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF, 2015), levando à necessidade de ajustes no programa.

De fato, o período compreendido entre 2010 e 2014 foi o mais expansionista observado no Fies, tanto no número de contratos financiados, como nos recursos direcionados para as IES particulares. O orçamento público executado direcionado ao Fies (considerando as despesas com mensalidades e aportes para o fundo garantidor de crédito) havia passado de R\$ 1,2 bilhão em 2009, para R\$ 14,8 bilhões em 2015 (QUEIROZ; CARVALHO, 2017). Ao mesmo tempo, os níveis de inadimplência eram cada vez maiores, frente ao aumento da crise econômica.

Em 2015, ainda durante o segundo governo de Dilma Rousseff e com o Ministro da Educação Renato Janine Ribeiro, após diagnósticos internos e ter sido muito noticiada na mídia uma crise envolvendo a política do Fies⁵⁴, inúmeras mudanças compuseram uma nova versão do programa, causando um endurecimento das regras de concessão e financiamento e tentativa de equalizar as diferenças de distribuição regional dos financiamentos (que estavam concentradas no Sudeste e Sul do país). Entre elas, materializadas nas Portarias Normativas nº 21, de 26 de dezembro de 2014, nº 23, de 29 de dezembro de 2014 e nº 8, de 02 de julho de 2015, estão algumas das principais:

⁵⁴ A crise operacional na política do Fies foi destaque de reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, em 2015, intitulada A farra do Fies, sobre o crescimento exponencial do número de matrículas e a existência de fraudes, principalmente praticadas por grandes grupos educacionais (ALMEIDA, 2017).

- 1) O aumento na taxa de juros, que era de 3,4% ao ano para todos os cursos (e estava abaixo da inflação oficial), para 6,5% ao ano;
- 2) A diminuição dos prazos de carência e de amortização da dívida após a realização do curso;
- 3) A restrição nos critérios de renda do público elegível, que passou de renda mensal familiar bruta de até 20 salários-mínimos para renda mensal familiar *per capita* de até 2,5 salários-mínimos;
- 4) O estabelecimento de nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 450 pontos para os candidatos (antes, bastava apenas prestar o Exame);
- 5) A priorização de recursos para o crédito estudantil em algumas regiões brasileiras (Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto o Distrito Federal) e de algumas áreas de cursos, como saúde e engenharias, e de áreas correlatas à formação de professores;
- 6) Priorização para aplicação dos recursos de financiamento em cursos de graduação avaliados pelo SINAES com notas quatro e cinco (antes, era exigido o mínimo satisfatório no sistema, ou seja, com nota três) (QUEIROZ; CARVALHO, 2017; NEVES, 2020).

Já no processo seletivo de 2016, por meio da Portaria Normativa MEC nº 16, de 8 de julho, novamente foram alterados alguns critérios do Fies, em especial, a renda mínima exigida dos candidatos ao financiamento, que passou de 2,5 salários-mínimos para 3 salários-mínimos, uma medida que buscou equalizar as condicionalidades da política com a faixa de renda que era exigida no Programa Universidade para Todos (ProUni), evidenciando como tais políticas eram pensadas de forma conjunta. Além disso, na prática, aos poucos foi sendo flexibilizada a priorização do oferecimento para as regiões brasileiras, tanto para cursos com notas quatro e cinco na avaliação do SINAES, devido à redução da oferta de financiamentos nos processos seletivos (SANTOS, 2018).

De toda forma, o conjunto de mudanças fez com que a adesão a novos contratos do Fies tenha caído vertiginosamente, já a partir da primeira reformulação do programa, em 2015. Os dados indicam que o número de novos financiamentos passou do auge de 731 mil em 2014, para 287 mil em 2015 e 203 mil em 2016.

As transformações ocorridas nos últimos anos que restringiram a oferta do Fies, iniciadas ainda no segundo governo Dilma, em 2015, foram inclusive consideradas uma importante mudança do aspecto de atuação estatal na regulação das políticas de concessões ao

setor privado, que gerou descontentamento entre as associações representativas das instituições de educação superior privada (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018).

Desse momento em diante, frente às restrições orçamentárias, as instituições que representavam o setor privado de educação superior, como o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, passaram a pressionar em constantes reuniões com o MEC, FNDE e parlamentares para reestabelecer as condições anteriores, ou seja, foi um período considerado de embate entre os setores privado-mercantil e o Estado, na forma das decisões do Governo Federal (SANTOS, 2018; SANTOS; CHAVES; PAIXÃO, 2021). Dito de outra forma, as disputas políticas em torno das mudanças no Fies indicaram que:

[...] após praticamente 10 anos de uma bem-sucedida parceria público-privada na oferta de educação superior, que de um lado minimizou a pressão popular por vagas nas instituições públicas e de outro assegurou taxas de lucro descomunais ao setor privado, essa foi a mais significativa medida de regulação do setor adotada nos governos do PT, gerando forte descontentamento entre os empresários da educação (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018, p. 543).

O Fies seguiu sofrendo alterações após o final do governo de Dilma Rousseff, que se deu em agosto de 2016 após a finalização de um processo de *impeachment*. Logo após sua saída, outras mudanças começaram a ser discutidas em Grupos de Trabalho governamentais, formal e informalmente, para endurecer ainda mais as regras de concessão de financiamento, que entraram em vigor a partir do ano de 2017. Tais mudanças serão detalhadas no Capítulo 5, dedicado a discutir a política pública do Fies durante os governos Temer e Bolsonaro.

2.2.3. Análises sobre a condução das políticas de educação superior nos governos Dilma

Na produção acadêmica revisitada nesta seção, notou-se que boa parte da literatura analisa o período Dilma como um prolongamento das ações iniciadas no período Lula. De fato, a expansão da educação superior foi uma política social estratégica do projeto de desenvolvimento social e econômico nos planos de governo petistas, dentro do que foi chamado de novo desenvolvimentismo, em uma busca de articulação entre desenvolvimento econômico e diminuição das desigualdades sociais (SINGER, 2012; FERREIRA, 2019).

Uma análise mais voltada para o período do governo Dilma indica, sim, o continuísmo de algumas políticas públicas, e de algumas que teriam se consolidado como políticas de Estado e não de governo, como o SINAES, o SiSU e o ProUni. O Fies, por outro lado, passou por uma primeira fase de ampliação, até 2014, e posterior reestruturação a partir de 2015, que resultou

em arrefecimento nos contratos firmados (FERREIRA, 2012; COELHO, 2014; PAULA *et al.*, 2017; NEVES, 2020).

Coelho (2014) ressalta que o balanço final do primeiro mandato de Dilma (2011-2014), segundo a leitura do próprio governo, foi de ressaltar a manutenção de ações como o sucesso do ProUni, da ampliação do Fies, e do implemento de mecanismos que aumentaram as oportunidades para acesso à educação superior, como a criação de novas universidades federais e a instituição da Lei de Cotas, que operou já nos marcos nacionais do Sistema de Seleção Unificada (SiSU), o que representaria que a condução de suas políticas se manteve, na maioria dos casos, em linha com o andamento observado no governo anterior.

A expansão do acesso à educação superior pública, mas também privada, assim como políticas que tentaram reduzir as desigualdades do perfil do alunado da educação superior, ou seja, promover a inclusão social, continuaram (FERREIRA, 2019). No entanto, como características de diferenciação, podem ser citados o maior enfoque no desenvolvimento da rede de educação profissional e tecnológica, bem como o esforço maior na promoção de internacionalização da educação superior, cujo Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) gerou alta visibilidade política para seu governo. Posteriormente, já no segundo mandato, destacou-se que a alteração nos critérios de financiamento estabelecidos no Fies trouxe uma divergência de interesses com relação àqueles pleiteados pelo segmento privado de educação superior.

Em termos sociais, a instituição da Lei de Cotas, a manutenção de políticas como ProUni, a expansão do Fies (no primeiro momento), do Reuni e da rede federal de educação superior profissional e tecnológica, são fatores que geraram a continuidade (e até mesmo a intensificação) dos impactos observados na melhoria da inclusão na educação superior da população preta, parda e de baixa renda, de estudantes-trabalhadores, e de filhos de pais com baixa escolaridade e/ou sem nível superior, oriundos de escolas públicas (RISTOFF, 2013; 2014).

Também para Marques, Ximenes e Ugino (2018), depois dessas medidas, as instituições públicas federais passaram a ser ocupadas por mais estudantes pardos e pretos, além de oferecerem um número maior de vagas ao conjunto da população. Para os autores,

De todas as mudanças promovidas pelo PT nas políticas sociais, talvez esta seja a mais significativa por seu caráter simbólico e distributivo. As universidades públicas no Brasil eram expressão flagrante de nossos esquemas de privilégio e exclusão, quadro que começa a ser revertido no período estudado (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018, p. 541).

Corroborando esse quadro, uma pesquisa realizada em 2014 pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), para identificar o perfil socioeconômico dos estudantes de graduação das universidades federais no país, indicou que 66,2% dos alunos tinham origem em famílias com renda média de até 1,5 salário mínimo, pertencentes às classificações pela pesquisa de classes D e E. A pesquisa concluiu, a partir dos dados, que as ações afirmativas voltadas para a inclusão nas universidades surtiram efeitos, caracterizando uma alteração significativa no perfil dos estudantes dessas instituições (ANDIFES, 2016).

O balanço da produção acadêmica trazida neste capítulo, de ambos os governos (Lula e Dilma) gerou outras constatações que auxiliaram na reflexão da pesquisa aqui proposta. O período governamental dessas duas gestões foi frequentemente analisado de forma homogênea, em especial por serem oriundos do mesmo partido político. Nota-se que, embora Dilma tenha continuado projetos importantes como o ProUni e o Reuni, não realizou apenas um prolongamento e manutenção das políticas implementadas por Lula, ao também iniciar outras políticas voltadas à instituição de cotas raciais, e intensivamente na área de ciência e tecnologia e internacionalização da educação superior, além de modificar uma política de subsídios direcionados ao setor privado, que gerou descontentamento a esse setor.

Outro ponto importante para reflexão é que, apesar da maioria dos trabalhos procurar, implicitamente ou explicitamente, por continuidades e descontinuidades nas ações governamentais, o termo agenda, enquanto agenda política, aparece em poucos trabalhos. Enquanto conceito relacionado à análise de políticas públicas, a questão aparece em Carvalho (2006b, 2011, 2015), quanto trata de agenda governamental e agenda sistêmica neoliberal na educação superior durante os governos FHC e Lula.

No âmbito das políticas públicas, vale também ressaltar a diferença e a importância de comparação entre o que está disposto na agenda governamental inicial de cada governo, e na escolha e implementação efetiva das políticas públicas, ou seja, considerar a dimensão de trajetória da política, já que, por exemplo:

A agenda educacional da campanha do Governo Lula mostrava completa oposição à de seu antecessor. Entretanto, a concepção inicial foi remodelando-se na medida em que surgiram os limites dados pela pressão dos atores sociais no Congresso Nacional em reação às iniciativas governamentais. Ademais, a existência de políticas estruturadas sob um arcabouço institucional sólido impediu grandes transformações, até porque o custo do abandono das políticas consolidadas era demasiado elevado, com fortes repercussões de cunho

eleitoral. Essas forças combinadas são elementos explicativos do movimento de continuidade da política pública (CARVALHO, 2015, p. 71)

Ademais, a leitura e análise acerca das políticas de educação superior no Brasil durante os governos petistas evidenciou alguns conceitos recorrentes: a adoção de políticas ligadas ao ideário do neoliberalismo, nas quais ocorreu a passagem do direito social para um quase mercado, e depois uma mercadoria de fato, em que os estudantes passaram a ser considerados consumidores, no caso, de produtos educacionais. A mercadoria, aqui entendida no sentido de algo que possa ser comprado e vendido, sob a perspectiva de acumulação de capital (OLIVEIRA, 2009).

As relações entre público e privado integraram boa parte das análises da produção acadêmica sobre educação superior no período (DURHAM, 2003), em um contexto de aumento da privatização, entendida enquanto beneficiamento do setor privado via subsídios públicos, ou da entrada de interesses privados em instituições públicas, a partir do conhecimento-mercadoria, no caso das universidades públicas que passam a realizar investigações orientadas para o mercado, a partir de financiamento e contrato com empresas privadas (MANCIBO; VALE; MARTINS, 2015).

No âmbito da presença cada vez maior do setor privado na educação superior, os fenômenos de empresariamento, mercantilização e/ou mercadorização das instituições de educação superior tornaram-se cada vez mais frequentes. De acordo com Martins (2009) e Chaves (2010), o empresariamento indica o surgimento de uma educação superior privada de perfil empresarial. No caso da mercadorização, para Sguissardi (2008), seria uma questão chave do modelo de expansão da educação superior no período mais recente, após as flexibilizações na legislação para a diversificação institucional e da admissão de instituições com fins estritamente lucrativos. É uma oposição em relação a segmentos e atores que consideram que a educação superior deve ser um bem público (OLIVEIRA, 2009).

A partir da segunda metade da década de 2000, os movimentos de financeirização, oligopolização e transnacionalização (via desnacionalização dos recursos e/ou entrada de capital estrangeiro no país) do setor privado também são fenômenos que foram amplamente identificados pela literatura analisada, conforme visto em seções anteriores.

Assim, parte da importância deste capítulo residiu, também, na identificação do escopo conceitual de análise de diversos autores sobre a agenda de políticas de educação superior durante os governos de Lula e Dilma, enquanto referencial histórico sobre a trajetória de políticas de educação superior.

Também, foi necessário entender o contexto de gênese da política do Programa Universidade para Todos (ProUni), que interliga-se com o fortalecimento (na primeira fase) e posterior início do arrefecimento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), em um período denominado por diversos autores como um ciclo expansionista no acesso à educação superior brasileira, ainda que tenha se dado tanto na esfera pública federal, como também fortalecendo a rede privada de educação superior, na forma de benefícios fiscais.

3. A AGENDA DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO (2016-2022)

A primeira parte deste capítulo traz alguns elementos de discussão do cenário político-econômico dos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022). Diferentemente do capítulo anterior, no qual foram apresentadas discussões acerca das políticas de educação superior, neste capítulo foram abordados primeiro os principais desdobramentos políticos, de forma a entender melhor as raízes que influenciaram as ações conduzidas pelos governos na agenda nacional, que terão reflexos na educação superior.

A segunda parte do capítulo apresenta o resultado de pesquisa que constitui o ponto de partida da investigação desta tese, nos marcos do Contexto de Produção de Texto (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994, 2002): a análise documental sobre quais temas emergiram na agenda de políticas de educação superior entre 2016 e 2022, na trajetória das gestões governamentais de Michel Temer e Jair Bolsonaro, a partir da análise dos atos normativos instituídos (leis federais, decretos, decretos legislativos e medidas provisórias). Também foi discutida a produção bibliográfica existente sobre alguns desses temas recentes, como as análises sobre as mudanças na rede federal de educação superior.

3.1. Questões do cenário político e econômico

Nesta seção, serão apresentados estudos que discutiram aspectos relacionados ao cenário político-econômico dos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), começando pelos antecedentes a esse processo: mais precisamente, as interpretações acerca da ocorrência do processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff, que começou em 02 de dezembro de 2015 e foi finalizado em 31 de agosto de 2016, resultando na cassação de seu mandato, quando então assumiu a Presidência seu vice, Michel Temer.

3.1.1. O processo de *impeachment* do governo de Dilma Rousseff (2016)

O governo de Dilma Vana Rousseff, eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT) foi iniciado em 2011, após dois governos de gestão do mesmo partido, em um momento de recrudescimento de tensões econômicas e políticas, além do esgotamento do modelo de crescimento baseado na expansão do mercado interno, seguido durante os governos de Lula.

O primeiro governo Dilma (2011-2014) ficou marcado por iniciativas econômicas de maior cunho intervencionista e reformista em relação às políticas adotadas nas gestões petistas passadas (SINGER, 2018), tais como: a preocupação em reduzir de maneira mais contundente a taxa referencial de juros do país (denominada Taxa Selic); a pressão aos bancos privados para redução dos *spreads*⁵⁵; dentre outras ações focadas no combate à corrupção.

No plano institucional, as ações governamentais foram centradas no enfrentamento à pobreza via aumento do valor das transferências de renda para famílias, na criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), e pela continuação da reforma previdenciária do setor público federal iniciada no governo Lula. Além disso, face à situação de desindustrialização que começava a dar sinais no país, também foram implantados pacotes de reestruturação dos setores de transportes e energia elétrica (BARBOSA, 2013).

No entanto, a desaceleração do crescimento continuou por conta dos desdobramentos da crise financeira internacional de 2008/2009, ainda disseminados pelo país, que resultaram em um período de aperto monetário e da adoção de políticas de austeridade, objetivando o equilíbrio orçamentário, a contenção de gastos do Estado e a redução de investimentos públicos, ao passo que se estimulavam investimentos privados via desonerações fiscais para as empresas. Tais políticas foram consideradas equivocadas na tentativa de saída da crise (BARBOSA, 2013; SINGER, 2018).

Em 2015, já no segundo governo Dilma, as análises indicaram que as políticas de austeridade contribuíram para o significativo aprofundamento da crise econômica (recessão), com retração do PIB, queda drástica dos investimentos, aumento do desemprego, queda da renda real e da acumulação de capital (PINTO *et al.*, 2017; SINGER, 2018). Nesse quadro de crise político-institucional, foi sendo gerado um cenário adverso. Enquanto Dilma e sua equipe econômica realizavam, entre outras medidas,

[...] subsídios ao investimento produtivo e reordenação favorável ao interesse público de concessões à iniciativa privada, no chão social e político o vínculo entre industriais e trabalhadores se dissolvia, e os empresários se unificavam “contra o intervencionismo” (SINGER, 2015, p. 65).

A crescente rejeição de segmentos dominantes do país aos movimentos de intervencionismo estatal foi gerando um aumento dos conflitos políticos e distributivos, somado às dificuldades na gestão governamental em controlar essa situação. No momento em que o país atravessava uma das maiores crises econômicas de sua história, segundo Pinto *et al.* (2017,

⁵⁵ O *spread* bancário constitui a diferença entre o preço de compra (juros pagos pelos bancos aos poupadores ou investidores) e venda de transações bancárias (cobrança do banco para empréstimos e financiamentos).

pp. 4-5), ocorriam conflitos em três dimensões simultâneas: 1) na acumulação de capital (aumento do conflito entre capital e trabalho e da crise internacional); 2) na cena política (crise do sistema partidário e de representação); e 3) na relação entre os blocos de poder e as frações de classe proprietárias de grandes corporações, e o Estado.

Diante da instabilidade política, econômica e institucional, novas coalizações de poder foram sendo costuradas no cenário político nacional, como a dos partidos: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB⁵⁶) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), além de outros segmentos dominantes e atores políticos organizados no país: blocos de poder, grande mídia, parte dos parlamentares e da burocracia (SINGER, 2018).

Outra leitura, de Avritzer (2018) também indica que, desde a crise internacional de 2008, os governos considerados politicamente à esquerda realizaram uma rearticulação política das forças liberais no Brasil, sendo formados novos arranjos particulares na política econômica, com ampla participação do mercado financeiro. Contudo, a partir de ações dos governos de esquerda na via do desenvolvimentismo, contrariando algumas lógicas do sistema financeiro, este:

[...] assume a hegemonia da condução da economia e opta por destruir amplos setores industriais e impor austeridade ao Estado, uma austeridade que gera uma crise sem precedentes no setor público, crise esta cuja paternidade o sistema financeiro não assume. Em associação com um jornalismo econômico politicamente posicionado, tenta-se jogar a conta da crise apenas no desenvolvimentismo, sem abrir a discussão fundamental sobre a natureza da austeridade econômica e a impossibilidade da recuperação econômica nesses termos (AVRITZER, 2018, p. 286-287).

Ao final do ano de 2015, alguns desses segmentos passaram a apoiar um processo de *impeachment*⁵⁷ contra a Presidente, que resultou na oficialização, em agosto de 2016, da cassação de seu mandato. O Vice-Presidente na época, Michel Miguel Elias Temer Lulia, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), assumiu a presidência a partir de então.

O julgamento de Dilma baseou-se em acusações de cometimento de crimes associados a operações orçamentárias não previstas em legislação (chamadas de pedaladas fiscais) e a decretos que geraram gastos não autorizados do Congresso Nacional (PINTO *et al.*, 2017). As interpretações sobre as motivações do processo de *impeachment* são diversas, e localizadas em torno de disputas políticas. Na leitura de Singer (2018, p. 15), teria ocorrido um “golpe por

⁵⁶ O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), criado em 1988, é uma dissidência do então denominado Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), hoje Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

⁵⁷ O processo de *impeachment* (impedimento, destituição) é regulado pela Lei nº 1.079/1950.

dentro da Constituição”, no qual não existiam evidências concretas acerca do cometimento de crime de responsabilidade. Também para Avritzer (2018, p. 274) as alegações eram extremamente frágeis e ligadas a acordos políticos, pois a chamada pedalada fiscal não foi um comportamento atípico em relação à ação orçamentária observada de outros presidentes ou governadores anteriores no país.

Durante a história da política brasileira, cinco processos de *impeachment* contra Presidentes da República foram abertos: Getúlio Vargas (1954), Carlos Luz e Café Filho (1955), Fernando Collor (que resultou em afastamento e inelegibilidade em 1992), e o último deles, contra Dilma Rousseff, que terminou com o resultado de cassação do mandato presidencial, embora seus direitos políticos tenham sido preservados. Destaca-se que apenas o último processo, ou seja, o de Dilma, foi aplicado na sua totalidade no país; no caso de Fernando Collor, ocorreu a renúncia antes do final do processo.

3.1.2. O governo de Michel Temer (2016-2018)

Conforme observado, o fim do ciclo de poder de quatro governos do PT se deu a partir de uma crise política no sistema democrático, pelo processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff. Michel Temer assumiu o mandato de forma interina em 12 de maio de 2016, e definitiva em 31 de agosto do mesmo ano, ficando no posto até o final do ano de 2018.

No início da gestão de Temer, um dos pontos orientativos primordiais em seu Plano de Governo era a busca de um Estado mais eficaz, para o qual foram intensificadas as medidas de contenção dos gastos públicos e da retração dos investimentos, instituindo a necessidade de um ajuste fiscal ainda mais profundo no país.

A partir da instituição de limites severos para os gastos públicos, Singer (2018) aponta que o objetivo era de romper com alguns dos avanços em políticas sociais reconhecidamente alcançados nos governos petistas, e mais do que isso, com certas disposições da Constituição Federal de 1988, por meio de inúmeras medidas. Novamente foi colocada uma tensão político-institucional, em especial por alguns atos principais, tais como: 1) ampliação da desvinculação institucional de recursos das políticas sociais; 2) instituição de um Novo Regime Fiscal; 3) proposta de Reforma da Previdência Social; 4) proposta de Reforma Tributária; e 5) proposta de Reforma Trabalhista, reformulando os direitos trabalhistas e sindicais (FAGNANI, 2017).

Há pelo menos dois documentos importantes que se tornaram norteadores do governo Temer. O primeiro é a edição do documento programático chamado Uma Ponte para o Futuro,

elaborado pelo PMDB e pela Fundação Ulysses Guimarães⁵⁸ em 2015, e que foi apresentado como um Plano de Governo de Temer já prevendo o período pós-*impeachment*.

No documento, estavam claras as diretrizes de desenvolvimento da economia brasileira de plena orientação neoliberal: necessidade de execução de ajuste fiscal, considerando um cenário de crise gerada pelas despesas do aparato estatal público, com a concepção de que o Estado seria um incentivador da iniciativa privada, sob a ótica de redução de financiamento público para políticas sociais, despesas obrigatórias e vinculações constitucionais, como as direcionadas para as áreas de Saúde e Educação na Constituição Federal de 1988, o que representava um rompimento com o modelo brasileiro de financiamento para a educação e saúde públicas (MANCEBO, 2017, 2018; SOARES; NOBRE, 2018).

Seguindo esse contexto, também em 2016, foi editado pelos mesmos autores de Uma Ponte para o Futuro o documento A Travessia Social: uma ponte para o futuro, que apresentava as diretrizes do Governo Federal para as políticas sociais, realizando novamente uma oposição entre a situação fiscal e a manutenção dessas políticas, além de endossar e nortear a ampliação da atuação de empresas privadas prestadoras de serviços no país (LIMA, 2019).

A medida que reflete de forma mais direta esse direcionamento governamental foi a instituição do chamado Novo Regime Fiscal, pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que criou um teto vinculado à inflação (sem aumento real) para o crescimento de despesas públicas não-financeiras (despesas primárias do Governo Federal) por vinte anos. Tais despesas, que contemplam, por exemplo, o pagamento das despesas com pessoal e encargos sociais, aquisição de equipamentos, limpeza, construções, etc., só poderiam ser reajustadas, no máximo, pela inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Nesse movimento, a participação do gasto público social federal, em especial, sofre compressão pela necessidade dos gastos de outras áreas (DIEESE, 2016; DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018).

Com o propósito de reduzir as despesas primárias do governo, a alteração constitucional afetou de maneira contundente a execução de políticas públicas, inclusive as políticas educacionais, pela redução anual de destinação de recursos para a área. De acordo com Avritzer (2018), a conformação do governo Temer a uma nova configuração de Estado impôs “um novo patamar de gastos [...] que se dá colocando na agenda, de forma não eleitoral, a redução de gastos fundamentais nas áreas de educação, ciência e tecnologia, saúde e previdência social” (AVRITZER, 2018, p. 287).

⁵⁸ Instituição privada sem fins lucrativos, com sede em Brasília (DF), instituída pelo PMDB com o objetivo de realizar e difundir pesquisas científicas e políticas.

No âmbito das mudanças trabalhistas e sindicais, foi aprovada em julho de 2017 a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), que, em síntese, alterou o sistema brasileiro de relações de trabalho, com efeitos diretos nos direitos trabalhistas individuais e coletivos. Segundo estudo do DIEESE (2017, p. 16), a Reforma visou “[...] reduzir a proteção institucional aos trabalhadores, por parte do Estado e do Sindicato, e aumentar as garantias, a autonomia e a flexibilidade para as empresas nas relações de trabalho”.

A reforma do sistema de Previdência e Seguridade Social foi proposta ainda no final de 2016 pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287. Sua aprovação, do ponto de vista governamental, seria condição fundamental para a retomada do crescimento econômico. Após diversas modificações no texto da proposta, face às dificuldades de aprovação junto aos parlamentares, a Reforma foi aprovada somente em 2019⁵⁹. Apesar disso, na sua aprovação posterior também não perdeu algumas das características essenciais que constavam na proposta originada durante o governo Temer, como: a maior convergência das regras de aposentadorias para diferentes segmentos (homens e mulheres, rurais e urbanos, trabalhadores privados e servidores públicos), aumento do tempo de contribuição necessário e da idade mínima para aposentadoria, mudanças no cálculo e rebaixamento do valor dos benefícios, entre outros pontos (DIEESE, 2019a).

Na parte econômica, a condução das políticas do governo Michel Temer foi observada, por analistas heterodoxos, como um atendimento, ainda mais intenso, de interesses ligados ao rentismo e à financeirização da economia, concomitantemente à necessidade de ajustes e predominância de reformas de orientação neoliberal como saídas para a recuperação econômica (FAGNANI, 2017; DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018).

Apesar das diversas transformações e reformas com forte ênfase no plano econômico e fiscal, embora com efeitos nas políticas sociais, merece destaque a instituição da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que extinguiu secretarias e ministérios ligados à ampliação de direitos ou às políticas distributivas, tais como o Ministério dos Direitos Humanos, das Mulheres, da Igualdade Racial e do Desenvolvimento Agrário (AVRITZER, 2018), com o objetivo de distanciar-se da pauta de ampliação de direitos sociais e de diversidade instituída nos governos anteriores.

Para diversos autores, em geral, as medidas econômicas, políticas e administrativas aplicadas durante o governo Temer representaram uma inflexão em relação ao ordenamento político que vinha sendo seguida no país. Ainda que o final do governo Dilma não tenha

⁵⁹ Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

apresentado uma agenda tão progressista, ficou marcada a maximização de um pensamento conservador no controle do Estado, e a volta de políticas de orientação estritamente neoliberal – e não de duplo caráter, como observado no governo anterior (MANCEBO, 2017; AMARAL, 2017; MANCEBO; SILVA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2021) –, ou mesmo uma volta do “grupo que dirigiu o país no período do governo de FHC” (AMARAL, 2017, p. 6).

As medidas econômicas ecoaram as reformas realizadas na década de 1990 no país e a adoção mais contundente de recomendações dos organismos internacionais, ou seja: necessidade de ajuste das contas públicas, realização de privatizações, abertura de mercados ao capital estrangeiro, e propostas de reformas orçamentárias nas contas da Previdência Social e na flexibilização dos direitos trabalhistas (AMARAL, 2017; FERREIRA, 2019).

3.1.3. O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022)

A transição governamental se deu com a eleição, em 2018, de Jair Messias Bolsonaro, à época pertencente ao Partido Social Liberal (PSL), no qual ficou filiado até novembro de 2019, e, após ter ficado dois anos sem filiação partidária, ingressou no Partido Liberal (PL) em novembro de 2021.

A eleição de Bolsonaro representou outra grande inflexão no cenário político brasileiro, em especial, por ser um candidato cuja estratégia foi a de se apresentar como um *outsider* no jogo político presidencial, em um cenário historicamente polarizado entre os partidos PT e PSDB. Outro traço de ruptura foi de apresentar referenciais políticos diretamente vinculados a ideologias da extrema direita, e à características ligadas ao neofascismo e ao ultraconservadorismo (LEHER, 2020, 2021a, 2021b).

Antes mesmo de sua posse, diversos autores apontaram que a eleição de Jair Bolsonaro significaria uma profunda reconfiguração da política brasileira, com uma verdadeira reativação da extrema direita no país (ANDERSON, 2019; SINGER, 2021). Na verdade, porque

Fato novo, um candidato de extrema direita — de retórica virulenta e ideias conservadoras em matéria de costumes, mas vestindo novíssimo traje ultraliberal em assuntos econômicos — assomava como contendor (ao menos estatisticamente) imbatível, deixando para trás velhas figuras e partidos que haviam dominado a cena desde a conformação da Nova República (ABRANCHES *et al.*, 2019, p. 6).

As velhas figuras e partidos políticos eram os representados pelas históricas disputas à eleição presidencial entre candidatos do PT, e do PSDB, além do chamado centrão⁶⁰, no qual se insere o PMDB, que formavam o chamado presidencialismo de coalizão⁶¹. Além disso, a reativação da direita não se deu apenas pela eleição de Bolsonaro, mas pelo fortalecimento de outros partidos como o Progressistas (PP), o Democratas (DEM), o Partido Social Democrático (PSD) e o Republicanos nas eleições de 2020 (SINGER, 2021).

Foi eleito um candidato com perfil do baixo clero parlamentar, com discurso ideológico de extrema direita e bastante conservador no campo dos valores e costumes (SINGER; VENTURI, 2019). Apesar de se considerar um *outsider* e contrário às regras do jogo político tradicional até então estabelecido, sua carreira política foi iniciada, contraditoriamente, há mais de trinta anos, passando por nove partidos. Como deputado federal entre 1991 e 2018, sua carreira parlamentar consistiu, em resumo, a exaltações à ditadura militar e às forças armadas, à instituição da pena de morte, à redução da maioria penal, à ampliação da liberação do porte de armas e aos ataques a esquerdistas e homossexuais (ANDERSON, 2019).

Embora seja um governo recente, algumas análises de suas diretrizes orientativas e da condução de suas políticas indicaram algumas questões importantes. A primeira delas gira em torno do realinhamento no equilíbrio de forças do cenário político brasileiro. A transição, já em curso desde meados de 2014, de um partido de esquerda tradicional para um governo com ideais liberais e conservadores, passou a uma nova inflexão com o reforço dos ideais da direita ultraconservadora, gerando também a fragmentação dos demais membros da bancada política no Congresso Nacional.

Segundo Abranches *et al.* (2019), ocorreu uma redução do tamanho das bancadas, e um aumento de 30% na fragmentação. Somente a eleição de Bolsonaro ajudou para que o PSL, um partido até então pouco expressivo no cenário político brasileiro, conseguisse eleger 52 deputados, a segunda maior bancada da Câmara:

⁶⁰ O termo centrão, conforme apontam Bezerra e Vieira (2016), é recorrentemente usado para definir um bloco informal de partidos, que possuíam por característica em comum a atuação de parlamentares que vinculam seu apoio nas votações de interesse do governo a cargos ou emendas parlamentares.

⁶¹ “[...] regra não escrita pela qual o Presidente da República se vê obrigado a formar no Congresso uma supermaioria, ou seja, uma aliança bem mais ampla do que aquela necessária para se eleger” (SINGER; ARAÚJO; RUGITSKY, 2022, p. 20).

Tabela 1 – Composição partidária na Câmara dos Deputados. Brasil, 1994 a 2018

Partidos	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
PMDB/MDB	107	83	75	89	79	77	34
PFL/DEM	89	105	84	65	43	22	29
PSDB	63	99	70	66	53	54	29
PPR/PPB/PP	51	60	49	41	41	35	37
PT	50	59	91	83	88	70	56
PSD	0	0	0	0	0	37	34
PSL	-	1	1	0	1	1	52
% G5	70%	79%	67%	67%	59%	51%	41%
Média G5	72	81	74	69	61	53	43

Fonte: ABRANCHES *et al.*, 2019, p. 10. (*) a área sombreada indica os cinco maiores partidos em cada ano.

A campanha de Jair Bolsonaro também ficou notória por ter sido fundamentada em moldes pouco tradicionais no país, sendo realizada com base em poucas entrevistas à grande mídia, evitando a presença nos debates presidenciais dos maiores canais de televisão. Na verdade, foi uma campanha profundamente inserida em um processo de digitalização da política que vem ocorrendo em escala global (ABRANCHES *et al.*, 2019), via divulgação nas redes sociais (*WhatsApp*, *Twitter* e *Facebook*) e disseminação de informações utilizando agências organizadas e recursos como *bots*⁶², inclusive financiados por empresas e pessoas privadas.

Sua campanha também ficou marcada por um episódio ocorrido durante comício presencial em Juiz de Fora (MG), onde sofreu um atentado (em que um participante do comício o atingiu com uma facada), fator que, segundo analistas, também pode ter determinado os rumos de sua campanha, pela sua ausência nos debates midiáticos e intensa exposição do ocorrido (SINGER; VENTURI, 2019; SINGER; ARAÚJO; RUGITSKY, 2022).

Bolsonaro apresenta referenciais políticos assumidamente relacionados a ideologias da direita radical e ao ultraconservadorismo social e religioso (SINGER; VENTURI, 2019; REIS, 2020), atitudes consideradas antidemocráticas (inclusive contrárias ao feminismo, além de racistas e antiecológicas), e no limite, até mesmo antipolíticas, pelo discurso de desconsideração do processo de disputa e competição dentro do próprio sistema político. Para Solano (2019), seu perfil político representa uma construção a partir da negação, uma tendência política que não se fundamenta, necessariamente, em questões programáticas ou propositivas.

⁶² São chamados de *bots* os programas criados por meio de *softwares* que executam tarefas automatizadas, repetitivas e/ou pré-definidas, buscando imitar ou substituir o comportamento do usuário humano.

Pelo viés antidemocrático, o chamado bolsonarismo promove discursos voltados a uma desinstitucionalização, no sentido de romper com padrões decisórios orientados por regras compartilhadas, entre atores vitoriosos e perdedores. Esse movimento “confunde ardi losamente o combate à corrupção com corrupção da democracia e implosão de procedimentos” (MENDES, 2019, p. 203).

Contudo, a eleição de Jair Bolsonaro não é considerada um fato isolado que ocorreu no Brasil, uma vez que participa e foi favorecido por uma ascensão da onda de partidos e candidatos da direita radical⁶³ que cresce nas últimas décadas, espalhando-se pelo mundo ocidental (SOLANO, 2019; REIS, 2020), a exemplo da eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, entre outros países⁶⁴, dos quais Bolsonaro acabou se favorecendo pela conjuntura e utilizando estratégias políticas similares. Análises tendem a convergir para uma visão de declínio da democracia liberal e tendência de ascensão de regimes políticos mais repressivos, mesmo escolhidos via procedimentos democráticos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Alguns traços de similaridade, por exemplo, são a disseminação de falsas notícias e inversões de sentido (que ficaram mais conhecidas como *fake news*), em um discurso da chamada pós-verdade, além de uma postura política com forte discurso nacionalista (ainda que, no plano econômico, a tendência política seja liberal ortodoxa, aberto ao livre mercado e ao capital estrangeiro), em conjunto com a recorrente incitação contra inimigos públicos determinados, como por exemplo, no caso brasileiro, concentrando-se na esquerda e no PT (ANDERSON, 2019; SINGER; ARAÚJO; RUGITSKY, 2022).

A organização em torno de valores ideológicos, culturais e de comportamento gerou uma verdadeira polarização emocional, com binarismos primários reiterados que reforçaram o antagonismo entre determinados grupos. Entre os grandes inimigos, ou pseudo-inimigos, estão os chamados petistas e lulistas, mas também, a própria esquerda e ideologias como o marxismo, o comunismo e o socialismo. Embora a polarização não seja exatamente uma novidade no processo político, ela é ressignificada como “um tipo diferente de polarização social, que inclui preconceito político, raiva, entusiasmo e ativismo em favor da discriminação e do ódio, e não de ideias e ideais” (ABRANCHES *et al.*, 2019, p. 6; ALONSO, 2017).

A bolsonarização da sociedade é um fenômeno complexo e multifatorial que irrompeu nossa realidade com muita força. Elementos que são altamente corrosivos para a democracia, como a retórica antissistema e a

⁶³ A ascensão da extrema-direita “só pode ser compreendida como produto das crises simultâneas do capitalismo e da democracia, ambas provocadas pelo neoliberalismo” (SINGER; ARAÚJO; RUGITSKY, 2022, p. 26).

⁶⁴ Outras campanhas políticas vitoriosas (ou com votação expressiva) de candidatos de extrema direita e com discursos de renovação política são as de: Matteo Salvini (Itália), Rodrigo Duterte (Filipinas), Viktor Orbán (Hungria), entre outros.

instrumentalização dos anseios de renovação política, o louvor a uma justiça messiânica, o antipartidarismo, a visão do adversário político como inimigo a ser aniquilado, o antiintelectualismo, foram fundamentais na vitória de Bolsonaro. Uma candidatura construída na negação das diferenças e na exaltação de um pensamento único e brutalizado (SOLANO, 2019, p. 272).

O antiintelectualismo aparece como uma das marcas importantes, uma vez que são propagados discursos aversivos ao pensamento reflexivo ou aprofundado, por vezes, negando a atividade educacional que não seja aquela realizada no âmbito familiar, em um movimento de implementação estatal da deseducação (MACEDO, 2019), ou mesmo, um profundo desprezo pela atividade científica, em especial a pública (SANTOS; MUSSE; CATANI, 2020).

Outros fatores que promoveram a ascensão do chamado bolsonarismo foram a crise econômica, o aumento do desemprego e do desalento, e da insegurança em diversas cidades; os sinais de esgotamento do sistema político que vigorava no país, tanto pela rejeição popular aos partidos tradicionais, como o PT, pelo histórico de casos suspeitos de corrupção, os impactos da exposição na Operação Lava-Jato e do processo de *impeachment*; o esgotamento do PSDB (também ligado aos casos de corrupção e com divisões internas) e a falta de protagonismo do centro político, como o PMDB (ALMEIDA, 2019; SINGER; VENTURI, 2019).

A mudança do resultado da eleição pode ser caracterizada, entre outros elementos, “como um processo que incorpora desde as manifestações de junho de 2013, seguidas das disputas eleitorais em 2014, do *impeachment* da então presidente Dilma, da prisão do ex-presidente Lula” (FREITAS; DA SILVA, 2019, p. 138), em um processo de crescimento de uma chamada onda conservadora no país, para a qual a solução estaria fora do sistema político tradicional.

Entre os principais atores e agentes apoiadores, que formaram um bloco de sustentação em sua campanha, é possível mencionar a proximidade com lideranças dos militares e das Forças Armadas, segmentos de igrejas evangélicas e católicas, os ruralistas, e parlamentares e atores ligados à segurança pública e à liberação do porte de armas, além de outros setores conservadores (REIS, 2020).

Bolsonaro sinalizou publicamente, em diversas ocasiões, as aproximações com segmentos cristãos, em especial, o público evangélico, numa relação de aproximação entre igreja-governo nas políticas de Estado, devido à sua pauta e discursos ligados à moralização do debate público, a valores, costumes e ideologias sobre o apelo à honestidade, e à meritocracia, em detrimento da proteção de minorias ou das diferenças sociais (SOLANO, 2019).

Inclusive, o discurso que valoriza o mérito e o esforço individual está intrinsecamente ligado à visão contrária de Bolsonaro sobre políticas compensatórias e afirmativas, entre elas

as políticas públicas e de assistência por parte do Estado. No momento de sua candidatura e no início de seu governo, foram recorrentes os discursos contra políticas como o Programa Bolsa Família (PBF) ou das cotas raciais em universidades (RIOS, 2022).

Momentos antes de sua eleição, em 2018, membros da Frente Parlamentar⁶⁵ Evangélica (FPE) entregaram a Jair Bolsonaro o documento-manifesto O Brasil para os Brasileiros, em formato de plano de governo e com propostas detalhadas para diversas áreas, tratando de temas ligados ao liberalismo econômico como a Reforma do Estado e sua modernização; fusão de Ministérios; segurança jurídica; segurança fiscal com reformas econômicas e previdenciárias; a simplificação do sistema tributário nacional; apoio à independência do Banco Central; além de propostas relacionadas ao combate ideológico nas escolas, chamadas de Revolução na Educação, e outras pautas relacionadas a valores morais e conservadores.

Segundo De Bolle (2019), não há registro de outras vezes em que a bancada evangélica apresentou a um candidato eleitoral à Presidência propostas articuladas para além de suas pautas tradicionais, sugerindo que a FPE possuía pretensões políticas de influenciar toda a agenda do governo, com atenção especial às propostas concretas ligadas às questões econômicas. Ainda para a autora, a FPE não se constituía apenas como a base de apoio de Bolsonaro, mas também como a principal fonte de propostas para a construção de sua agenda. Portanto, “o foco nos evangélicos se dá não como causa ou resultado do processo mais geral, mas em articulação a ele” (ALMEIDA, 2019).

Vale ressaltar que, apesar de sua denominação, a Frente Parlamentar Evangélica não é totalmente composta por membros evangélicos, que compõem cerca de 54% do total de membros, congregando pluralismo religioso e partidário em sua composição. Outra informação importante é que mais de 80% dos partidos representados na Câmara possuem membros na FPE, embora haja um predomínio de partidos situados no campo da direita e de orientação conservadora (OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO, 2022).

Houve grande adesão do eleitorado evangélico na votação de Bolsonaro, uma vez que, do total de votos válidos no segundo turno, 68,2% dos eleitores declarados evangélicos⁶⁶ votaram no candidato no segundo turno, e pouco mais de um terço (31,8%) no candidato do PT, Fernando Haddad (ALMEIDA, 2019).

⁶⁵ Uma Frente Parlamentar é um órgão formalmente registrado, com adesão deliberada de deputados e deputadas federais, com regras e constituições próprias (OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO, 2022).

⁶⁶ A posição de certas correntes do evangelismo é bastante diversa das igrejas protestantes tradicionais, pois nem todas são marcadas por posturas conservadoras ou reacionárias, inclusive com algumas lideranças presentes no campo da esquerda, cuja votação na eleição de 2018 sinaliza suas diversidades internas (ALMEIDA, 2019; REIS, 2020).

Durante a campanha e desde o início de seu governo, outro traço marcante foi a militarização da política, uma vez que, além do próprio Presidente ser um militar reformado, outros foram aos poucos ocupando cargos em quadros do primeiro escalão, incluindo seu vice, o General da Reserva Hamilton Mourão e o General Augusto Heleno (Gabinete de Segurança Institucional), entre outros pelo menos vinte e seis convocados ligados ao Exército nacional para a gestão governamental, conforme apontou Abreu (2023).

Na condução de seu governo, vale destacar que suas diretrizes econômicas refletem um viés econômico ultraliberal, com um grande protagonismo na formulação a partir de Paulo Guedes (Ministro da Economia), representante da ortodoxia econômica e próximo ao mercado financeiro. Entre suas principais premissas, estão: o enxugamento do Estado, a forte contenção dos gastos públicos, a realização de reformas como a da Previdência e a Tributária, e a implantação de programas de privatizações e concessões.

Paulo Guedes, economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com mestrado e doutorado em Economia na Universidade de Chicago (EUA), possui forte atuação profissional no mercado financeiro, sendo um dos fundadores do banco de investimentos brasileiro *Banking and Trading Group Pactual* (BTG Pactual), vice-presidente do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmecc), e um dos fundadores do Instituto Millenium⁶⁷, sendo uma peça-chave para entender as ações do governo, uma vez que seu papel foi crucial durante as eleições, “[...] pois sua presença na equipe [...] serviu como sinal para os agentes econômicos e, em decorrência disso, para um eleitorado já farto de amargar mais de quatro anos de recessão e taxas elevadas de desemprego e subemprego” (SPEKTOR, 2019, p. 282).

Durante o segundo ano do mandato de Bolsonaro, a pandemia mundial provocada pelo novo coronavírus, que chegou ao Brasil em fevereiro de 2020, gerou graves impactos no país e levou a óbito mais de 680 mil pessoas. Na comparação mundial, o número de óbitos por Covid-19 ficou atrás apenas dos Estados Unidos (mais de 1 milhão). Em relação à população, a taxa de mortalidade em decorrência da Covid-19 ficou em 327 por cem mil habitantes, segundo dados da Johns Hopkins University (2023).

As políticas bolsonaristas de contenção e atendimento às vítimas da pandemia foram duramente criticadas, em especial, pela postura de anticientificismo e negacionismo da

⁶⁷ Segundo o site do Instituto, trata-se de um *think tank* “com um quadro de formadores de opinião e influenciadores, [...] que promove valores e princípios que garantem uma sociedade livre, com liberdade individual, economia de mercado, democracia representativa e Estado de Direito”, com objetivo de influenciar a disputa das políticas públicas e alocação de recursos. O IMIL conta com financiamento de vários grupos empresariais e de grandes veículos de mídia, como o Grupo Abril, Organizações Globo, Grupo Ultra, Grupo Gerdau, Grupo Évora, entre outros” (ROCHA, 2018).

pandemia, pela oposição e descumprimento das medidas recomendadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em especial, da orientação de paralisação das atividades econômicas, além do atraso na compra de imunizantes, em relação a outros países do mundo; pela propagação e recomendação de tratamentos não eficazes cientificamente, e, principalmente, pela existência de diversos casos de corrupção, que resultaram na instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia em 27 de abril de 2021, cujos trabalhos duraram até 05 de novembro do mesmo ano. Os episódios, conjuntos, contribuíram para o agravamento da crise sanitária no país (SINGER; ARAÚJO; RUGITSKY, 2022; LACERDA, 2022).

3.2. A agenda das políticas de educação superior nos governos Temer e Bolsonaro

Esta seção traz o ponto de partida da análise proposta nesta tese, acerca da trajetória da agenda de políticas de educação superior entre 2016 e 2022, em duas gestões governamentais distintas (Michel Temer e Jair Bolsonaro), identificando as transformações em torno dos principais temas pautados ou que foram objeto de atenção governamental. Inicialmente será discutida a composição governamental para a área de educação, e posteriormente os principais temas pautados na agenda, pela análise dos atos normativos.

Conforme os aspectos metodológicos tratados no Capítulo 1, é possível recorrer a diversas fontes de informação para essa compreensão, desde atos normativos (leis, decretos, medidas provisórias, portarias), até outros documentos oficiais como planos de governo, mensagens presidenciais, discursos oficiais e extraoficiais, e documentos relativos aos principais espaços e arenas de negociação (BALL, 2006a; ROSA, 2013).

O Quadro 6 resume o conjunto de documentos analisado, com o intuito de compreender a agenda governamental no período de agosto de 2016 a dezembro de 2022. A coleta, que resultou em 1.265 documentos para o período, foi realizada com base em *websites* do Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal Superior Eleitoral, Ministério da Educação, pedidos via Lei de Acesso à Informação, entidades do setor privado representativas da área de educação superior (ABMES e SEMESP), em *clippings* da área de educação e em algumas matérias veiculadas na mídia (jornais/periódicos).

Quadro 6 – Distribuição dos documentos governamentais localizados para a realização da análise. Período: 2016-2022

Tipo	Quantidade Governo Temer	Quantidade Governo Bolsonaro
Documentos governamentais – Presidência da República		
Planos de Governo	1	1
Discursos	408	444
Pronunciamentos	6	16
Entrevistas	199	82
Mensagens ao Congresso Nacional	3	2
Agenda de Reuniões do MEC	1	1
Documentos – Legislação (atos normativos instituídos) sobre a educação superior		
Leis Federais	16	23
Decretos Legislativos	6	3
Decretos	20	21
Medidas Provisórias	3	7
Documentos - Gestão e planejamento		
Relatórios de Planejamento Estratégico – MEC	1	1
TOTAL		
	664	601

Fonte: Governo Federal, Congresso Nacional, Senado Federal, MEC, Capes, Inep, Abmes, Semesp. Elaboração própria. Informações coletadas até 21/02/2023.

Em relação aos documentos legislativos que versam sobre educação superior, direta ou indiretamente, a pesquisa considerou os seguintes atos normativos instituídos: leis federais, medidas provisórias, decretos e decretos legislativos. É importante ressaltar que a coleta não abrangeu políticas de pós-graduação, tampouco, legislação em tramitação nas casas legislativas (não sancionadas, como projetos de lei, por exemplo).

Conforme já explicitado no Capítulo 1, para a análise do conjunto de documentos, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, com apoio do *software* de pesquisa qualitativa *NVivo* (*QSR International*), cujo trabalho de codificação também auxiliou nos exercícios de estatística descritiva que serão exibidos nesta seção.

Após essa análise, em seguida, serão apresentados dados quantitativos de fontes secundárias sobre indicadores relacionados à educação superior em ambos os governos, como dados do orçamento público destinado às áreas de educação e educação superior, sobre a oferta educacional, matrículas, taxa de escolarização, entre outros. As fontes de informação foram a Secretaria da Fazenda do Tesouro Nacional, o Ministério da Educação, e o INEP, por meio da divulgação anual do Censo da Educação Superior.

3.2.1. A agenda de políticas de educação superior no governo de Michel Temer

Michel Temer assumiu o mandato presidencial de forma interina em 12 de maio de 2016, no transcorrer do processo de *impeachment*, e de forma definitiva em 31 de agosto, ficando no posto até o final do ano de 2018. No comando do Ministério da Educação (MEC), primeiramente assumiu José Mendonça Bezerra Filho, ficando no cargo de agosto de 2016 a abril de 2018, sendo substituído por Rossieli Soares da Silva, que permaneceu até o final do mandato.

No Ministério da Educação, a primeira questão relevante foi a junção do Ministério da Cultura (extinto) ao MEC, em maio de 2016, transformando o Ministério na Secretaria Especial da Cultura. Contudo, após diversas repercussões e protestos de pessoas envolvidas com a área cultural e artística, o Ministério da Cultura foi novamente criado, por meio da Medida Provisória nº 728/2016, revogando essa fusão.

Em termos de composição governamental, vale destacar a trajetória profissional e acadêmica dos principais relacionados ao aparato estatal do MEC. O primeiro a assumir como ministro, Mendonça Filho, era filiado à época ao DEM-PE, e atualmente (julho de 2023) é pertencente ao partido União Brasil (UNIÃO). É formado em Administração de Empresas pela Universidade de Pernambuco (UPE) e realizou cursos de *Public Leadership Credential, Senior Managers in Government* (2001) e *Infrastructure in a Market Economy* (2003), pela *Harvard Kennedy School*, nos Estados Unidos. Também atualmente declara ter sido consultor da Fundação Lemann e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (MENDONÇA FILHO, 2023).

Além de ter atuado como deputado federal e estadual em Pernambuco, foi vice-governador na gestão de Jarbas Vasconcelos (1999-2003 e 2003-2006), e governador do Estado entre 2006 e 2007, em substituição a Jarbas, que se ausentou para disputar as eleições como Senador. Participou também da Secretaria de Agricultura no Estado durante o governo de Joaquim Francisco (1991-1995). No momento da convocação para assumir o cargo no governo Temer, estava no terceiro mandato como deputado estadual. Segundo levantamento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), de 2016, como deputado federal, as principais pautas de Mendonça Filho estiveram ligadas à sua atuação destacada no processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, sendo Coordenador do Comitê Pró-*Impeachment*; e sobre a prorrogação da Lei de Informática. Como vice-governador, na educação, possuiu atuação na implementação de Centros de Ensino Experimental (Escolas em

Tempo Integral) e do Porto Digital. Enquanto foi Governador de Pernambuco, atuou em medidas relacionadas à criação da Universidade Democrática (para promover o acesso gratuito de jovens da rede pública estadual à Universidade de Pernambuco), ao programa Jovem Campeão (construção de quadras poliesportivas nas escolas da rede estadual) e ações ligadas à prevenção para segurança pública.

Posteriormente, Mendonça Filho deixou o MEC para se candidatar a uma vaga no Senado por Pernambuco, em 2018. Indicou ao cargo o então Secretário de Educação Básica do próprio MEC, Rossieli Soares da Silva, que assumiu em abril de 2018, permanecendo até o final do governo Temer. Rossieli Soares é advogado, atualmente (julho de 2023) filiado ao PSDB e atua como Secretário da Educação estadual no Pará, no governo de Helder Barbalho (MDB). Possui formação em Direito pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), atuou como Secretário de Estado de Educação do Amazonas entre 2012 e 2016, além de vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), entre 2015 e 2016 (BRASIL, 2018a). Em 2017, Rossieli obteve o título de Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com dissertação sobre Avaliação de desempenho docente: uma proposta para a Rede Estadual de Ensino do Amazonas. Em 2019, o Ministro chegou a defender que o país não necessitava de medidas como as propostas pelo movimento Escola Sem Partido, que buscava extinguir orientações ideológicas realizadas por práticas docentes, discordando do projeto de partidização nas escolas e assumindo que já existiriam canais de denúncia para tais casos (TOKARNIA, 2018).

Na Secretaria Executiva do MEC, a titular entre maio de 2016 e maio de 2018 foi Maria Helena Guimarães de Castro, socióloga, mestre em Ciência Política pela Unicamp e professora, que já havia sido presidente do INEP, entre 1995 e 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com atuação no Exame Nacional de Cursos (conhecido como Provão), e foi também secretária-executiva do MEC, em 2002. Ainda em meados de agosto de 2018, até setembro de 2019 (portanto, permanecendo até após o início do governo Bolsonaro), o Secretário Executivo do MEC passou a ser Henrique Sartori de Almeida Prado, que ocupava o cargo de Secretário da Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES).

Na Secretaria de Educação Superior (SESu), que tem como objetivo “planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior” (BRASIL, 2023a, n.p.), Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, doutor em Física pela Unicamp e que atuou como Conselheiro da Câmara de Educação Superior (CES) do CNE em 2004-2012, 2014-2018 e foi Presidente da Câmara entre 2008 e 2010, permaneceu de agosto de 2016 até janeiro de 2019.

Na Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), responsável pela formulação de políticas para a regulação e a supervisão de IES públicas e privadas (BRASIL, 2023b), inicialmente, assumiu Maurício Costa Romão, mestre e pós-doutor em Economia pela Universidade de Illinois, nos Estados Unidos, e que havia sido Secretário de Administração e Reforma do Estado no Governo de Pernambuco, Diretor de Administração de Incentivos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (Iica) da Organização dos Estados Americanos (OEA) e coordenador do Projeto Iniciativa pelo Nordeste, apoiado pelo Banco Mundial (BRASIL, 2016a).

Posteriormente, assumiu a SERES pelo período de março de 2017 a agosto de 2018, Henrique Sartori de Almeida Prado, ex-secretário-executivo do Conselho Nacional de Educação (CNE), doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/UERJ), mestre em Direito e Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás), com especialização em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), com atuação profissional focada em direito, relações internacionais, planejamento estratégico e gestão pública (BRASIL, 2017a).

Em relação ao perfil assumido pela burocracia do MEC, nota-se, ainda que de forma geral, que ambos os Ministros possuíam ação destacada principalmente na educação básica, em especial, pela atuação de Mendonça Filho em projetos relacionados a temáticas como o acesso da juventude e em escolas de ensino médio, e Rossieli Soares, pela atuação em questões ligadas à gestão e avaliação educacional, além de ter sido anteriormente o Secretário de Educação Básica do MEC, com perfil que se posicionou de forma mais técnica, relacionado a tais temáticas. Na Secretaria Executiva do MEC, a presença de Maria Helena Guimarães de Castro remonta à sua atuação de destaque nas políticas educacionais engendradas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Com relação aos Secretários, notou-se que nem todos, com exceção feita ao Secretário da SESu, possuíam em seus currículos menções à experiência profissional ou acadêmica diretamente com assuntos educacionais, e menos ainda, com relação à educação superior, notando-se mais um perfil relacionado à gestão pública.

3.2.1.1. A agenda de educação superior no Plano de Governo

Como já foi dito, em termos de Planos de Governo, dois documentos se tornaram norteadores para o início do governo de Michel Temer. O primeiro é o documento programático

Uma Ponte para o Futuro, elaborado pelo PMDB e pela Fundação Ulysses Guimarães, datado de 29 de outubro de 2015, e que foi apresentado como um Plano de Governo de Temer já prevendo o período pós-*impeachment*.

Ainda que Planos de Governo sejam tidos enquanto documentos iniciais, que sinalizam uma carta de intenções – que nem sempre se concretizam, conforme indicado por Carvalho (2015) –, sua análise em torno dos discursos e valores relacionados à concepção de Estado e da educação são relevantes para uma melhor compreensão dos rumos da agenda governamental, ao mostrar preferências, valores e interesses dos atores (ARAÚJO; CUNHA, 2019).

O documento Uma Ponte para o Futuro coloca-se como programa norteador, com diversas propostas de reorientação da economia brasileira e seu desenvolvimento. De fato, o foco econômico do documento é bastante direto, enfatizando em diversos momentos a existência de uma severa crise fiscal, principalmente destacando os déficits orçamentários e desequilíbrios nas contas públicas. As palavras orçamento ou orçamentário são citadas 27 vezes no documento; e fiscal, 35 vezes. O endividamento do Estado é retratado a partir de seus impactos gerais no Produto Interno Bruto (PIB), na inflação, na taxa de juros e na retração de investimentos privados. Estes, aliás, sempre enfatizados, pelo fato do documento preconizar uma “política de investimentos centrada na iniciativa privada” (PMDB, 2015, p. 18).

Outro elemento norteador do documento é a necessidade de pacificação, diante de um cenário de ausência de consensos políticos pelos quais o país passava. A necessidade de “formação de uma maioria política” seria necessária principalmente para levar adiante propostas ao Congresso Nacional, em especial as propostas elencadas de mudanças em leis e reformas estruturais que teriam como objetivo diminuir as despesas públicas (PMDB, 2015, p. 3).

Predomina um forte discurso de ineficiência estatal, pois “o Estado, embora grande, não presta os serviços que parece prometer” (PMDB, 2015, p. 3), sendo necessária sua reconstituição, pois “as modernas economias de mercado precisam de um Estado ativo e também moderno” (PMDB, 2015, p. 4). Alinhado ao discurso de desequilíbrio do funcionamento estatal brasileiro, a necessidade das chamadas reformas estruturais é citada diversas vezes durante o documento, indicando que nos anos anteriores:

[...] o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado. A situação hoje poderia certamente estar menos crítica (PMDB, 2015, p. 5)

A área da Educação aparece diretamente em poucos momentos do documento, uma vez que o crescimento e desenvolvimento econômicos estão diretamente atrelados ao equilíbrio das contas públicas, ao investimento privado, à abertura comercial e ao aumento da competitividade, em especial do agronegócio e setor industrial.

Apesar disso, afirma-se que os gastos aumentados desde a Constituição Federal de 1988 em diversas áreas, incluindo Saúde e Educação, foram considerados positivos, virtuosos e civilizatórios, trazendo melhorias para a sociedade brasileira. Contudo, existiria a necessidade de “corrigir disfuncionalidades” (PMDB, 2015, p. 16) da própria Carta Magna, como a vinculação de despesas obrigatórias e a indexação de rendas e benefícios de vários segmentos, em especial do sistema de Previdência Social.

Num país em que o sistema político é visto com desconfiança, os diversos grupos de interesse tratam de esquivar-se das incertezas do orçamento anual, tratando de inscrever na pedra da Constituição as suas conquistas, preservando-as das mudanças nas inclinações políticas ou mesmo das incertezas da conjuntura econômica (PMDB, 2015, p. 8).

Ainda em relação à educação, há a proposta de impor uma autonomia orçamentária, eliminando determinações constitucionais estabelecidas, sendo necessária a instituição de um novo regime com “o fim de todas as vinculações e a implantação do orçamento inteiramente impositivo” (PMDB, 2015, p. 9).

Por fim, no eixo das poucas propostas relacionadas à área educacional, sobressai o discurso de que nesta deveria se dar “alta prioridade à pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, que são a base da inovação” (PMDB, 2015, p. 19), evidenciando o viés mais voltado à priorização do uso de recursos tecnológicos e maior eficiência nesse campo, tom que por sua vez norteia todo o documento em relação às políticas sociais.

Em termos de agenda política, destaca-se uma forte ênfase em estabelecer uma agenda focada na transparência e na avaliação de políticas públicas (PMDB, 2015, p. 19), cujos programas estatais necessitariam ser avaliados por comitês independentes. Na avaliação disposta no documento, o Brasil é considerado ineficiente em relação aos resultados das políticas públicas implementadas, cujos “programas e projetos tendem a se eternizar, mesmo quando há uma mudança completa das condições” (PMDB, 2015, p. 10). Essa noção de necessidade de avaliação está em conjunto com a possibilidade de descontinuidade e ruptura com algumas políticas públicas e programas de governos anteriores.

O que é possível depreender, apesar do pouco detalhamento sobre o setor educacional, é que o Plano de Governo de Temer não é tão elaborado e amplo, a partir do exemplo dos Planos

de Governo de seus antecessores (Lula e Dilma, por exemplo), até por não ter realizado uma campanha eleitoral e ter passado pelo processo tradicional das eleições presidenciais. De todo modo, têm-se que os documentos norteadores do início de seu governo evidenciam fortemente a vertente econômica e orçamentária na visão das políticas sociais.

Muitas das propostas nessa seara foram de fato implementadas, como a Emenda Constitucional nº 95/2016, que impôs um teto aos gastos públicos por meio de um limitador médio; o avanço na tramitação da Reforma da Previdência (via PEC nº 287/2016, que posteriormente se traduziu, com algumas mudanças, na Emenda Constitucional nº 109/2019); e, por fim, a aprovação da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017).

3.2.1.2. A agenda de educação superior nos discursos, entrevistas e pronunciamentos oficiais

Outra análise relevante para a percepção da construção da agenda governamental passa pelos discursos, pronunciamentos e entrevistas emitidos a partir da Presidência, ao longo da realização dos governos. Esses discursos também serão distribuídos e analisados no decorrer do trabalho, quando estão relacionados à discussão das políticas específicas objeto desta pesquisa.

Vale destacar, por exemplo, a concepção de Estado que foi bastante ressaltada em discursos presidenciais, considerando que para Michel Temer, havia de ser preservada a capacidade estatal na promoção e investimento em algumas áreas, entre elas, a educação. Apesar da integração com a iniciativa privada, nem todos os segmentos deveriam depender somente desta:

Sabemos que o Estado não pode tudo fazer. Depende da atuação dos setores produtivos: empregadores, de um lado, e trabalhadores de outro. São esses dois polos que irão criar a nossa prosperidade. Ao Estado compete – vou dizer, aqui, o óbvio –, compete cuidar da segurança, da saúde, da educação, ou seja, dos espaços e setores fundamentais, que não podem sair da órbita pública. O restante terá que ser compartilhado com a iniciativa privada, aqui entendida como a conjugação de ação entre trabalhadores e empregadores (BRASIL, PRESIDENTE MICHEL TEMER, 2016a, n.p.)

A educação aparece, em diversos momentos das falas, enquanto uma área que integraria um grande núcleo social para a ação governamental, em conjunto com a área de

Desenvolvimento Social⁶⁸. Os outros núcleos eram: Econômico, Institucional, Político e de Infraestrutura (BRASIL, PRESIDENTE MICHEL TEMER, 2016a).

Apesar disso, como nos documentos oficiais de Planos de Governo, nos discursos encontra-se uma visão de Educação quase sempre relacionada à economia, aos ganhos de produtividade e de promoção de capital humano, e à disposição de avanços em ciência, tecnologia e inovação, uma vez que um dos planos era de implementar uma agenda de produtividade para integrar educação de qualidade, ciência, tecnologia e inovação e segurança jurídica para esse fim (BRASIL, PRESIDENTE MICHEL TEMER, 2016a).

Em termos de educação superior, as falas presidenciais procuraram ressaltar algumas ações da agenda de políticas do governo, tais como a criação de um programa de Residência Pedagógica e outras iniciativas relacionadas à formação de professores, e a manutenção e o (considerado) aprimoramento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), bem como do Programa Universidade para Todos (ProUni):

[...] as palavras que nós acabamos de ouvir dão a medida do quanto temos feito pela educação. Em apenas, ou em menos até de dois anos, só para recordar, nós reformamos o ensino médio, aprovamos a base curricular, ampliamos o ensino em tempo integral [...]. Criamos a residência pedagógica, melhoramos o financiamento estudantil, FIES, e, portanto, o Mendonça e o nosso governo [...] fizeram, digamos assim, uma verdadeira revolução silenciosa na educação brasileira. (BRASIL, PRESIDENTE MICHEL TEMER, 2018b, n.p.)

[...] criamos também o Residência Pedagógica, o Bolsa de Iniciação à Docência e a Universidade Aberta do Brasil, programas que apoiam a formação de professores, o ensino integral⁶⁹ [...] No Prouni, estamos falando aí de educação, nós temos um recorde na oferta com mais de 360 mil bolsas só em 2017 (BRASIL, PRESIDENTE MICHEL TEMER, 2018d, n.p.)

Em meio a um cenário de fortes críticas e manifestações por parte de movimentos sociais e políticos organizados da sociedade civil, por conta dos efeitos de curto e longo prazo na restrição de gastos públicos impostos pela Emenda Constitucional nº 95/2016, Michel Temer utilizou boa parte de suas falas para tentar defender que a medida não iria reduzir gastos

⁶⁸ Em alguns momentos, é citada a necessidade de avanço em relação às propostas da Agenda 2030 - um plano de ação global firmado em 2015 pelos 193 Estados-membros da Organização Das Nações Unidas (ONU). Possui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, principalmente voltados para a erradicação da pobreza e promoção de vida digna, em torno de 15 anos (2016-2030).

⁶⁹ É comum que figuras políticas, em seus discursos, tomem para si feitos que não foram realizados em suas gestões. No discurso de Temer, em 2018, nota-se que as políticas da Universidade Aberta do Brasil e sobre o ensino integral não foram criadas em seu governo. A UAB foi criada em junho de 2006, pelo Decreto nº 5.800; no caso do ensino integral, este já existia no país, sendo o diferencial mencionado a instituição da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), em junho de 2017.

vinculados constitucionalmente, como é o caso das áreas de Saúde e de Educação. Apesar de, contudo, essa intenção já estar sinalizada em seu Plano de Governo (Uma Ponte para o Futuro).

[...] o chamado teto dos gastos é um teto geral. [...] pois bem, mas não existe um teto para a educação, um teto para a saúde, um teto para a cultura, ou o que seja, existe um teto global. Ora, saúde e educação [...] são temas fundamentais para o país, porque são temas importantíssimos para a formação, especialmente para alcançar os setores menos privilegiados do povo brasileiro. [...] você vê que nós aumentamos as verbas para saúde e educação. Como fazê-lo? Tirando de outras áreas. Se você tem áreas prioritárias, importantíssimas, você tem que privilegiar essas áreas. (BRASIL, PRESIDENTE MICHEL TEMER, 2018c, n.p.)

No entanto, em seus estudos, Dieese (2016) e Dweck, Oliveira e Rossi (2018) alertaram justamente para o efeito produzido de redução na participação do gasto público em políticas sociais federais, em especial, pela compressão oriunda da necessidade dos gastos de outras áreas. Além disso, o piso estabelecido constitucionalmente a respeito do investimento nos segmentos de saúde e educação poderia apresentar desvalorização real anual, como resultado da compressão dos gastos ao longo dos anos.

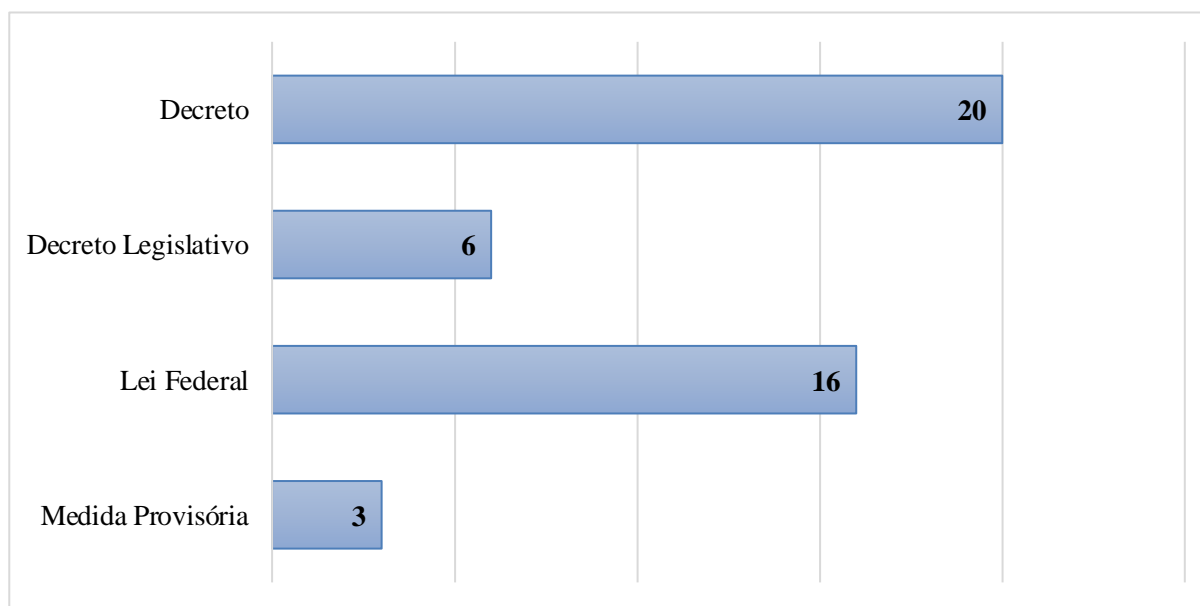
3.2.1.3. A agenda de educação superior nos atos normativos editados

Para compreender de forma ampla a trajetória da agenda de políticas para a educação superior no governo Temer, nesta seção serão analisados documentos na forma de atos normativos instituídos, com o objetivo de identificar quais os principais temas pautados, considerando nesta etapa o momento de materialização textual das políticas, ou de textos que as representam, de acordo com o Contexto de Produção do Texto de Bowe, Ball e Gold (1992) e Ball (1994).

No período do governo de Michel Temer, entre agosto de 2016 e dezembro de 2018, foram levantados 45 atos normativos⁷⁰ instituídos no âmbito federal (sendo considerados leis federais, decretos, decretos legislativos e medidas provisórias), conforme exibido no Gráfico 1.

⁷⁰ A relação completa dos atos normativos encontra-se no Apêndice A desta tese.

Gráfico 1 – Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Temer, por tipo. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2018



Elaboração própria.

Fonte: Governo Federal, Congresso Nacional, Senado Federal, MEC, Abmes, Semesp.

Em relação à hierarquia normativa, vale destacar que, apesar da maioria dos atos terem sido promulgados como Decretos e Leis Federais, um dos grandes movimentos em termos de política educacional no governo Temer foi a instituição da Reforma do Ensino Médio⁷¹, editada inicialmente na forma de Medida Provisória (MP nº 746, de 2016), com impactos diretos e indiretos para a educação superior. Esse movimento gerou uma série de repercussões negativas, uma vez que as Medidas Provisórias são atos unipessoais do Presidente da República, que em tese, devem ser editados em caso de necessidade ou urgência, por ter uma tramitação mais rápida e produzirem efeitos jurídicos imediatos, possuindo força de lei, sem necessariamente ocorrer uma discussão prévia entre os principais atores relacionados ou passar pelo Poder Legislativo.

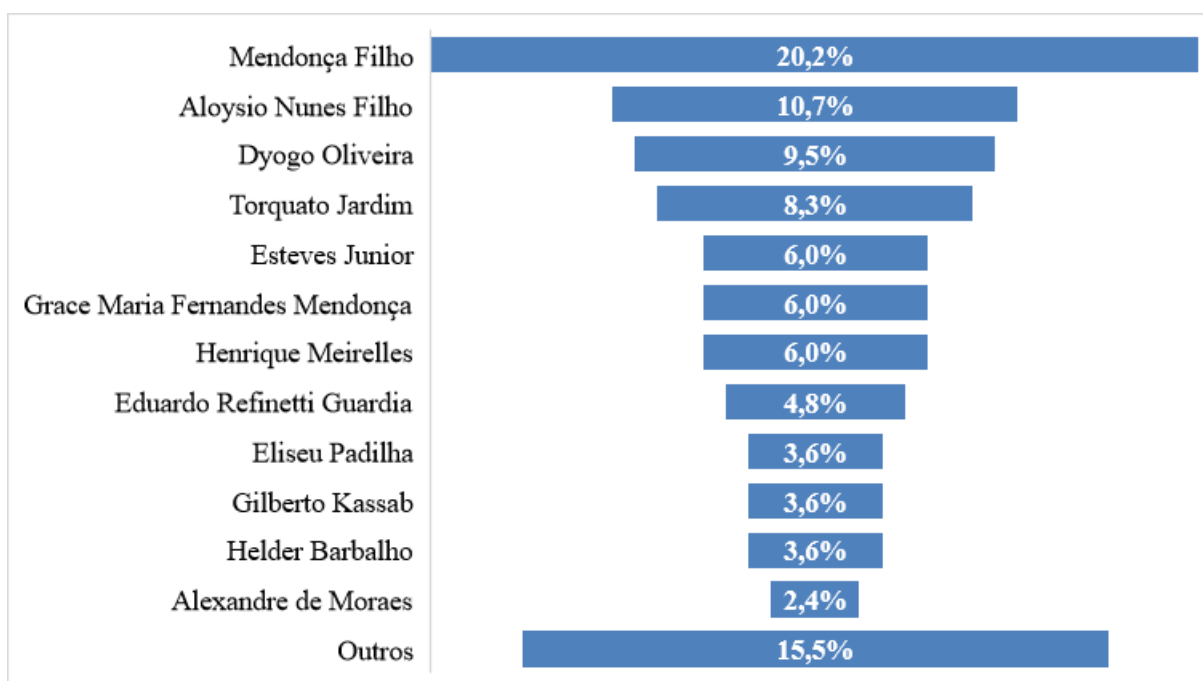
Além desta, outras duas matérias mais diretamente relacionadas à educação superior foram editadas como Medidas Provisórias: as mudanças no regimento e operacionalização do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (MP nº 785/2017); e a que autoriza a administração pública (incluindo instituições e universidades federais) a firmar instrumentos de parceria, projetos e pesquisas com organizações gestoras de fundos patrimoniais (MP nº 851/2018).

⁷¹ Projeto que recebeu recursos, inclusive do Banco Mundial, que estipulou um projeto no país com data de aprovação de 14 de dezembro de 2017 e final em 31 de dezembro de 2023, com custo total de US\$ 250,0 milhões (WORLD BANK, 2023).

Uma outra informação interessante são os dados de análise de quem assinou os atos normativos, na burocracia governamental, além do próprio Presidente da República. No caso dos atos normativos relativos à educação superior no governo Temer, nota-se no Gráfico 2, a seguir, que o Ministro da Educação, Mendonça Filho, assinou 20,2% dos atos. Em seguida, estão Aloysio Nunes Filho (Ministro das Relações Exteriores), com 10,7% dos atos, devido à presença de acordos relacionados à internacionalização, que foram muito presentes no levantamento; e Dyogo Oliveira (Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), Torquato Jardim (Ministro da Justiça), entre outros.

Na seção dedicada à análise do governo Bolsonaro, mais à frente, foi realizado mesmo exercício, buscando uma comparação entre o protagonismo do Ministro da Educação e de outros Ministérios na assinatura dos atos normativos.

Gráfico 2 – Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Temer, por assinatura. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2018



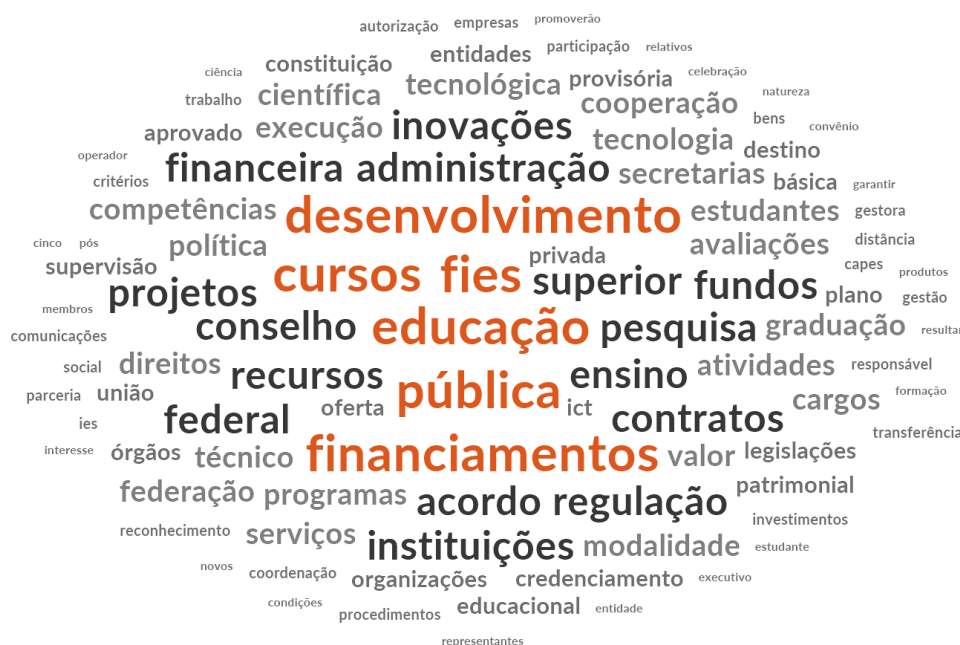
Elaboração própria.

Fonte: Governo Federal, Congresso Nacional, Senado Federal.

Pela observação do conjunto dos documentos referentes aos 45 atos normativos a partir da técnica de análise de conteúdo de nuvem de palavras (um recurso realizado a partir do *software NVivo*), que exibe uma hierarquia das palavras que mais apareceram no conjunto dos textos (Figura 4), já são evidenciados, primeiramente, alguns dos assuntos que aparecem em

estudos que discutem a agenda governamental de Michel Temer, e que aparecerão também como problemática desta tese: a temática do financiamento, em especial ligado às mudanças no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a administração financeira e de fundos patrimoniais, acordos e projetos de cooperação educacional, pautas ligadas à pesquisa científica e à inovação tecnológica, e a questão da avaliação e regulação na educação superior.

Figura 4 – Nuvem de palavras extraída dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Temer. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2018.



Elaboração própria.

Fontes: Governo Federal, Congresso Nacional, Senado Federal, MEC, Abmes, Semesp.

A seguir, os mesmos documentos foram categorizados em torno de grandes temas e assuntos relacionados a área de educação superior. Vale ressaltar que, na análise aqui empregada para os atos normativos, é importante considerar alguns aspectos:

1) A análise quantitativa é importante e ilustrativa das tendências ocorridas no período, auxiliando na comparação da trajetória entre governos, porém, não é totalmente representativa da importância de determinados temas, uma vez que a ocorrência de um maior número de documentos sobre determinado tema não necessariamente diz sobre o impacto que ele produziu na área de interesse, seja em termos de repercussão, de consequências ou impacto da política;

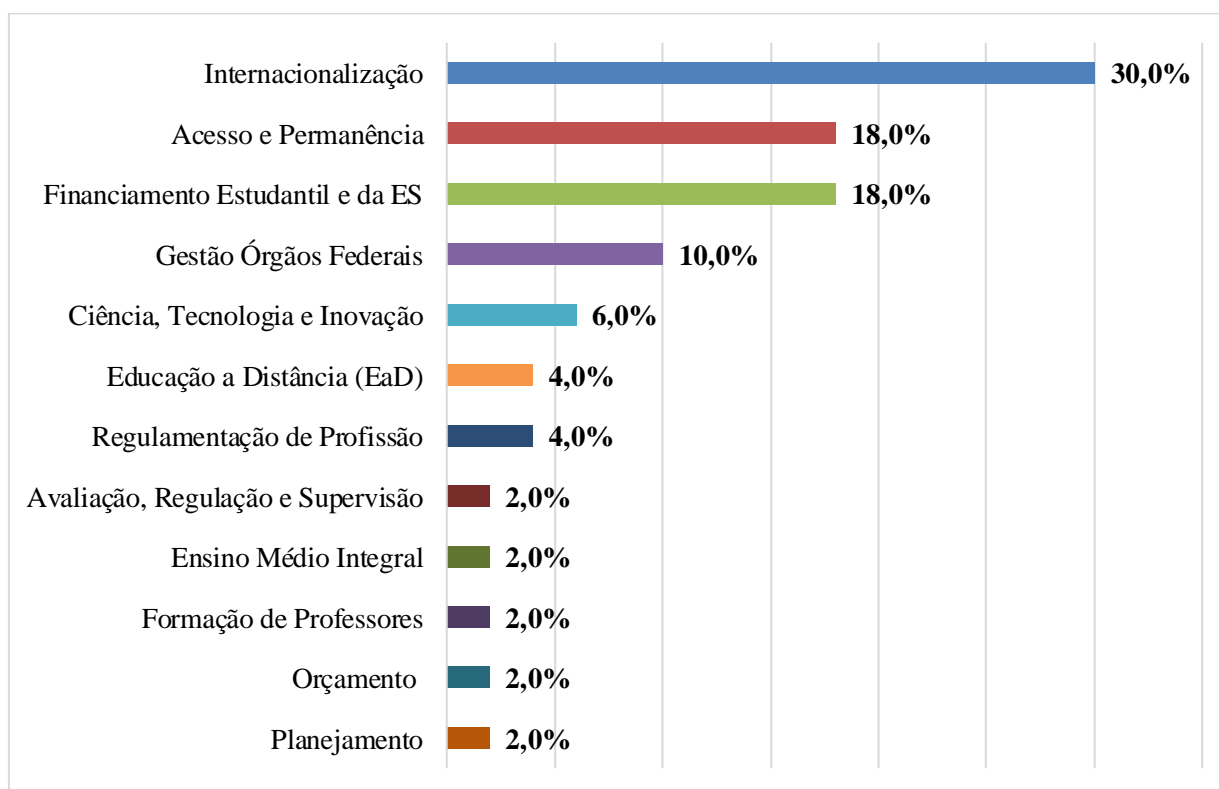
2) A análise do material legislativo é sempre um desafio em termos de entendimento da hierarquia a que estão submetidas as principais legislações sobre políticas públicas. Geralmente as Leis, Decretos e até mesmo as Medidas Provisórias concentram regras mais gerais. Contudo,

diversos autores já notaram que o marco normativo da educação superior é bastante extenso e constitui um verdadeiro “labirinto de atos oficiais”, o que muitas vezes gera dificuldades para a análise e até mesmo para a própria ação dos gestores públicos e privados (NUNES; FERNANDES; ALBRECHT, 2014; SEGENREICH, 2018, p. 99).

No processo de implementação, não há uma hierarquia tão clara, uma vez que muitos programas e alterações podem ser lançados por Portarias, e não por Leis, Decretos ou Medidas Provisórias por exemplo. Ao mesmo tempo, foi observado que muitas Portarias Ministeriais, como as do MEC, SESu, Seres, INEP, Capes e outros órgãos, podem possuir conteúdos muito diversos, muitas vezes apenas protocolares em relação a políticas pré-existentes. Por esta razão, não foram contempladas neste estudo.

Sendo assim, a partir do exibido no Gráfico 3 e na Tabela 2, é possível destacar que na agenda de Michel Temer para a educação superior, foi notada a ênfase em algumas medidas, relacionadas aos seguintes temas categorizados:

Gráfico 3 – Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Temer, por grandes temas. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2018



Elaboração própria.

Fonte: Governo Federal, Congresso Nacional, Senado Federal.

Tabela 2 – Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Temer, por temas e subtemas. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2018

Tema e subtema	Ocorrência
Internacionalização	30,00%
<i>Acordo de Cooperação Educacional</i>	30,00%
Financiamento Estudantil e da ES	18,00%
<i>FIES</i>	18,00%
<i>Gestão do Fundo</i>	10,00%
<i>Mudança de regras</i>	6,00%
<i>PROIES</i>	2,00%
Acesso e Permanência	18,00%
<i>Criação de Universidade</i>	8,00%
<i>Cotas PcD - IFES</i>	4,00%
<i>Permanência - Maternidade e Adoção</i>	2,00%
<i>População Idosa - Cursos de Extensão</i>	2,00%
<i>Profissionais do Magistério</i>	2,00%
Gestão Órgãos Federais	10,00%
<i>Cargos Comissionados e de Confiança</i>	2,00%
<i>Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia</i>	2,00%
<i>Gestão de Universidades</i>	4,00%
<i>Doações</i>	2,00%
<i>Parcerias e Convênios</i>	2,00%
<i>Organização Geral - Órgãos e Ministérios</i>	2,00%
Ciência, Tecnologia e Inovação	6,00%
<i>Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia</i>	2,00%
<i>Pesquisa e Inovação</i>	2,00%
<i>Administração Pública e Fundos Patrimoniais</i>	2,00%
Educação a Distância (EaD)	4,00%
<i>Expansão Ensino Médio e Superior</i>	2,00%
<i>Regulamentação</i>	2,00%
Regulamentação de Profissão	4,00%
Avaliação, Regulação e Supervisão	2,00%
Política de Fomento Ensino Médio Integral	2,00%
Formação de Professores	2,00%
Orçamento	2,00%
Planejamento	2,00%

Elaboração própria.

Fonte: Governo Federal, Congresso Nacional, Senado Federal.

Detalhando tais ações, as principais observadas na categorização dos atos normativos foram as relativas aos seguintes temas:

- Internacionalização da educação superior (na forma de acordos de cooperação internacional com diversos países no campo da educação, e vistos para estudantes estrangeiros);

- Financiamento estudantil e da educação superior (principalmente, mudanças na gestão e operacionalização do Fies, no sistema de crédito educativo e no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior – Proies);
- Ações ligadas ao acesso e à permanência, por intermédio da criação/desmembramento de algumas universidades federais, mais precisamente: criação da Universidade Federal de Catalão (UFCAT), por desmembramento da Universidade Federal de Goiás (UFG)⁷²; criação da Universidade Federal de Jataí (UFJ), também por desmembramento da UFG⁷³, e da Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), por desmembramento de *campus* da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)⁷⁴; posteriormente, a Universidade Federal do Delta do Paraíba (UFDPAr) foi criada por resultado do desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI); e a Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), por desmembramento da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)⁷⁵.
- O tema do acesso e da permanência também se verificou em medidas como a regulamentação do acesso à educação superior para segmentos como Pessoas com Deficiência (PcDs⁷⁶), idosos⁷⁷, mães e adotantes⁷⁸ e profissionais do magistério⁷⁹;
- Gestão administrativa e financeira de órgãos federais, com impacto mais direto na administração de universidades e instituições federais de educação superior;

⁷² Lei Federal nº 13.634, de 20 de março de 2018.

⁷³ Lei Federal nº 13.635, de 20 de março de 2018

⁷⁴ Lei Federal nº 13.637, de 20 de março de 2018.

⁷⁵ Lei Federal nº 13.651, de 11 de abril de 2018.

⁷⁶ A Lei nº 13.409/2016 alterou a Lei de Cotas (nº 12.711/2012) para dispor novas condições para a reserva de vagas federais, acrescentando, além daquelas para pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas, também para Pessoas com Deficiência (PcDs), tanto nos cursos superiores, quanto nos cursos técnicos de nível médio. Posteriormente, também, o Decreto nº 9.034/2017 alterou o Decreto nº 7.824/2012, que é regulamentador da Lei de Cotas, para atender à nova inclusão de PcDs na reserva de vagas em instituições federais de ensino.

⁷⁷ Lei nº 13.535/2017, que alterou o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), com o objetivo de ampliar a oferta de cursos e programas de extensão de atividades de instituições de educação superior.

⁷⁸ A Lei nº 13.536/2017 tratou da temática da prorrogação, por até 120 dias, da vigência de bolsas de estudo concedidas por agências de fomento à pesquisa, nos casos de maternidade e adoção (na ocorrência de parto, adoção ou obtenção de guarda judicial para fins de adoção), concomitante à suspensão das atividades acadêmicas do(a) bolsista.

⁷⁹ A Lei nº 13.478/2017 incluiu algumas disposições no Art. 62-B da LDB de 1996 sobre o direito de acesso de profissionais do magistério das redes públicas municipal, estadual e federal a cursos de formação de professores (pedagogia e licenciatura), por meio de processo seletivo diferenciado. A prioridade de ingresso se deu para os cursos de licenciatura em matemática, física, química, biologia e língua portuguesa.

- Ciência, tecnologia e inovação (CT&I), pelo incentivo ao estabelecimento de programas e convênios ou pela reativação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia;
- Regulamentação e flexibilização do oferecimento de Educação a Distância (EaD), tanto na graduação como na pós-graduação, e na educação básica.
- Alterações legislativas no sistema de avaliação, regulação e supervisão, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Algumas produções acadêmicas foram realizadas sobre os caminhos das políticas de educação superior no período do governo Temer, a partir de metodologias, períodos e enfoques diversos (AMARAL, 2017; MANCEBO, 2017, 2018; MANCEBO, SILVA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2021; SOARES; NOBRE, 2018; FONSECA, 2018; FERREIRA, 2019; LIMA, 2019), que serão aqui apresentadas, muitas delas relacionadas ao momento da instituição da Emenda Constitucional nº 95/2016, relativa ao ajuste fiscal, que ficou conhecida como Teto de Gastos Públicos, bem como sobre a análise de certas políticas e medidas contidas nos atos normativos sobre educação superior levantados nesta seção. O que se observou, principalmente, é que ficaram concentradas nas ações e políticas que impactaram as instituições federais de educação superior.

A partir dos primeiros meses de governo Temer, alguns autores abordaram alguns dos impactos diretos da Emenda Constitucional nº 95/2016 no orçamento direcionado às Instituições Federais de Educação Superior (IFES) (AMARAL, 2017; CAETANO; CAMPOS, 2019; CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018; DOURADO, 2019; FONSECA, 2018; MANCEBO, 2017, 2018), além da interrupção de obras e de investimentos na infraestrutura existentes, processo que já havia sido iniciado durante o governo de Dilma Rousseff. Essa trajetória representou uma ruptura em relação ao ciclo expansionista dos governos anteriores do PT, marcados pelo Reuni, que aumentou a destinação orçamentária para a expansão da rede federal.

A própria instituição da Emenda Constitucional que ficou conhecida como Teto de Gastos impôs, para Dourado (2019), uma secundarização do Plano Nacional de Educação (PNE), uma vez que ocorreu a ruptura da vinculação constitucional de recursos para a educação, proposta que já constava no plano de governo de Michel Temer, Uma Ponte para o Futuro. Nesse sentido, tornou-se cada vez mais difícil atingir as metas e estratégias propostas.

Já no ano de 2016, o financiamento da educação, e o da educação superior federal, pararam de crescer, e na verdade, voltaram a sofrer retração após um longo período de

crescimento acumulado (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018). Nesse cenário, a Emenda Constitucional nº 95/2016 aprofundou o processo, por ser um mecanismo que busca aliviar as despesas públicas e auxiliar na reserva de recursos para o pagamento da dívida pública, já que o teto de gastos engloba apenas as despesas não-financeiras (DIEESE, 2016; SOARES; NOBRE, 2018). Ainda que, vale destacar, toda retração orçamentária observada após a instituição da Emenda Constitucional nº 95/2016 não é resultado exclusivo de seus efeitos. A queda de recursos também é explicada, em parte, pelo cenário de crise econômica, cujo orçamento público começou a sofrer queda na arrecadação a partir de 2014, o que também contribui para esse fenômeno.

Alguns autores, que serão destacados a seguir, relacionaram que a mudança na condução de políticas para as universidades federais também foi gerada a partir do retorno, no governo de Temer, da visão de desconfiança em relação a instituições do setor público, vistas como ineficientes. E, de outro lado, uma visão que endossava as instituições privadas como o lugar da eficiência e da promoção de competitividade.

Mancebo (2018) apontou, por exemplo, a manutenção de políticas voltadas ao estímulo e repasse de recursos para a iniciativa privada na educação superior, na contramão do contingenciamento de recursos para as instituições federais, aspectos abordados com ênfase nos planos de governo de Michel Temer, como o Uma Ponte para o Futuro, que dispunha questões relacionadas à diminuição de gastos públicos. Os impactos sentidos pela educação superior se materializaram em cortes sistemáticos no orçamento das instituições federais, causando a interrupção de obras, abandono e deterioração de estruturas físicas, o que resultou também no estancamento e desaceleração do movimento de expansão de matrículas e cursos públicos. Outro impacto mencionado pela autora foi o de desregulação e ataque a direitos trabalhistas, citando exemplos como medidas relacionadas ao parcelamento e atraso de salários e bolsas, e demissão em massa de funcionários terceirizados.

Caetano e Campos (2019) verificaram também que os desdobramentos do contingenciamento orçamentário geraram uma interferência direta na autonomia administrativa e financeira das instituições federais, contradizendo o disposto na Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394 de 1996, no que tange aos recursos destinados e receitas geradas para a atuação exclusiva dessas instituições.

Como exemplo, está a edição da Portaria Normativa MEC nº 1.428/2018, a qual estabelece que, quando não há orçamento vinculado na Lei Orçamentária Anual (LOA) e caso ocorra excesso de arrecadação própria, ou seja, as universidades arrecadem mais do orçamento disponível na LOA, as IFES não poderão executar a arrecadação maior que a fixada na lei.

Também, a Portaria Normativa nº 90/2018, publicada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que de maneira inédita vinculou a arrecadação de excesso de fonte própria das universidades para pagamento de pessoal, que é uma obrigação da União; entre outras portarias emitidas pelo Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pelo Tesouro Nacional no período (CAETANO; CAMPOS, 2019).

Assim, a partir de aparatos legais, “o novo arcabouço jurídico-fiscal delimita valores a serem descentralizados e limita a gestão de arrecadação e aplicação das fontes próprias angariadas com esforços das IFES” (CAETANO; CAMPOS, 2019, p. 8). A determinação contradiz o que está disposto sobre a autonomia financeira universitária na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996. Com efeito, naquele momento,

[...] o principal movimento que se verifica na educação superior brasileira diz respeito à “adaptação e acomodação” das instituições de educação superior (IES) à recessão e cortes sistemáticos, advindos da federação e de diversos entes federativos (MANCEBO, 2018, p. 69).

Ao final de 2018, também final da gestão comandada por Temer, a educação superior pública passava por momentos de crise. Uma síntese da situação foi descrita por Fonseca (2018):

A educação superior pública no Brasil passa por um momento, para dizer o mínimo, crítico. Os jornais brasileiros noticiam todos os dias o perigo das universidades não conseguirem concluir o ano letivo. Reitores promovem cortes radicais nas suas despesas internas e denunciam o pior momento em termos de orçamento das últimas décadas. Por outro lado, o governo federal, por meio do ministério da educação, insiste em jogar a culpa na ineficiência das próprias universidades em seus gastos e em suas gestões internas (FONSECA, 2018, p. 300).

No setor privado, apesar dos efeitos já sentidos por conta da crise econômica, instalada desde o final de 2014, e a crise político-institucional ocasionada pelo processo de *impeachment*, as IES privadas não sofreram impactos com o mesmo rigor que o setor público – muito em função de sua própria lógica organizacional e mecanismos de enfrentamento da conjuntura, além de ser um setor fortemente organizado e influente na indução de suas pautas junto ao Estado. Tais mecanismos auxiliaram na preservação e manutenção, ainda que com menor amplitude, de recursos federais direcionados, e a manutenção da isenção fiscal do ProUni, além da continuidade do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições

de Ensino Superior (Proies), implantado no governo Dilma em 2012, que permitia a renegociação de dívidas das empresas educacionais (MANCEBO, 2018). Dito de outra forma,

[...] mesmo nesse contexto de crise no financiamento das IES públicas e de restrição aos direitos da classe trabalhadora e da população, o governo federal permanece adotando medidas que enfraquecem os mecanismos de controle e favorecem o crescimento das IES privado-mercantis, em especial os grandes grupos empresariais que, a partir de 2007, ingressaram no mercado de ações (MANCEBO, SILVA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2018, n.p.)

Mancebo (2017) e Soares e Nobre (2018) também apontam o cenário de retorno de pautas ideológicas neoconservadoras, ou ultraconservadoras na tentativa de condução de políticas educacionais, como os intencionados na elaboração do Projeto de Lei da Escola Sem Partido (PLS nº 193/2016), de autoria do Senador Magno Malta (PL-ES), buscando alterar a LDB de 1996 ao incluir a necessidade de neutralidade política, religiosa e ideológica do Estado, nas escolas e ambientes acadêmicos. O projeto, que ganhou notoriedade e foi alvo de mobilizações pelo país, estava embasado em uma concepção que existiria, supostamente, a doutrinação ideológica de esquerda em escolas, seja no ensino básico ou no superior. O clima conservador e antidemocrático acabou possuindo impactos concretos na educação superior, como diversas operações da Polícia Federal que foram avaliadas como ataques a dirigentes universitários federais⁸⁰, por ferir a autonomia universitária.

Alguns dos diagnósticos sobre os caminhos da educação superior (e de algumas medidas implementadas) no período do governo Temer, apesar de concordarem que ocorreu um aprofundamento da lógica privatizante e de desvalorização das universidades públicas, também são diversos na leitura dos acontecimentos. Amaral (2017) e Ferreira (2019) creditam a condução na gestão Temer aos ecos do mesmo governo com premissas neoliberais dos anos 1990, e Mancebo, Silva Júnior e Oliveira (2018) indicaram que a condução possuía as mesmas orientações teórico-políticas, mas que agora estariam maximizadas, aprofundadas e radicalizadas. A leitura de Lima (2019) indica que o país teria entrado em uma nova fase de ofensiva ultraconservadora de frações burguesas, iniciada no próprio processo de *impeachment*, em busca de seus interesses particulares.

Já a leitura de Fonseca (2018) não indica que o rumo das políticas públicas tenha tomado o mesmo ritmo e dinâmica do ocorrido no país no ideário neoliberal que começou nos anos

⁸⁰ Entre elas, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com a “Operação PhD”; na Universidade Federal do Paraná (UFPR), com a “Operação Research”; na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com a ação “Ouvidos moucos” e na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com a operação “Esperança equilibrada” (MANCEBO, 2018, p. 68).

1990. Pois, para o autor, no período de FHC havia, ressalvadas as críticas, um projeto claro e estruturado para a educação superior. E que, no período Temer, em meio à crise institucional, política e econômica que o país passava, não haveria política estruturada, nem para a esfera privada, nem para a pública: “A educação parece ter sido desclassificada a mera despesa, e não a investimentos para as futuras gerações e mesmo para a economia que ambicione dar um salto de qualidade” (FONSECA, 2018, p. 306).

Soares e Nobre (2018) ressaltam outro ponto: historicamente, a educação superior sempre foi tida como um privilégio no país. Portanto, a expansão do acesso, seja via setor público, com a criação de 18 universidades federais e alto grau de interiorização dos *campi*, ou via setor privado, pela adoção de políticas como o ProUni e o Fies, além de alguns impactos gerados na democratização do acesso e inclusão de perfis não privilegiados no nível superior, a partir da Lei de Cotas e dos próprios critérios de elegibilidade de outras políticas, todas iniciativas operacionalizadas durante a condução dos governos petistas, não constituiriam um fato desprezível. Os efeitos de tais políticas teriam gerado incômodo na parcela mais privilegiada da população no país, e tal situação tornou-se também objeto de disputa durante a crise político-institucional, cuja conjuntura deu espaço a uma retomada da visão de educação pública para privilegiados e merecedores.

Na seção seguinte, será discutida a agenda governamental para as políticas de educação superior no governo Bolsonaro, compreendendo o período de janeiro de 2019 até dezembro de 2022, em torno dos mesmos documentos relacionados à ação governamental: planos de governo, discursos, entrevistas e pronunciamentos, e atos normativos instituídos (leis, decretos e medidas provisórias).

3.2.2. A agenda de políticas de educação superior no governo Bolsonaro

A transição governamental se deu em 2018, com a vitória nas eleições presidenciais de Jair Messias Bolsonaro, considerada como outra grande inflexão no cenário político brasileiro. O Ministério da Educação (MEC) foi uma das questões de maior repercussão em seu governo, tanto pelas trocas ministeriais, que levaram a ter cinco ministros diferentes, quanto por ações governamentais e declarações controversas, que geraram a reação e pressão política de movimentos sociais, de parlamentares, de entidades representativas dos setores público e até mesmo do setor privado, além de outros atores das arenas políticas.

Em termos ministeriais, a pasta da Educação foi um dos grandes alvos de controvérsias envolvendo o transcorrer da gestão. Inicialmente, o Ministério da Educação foi ocupado pelo

filósofo e teólogo Ricardo Vélez Rodríguez, no primeiro ano de governo (2019). Ricardo Vélez é licenciado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Javeriana (Bogotá), com curso de Teologia no Seminário Conciliar de Bogotá, Mestrado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Doutorado em Filosofia pela Universidade Gama Filho, com a tese intitulada: Oliveira Viana e o Papel Modernizador do Estado Brasileiro⁸¹. É professor emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, responsável pela formação de oficiais de alta patente, além de ter lecionado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) (BRASIL, 2019h). O Ministro foi considerado ligado a posições ideológicas de extrema-direita, sendo sua entrada no MEC uma indicação do filósofo Olavo de Carvalho, e que em seus discursos, a condução governamental possuiria inspiração liberal-conservadora, citando o próprio Olavo de Carvalho e Antonio Paim⁸².

Ricardo Vélez permaneceu pouco mais de quatro meses no cargo, após inúmeras pressões políticas e sociais frente às suas visões consideradas extremamente liberais-conservadoras, e uma avaliação de falta de experiência política por parte do governo, o que acabou causando sua demissão do cargo, ficando até 08 de abril de 2019.

Seu substituto foi o economista e professor universitário Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub, graduado em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (USP), com MBA Executivo Internacional e Mestrado em Administração (Finanças) na Fundação Getúlio Vargas (FGV). Na atuação profissional, sua carreira foi de executivo do mercado financeiro, como economista-chefe e diretor do Banco Votorantim e como sócio na Quest Investimentos, tendo participado da equipe de transição do governo de Bolsonaro, em especial na formulação da seção de Previdência Social de seu Plano de Governo (BRASIL, 2019i). É também docente da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), no Departamento de Contabilidade. Weintraub assumiu o Ministério da Educação em abril de 2019 e saiu em junho de 2020, após pressões políticas frente às declarações controversas em relação ao PT, à esquerda, à atividade docente e aos cortes orçamentários no setor federal.

Em seguida, o economista e professor Carlos Decotelli, bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e atuante como consultor

⁸¹ O intelectual brasileiro Francisco José de Oliveira Viana (1883-1951), sociólogo, jurista e membro da Academia Brasileira de Letras (ABL), foi considerado defensor de discursos tradicionais ligados a ideias eugenistas, e que negavam a contribuição da população negra e mestiça na formação da identidade brasileira (SOUSA, 2013).

⁸² Olavo Luiz Pimentel de Carvalho (1941-2022), ensaísta, jornalista e filósofo, foi considerado como um dos principais disseminadores do pensamento ligado ao conservadorismo, que ganhou influência na extrema-direita brasileira. Antonio Ferreira Paim (1927-2021) foi um intelectual brasileiro da área de filosofia, considerado um dos expoentes do pensamento liberal brasileiro.

financeiro, chegou a ser nomeado para o cargo em junho de 2020, mas renunciou cinco dias depois, em virtude de controvérsias a respeito de falsas titulações em seu currículo (ARAÚJO; ANDRADE, 2020).

Em julho de 2020, novamente ocorreu uma troca ministerial, desta vez assumindo a pasta da Educação o pastor presbiteriano, teólogo e advogado Milton Ribeiro, que permaneceu até 28 de março de 2022. Milton Ribeiro é pastor da Igreja Presbiteriana Jardim de Oração (no município de Santos-SP), possui graduação em Teologia no Seminário Presbiteriano do Sul e em Direito na Instituição Toledo de Ensino, especialização em Direito Imobiliário pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas, em Gestão Universitária pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), em Teologia do Velho Testamento pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestrado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (BRASIL, 2022a).

Em termos profissionais, Milton atuou por anos na Universidade Presbiteriana Mackenzie, como superintendente dos programas de pós-graduação *lato sensu*, professor, reitor em exercício e vice-reitor, entre outros cargos. Após diversos eventos controversos, entre eles declarações preconceituosas, elitistas e homofóbicas, passou a ser investigado sobre a atuação de pastores no Ministério da Educação, os quais participavam de reuniões com o Ministro, envolvendo atender pedidos do Presidente Bolsonaro sobre prioridades da pasta e destinação de recursos. A crise política causada pelas denúncias, que iniciaram em março de 2022, resultou na exoneração de Milton Ribeiro do cargo, e sua posterior prisão preventiva pela Polícia Federal em 22 de junho de 2022, pelos crimes de corrupção passiva, prevaricação, advocacia administrativa e tráfico de influência na liberação de verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (MENDONÇA, 2022).

Por fim, o quinto Ministro do MEC a assumir durante o governo Bolsonaro, em março de 2022, ficando até o fim de sua gestão, foi Victor Godoy Vieira, que atuava como Secretário-Executivo do MEC desde 2020. Graduado em Engenharia de redes de comunicação de dados pela Universidade de Brasília (UnB), com pós-graduação em Defesa Nacional pela Escola Superior de Guerra e em Globalização, Justiça e Segurança Humana pela Escola Superior do Ministério Público, sua atuação profissional se deu como auditor federal de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU) de 2004 a 2020, onde exerceu as funções de chefe de divisão, coordenador-geral e diretor de auditoria da área social e de acordos de leniência (BRASIL, [s/d].; G1, 2022).

Nas Secretarias do MEC, no entanto, notou-se que vários Secretários, na verdade, permaneceram em boa parte da gestão presidencial anterior, a de Michel Temer.

Na Secretaria Executiva do MEC, até setembro de 2019, o Secretário foi Henrique Sartori de Almeida Prado, que já ocupava o cargo no governo anterior (de Temer) desde agosto de 2018. Em 2020, assumiu Victor Godoy Vieira, que posteriormente passaria a ser Ministro da Educação em março de 2022.

Na Secretaria de Educação Superior (SESu), também permaneceu um Secretário que fez parte de gestões anteriores, Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, até janeiro de 2019. Ainda em 2019, até abril, o Secretário foi Mauro Luiz Rabelo, professor titular, mestre e doutor em Matemática pela Universidade de Brasília (UnB), ex-secretário de Educação Básica do MEC; de abril de 2019 a março de 2020, Arnaldo Barbosa de Lima Júnior, que era servidor de carreira do Ministério do Planejamento, atual Ministério da Economia, graduado em Comércio Exterior e Ciências Econômicas e Coordenador-Geral de Políticas Sociais no Ministério da Fazenda entre 2007 e 2015; e de abril de 2020 em diante, Wagner Vilas Boas de Souza, mestre em Administração Pública e especialista em Controladoria e Finanças Empresariais pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), e que atuava profissionalmente como servidor público federal concursado, da carreira de Especialista em Regulação, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Na Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) ocorreram inúmeras mudanças de Secretários(as). De março de 2017 a agosto de 2018 esteve como Secretário Henrique Sartori de Almeida Prado. A seguir, assumiu Silvio José Cecchi, graduado em Biomedicina pelo Centro Universitário Barão de Mauá em 1982, presidente do Conselho Federal de Biomedicina, e pós-graduado em Análises Clínicas. Entre sua atuação profissional, destacam-se as funções de coordenador do curso de Biomedicina do Centro Universitário Barão de Mauá; Diretor Geral da Faculdade COC; Diretor de Pós-Graduação da Anhanguera Educacional; Diretor de Logística das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU-SP) e presidente da Associação Brasileira de Biomedicina (ABBM).

Em novembro de 2019, até julho de 2020, assumiu a SERES Ricardo Braga, ex-Secretário especial de Cultura no Governo Bolsonaro entre setembro de novembro do mesmo ano, economista com experiência profissional vinculada ao mercado financeiro, em gestão de pessoas e fusões e aquisições de empresas. Posteriormente, assumiu Danilo Dupas Ribeiro em agosto de 2020, até fevereiro de 2021, mestre em Administração na área de concentração em Finanças pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP), economista e especialista em Administração de Negócios pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. A seguir, foi nomeado até fevereiro de 2022 Paulo Roberto Araújo de Almeida, mestre em Administração de Empresas, servidor aposentado do Banco do Brasil S.A. (BB) e que atuou

como Gerente-Geral de unidade de negócios. Por fim, foi nomeada Diana Guimarães Azin, graduada em Direito e especialista em Direito Público, Procuradora Federal da Advocacia Geral da União, até o final de 2022 (BRASIL, 2023c).

Em relação ao perfil assumido pela burocracia do MEC, nota-se que, de maneira geral, além de diversas polêmicas ocorridas em relação aos Ministros, envolvendo até mesmo casos de corrupção e prisão, havia no aparato estatal do governo Bolsonaro, principalmente fazendo uma comparação com o perfil da burocracia responsável pela educação no governo Temer, um perfil de orientação político-ideológica mais conservadora e/ou ligada a segmentos religiosos e militares, também apresentando menor quantidade de perfis que tinham atuação profissional anterior diretamente com assuntos relacionados à educação. Entre os poucos que atuaram na área antes de assumir o cargo governamental, destacam-se os que possuíam bastante vinculação com instituições privadas de educação superior, como foi o caso do Ministro Milton Ribeiro ou do Secretário da SERES Sílvio José Cecchi.

3.2.2.1. A agenda de educação superior no Plano de Governo

No Plano de Governo de Bolsonaro, elaborado em 2018 e intitulado O caminho da prosperidade – Proposta de Plano de Governo – Constitucional – Eficiente – Fraternal, nota-se uma inflexão em relação às propostas de Michel Temer, em torno da maior concentração do discurso em aspectos políticos e ideológicos fundamentados em valores ultraconservadores, mesclados aos diagnósticos de austeridade para as políticas econômicas. Logo no início do documento, têm-se o cenário de uma “crise ética, moral e fiscal” que supostamente assolava o país naquele momento, representada pelo aumento da corrupção, do crime e da presença de “ideologias perversas” (O CAMINHO..., 2018, p. 5).

Em termos ideológicos, há uma forte defesa contra o chamado “marxismo cultural e suas derivações como o gramscismo” (O CAMINHO..., 2018, p. 8), novamente reforçando a necessidade de libertação nacional de tais ideologias. Há uma forte defesa e promoção das liberdades individuais, de opinião, informação, imprensa, política e religiosa enquanto um dos princípios prioritários para a ação governamental (O CAMINHO..., 2018, pp. 3-5). A propriedade privada e a família são outros aspectos amplamente ressaltados no documento, envolvendo essas temáticas enquanto aspectos considerados como sagrados; nessa perspectiva, não necessitando de intervenção direta do Estado.

Em termos econômicos, o Plano de Governo também menciona a necessidade de ajustes para a recuperação da atividade econômica nacional, contudo, indica como entraves a necessidade de enfrentar “grupos de interesses escusos que quase destruíram o país” (O CAMINHO... 2018, p. 10), sinalizando a intenção de romper com agendas governamentais anteriores. Sugere a adoção de uma pauta ligada ao liberalismo econômico como a saída para condução governamental nessa conjuntura. Contudo, algumas das mudanças necessárias, a exemplo do que já constava nos planos governamentais de Michel Temer, também passavam por alterações no sistema previdenciário, na (chamada) modernização ou flexibilização das relações trabalhistas, pela abertura comercial e por estímulos à iniciativa privada, incluindo privatizações de concessões de empresas e serviços públicos, muitos deles considerados ineficientes. Também, da necessidade de uma reforma tributária com simplificação do sistema tributário nacional.

Ao abordar a questão da dívida pública destaca-se, entre uma das prioridades, que o desafio inicial seria de “organizar e desaparelhar as estruturas federais” (O CAMINHO... 2018, p. 14), além de propostas de mudanças na gestão e gastos públicos, como a redução de empresas estatais e de ministérios. Há um princípio norteador de diagnóstico de ineficiência das instituições públicas, ressaltado pelo alto número de funcionários e do tamanho da folha de pagamento de servidores públicos lotados em órgãos governamentais, com forte ênfase na esfera federal. A proposta governamental aponta que boa parte dos serviços e do setor público são considerados lentos, ineficientes e apresentando desperdício de recursos, além de privilegiados em relação a outros segmentos sociais (O CAMINHO... 2018, p. 54).

Ao contrário dos documentos norteadores do início do governo Temer, no Plano de Governo de Bolsonaro, a área da Educação é bastante mencionada e foi elencada como uma das prioridades, lado a lado com as áreas de Saúde e Segurança, embora esta última tenha ganhado maior destaque entre as propostas elencadas.

Segundo o documento, a educação se encontrava em uma situação de colapso, bem como “aparelhada ideologicamente”. Entre as linhas de ação, estavam a necessidade de impor maior eficiência, gestão e respeito com a vida, além de “dar um salto de qualidade na educação, com ênfase na infantil, básica e técnica, sem doutrinar” (O CAMINHO... 2018, p. 22), evidenciando novamente a presença de forte componente ideológico conservador e valorativo nas propostas, e, em conjunto, sinalizando a exclusão da educação superior das prioridades iniciais do governo em questão.

No documento considerou-se que o país já investe o necessário em educação, embora tais gastos não se traduzam nos resultados considerados como eficientes: “os valores, tanto em

termos relativos como em termos absolutos, são incompatíveis com nosso péssimo desempenho educacional” (O CAMINHO... 2018, p. 41). Contudo, o desempenho que baliza a análise é o obtido em exames de larga escala sobre resultados de aprendizagem, fundamentalmente os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA⁸³), além de estabelecer comparações com a evolução de países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan. A solução real estaria em promover o aumento do ensino nas áreas de matemática, ciências e português, e evitar a doutrinação ideológica. Durante todo o documento, é nítida a priorização entre os níveis de ensino direcionada à educação básica, em especial o ensino médio e técnico, com poucas menções ao nível superior.

Foi enfatizado que existiria uma assimetria de gastos e falta de interlocução entre os entes governamentais na área, uma vez que a União prioriza gastos na educação superior, enquanto os governos estaduais priorizam a educação de nível médio e técnico, e os municípios, o ensino fundamental. Na página 45 do documento, é apresentado um gráfico sobre investimentos educacionais de R\$ 105,4 bilhões (sem fonte divulgada), no qual figura o segmento da educação superior com o maior percentual de participação nos gastos (30,0%), lado a lado com o discurso de que:

Precisamos inverter a pirâmide: o maior esforço tem que ocorrer cedo, com a educação infantil, fundamental e média. Quanto antes nossas crianças aprenderem a gostar de estudar, maior será seu sucesso (O CAMINHO..., 2018, p. 45)

Atualmente os diferentes sistemas de educação do Brasil não conversam entre si. As três instâncias funcionam de maneira isolada: o Governo Federal foca mais no ensino superior, os governos estaduais na educação média/técnica, e os Municípios no ensino fundamental. Precisamos evoluir para uma estratégia de Integração, onde os três sistemas dialoguem entre si.

Com base em avaliações técnicas, a Integração permitirá diagnósticos precisos, quer no desempenho dos estudantes ou na qualificação dos professores.

As universidades públicas e privadas contribuirão, nesse novo modelo, na qualificação de alunos e professores nas áreas aonde [sic] existam carências. Será possível detectar e corrigir dificuldades no processo de formação de nossas crianças e jovens. Com isso acreditamos que todos os indicadores irão melhorar, na busca de um jovem melhor preparado para o futuro e para a vida (O CAMINHO..., 2018, p. 41)

Aqui cabe um parênteses, pois os argumentos de necessidade de maior eficiência e um suposto investimento excessivo de recursos públicos na educação superior, em detrimento de

⁸³ O *Programme for International Student Assessment* (PISA) é um programa criado em 2000 e coordenado pela OCDE, que se direciona à avaliação da educação básica, pela aplicação de testes padronizados para vários países. Os testes são repetidos a cada dois anos.

investimentos na educação básica, apresenta alinhamento a algumas recomendações que vêm sendo pautadas por organismos multilaterais internacionais, como o Banco Mundial, desde as décadas de 1980 e 1990, o que também é repercutido por diversas entidades influentes da educação brasileira, na ala mais ligada ao mercado, que formaram novos intelectuais orgânicos coletivos que compõem o campo de pressão por mudanças nas políticas educacionais.

Corroborando com o que apontou Ball (2004, 2008) sobre a influência de agendas e organizações globais e internacionais nas políticas locais, no caso do Banco Mundial, sua influência é conhecida há anos nas políticas educacionais dos países (BERTOLIN, 2011; ROBERTSON, 2012), constituindo o que pode ser chamado de uma agenda globalmente estruturada para a educação, da qual fazem parte organismos como Organização Mundial de Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), o Banco Mundial (BM), a UNESCO, organizações não-governamentais e fundações (DALE, 2004; ROBERTSON; DALE, 2011).

Conforme destacado no Capítulo 2, essa agenda, disseminada no Brasil na forma de diretrizes desde a década de 1980, influenciou ações (leis, projetos, planos plurianuais, etc.) realizadas durante os governos de FHC, Lula, Dilma e da mesma maneira, nos governos de Temer e de Bolsonaro, ainda que de modos distintos e com diferentes níveis de influência. Alguns dos documentos que foram influentes nas reformas educacionais a partir dos anos 1990, em especial considerando a descentralização dos serviços educacionais, ajustes nos gastos públicos e fortalecimento do setor privado, foram: *Higher Education: the lessons of experience* (WORLD BANK, 1994), *Prioridades y estrategias para la Educación: examen del Banco Mundial* (WORLD BANK, 1996), *Policy Paper for Change and Development in Higher Education* (UNESCO, 1995), *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciária* (WORLD BANK, 2002) e *Tertiary Education for the Knowledge Society* (OCDE, 2008), entre outros (LIMA, 2011; TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015).

Em período mais recente, uma encomenda que partiu do próprio Governo Federal brasileiro, ainda durante a gestão de Michel Temer⁸⁴, resultou no documento de 2017 totalmente direcionado ao país, intitulado Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Nele, em torno de diversas propostas que buscam o ajuste fiscal severo no

⁸⁴ Segundo o relatório: “Atento à mudança de cenário, o governo federal solicitou ao Banco Mundial a elaboração deste relatório, como o objetivo de realizar uma análise aprofundada dos gastos do governo, identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores. O principal achado de nossa análise é que alguns programas governamentais beneficiam os ricos mais do que os pobres, além de não atingir de forma eficaz seus objetivos. Consequentemente, seria possível economizar parte do orçamento sem prejudicar o acesso e a qualidade dos serviços públicos, beneficiando os estratos mais pobres da população” (WORLD BANK, 2017, p. 1).

setor público, reforma administrativa, e limitação de gastos das universidades públicas federais, o Banco Mundial, além de ser favorável à instituição e fortalecimento de programas como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), também sugeriu sua extensão para as universidades públicas, de forma a estabelecer a cobrança de mensalidades em instituições públicas ou atrelar o custo à renda futura dos estudantes:

Uma opção para aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento seria a introdução de tarifas escolares. Isso é justificável, pois o ensino superior oferece altos retornos individuais aos estudantes e, com base em dados atuais, o acesso privilegia fortemente estudantes de famílias mais ricas. Paralelamente, é necessário facilitar o acesso a mecanismos de financiamento para estudantes que não possam pagar as mensalidades. **Felizmente, o Brasil já possui o programa FIES, que oferece empréstimos estudantis para viabilizar o acesso a universidades privadas. O mesmo sistema deveria ser expandido para financiar o acesso a universidades federais. A ampliação do FIES para incluir universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudos gratuitas para os estudantes dos 40% mais pobres da população, por meio do programa PROUNI.** Juntas, essas medidas melhorariam a equidade do sistema e gerariam uma economia para o orçamento federal de aproximadamente 0,5% do PIB (WORLD BANK, 2017, p. 138, grifo nosso).

Ecos do discurso propalado pelo Banco Mundial também foram utilizados⁸⁵ por diversos representantes governamentais como pano de fundo para as intenções de reformulação na gestão e administração de universidades públicas federais no país (DIEESE, 2019b), sinalizando um movimento intencional de ruptura frente ao ciclo expansionista observado nos governos anteriores, o que será visto mais adiante.

Voltando ao Plano de Governo de Bolsonaro, inclusive, a concepção da função das universidades é exposta evidenciando uma visão da instituição universitária mais voltada para a finalidade de modernização das estruturas produtivas, de qualificação da força de trabalho e ao produtivismo do setor privado, e à serviço da inovação tecnológica. Alinhado a isso, têm-se um diagnóstico de necessidade de mudanças na gestão e nos objetivos finalísticos dessas instituições:

As universidades precisam gerar avanços técnicos para o Brasil, buscando formas de elevar a produtividade, a riqueza e o bem-estar da população. Devem desenvolver novos produtos, através de parcerias e pesquisas com a iniciativa privada. Fomentar o empreendedorismo para que o jovem saia da faculdade pensando em abrir uma empresa (O CAMINHO..., 2018, p. 46)

⁸⁵ Ainda que Ball (2004) ressalte que tais influências globais, que possuem o intuito de influenciar a agenda política localmente nos países, não realizam tal processo de forma imposta, mas sim, passam por processos de disputa, negociação e resistência.

O jovem precisa sair da faculdade pensando em como transformar o conhecimento obtido em enfermagem, engenharia, nutrição, odontologia, agronomia, etc., em produtos, negócios, riqueza e oportunidades. Deixar de ter uma visão passiva sobre seu futuro. A pesquisa mais aprofundada segue um caminho natural. Os melhores pesquisadores seguem suas pesquisas em mestrados e doutorados, sempre próximos das empresas. O campo da ciência e do conhecimento nunca deve ser estéril (O CAMINHO..., 2018, p. 49).

Justamente relacionada à produção de ciência, tecnologia e inovação, que já fora um aspecto correlacionado à própria concepção de universidade, há um diagnóstico de esgotamento do modelo de pesquisa e desenvolvimento do país, que estaria totalmente dependente de recursos públicos e com estratégia centralizada em Brasília (O CAMINHO..., 2018, p. 48). Entre as propostas estão: a criação de *hubs* tecnológicos com estímulo ao empreendedorismo, parcerias com empresas privadas, e geração de experiência e oportunidade de parcerias com outros países na expectativa de agregar valores econômicos e tecnológicos, países nos quais “há grande ênfase em cursos técnicos e carreiras de exatas” (O CAMINHO..., 2018, p. 48).

A internacionalização da pesquisa e da produção científica é particularmente ressaltada, em específico, com uma proposta de que o país seja um centro mundial de pesquisa e desenvolvimento de grafeno e nióbio, gerando novas aplicações e produtos (O CAMINHO..., 2018, p. 49).

Outro ponto de suma importância e relevância para a educação superior no Plano de Governo é o discurso propalado sobre a Educação a Distância (EaD), que aparece no documento enquanto um aspecto a ser incentivado e fortalecido, e que “deve ser considerada para as áreas rurais onde as grandes distâncias dificultam ou impedem aulas presenciais” (O CAMINHO..., 2018, p. 46); sem mencionar, contudo, os meios de aumento da oferta de mecanismos digitais para acesso, justamente nas áreas mais precarizadas do país.

A partir da pauta de priorização da educação básica, nota-se que aparece bastante no documento a temática das políticas de formação de professores, sendo mencionado que universidades públicas e privadas devem contribuir para essa formação, especialmente em áreas em que existam carências.

Nas entrevistas, discursos e pronunciamentos presidenciais que se seguiram a partir de sua posse, em 2019, também ficou evidente a predileção presidencial e reforço das temáticas já apresentadas em seu Plano de Governo, conforme será observado na seção a seguir.

3.2.2.2. A agenda de educação superior nos discursos, entrevistas e pronunciamentos

Apesar de apresentar, em suas propostas iniciais de governo, uma visão de educação superior e concepção da função das universidades com alguns traços de semelhança em relação às propostas iniciais de Michel Temer (em especial, a visão acerca da ineficiência das IES federais e da necessidade de integração com a iniciativa privada para incentivar a inovação tecnológica), nos discursos e pronunciamentos de Jair Bolsonaro, há um componente adicional que gera grande inflexão em relação aos discursos anteriores, uma vez que a concepção de educação continuou sendo frequentemente associada às questões ideológicas ultraconservadoras.

Chamam a atenção, por exemplo, as falas do presidente durante o Discurso Presidencial na Abertura do Debate Geral da 74ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e em entrevista concedida após a abertura da Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial em 2019:

A ideologia se instalou no terreno da cultura, da educação e da mídia, dominando meios de comunicação, universidades e escolas. A ideologia invadiu nossos lares para investir contra a célula *mater* de qualquer sociedade saudável, a família (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019a, n.p.)

Nós pretendemos diminuir o tamanho do Estado, realizar reformas como, por exemplo, da Previdência e Tributária, queremos tirar o peso do Estado em cima de quem produz, de quem empreende, queremos investir na nossa educação, um tanto quanto ainda não eficiente, tirarmos o viés ideológico dos nossos negócios, não teremos viés nem de um lado, nem de outro, visando o comércio com aqueles que comungam com práticas semelhantes à nossa (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019b, n.p.)

De outro lado, também, a educação continuou sendo frequentemente associada à priorização da educação básica, com estímulo à formação de professores; e ao sucesso em resultados de exames de aprendizagem, mais precisamente, os exames elaborados no âmbito do PISA.

[...] nosso objetivo qual é? Melhorar tecnicamente, conceitualmente, a educação brasileira, ênfase na pré-escola, ênfase na educação básica. Tem que melhorar a capacidade de leitura das nossas crianças, a capacidade de fazer conta, matemática, regra de três, subir no Pisa (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019c, n.p.)

As provas do Pisa, que têm a ver com o ensino fundamental, mostram a nossa decadência desde o ano 2000, quando começou esse tipo de prova. Então, o que nós queremos é resgatar a educação. Queremos que a garotada, não só no

ensino fundamental, ensino médio em especial, já tenha um curso técnico. E quem puder fazer o curso superior, que tenha um diploma onde realmente esteja apto a exercer aquela profissão (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019e, n.p.).

Outro aspecto importante relacionado às questões ideológicas é o de reforçar a permeabilidade de valores ligados à militarização e à interferência de algumas correntes religiosas no aparato estatal e nas diretrizes para a sua agenda política (ALMEIDA, 2019). Durante a cerimônia de posse do Ministro da Educação Milton Ribeiro, em julho de 2020, o discurso da avaliação de Bolsonaro deu ênfase a aspectos relacionados à trajetória pessoal e profissional do Ministro, como fatores de influência positiva à escolha para o cargo e para o planejamento da área, como o fato de ter sido infante (Oficial R2 do Exército Brasileiro) e por ser pastor presbiteriano (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2020a; 2021b), indicando uma visão oposta a uma concepção de planejamento para o Estado e para a educação que privilegiaria a laicidade, e apoiando-se também em visões extremadas e falsas sobre a situação educacional no país, que serão vistas mais adiante.

Inclusive, nesse período entraram em vigor políticas relacionadas à militarização, por intermédio do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares na Educação Básica (Pecim)⁸⁶ instituído em 2019, com ações integradas entre o Ministérios da Defesa e Educação para o projeto.

A temática do acesso à educação superior, tido por analistas como avanço nos últimos anos, e que foi potencializado durante os governos do PT, foi criticada devido ao aumento dos gastos públicos federais e ao tipo de formação conduzida nos espaços universitários.

[...] governos anteriores, que deixaram ao léu a questão da educação em nosso Brasil. O objetivo da educação é formar bons profissionais, bons empregados, bons patrões ou bons liberais. Isso não foi feito ao longo dos governos que nos antecederam (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019f, n.p.)

O PT dobrou os recursos com a educação e a qualidade caiu. Não se forma, em grande parte, ou em parte considerável, bons profissionais nas universidades. Formam-se militantes. [...] (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019g, n.p.)

Também, em termos de continuidade da agenda política dos governos anteriores, em diversos momentos, os discursos presidenciais de Bolsonaro sinalizaram que programas sociais não são necessários por longo prazo:

⁸⁶ Decreto nº 10.004, de 05 de setembro de 2019. Segundo o Governo Federal, a meta era de implantar 216 Escolas Cívico-Militares em todo o país, até 2023.

O que tira a juventude da miséria ou o homem, ou a mulher, é o conhecimento. Não são programas sociais que, em alguns casos, são necessários, até pela idade e pela condição daquela pessoa. Mas não podemos crescer pensando nisso (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019i, n.p.)

Em entrevista, o então Ministro da Educação Abraham Weintraub também seguiu a mesma linha em relação ao que deveria ser o foco da formação universitária, e que por vezes poderia ser substituída por outros cursos:

A questão das faculdades, a gente tem que melhorar a performance dos alunos, gerando mais empregabilidade, gerando mais oportunidades, gerando empreendedorismo. Nossos alunos aqui, no Brasil, não têm o mesmo conhecimento técnico de sair da faculdade, ter ideias, ter sacadas e montar pequenos negócios. [...] focar na técnica, focar na técnica. [...] Se você me apresentar uma técnica que melhore o desempenho das crianças, que as crianças saiam mais capacitadas da escola, entrem na faculdade melhores, entrem em cursos técnicos, às vezes um curso técnico é até melhor que uma faculdade, vai gerar mais bem-estar para a família, mais renda para a família (BRASIL, MINISTRO ABRAHAM WEINTRAUB, 2019a, n.p.)

Em meio a polêmicas sobre a interferência governamental na prova do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), ocorrida em 2021 (OLIVEIRA, 2021b), o Presidente Jair Bolsonaro apresentou uma visão também pouco fundamentada sobre a suposta existência de componentes ideológicos, ligados à esquerda, nas questões da prova:

[...] como é difícil a gente mexer na legislação que trata de ensino no Brasil. [...] olha as provas do Enem como eram há pouco tempo, questões aí que não tinham nada a ver com o nosso futuro. Estamos aos poucos mudando isso. Acusaram a mim e ao ministro ter interferido [sic] na prova do Enem. Se eu pudesse interferir, pode ter certeza, a prova estaria marcada para sempre com questões objetivas de fato, não com questões ideológicas como ainda vimos nessa prova (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2021b, n.p.).

Em diversas ocasiões, as manifestações discursivas do Presidente aparentavam dar clara preferência ao modelo de trabalho e de pesquisa científica realizado nas universidades e IES do setor privado, ou apenas em algumas poucas instituições públicas ligadas às Forças Armadas Brasileiras no setor de engenharia ou infraestrutura, como o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e o Instituto Militar de Engenharia (IME), desconsiderando, em muitas ocasiões, a relevância e o propósito da pesquisa científica realizada em outras instituições públicas federais. Além disso, ao tratar da temática de *rankings* universitários, apontaram desconhecimento (ou difusão de informações falsas, uma das estratégias políticas empregadas

em seu governo) ao dizer que não havia universidades brasileiras entre as 250 melhores do mundo⁸⁷:

[...] Entre as 250 melhores universidades do mundo não tem nenhuma brasileira. E vem esse pessoal me falar que estamos prejudicando pesquisa? Pesquisa está tendo na Mackenzie, no Graciano, está tendo no ITA, está tendo no IME, e algumas poucas outras universidades (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019d, n.p.).

A produção de ciência, tecnologia e inovação fora um aspecto correlacionado à própria concepção de universidade. Em relação a área, os discursos do governo Bolsonaro envolvem uma concepção que equipara, ou mescla, as questões educacionais com as de C, T & I:

Todas as áreas são essenciais. **Ciência e tecnologia é tão importante quanto educação.** Nós temos que investir em conhecimento. Senão, quando acabar as nossas *commodities* a gente vai viver do quê? (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019d, grifo nosso).

Queremos o nosso Vale do Silício, que seria o Vale do Grafeno, ou o Vale do Nióbio, não é? Em algum lugar do Brasil, que a gente possa juntar os pólos de desenvolvimento que nós temos num só e desenvolver o Brasil. (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019g, n.p.).

Alinhado a essa visão, o tema pareceu ganhar bastante espaço na agenda política governamental entre 2019 e 2021. Entre ações saudadas no meio universitário destacaram-se o desenvolvimento de pesquisas científicas relacionadas à extração de nióbio e grafeno, na esteira do disposto em seu Plano de Governo. Em particular, foram ressaltadas as ações realizadas pela Universidade Federal de Caxias, no Rio Grande do Sul, na qual ocorreu a 1ª Feira Brasileira do Grafeno; e dos trabalhos do Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), em Campinas, uma organização social supervisionada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019d).

Notam-se diversas referências de uma avaliação positiva dos trabalhos desenvolvidos a partir da Universidade Presbiteriana Mackenzie (instituição privada filantrópica e confessional), que também é, como já mencionado anteriormente, a universidade na qual o Ministro do MEC, Milton Ribeiro, atuou como superintendente dos programas de pós-graduação *lato sensu*, foi professor, reitor em exercício, vice-reitor e vice-presidente do Conselho Deliberativo; com especial destaque para as pesquisas do Centro de Pesquisas

⁸⁷ Em 2019, rankings internacionais como o *Academic Ranking of World Universities* (ARWU) e o *QS World University Rankings* indicaram a USP como uma das 150 melhores universidades do mundo. Contudo, vale lembrar que neste trabalho não será problematizada a lógica e os critérios dos sistemas de ranqueamento.

Avançadas de Grafeno, Nanomateriais e Nanotecnologias – MACKGRAPHE (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2019i, 2019j).

A análise dos discursos e pronunciamentos governamentais indica as objetividades e subjetividades que podem estar envolvidas no processo político, em torno de ideias, valores, preferências e interesses. O papel do campo ideacional vem ganhando cada vez mais importância na produção de políticas públicas, conforme pontuaram Marques (2013) e Souza, Leite e Macedo (2020). E, considerando as políticas educacionais, torna-se fundamental entender quais as concepções de educação envolvidas, pois as narrativas sobre a educação estão no cerne da conjugação entre poder e conhecimento, como as concepções sobre a função de universidades e a perspectiva de educação enquanto pública ou privada, entre outros.

Realizando uma comparação entre os discursos de Temer e Bolsonaro para a educação, há alguns pontos em comum, como a não valorização da educação pública, a sobreposição de questões econômicas (como o orçamento e o ajuste fiscal) e do desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação preferencialmente no setor privado, além da necessidade de priorização da educação básica e da educação técnica e profissional, com propostas muito influenciadas pelas diretrizes de organismos internacionais multilaterais, como Banco Mundial, OCDE e UNESCO.

Com relação à educação, notou-se, contudo, nos discursos de Temer uma postura (um pouco) menos ideológica no espectro ultraconservador, e um pouco mais tecnocrática, ao menos nos discursos propalados e em sua composição governamental do MEC. Em Bolsonaro, no seu Plano de Governo, a educação é muito mais citada do que no plano governamental de seu sucessor, contudo, possui ênfase total em tópicos da ideologia conservadora, em que as universidades públicas, em especial as federais, são retratadas enquanto ausentes de qualidade formativa, supostamente possuindo um viés ideológico e doutrinador de esquerda. Há também uma aproximação maior com segmentos religiosos e militares, inclusive atuantes nos cargos governamentais. Ainda, o Presidente Bolsonaro equiparou a área de ciência e tecnologia no mesmo nível de importância que a educação, muitas vezes mesclando um mesmo entendimento para esses dois segmentos; e, ao menos em seus discursos, muito mais abertamente incentivou o trabalho e a pesquisa desenvolvida nas instituições de educação superior privadas, ou vinculadas à segmentos militares, principalmente as relacionadas às questões tecnológicas.

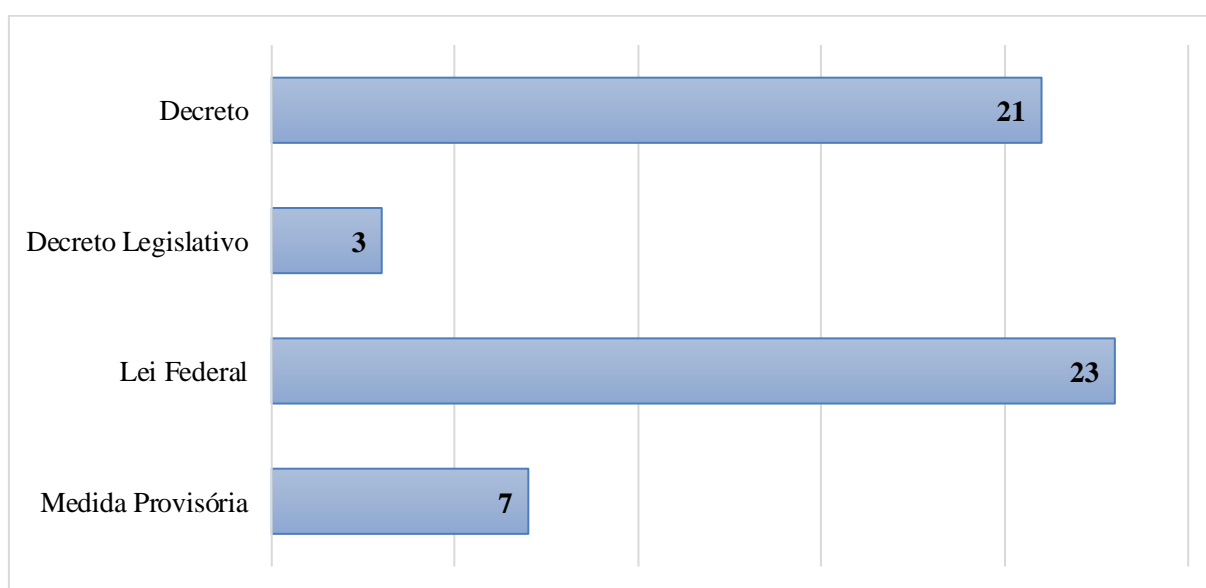
Algumas produções acadêmicas sobre os caminhos das políticas de educação superior no período da gestão conduzida por Bolsonaro trazem, justamente, a forte questão ideológica conservadora em relação à educação, bem como ações praticadas que causaram maior interferência na gestão de instituições públicas federais (GIOLO; LEHER; SGUISSARDI,

2020; LEHER, 2020, 2021a, 2021b; OLIVEIRA, 2021), o que será visto de forma mais detalhada ao longo da próxima seção.

3.2.2.3. A agenda de educação superior nos atos normativos editados

A seguir, no Gráfico 4, são apresentados os 54 documentos relativos aos atos normativos instituídos durante o governo Bolsonaro, que foram categorizados em torno de grandes temas e subtemas relacionados à área de educação superior, por tipo de ato normativo.

Gráfico 4 – Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Bolsonaro, por tipo. Brasil, janeiro de 2019 a dezembro de 2022



Elaboração própria.

Fonte: Governo Federal, Congresso Nacional, Senado Federal, MEC, Abmes, Semesp.

Destaca-se, primeiramente, a quantidade maior de ações instituídas por meio de Medidas Provisórias (7), em relação ao verificado durante o governo de seu antecessor, Michel Temer (3). Conforme mencionado anteriormente, as Medidas Provisórias são recursos que deveriam, em tese, ser editados em caso de necessidade ou urgência, uma vez que produzem efeitos jurídicos imediatos, sem passar por discussão prévia.

Contudo, vale destacar que com relação às MPs implementadas durante o governo Bolsonaro, três delas foram editadas durante o ano de 2020, em função da pandemia de Covid-19. O assunto das Medidas Provisórias foi: normas excepcionais sobre o ano letivo da educação

básica e da educação superior decorrentes das medidas para enfrentamento da Covid-19⁸⁸; designação de dirigentes *pro tempore* para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública⁸⁹; e prorrogação de contratos de trabalho por tempo determinado de alguns órgãos (ANS, Capes, Inep, FNDE)⁹⁰.

Contudo, chama a atenção o teor de algumas outras MPs, uma datada de novembro de 2019, que altera o processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II⁹¹; e três já no final do ano de 2021, em dezembro, constituindo algumas das mais recentes alterações: as mudanças nos critérios de elegibilidade do Programa Universidade para Todos (ProUni)⁹²; a de instituição do Programa Internet Brasil, destinado a promover acesso gratuito à internet em banda larga móvel aos alunos da educação básica da rede pública de ensino⁹³; e, por fim, uma MP sobre as condições de renegociação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)⁹⁴.

Nota-se também que, nos documentos analisados, a maioria está assinada, além do próprio Presidente da República, por ministros como Paulo Guedes (Economia), Ernesto Araújo (ex-ministro de Relações Exteriores) e Onyx Lorenzoni (Casa Civil). Mesmo em assuntos diretamente relacionados com o financiamento estudantil, como os do Fies, ou sobre gestão e orçamento de instituições federais de educação, há maior participação de Paulo Guedes, que assinou 26,6% dos atos normativos, assim como há participação destacada de Marcelo Pacheco dos Guarany, o Secretário Executivo do mesmo Ministério, em 5,1% dos atos normativos (Gráfico 5).

Somente 21,6% dos atos normativos foram assinados pelos Ministros da Educação Abraham Weintraub (5,1%), Milton Ribeiro (11,4%) ou Victor Godoy Veiga (5,1%), podendo indicar menor protagonismo da pasta, que parece ter ficado em espaço secundário no processo decisório, uma vez que o protagonismo do Ministério da Economia nas decisões do governo Bolsonaro já foi explicitado anteriormente e será exemplificado ao longo dos próximos capítulos.

⁸⁸ Medida Provisória nº 934, de 01 de abril de 2020.

⁸⁹ Medida Provisória nº 979, de 09 de junho de 2020. Logo após sua publicação, revogada pela Medida Provisória nº 981, de 12 de junho de 2020. Segundo a Exposição de Motivos, após divergências, a medida foi devolvida pelo Presidente do Congresso Nacional

⁹⁰ Medida Provisória nº 1.009, de 13 de novembro de 2020.

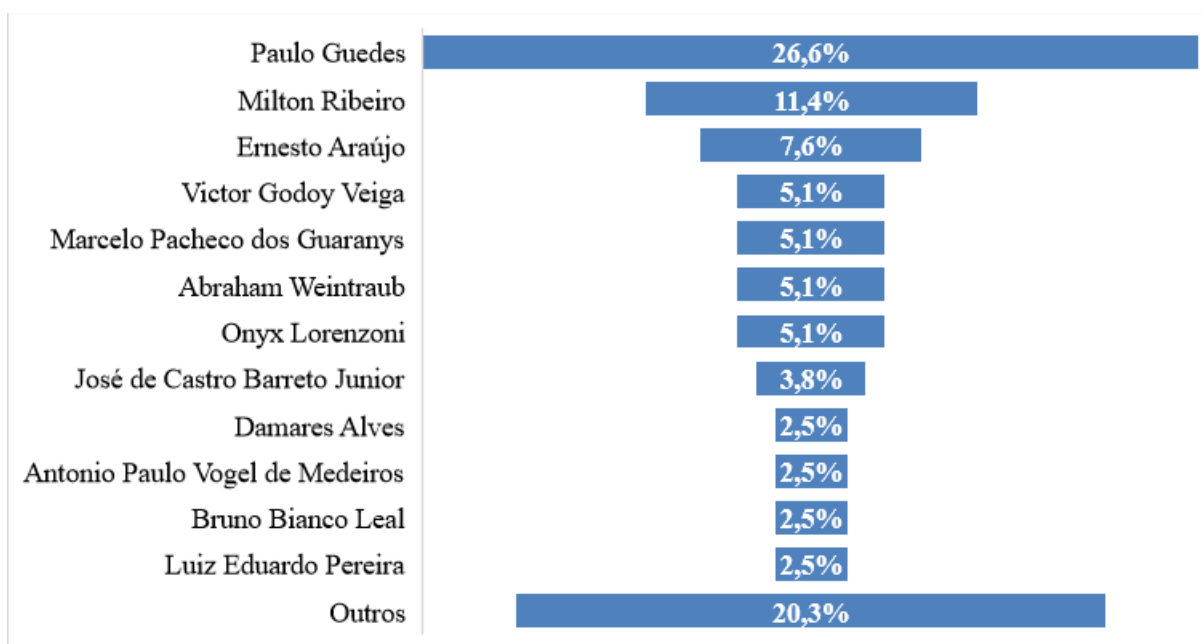
⁹¹ Medida Provisória nº 914, de 24 de dezembro de 2019. Teve seu prazo de vigência encerrado no dia 1º de junho de 2020.

⁹² Medida Provisória nº 1.075, de 06 de dezembro de 2021.

⁹³ Medida Provisória nº 1.077, de 07 de dezembro de 2021.

⁹⁴ Medida Provisória nº 1.090, de 30 de dezembro de 2021.

Gráfico 5 – Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Bolsonaro, por assinatura. Brasil, janeiro de 2019 a dezembro de 2022



Elaboração própria.

Fontes: Governo Federal, Congresso Nacional, Senado Federal.

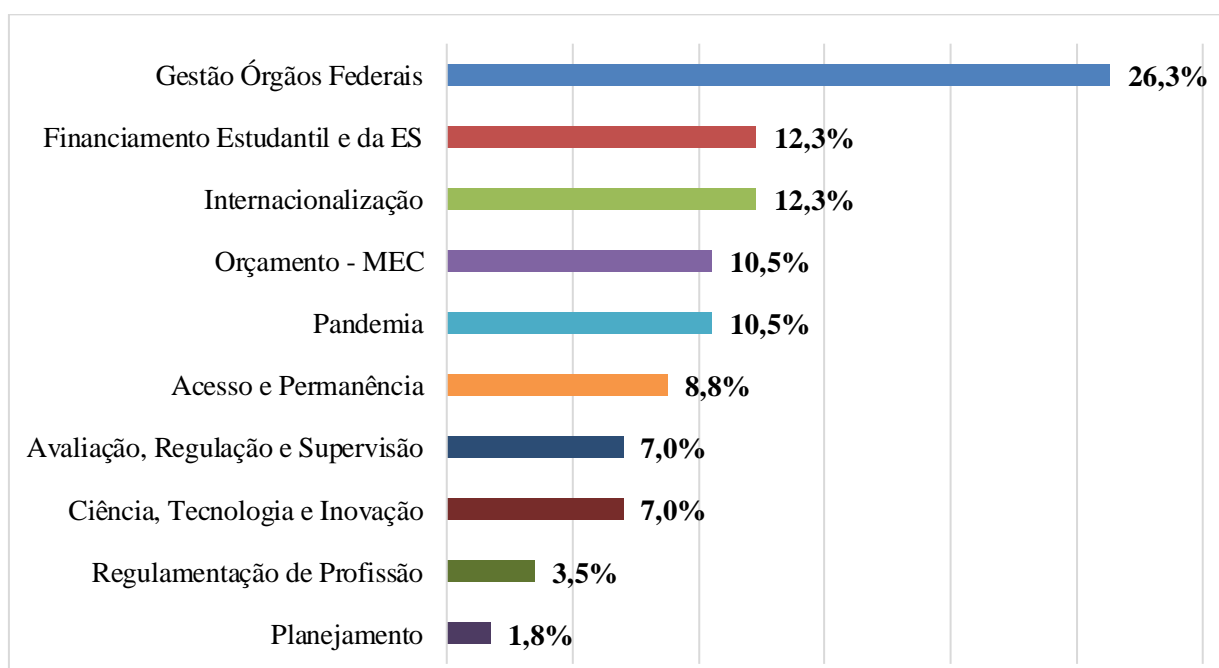
Pela observação do recurso de nuvem de palavras (Figura 5), elaborado a partir do conjunto dos 54 atos normativos, notam-se alguns dos assuntos que aos poucos aparecerão na descrição da agenda governamental de Bolsonaro, tais como: alterações em órgãos e instituições públicas federais, principalmente em cargos públicos (funções comissionadas e de confiança, ou designações de cargos); a questão do crédito educativo, do financiamento estudantil e de bolsas de estudo; e sobre assuntos relacionados à ciência e tecnologia.

para o segmento de ciência, tecnologia e inovação (7,0%), como a instituição do Plano Nacional de Tecnologia Assistiva, do Plano Internet Brasil e de reelaboração da Política de Inovação Educação Conectada.

No tocante ao acesso e à permanência na educação superior (tema de 8,8% dos atos normativos), embora a criação de universidades seja tema de apenas uma legislação classificada, vale mencionar a Lei Federal nº 13.856, de maio de 2019, da primeira e única universidade federal criada durante o governo Bolsonaro, a Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), resultado de desmembramento de *campus* da Fundação Universidade Federal do Tocantins.

Após um grande salto temporal, em dezembro de 2021, chamaram a atenção mudanças relacionadas a uma política pública de grande destaque para a educação superior instituída durante o governo Lula, o Programa Universidade para Todos (ProUni). A partir do estabelecimento Medida Provisória nº 1.075, posteriormente convertida na Lei nº 13.450, de maio de 2022, a principal mudança foi a possibilidade de serem beneficiários do Programa os estudantes egressos de escolas de ensino médio privadas, sem necessariamente possuírem a condição de bolsistas integrais, como era o disposto anteriormente na lei que o regulamenta (Lei nº 11.096/2005). Tal assunto será objeto de estudo mais aprofundado no próximo capítulo.

Gráfico 6 – Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Bolsonaro, por grandes temas. Brasil, janeiro de 2019 a dezembro de 2022



Elaboração própria.

Fontes: Governo Federal, Congresso Nacional, Senado Federal.

Tabela 3 – Distribuição dos atos normativos sobre educação superior instituídos durante o governo Bolsonaro, por temas e subtemas. Brasil, janeiro de 2019 a dezembro de 2022

Tema e subtema	Ocorrência
Gestão de Órgãos Federais	26,30%
<i>Cargos Comissionados e de Confiança</i>	14,00%
<i>Gestão de Universidades</i>	7,00%
Escolha de Reitores	3,50%
<i>Organização Geral - Órgãos e Ministérios</i>	3,50%
<i>Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia</i>	1,80%
Financiamento Estudantil e da ES	12,30%
<i>Crédito Educativo</i>	5,30%
<i>FIES</i>	7,00%
Gestão do Fundo	1,80%
Mudança de regras	3,50%
Internacionalização	12,30%
<i>Acordo de Cooperação Educacional</i>	10,50%
<i>Sistema de Diplomas Regional - Mercosul</i>	1,80%
Pandemia	10,50%
<i>Designação temporária de dirigentes das Ifes</i>	1,8%
<i>Normas e protocolos orientadores</i>	5,3%
<i>Prorrogação - Fies</i>	1,8%
<i>Retorno das aulas presenciais</i>	1,8%
Orçamento	10,50%
Acesso e Permanência	8,80%
<i>Criação de Universidade</i>	1,80%
<i>ProUni</i>	7,00%
Ciência, Tecnologia, Inovação	7,00%
<i>IFES e Fundações de Apoio</i>	1,80%
<i>Plano Nacional de Tecnologia Assistiva</i>	1,80%
<i>Política de Inovação Educação Conectada</i>	1,80%
<i>Programa Internet Brasil</i>	1,80%
Avaliação, Regulação e Supervisão	7,00%
<i>Disposições Gerais</i>	1,80%
<i>Instituições Comunitárias</i>	1,80%
<i>Processo Seletivo - Cursos</i>	1,80%
<i>Revalida</i>	1,80%
Regulamentação de Profissão	3,50%
Planejamento	1,80%

Elaboração própria.

Fonte: Governo Federal, Congresso Nacional, Senado Federal.

A análise dos atos normativos é bastante exploratória, e foi realizada de forma mais quantitativa para a maior parte dos documentos, em torno de sua categorização em temas da educação superior. Vale destacar, novamente, que para melhor compreender o problema de

pesquisa, não é suficiente empregar somente essa dimensão. Algumas políticas possuem escopo de interferência e abrangência maior do que outras, o que não é possível captar a partir da contagem de frequências. Ainda assim, a análise documental trouxe algumas evidências sobre a priorização de certos temas na agenda de políticas instituída no período, principalmente considerando as dimensões relativas ao Contexto de Produção do Texto, ou seja, como as políticas são representadas, quais seus objetivos particulares e o que representam em termos materiais, entre temas presentes e ausentes, a partir do referenciado por Ball (1987, 1992, 2006a).

Ainda que analisando apenas quantitativamente, é possível observar de maneira geral que, dos atos normativos instituídos no governo Bolsonaro, em relação às disposições editadas durante o governo Temer, as medidas relacionadas à internacionalização reduziram sua participação relativa (o que pode ser tido afetado, em partes, pelo advento da pandemia mundial de Covid-19), bem como das políticas com a temática de acesso e permanência (que passaram de 18,0% para 8,8% dos atos normativos); já a temática relacionada à gestão de órgãos federais apresentou uma participação bem maior no governo Bolsonaro (26,3% dos atos normativos), do que no governo Temer (10,0%).

Na agenda governamental de Michel Temer, foi notado que a educação básica obteve grande atenção por parte das políticas governamentais federais, apresentando também uma ótica sobre educação bastante voltada às questões econômicas, de formação profissional e de capital humano, sendo uma premissa apontada como uma das motivações para a instituição da Reforma do Ensino Médio, em 2017.

No setor público federal, destacaram-se os rearranjos relacionados à gestão e cargos ocupados em órgãos públicos educacionais, a partir de uma visão de necessidade de enxugamento do Estado e ineficiência dos órgãos públicos, que precisariam passar por avaliações constantes e mudanças na governança; e das tentativas de modificação na gestão administrativa e financeira de instituições de pesquisa, evidenciando uma mudança, tanto na concepção quanto na ação, em relação ao tratamento delegado às instituições do setor público federal nos governos petistas anteriores.

A gestão de Jair Bolsonaro, iniciada a partir de 2019, passou por um cenário inédito gerado pelos desdobramentos da pandemia de Covid-19, iniciada em março de 2020. Tal situação certamente possui interferência na análise, contudo, é possível tecer diversas considerações em relação às políticas instituídas para a educação superior durante seu governo.

É possível perceber, ainda em seus discursos iniciais e em planos de governo, inclusive muito antes do advento da pandemia, uma importante inflexão em relação à gestão

governamental anterior, a partir do estabelecimento de uma visão ainda mais ultraconservadora, ideologicamente; e ainda mais produtivista com relação ao papel da educação.

Nesse sentido, foram editadas inúmeras medidas (inicialmente em 2019, cujas tentativas parecem ter perdido força ao longo de sua gestão) no sentido de modificar a estrutura de cargos no setor público federal e na escolha de dirigentes de instituições federais de educação superior. Ainda que na gestão de Michel Temer tenham sido realizadas diversas alterações, principalmente gerando impactos orçamentários e financeiros às IFES, a interferência estatal na gestão de Bolsonaro foi ainda mais enfática na parte administrativa e de gestão, ocasionando outros diversos prejuízos para essas instituições no país.

Ainda que tal análise não seja objeto de aprofundamento desta pesquisa, no campo de medidas concretas, é possível destacar as análises já produzidas de Oliveira (2021), Dourado (2019), Macedo (2019) e Araújo, Kato e Chaves (2020) sobre restrições à autonomia universitária no sistema federal de educação superior, sofridas na gestão Bolsonaro, como decretos publicados, cortes orçamentários e a própria proposta de nova governança das IFES na forma do Future-se, que será mais adiante abordado. Mancebo (2020) e Santos, Musse e Catani (2020) destacaram, de forma geral, que o sistema federal havia se tornado o grande alvo de ataques governamentais, e ilustram medidas concretas como o grave contingenciamento orçamentário realizado em 2019 para as IFES, que chegou a um corte de 30% dos recursos, em especial, nas verbas discricionárias, ou seja, àquelas destinadas para custear recursos básicos como água, luz, limpeza, bolsas de auxílio a estudantes, entre outros nas instituições, ainda que tenha ocorrido uma grande repercussão em manifestações entre maio e junho de 2019, chamando atenção da população brasileira e conseguindo reverter parte do contingenciamento orçamentário. Além disso, ocorreram prejuízos para as atividades de pesquisa e pós-graduação.

Para Araújo, Kato e Chaves (2020, p. 14), analisando o primeiro ano da gestão de Bolsonaro, as universidades tinham sido alvo “[...] de ataques sistemáticos. As medidas administrativas/normativas impostas pelo MEC, associadas a uma campanha orquestrada pela cúpula do governo federal, põe em questão a legitimidade, viabilidade e credibilidade” em torno dessas instituições. Os autores analisaram alguns atos normativos estabelecidos nesse sentido, entre eles, dois deles relacionados neste levantamento, como o Decreto nº 9.725/2019, que determinou o corte de 21 mil cargos, funções e gratificações técnicas federais, que encontrava ecos em uma lógica de simplificação administrativa, desburocratização e readequação da força de trabalho; e a Medida Provisória nº 914/2019, que representava afronta à autonomia das IFES por dispor medidas sobre o processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II. Por fim, mencionam de forma mais geral a Lei nº

13.978/2020, que tratou de vinculações orçamentárias, destacando a redução do orçamento para o Ministério da Educação e uma perda, pelas Universidades Federais, de R\$ 7,2 bilhões em orçamento naquele ano.

Santos, Musse e Catani (2020) abordaram outro ato normativo, a Medida Provisória nº 979/2020, que tratou de conceder ao Ministro da Educação três competências avaliadas pelos autores como somativas ao quadro de ações antidemocráticas e de grande interferência na autonomia das IFES, em que a MP permitia ao Ministro nomear reitores *pró-tempore* em 19 universidades e institutos federais, em mandatos que se encerrariam naquele ano.

O Future-se, ainda que tenha sido pautado na forma de Projeto de Lei, traz ecos dessa concepção ligada às universidades, que foram materializados no governo Bolsonaro ainda em julho de 2019, por meio da proposta de Projeto de Lei do formalmente intitulado Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores. Um dos objetivos da política era o de ampliar e diversificar as fontes de financiamento de instituições de educação superior federais, além de permitir (ou ampliar) a contratação de Organizações Sociais (OSs) e fundações de apoio para estabelecimento de projetos científicos e tecnológicos. Além disso, o projeto demandava a criação de fundos para a gestão financeira das universidades, como fundos patrimoniais e fundos soberanos de conhecimento, que poderiam ser geridos por instituições externas às instituições, atrelados a diversos indicadores e metas de desempenho (BRASIL, 2019j).

A proposta foi apresentada pela primeira vez em julho de 2019, submetida a um processo de consulta pública, quando então recebeu inúmeras críticas e reações de toda ordem. Em especial, no segmento educacional, nas universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia, a reação foi majoritariamente negativa. O projeto foi considerado como uma ameaça à função pública das instituições, e à autonomia administrativa, financeira e didático-científica das instituições universitárias, tal como disposto no Artigo 207 da Constituição Federal de 1988⁹⁵ (ARAÚJO; KATO; CHAVES, 2020; GIOLO; LEHER; SGUISSARDI, 2020; SANTOS; MUSSE; CATANI, 2020).

Com isso, sob a perspectiva de baixa adesão (que seria voluntária) das universidades, novas versões da proposta do Projeto de Lei do Future-se foram lançadas novamente para consultas públicas em outubro de 2019 e em janeiro de 2020, cujo texto passou por diversas reformulações. Sua quarta versão, lançada em junho de 2020, transformou-se em um projeto que foi recebido na Câmara dos Deputados, passando a tramitar como Projeto de Lei nº 3.076/2020, que, contudo, não avançou na tramitação, cuja situação atual (julho de 2023) é de

⁹⁵ “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988, Art. 207).

estar aguardando Criação de Comissão Temporária pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Voltando ao levantamento, foi possível verificar que as políticas ligadas ao acesso e à permanência na educação superior, na esfera pública, embora tenham ganhado pouco destaque em termos de ações novas por parte do governo Temer (que implementou algumas medidas ligadas ao acesso de Pessoas com Deficiência, idosos e profissionais do magistério), apresentaram ainda maior redução de protagonismo durante o governo Bolsonaro, no qual foi notada a abertura de somente uma nova universidade federal, em comparação a cinco durante o governo Temer (e 19 durante os governos de Lula e Dilma).

No setor privado, as mantenedoras de educação superior continuaram sendo contempladas, uma vez que, durante o governo Temer, ocorreu a manutenção (sem modificações) do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Programa de Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), com sinal de continuidade em relação a essas políticas que foram implementadas durante os governos do PT. A política que sofreu mais alterações, no sentido de restrição dos gastos públicos, foi o Fies. No governo Bolsonaro, com relação ao ProUni, foi implementada uma importante mudança na política ao ampliar o público-alvo, abrindo espaço para beneficiários da política que não são oriundos de escolas públicas ou bolsistas integrais de escolas privadas. Já com relação ao Fies, apesar de mantê-lo de acordo com os critérios do governo antecessor, passou pela instituição de medidas de renegociação de dívidas, pelo quadro de esfriamento da oferta, altos níveis de inadimplência e impactos da pandemia de Covid-19. Tais aspectos, ainda pouco explorados em produções acadêmicas, serão objeto de discussão nesta tese nos capítulos seguintes.

Após a análise comparativa, que teve como objetivo identificar os principais temas pautados nos atos normativos instituídos nos governos de Temer e Bolsonaro para a educação superior, na próxima seção serão expostos dados quantitativos em série histórica, obtidos a partir de fontes secundárias, sobre o cenário da educação superior brasileira em termos de orçamento, matrículas, taxa de escolarização e outros indicadores durante esses dois governos.

3.2.3. Dados gerais sobre acesso, expansão e orçamento da educação superior

Esta seção traz alguns dados quantitativos sobre o cenário da educação superior, em termos de expansão de matrículas, ingressantes e concluintes em cursos de graduação (com base nos dados do Censo da Educação Superior, divulgados pelo INEP), e dados orçamentários (com base no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, do Tesouro Nacional),

com o intuito de analisar a trajetória desses indicadores durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

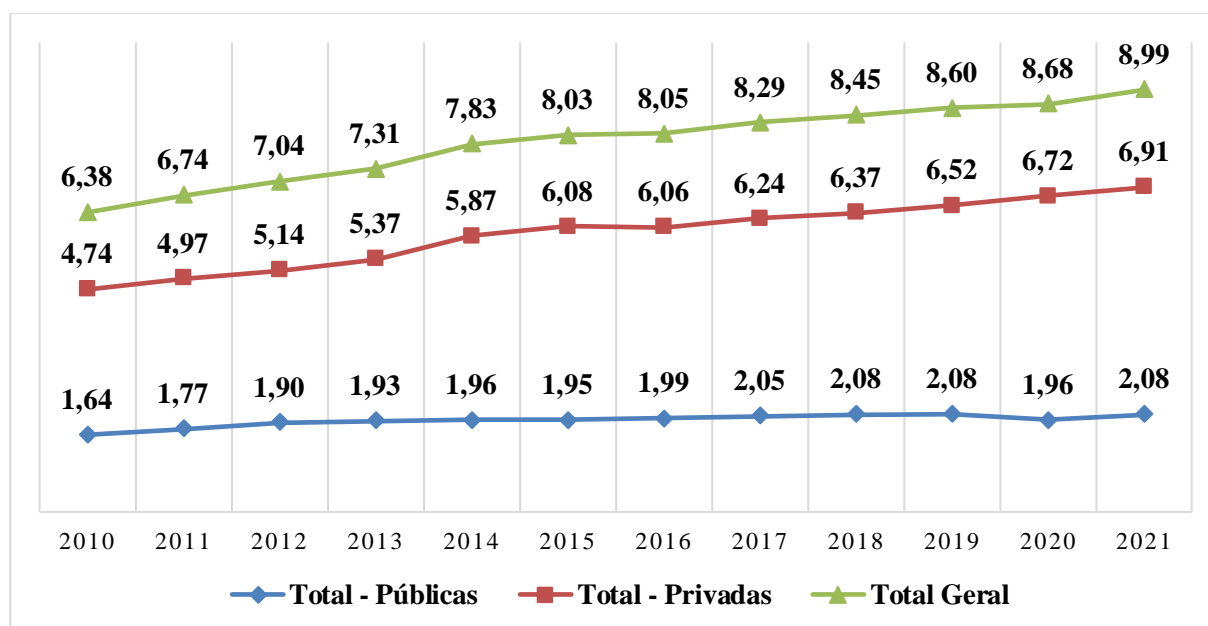
Cabe destacar que todas as séries históricas remetem até os anos de 2010 ou 2011, para que seja possível observar outros períodos de expansão e retração na educação superior, principalmente, a situação durante o final dos governos petistas, bem como durante a crise econômica que se instalou no país desde finais de 2014 e a transição para os governos analisados nesta tese. As séries históricas vão até o ano de 2021, pois constitui a divulgação mais recente de dados anuais consolidados.

O Gráfico 7 traz o número de matriculados em cursos de graduação na educação superior brasileira, por redes (pública e privada). Conforme já observado no Capítulo 2, nos governos petistas, em especial durante os dois governos Lula, ocorreu forte expansão de matrículas da educação superior, principalmente pela via de instituições de educação superior privadas. Conforme é possível observar, entre 2010 e 2015, os matriculados na educação superior passaram de 6,38 milhões para 8,03 milhões (aumento de 1,65 milhões de estudantes), contudo, é evidente que a expansão foi influenciada pelos números da rede privada, segmento que aumentou 28,3% no período (1,34 milhões de matrículas), em relação aos da rede pública, cujas matrículas passaram de 1,64 milhão para 1,95 milhão (18,9% ou aproximadamente 310 mil matrículas a mais).

Após o início do governo Temer – para o qual, deve ser feita uma ressalva: devido à questão de anualização dos dados, para efeitos de análise será considerado o ano de 2016 como ano inicial de seu governo, embora tenha começado oficialmente somente em agosto do mesmo ano, até o final de seu mandato, em 2018 –, nota-se que as matrículas da educação superior se expandiram em 4,96%, passando de 8,05 para 8,45 milhões. A expansão foi puxada, também, pelo setor privado, que cresceu em 310 mil matrículas, ante o setor público, que registrou expansão de apenas 87,4 mil matrículas.

Durante o governo Bolsonaro, aqui considerando o período de comparação entre os anos de 2019 e 2021, ocorreu uma expansão semelhante à observada na gestão Temer: crescimento de 4,5% no total de matriculados, ou cerca de 383 mil matrículas a mais, passando de 8,60 para 8,99 milhões. O que pode ser notado, no entanto, é que a expansão se deu praticamente na totalidade na rede privada, que aumentou em 384 mil matrículas, ao passo que o total nas públicas apresentou retração de 1.485 matrículas, registrando a queda, em especial, no ano de 2020, e assim perdendo participação no total. Apesar de ser um ano marcado pela fase mais aguda da pandemia de Covid-19, deve-se notar que as matrículas registraram retração apenas na rede pública, mantendo o ritmo de crescimento na rede privada.

Gráfico 7 – Número de matrículas na educação superior, nas redes pública e privada (em milhões). Brasil, 2010-2021



Fonte: Censo da Educação Superior – INEP (BRASIL, 2022g).

Nota: os totais incluem as matrículas nas modalidades presencial e à distância.

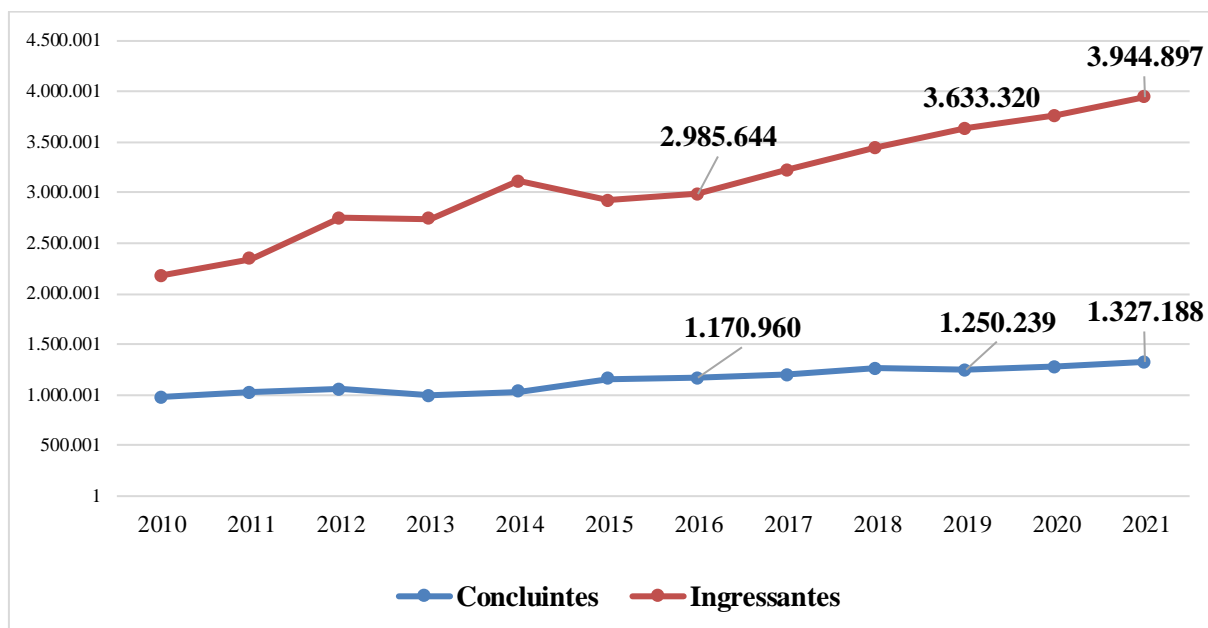
Elaboração própria.

O número de ingressantes e concluintes na educação superior, conforme exibido no Gráfico 8, evidencia um aumento contínuo no número de ingressantes a partir de 2016. No período considerado para análise do governo Temer, ou seja, comparando o ano de 2018 com o ano de 2016, a expansão foi de 15,42%; já no período do governo Bolsonaro, a expansão foi semelhante, embora um pouco mais modesta, de 14,48%, ou seja, um movimento que não parece ter sido influenciado pelo período de pandemia, possivelmente, pelo fato da principal modalidade de ensino de entrada dos estudantes ter se tornado a Educação a Distância (EaD), conforme será visto no Gráfico 10, mais adiante.

Já o total de concluintes mantém-se em uma trajetória mais estável, de crescimento lento ao longo dos últimos anos, o que se apresenta como um fator considerável em relação à falta de políticas efetivas de permanência para os estudantes da educação superior, aspectos retratados no Capítulo 2, nas observações de Carvalho (2006a, 2014) sobre o foco da agenda ter sido nas políticas de promoção do acesso, e pouco, em relação às políticas de permanência.

Para um total de 3,9 milhões de estudantes ingressando todos os anos, há cerca de 1,33 milhão de concluintes. Analisando as gestões governamentais, com relação ao período de Temer, o total de concluintes avançou 8,01%; e durante o período do governo de Bolsonaro, o avanço foi de 4,93%, outro dado que pode ter sido influenciado pela situação de pandemia.

Gráfico 8 – Número de ingressantes e concluintes na educação superior. Brasil, 2010-2021



Fonte: Censo da Educação Superior – INEP (BRASIL, 2022g).
Elaboração própria.

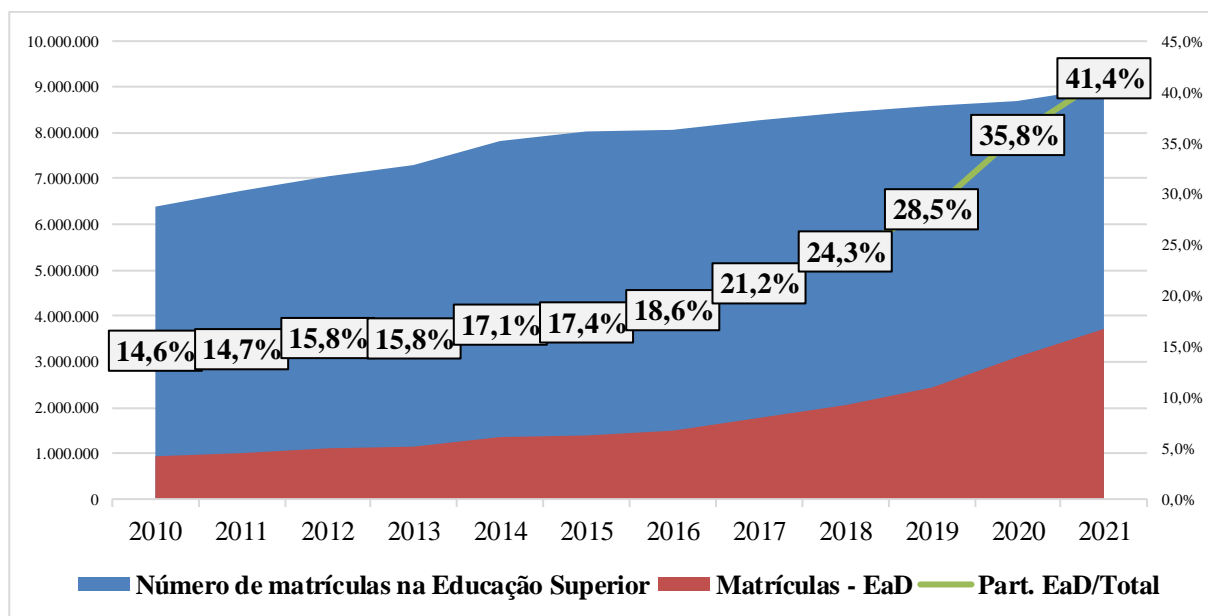
A continuidade da expansão da educação superior, e o aumento no número de ingressantes até mesmo após 2020, ano de início da pandemia de Covid-19, pode encontrar relação com a forma de expansão das matrículas nos últimos anos. A partir dos dados exibidos nos Gráficos 9 e 10, é possível observar que a educação superior vem se expandindo principalmente na modalidade de Educação a Distância (EaD), um fenômeno já observado há alguns anos por diversos autores, como Mancebo (2015) e Giolo (2018), entre outros.

Para o período que interessa a esta pesquisa, é importante notar um grande salto nessa expansão. As matrículas em EaD chegaram a 3,72 milhões em 2021, representando 41,4%, ou seja, quase metade do total de matrículas da educação superior. Durante o governo Temer, a participação de matrículas em EaD passou de 18,6% em 2016 para 24,3% em 2018, ou seja, um aumento de 5,7 pontos percentuais. De outro lado, durante o governo Bolsonaro, a participação da EaD passou de 28,5% em 2019 para 41,4% em 2021, ou seja, um salto de 12,9 pontos percentuais, mais do que o dobro observado durante o período de Temer, mesmo em uma conjuntura afetada pela crise sanitária e econômica, o que pode inclusive ter incentivado a entrada de estudantes na modalidade a distância, pela transição das atividades de aulas presenciais para virtuais.

O cenário traçado nos dados traz alguns agravantes, principalmente pelo fato das aulas em EaD serem ofertadas majoritariamente (95% das matrículas) na rede privada, com o custeio

de mensalidades sendo assumido pelos estudantes, que por sua vez foram duramente afetados pela crise econômica, queda dos rendimentos recebidos e aumento do desemprego.

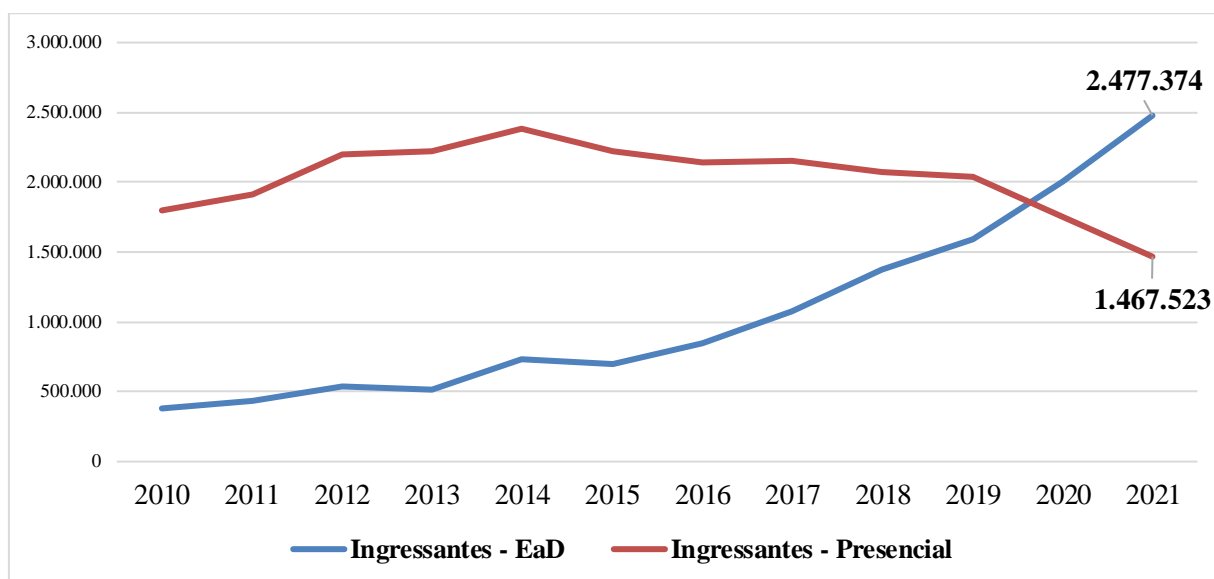
Gráfico 9 – Número de matrículas na educação superior, por modalidade de ensino (total e a distância) e participação (%) no total. Brasil, 2010-2021



Fonte: Censo da Educação Superior – INEP (BRASIL, 2022g).
Elaboração própria.

Inclusive, segundo a divulgação do Censo da Educação Superior, o número de ingressantes na modalidade presencial vem diminuindo especialmente desde 2014, e em 2021, registrou o menor número na série histórica dos últimos dez anos (BRASIL, 2022g). O Gráfico 10 exibe essa realidade em série histórica, na qual é possível observar que a partir do ano de 2019, também início da gestão de Bolsonaro na Presidência, ocorre uma inversão em relação à predominância de ingressantes na modalidade presencial, que passa a sofrer retração, passando de 2,03 milhões em 2019 para apenas 1,47 milhão em 2021, face ao aumento de estudantes na modalidade EaD, que passaram de 1,59 milhão em 2019 para 2,48 milhões em 2021. É importante notar, ainda, que a EaD já estava se expandindo em ritmo acelerado nos últimos anos, inclusive na passagem de 2019 para 2020, ou seja, no período considerado pré-pandemia.

Gráfico 10 – Número de ingressantes na educação superior, por modalidade de ensino (presencial e a distância). Brasil, 2010-2021



Fonte: Censo da Educação Superior – INEP (BRASIL, 2022g).
Elaboração própria.

As taxas de matrículas na educação superior são indicadores importantes para o entendimento do avanço da escolarização no país. São, inclusive, indicadores perseguidos no Plano Nacional de Educação, que em sua última edição (2014-2024) preconiza, na Meta 12, a necessidade do país de alcançar uma taxa bruta de matrículas na educação superior de 50% até 2024; e a taxa líquida, de 33% até o final do mesmo período⁹⁶.

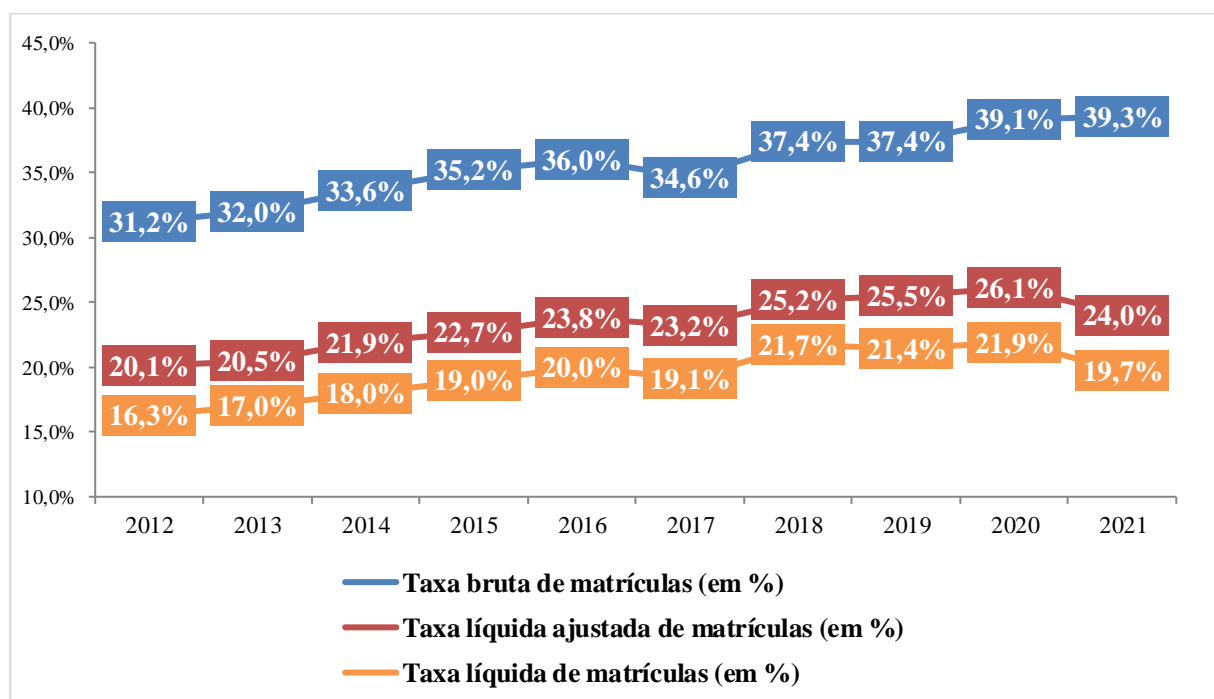
A taxa bruta de matrículas é calculada considerando todos os estudantes que frequentam a educação superior, independentemente da idade, em relação à população na faixa etária considerada ideal para cursar este nível de ensino (18 a 24 anos). Já a taxa líquida vem sendo calculada de duas formas: taxa líquida simples, que considera apenas os estudantes que frequentam a educação superior entre 18 a 24 anos, em relação ao total dessa população; e a taxa líquida ajustada, que considera a mesma faixa etária, contudo, não apenas quem frequenta a educação superior, mas também quem já a concluiu, e por isso, apresenta índices maiores do que a taxa líquida simples (CASEIRO; AZEVEDO, 2019).

A taxa bruta de escolarização na educação superior chegou a 39,3% em 2021, e embora tenha avançado nos últimos anos, ainda está distante da meta de 50% proposta no PNE 2014-2024. No período do governo Temer, a taxa bruta avançou 1,4 p.p., e a taxa líquida simples, 1,7

⁹⁶ “Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público” (BRASIL, 2014, n.p.).

p.p. E, durante o período do governo Bolsonaro, a taxa bruta avançou 1,9 p.p., e a taxa líquida simples, ao contrário, apresentou declínio de 1,7 p.p. De toda maneira, pelos dados apresentados, é evidente que ainda permanece o desafio de atingir a taxa líquida de 33% proposta pelo PNE em ambos os cálculos (taxa líquida simples ou ajustada), e nos últimos anos, encontra-se um desafio adicional de estar se afastando ainda mais da meta oficial.

Gráfico 11 – Taxa líquida, líquida ajustada e bruta de escolarização na educação superior. Brasil, 2012-2021

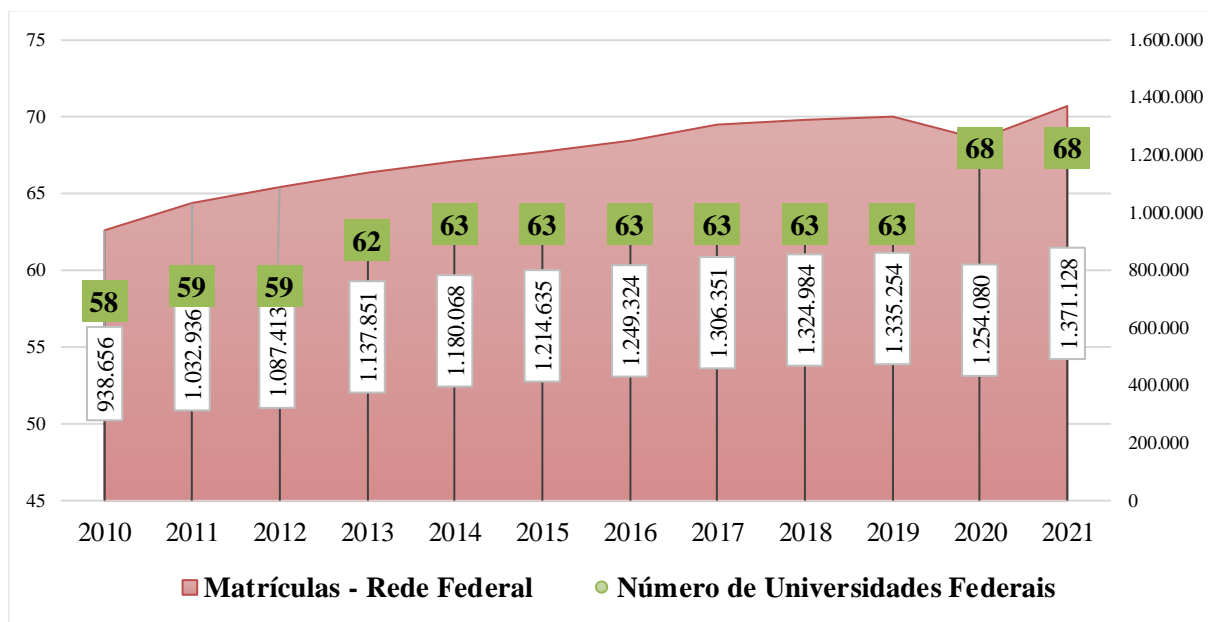


Fonte: Censo da Educação Superior – INEP (BRASIL, 2022g).
Elaboração própria.

Entre as metas de expansão da educação superior indicadas no Plano Nacional de Educação, também consta na mesma Meta 12 que a expansão deve-se dar para, pelo menos, 40% das novas matrículas na rede pública. Contudo, após um ciclo expansionista de matrículas e recursos para a rede federal de educação superior observada durante os governos petistas, conforme os dados apresentados no Capítulo 2, nota-se que as matrículas na rede federal continuaram em expansão até 2019, ainda que de forma mais lenta do que nos anos anteriores. Durante a gestão de Temer, o total de matriculados na rede federal aumentou 6,06%. Durante a gestão de Bolsonaro, até 2021, o total aumentou 3,48%, contudo, afetado pela passagem de 2019 para 2020, quando pela primeira vez na série histórica observada desde 2010, as matrículas na rede federal apresentaram retração, da ordem de 6,08%, ou cerca de 81,2 mil

matrículas a menos. Deve-se ressaltar, novamente, que tal situação ocorreu em um período prévio ao advento da pandemia (Gráfico 12).

Gráfico 12 – Número de matrículas na rede federal de educação superior e número de universidades federais. Brasil, 2010-2021



Fonte: Censo da Educação Superior – INEP (BRASIL, 2022g).

Elaboração própria.

Ainda no Gráfico 12, é possível observar que o número de universidades federais ficou estagnado em 63 por muitos anos, mais precisamente, entre 2014 e 2019, sofrendo um aumento somente durante o ano de 2020, quando há o registro de cinco novas universidades. Em 2021, o número total permaneceu em 68.

Contudo, na busca de identificar quais eram essas novas universidades, verificou-se uma discrepância em relação ao que aparece nos dados do Censo da Educação Superior e nos registros do e-MEC (sistema administrativo do Ministério da Educação), estes últimos que convergem com o que foi analisado nos atos normativos. Das cinco novas universidades, quatro teriam sido criadas em 2018 – portanto, durante a gestão Temer –, e uma em 2019, durante a gestão de Bolsonaro, todas resultados de desmembramentos de *campus*.

Quadro 7 – Universidades Federais criadas entre 2016 e 2021. Brasil, 2016-2021

Universidade	Data de criação	Projeto de Lei (PL) de Origem
Universidade Federal de Catalão (UFCAT) (desmembramento da Universidade Federal de Goiás - UFG)	21/03/2018	PL 5271/16

Universidade Federal de Jataí (UFJ) (desmembramento da Universidade Federal de Goiás - UFG)	21/03/2018	PL 5275/16
Universidade Federal de Rondonópolis (UFR) (desmembramento da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT)	21/03/2018	PL 5273/16
Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR) (desmembramento da Universidade Federal do Piauí - UFPI)	12/04/2018	PL 5272/16
Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT) (desmembramento da Universidade Federal do Tocantins - UFT)	08/07/2019	PL 5274/16

Fonte: E-MEC e Congresso Nacional.
Elaboração própria.

Com relação aos recursos orçamentários destinados à educação pública, é possível analisar alguns indicadores importantes para entender o repasse de recursos e a priorização do orçamento da União para essa área e suas subfunções (assim denominadas nos dados orçamentários), como a educação superior federal.

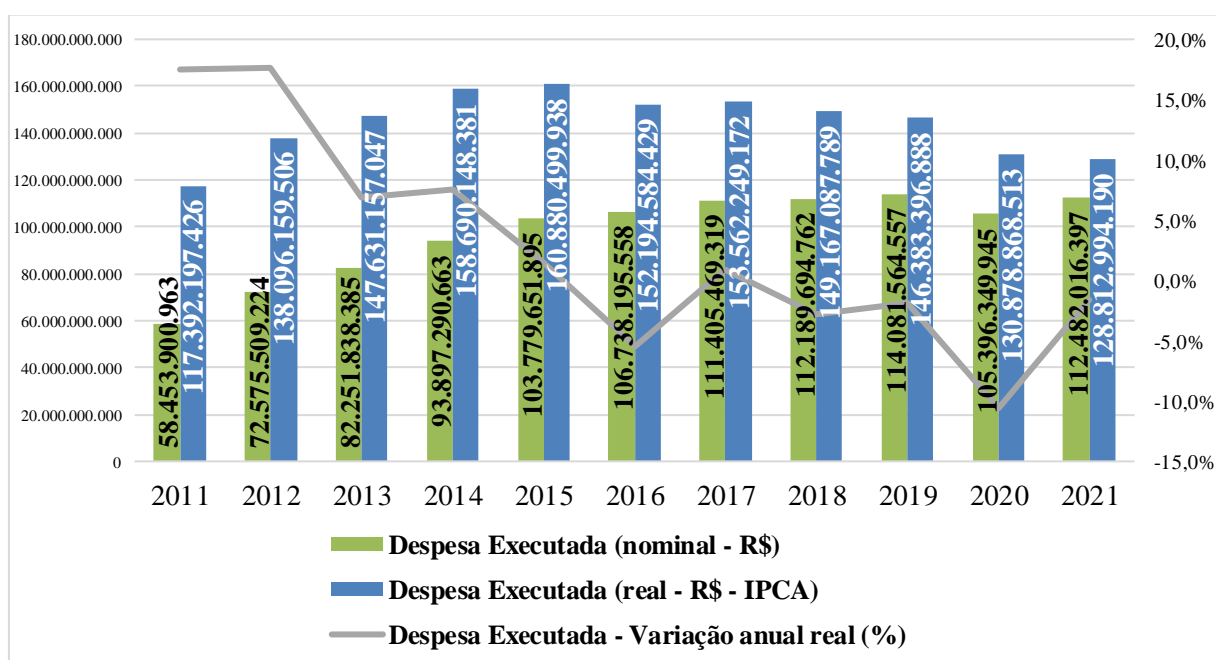
Um desses indicadores é o da despesa orçamentária executada com a função Educação (englobando aqui educação básica, superior e profissional), considerando os valores absolutos nominais e reais, e a variação percentual anual real, em relação ao ano imediatamente anterior. A variação real foi obtida a partir de valores deflacionados, considerando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a preços de junho de 2023, segundo metodologia de atualização adotada pelo Tesouro Nacional.

Conforme foi destacado no Capítulo 2 desta tese, durante os governos de Lula e Dilma verificou-se um aumento do orçamento destinado à educação, assim como os direcionados à educação superior. Tal situação continua evidente nos dados apresentados no Gráfico 13, que apresenta a série histórica dos dados entre 2011 e 2021. Considerando as sucessivas variações positivas reais no orçamento entre 2011 e 2015, ainda que apresentando diminuição da magnitude dessa variação ao longo dos anos, o maior valor da série histórica, em termos reais, foi observado no ano de 2015, quando o orçamento executado para a função Educação chegou a R\$ 160,9 bilhões.

Entretanto, a partir de 2016, os investimentos na educação passam a diminuir de forma brusca, apresentando já neste ano uma variação real de -5,4% em relação a 2015. No governo Temer, nos anos de 2017 e 2018, pode-se considerar que o crescimento nominal foi mais modesto que os governos que o antecederam, apresentando aumento de 5,1% no acumulado dos dois anos; porém, em termos reais, apresentou queda de -2,02% no acumulado do mesmo período.

A partir do governo Bolsonaro, no fechamento do ano anterior à pandemia, ou seja, em 2019, o orçamento da União dedicado à educação cresceu pouco nominalmente: 1,7%, e em termos reais, apresentou queda de 1,9% frente à inflação. No ano de 2020, profundamente afetado pelos impactos da pandemia de Covid-19, a área de educação sofreu uma drástica queda, tanto em termos nominais (-7,6%) quanto em termos reais (-10,6%), chegando a um valor real de despesas executadas com a função Educação de R\$ 130,9 bilhões. Inclusive, a manutenção de variações anuais reais negativas também se deveu, além do contingenciamento orçamentário na área de educação, à manutenção de índices inflacionários muito altos: o índice de inflação oficial considerado, o IPCA, registrou variação de 4,52% em 2020 e de 10,06% em 2021, esta última uma das variações mais altas registradas desde o ano de 2015.

Gráfico 13 – Despesa orçamentária executada do Governo Federal com a função Educação – valores nominais e reais (em R\$), e variação real (em %), em relação ao ano anterior. Brasil, 2011-2021



Fonte: Senado Federal e Tesouro Nacional (BRASIL, 2023I).

Nota: valores reais atualizados pelo IPCA-IBGE até junho/2023, segundo metodologia própria do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

Considerando os mesmos indicadores orçamentários, porém apenas da subfunção denominada Ensino Superior, que está incluída dentro da função Educação, está apresentada a evolução desses indicadores entre os anos de 2011 e 2021, no Gráfico 14.

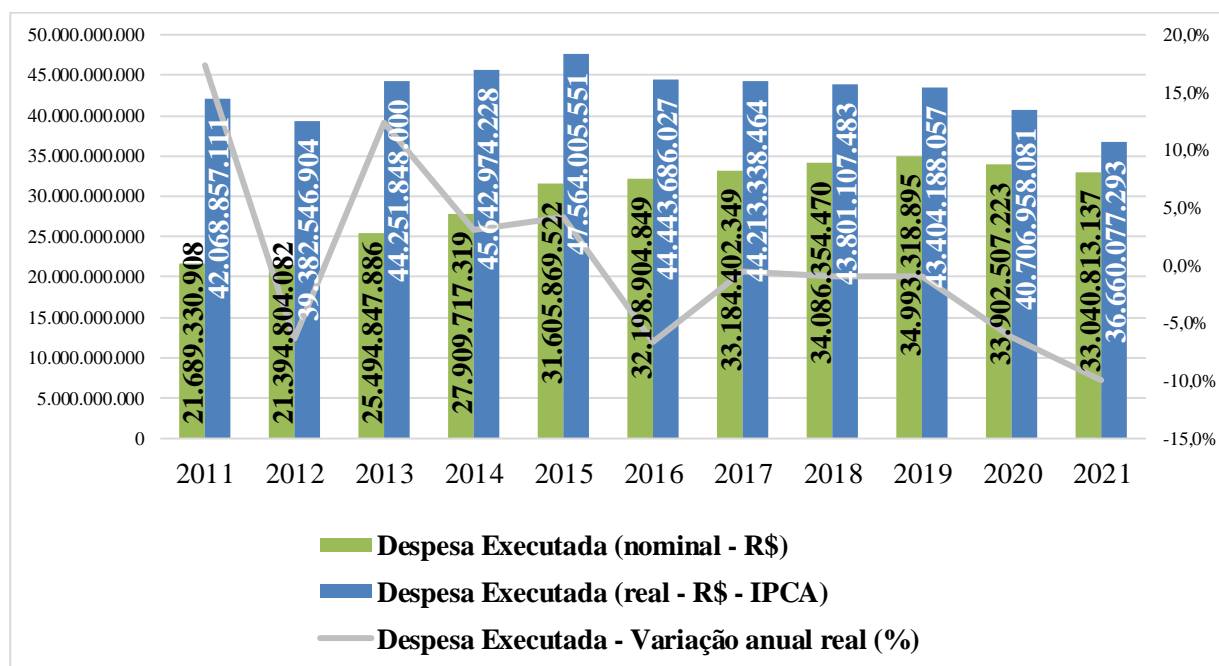
No caso da educação superior, apesar da expansão de investimentos na rede federal que foi operacionalizada durante os governos de Lula e Dilma, o ano de 2012 marcou uma inflexão,

apresentando retração de 1,4% em termos nominais e de 6,4% em termos reais. Contudo, nos anos seguintes, as variações voltaram a ser positivas, inclusive compensando essa queda observada em 2012. O ano de 2015 apresentou o maior valor a título de despesas executadas com a subfunção Ensino Superior, com o valor (atualizado pela inflação) de R\$ 47,6 bilhões.

No período considerado central para esta pesquisa, durante o governo Temer, aqui englobando os anos de 2016 a 2018 para efeitos de comparação, o orçamento destinado à educação superior federal apresentou aumento nominal de 7,8% no acumulado de três anos, contudo, em termos reais, frente à inflação, a variação foi negativa, de -7,9%, chegando ao final de 2018 ao valor real de R\$ 43,8 bilhões.

Durante o período da gestão de Bolsonaro, os dados foram ainda menos animadores, uma vez que entre 2019 e 2021 as variações anuais de gastos orçamentários com a educação superior foram cada vez menores, tanto em termos nominais, quanto reais. No acumulado dos três anos, a subfunção Ensino Superior apresentou retração nominal de -2,9%, e em termos reais, de -16,2%, chegando ao final de 2021 ao valor real de R\$ 36,7 bilhões, o menor observado em toda a série histórica apresentada no Gráfico 14.

Gráfico 14 – Despesa orçamentária executada do Governo Federal com a subfunção Ensino Superior - valores nominais e reais (em R\$), e variação real (em %), em relação ao ano anterior. Brasil, 2011-2021



Fonte: Senado Federal e Tesouro Nacional (BRASIL, 20231).

Nota: valores reais atualizados pelo IPCA-IBGE até junho/2023, segundo metodologia própria do Tesouro Nacional.

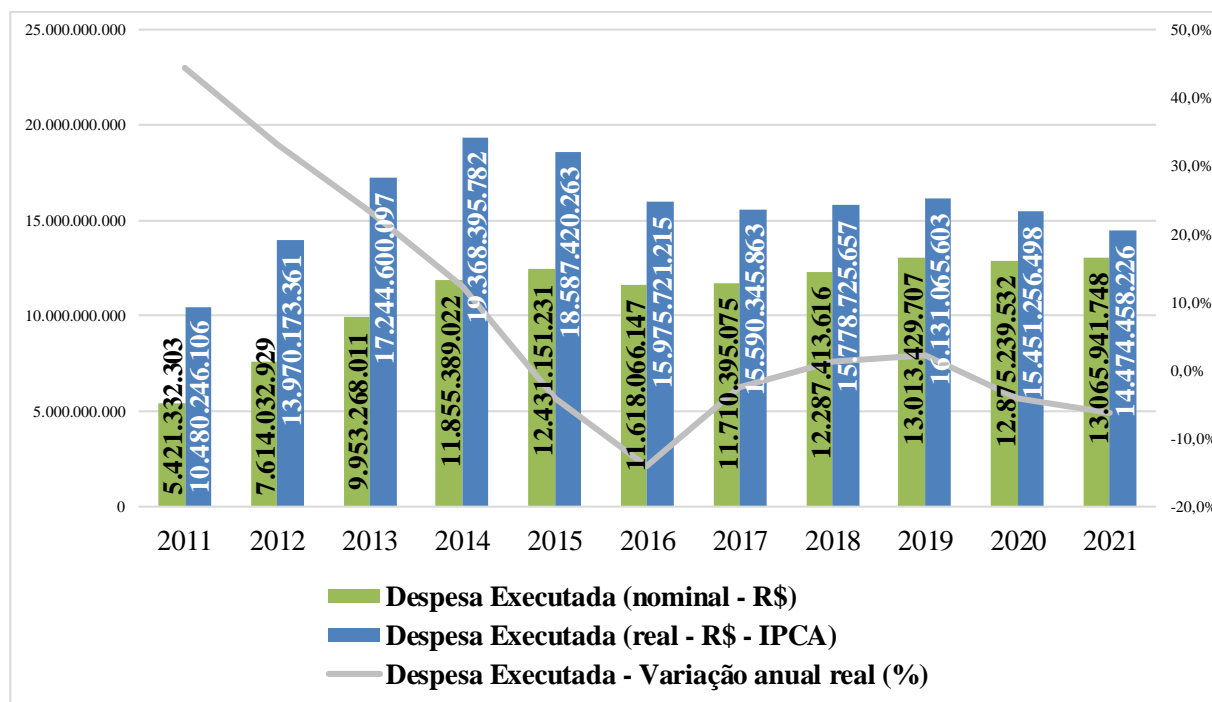
Elaboração própria.

Embora não seja um assunto diretamente ligado ao tema desta pesquisa, foi notado que em diversos momentos de discursos e planos de governo, tanto do governo Temer, mas principalmente, durante o governo Bolsonaro, sinalizações da necessidade de priorizar a educação profissional e tecnológica como alternativa para o ingresso de estudantes, em detrimento da necessidade de realizar cursos superiores. Por esta razão, foram analisados também os dados orçamentários da União no repasse à subfunção Ensino Profissional, também incluída dentro da função Educação.

Contudo, o que se nota é que, apesar de discursos que incentivaram tal modalidade de ensino, os recursos destinados do Governo Federal para a educação profissional pública também apresentaram variações anuais nominais e reais muito maiores entre 2011 e 2014, ou seja, durante o governo de Dilma Rousseff, quando a variação nominal foi, em média, de 34,7%, e em termos reais, de 28,4%, chegando ao final de 2014 ao maior valor real de despesas executadas na série histórica considerada, de R\$ 19,4 bilhões. Em relação à expansão significativa observada no período, esta coincide com a instituição de um dos maiores programas de educação profissional do país, o Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), iniciado em 2011. Em que pesem as críticas, o Programa realizou expansão significativa da oferta de cursos técnicos e de qualificação profissional, atingindo 3 milhões de matrículas em 2014. Após esse ano, passou por desaceleração, especialmente a partir de 2016, ano em que o Pronatec contava com uma oferta de apenas 269 mil matrículas.

Considerando o período de 2016 a 2018, durante o governo Temer, a variação nominal acumulada de destinação orçamentária para a educação profissional foi de -1,1% em termos nominais e -15,1% em termos reais, chegando ao final de 2018 a R\$ 15,8 bilhões, em valores atualizados; e, durante 2019 e 2021, considerando o período do governo Bolsonaro, foi observado um ligeiro aumento da destinação orçamentária em termos nominais: considerando o acumulado desses três anos, apresentou crescimento de 6,3%. Contudo, em termos reais, descontando a inflação, a variação anual acumulada foi de -8,3%, finalizando o ano de 2021 com o montante gasto de R\$ 14,5 bilhões com a subfunção Ensino Profissional.

Gráfico 15 – Despesa orçamentária executada do Governo Federal com a subfunção Ensino Profissional - valores nominais e reais (em R\$), e variação real (em %), em relação ao ano anterior. Brasil, 2011-2021



Fonte: Senado Federal e Tesouro Nacional (BRASIL, 2023I).

Nota: valores reais atualizados pelo IPCA-IBGE até junho/2023, segundo metodologia própria do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

Assim como apontaram Amaral (2017), Caetano e Campos (2018), Mancebo (2018) e Chaves, Reis e Guimarães (2018), foi possível observar, a partir dos dados, que uma das questões que se destacaram em termos orçamentários foi a forte retração, tanto em termos nominais quanto em termos reais, dos recursos destinados à educação pública, e mais especificamente, à educação superior federal, durante os governos de Temer e de Bolsonaro.

Ainda que tenham atravessado situações de crise econômica (no caso de Temer) somadas ao enfrentamento dos impactos da pandemia (no caso de Bolsonaro), não é possível deixar de notar o contraste entre a diminuição da destinação de recursos para a educação pública, em conjunto com a continuidade da expansão da educação superior pela via das instituições privadas, que por sua vez seguiram operando com a manutenção dos mecanismos de subsídios tributários governamentais, além do impulsionamento de financiamentos estudantis próprios.

Ainda que a comparação dos dados entre os governos de Temer e de Bolsonaro fique prejudicada por estarem sendo observados em conjunturas econômicas, políticas e sociais muito díspares, deve-se notar que tais características ficaram ainda mais evidentes durante a gestão de

Bolsonaro: o aumento ainda maior de matrículas na rede privada, em que nos anos recentes, incluindo o pré-pandemia (2019) foi possível observar retração de matrículas da rede pública. Além disso, ocorreu um salto nas matrículas em Educação a Distância (EaD), nas quais é verdade que já estavam em franca expansão há muitos anos, mas a situação de pandemia pode ter reforçado (em que pese tal situação), a existência de uma janela de oportunidades em que o momento crítico proporcionou a convergência de interesses para essa expansão, aludindo ao referencial teórico-metodológico (KINGDON, 1984; BALL, 2019), de interesse declarado na expansão do ensino ministrado de forma remota. E, com relação ao orçamento, foi verificada a retração ainda mais drástica no orçamento público federal para a educação superior, afetada tanto em termos nominais, e ainda mais em termos reais, devido aos índices de inflação terem registrados médias históricas recordes em seu governo.

Observou-se, também, que apesar da propagação de discursos e de propostas governamentais que convergiam para a priorização da educação profissional, em detrimento da educação superior, enfatizados em ambos os governos, as maiores variações nominais e reais de investimento nesse segmento educacional foram realizados durante o segundo governo Dilma (2011-2014), considerando a série histórica desde 2011. Cabe observar que durante os governos Temer e Bolsonaro, foi observado um movimento de retração da variação real acumulada das despesas orçamentárias para a subfunção de educação profissional.

Por fim, é importante destacar que, ao analisar os dados relativos à permanência, mais especificamente sobre o total de concluintes na educação superior, foi possível notar que o número de estudantes que terminaram seus cursos pouco se alterou nos últimos anos, tanto no governo Temer, quanto em Bolsonaro, trazendo à tona que as ações relativas à permanência ainda persistem como um dos gargalos históricos da educação superior brasileira.

Conforme já ressaltado anteriormente, somente a análise dos atos normativos e dos dados quantitativos não é suficiente para uma compreensão mais ampla do processo político e mudanças implementadas na agenda da educação superior. A partir do recorte selecionado para o objeto desta pesquisa, as transformações nas políticas do ProUni e do Fies, a seção seguinte traz a investigação sobre os Contextos de Produção de Texto e de Influência dessas duas políticas.

4. A AGENDA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO: ANÁLISE DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)

A análise documental realizada no Capítulo 3, sobre os planos de governo, discursos, pronunciamentos e atos normativos editados, trouxe algumas evidências sobre os temas alvo de interesse na agenda dos governos de Temer e Bolsonaro, principalmente considerando as dimensões relativas à análise do Contexto de Produção do Texto das políticas públicas referenciado por Ball (1994, 2006a) e Bowe, Ball e Gold (1992).

Contudo, para poder aprofundar no estudo dessas políticas, decidiu-se avançar, neste Capítulo 4 e no Capítulo 5, na investigação das variáveis que possam explicar os mecanismos políticos, ou seja, relativas também ao Contexto de Influência, que se interrelaciona ao Contexto de Produção de Texto. Os textos, na verdade, são resultados e representações de influências nas etapas de formulação, no processo legislativo e parlamentar, e da articulação de grupos de interesses (BALL, 2006a), o que se intencionou identificar neste capítulo.

Foram selecionadas duas políticas que são bastante relevantes na promoção de acesso à educação superior no Brasil, que operam exclusivamente no setor privado: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), cujas discussões perpassaram as duas gestões governamentais em diversos momentos. Vale destacar que os aspectos gerais de funcionamento e operacionalização do ProUni e do Fies foram detalhados no Capítulo 2, que trata do momento de institucionalização dessas políticas no cenário da educação superior brasileira.

Neste capítulo, sobre o ProUni, serão analisados, primeiramente, dados quantitativos acerca da política, instituída em 2005, englobando desde suas condições de oferta e preenchimento das bolsas, tipo de bolsa ofertada, e um breve perfil dos beneficiários. Também serão abordados os dados sobre as estimativas de renúncia tributária realizada a partir da isenção fiscal que as instituições de educação superior possuem ao aderir ao programa.

Posteriormente, será apresentado o resultado da pesquisa qualitativa, a partir de análise documental, de aspectos relativos à política do ProUni durante a agenda dos governos de Temer e de Bolsonaro, a partir das principais alterações, pautas prioritárias, principais forças políticas organizadas e suas manifestações, em torno das arenas de discussão.

4.1. Dados sobre oferta, concessão de bolsas e renúncia tributária no ProUni

Segundo dados do Ministério da Educação (MEC) de 2022, desde a criação do ProUni, em 2005, foram ofertadas 4.438.772 bolsas de estudo, sendo preenchidas 2.861.369 no mesmo período, ou seja, apresentando uma taxa de ocupação total de 64,5%, ou de 35,5% de ociosidade (BRASIL, 2023d).

Do total de 2,8 milhões de bolsas ocupadas, é possível indicar alguns dados gerais em relação ao perfil dos beneficiários e da concessão de bolsas do ProUni:

- Entre as regiões geográficas, quase metade (46,6%) dos beneficiários estão localizados na região Sudeste, e 24,6% na região Sul, perfazendo 71,2% do total;
- Em relação ao tipo de bolsa, 69,7% são integrais (que custeiam 100% das mensalidades), e 30,3% parciais (50% ou 25% das mensalidades⁹⁷);
- A maior parte das bolsas foi concedida na modalidade de ensino presencial (80,4%), e outras 19,6% na modalidade EaD;
- As entidades beneficentes possuem grande participação nas bolsas ocupadas, pois representaram 59,3% do total; em seguida, estão as IES com fins lucrativos, com 18,5%, e as IES sem fins lucrativos não beneficentes, com 18,2%.
- As mulheres possuem uma participação maior que a dos homens entre os bolsistas (54,7%, ante 45,3%);
- Nos dados apresentados por raça/cor declarada do beneficiário, há maior participação de bolsistas declarados pardos e pretos (41,8% e 12,6%, respectivamente, somando 54,4% do total), ante os bolsistas declarados brancos (42,8%).
- A participação de Pessoas com Deficiência (PcDs) no total de bolsas ocupadas ainda é considerada baixa: 0,7% do total (cerca de 20 mil bolsistas).
- Da mesma forma, a participação de Professores da Educação Básica no total de bolsistas é de apenas 17,6 mil bolsas, ou 0,6% do total (BRASIL, 2023d).

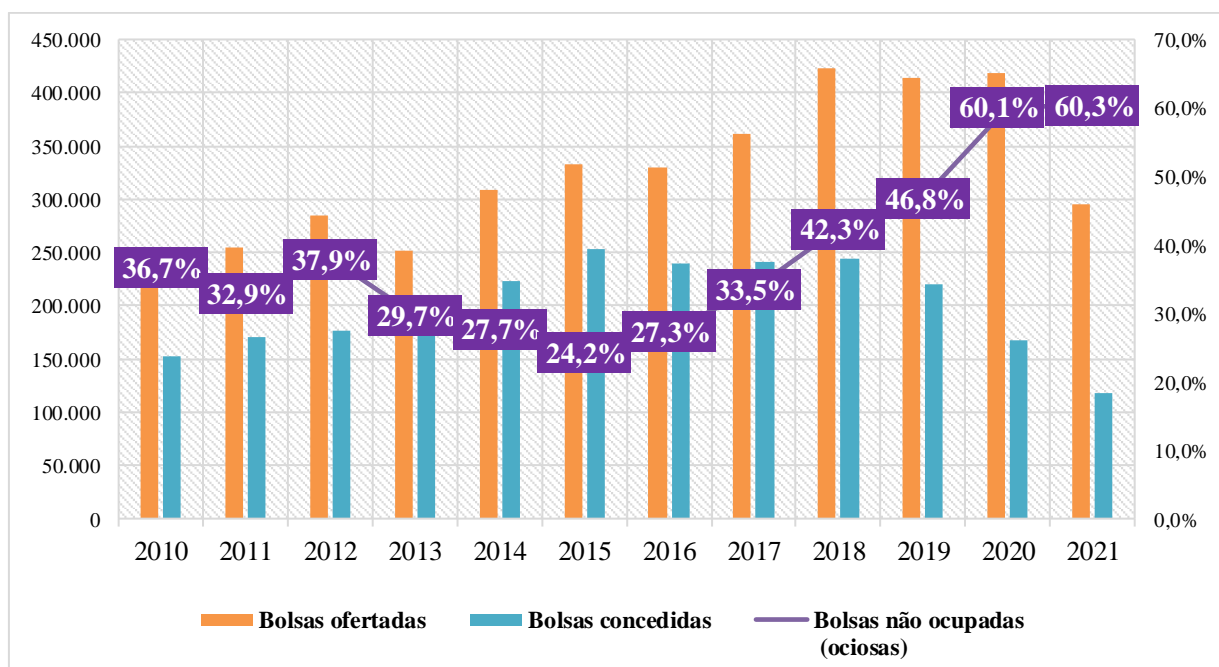
Observando os dados em série histórica desde 2010 (Gráfico 16), nota-se que foram ofertadas, em média, 326 mil bolsas por ano. Durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), foi observado um crescimento médio de 5,8% ao ano. Durante o governo Temer, considerando aqui os anos de 2017 e 2018, o crescimento anual observado foi de 13,4%; e

⁹⁷ Nos últimos anos, as bolsas de 25% deixaram de ser concedidas.

durante o governo Bolsonaro (2019 a 2021), foi observada uma queda brusca, de 10,2%, em média, sendo que, somente no ano de 2021, em relação ao ano imediatamente interior (2020), o número de bolsas ofertadas caiu 29,4%, chegando a 294,9 mil. Vale observar que, mesmo em 2020, ano duramente afetado pela pandemia, o número de bolsas ofertadas não apresentou queda, crescendo 1,0% ante o ano de 2019.

Ao mesmo tempo, a taxa de bolsas não ocupadas (consideradas ociosas, na relação entre as bolsas que foram ofertadas e efetivamente concedidas), que atingiu sua mínima histórica em 2015 (24,2%), observou crescimento vertiginoso desde então, chegando em 2021 a uma taxa de 60,3%, ou seja: mais da metade das bolsas ofertadas não foram ocupadas dentro da política do ProUni.

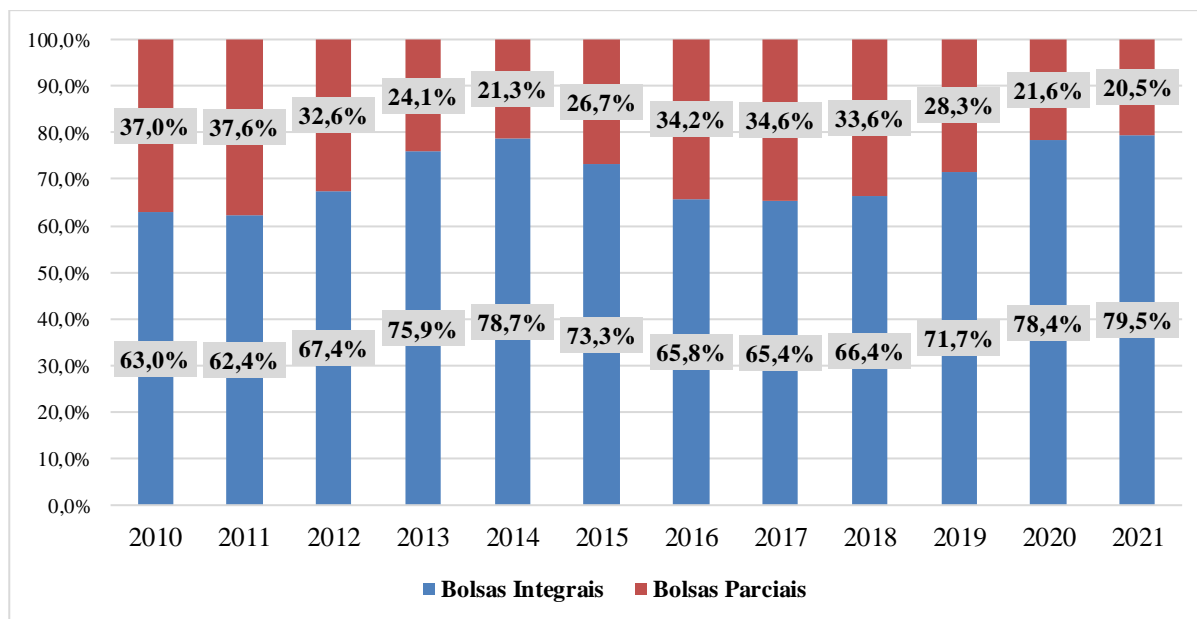
Gráfico 16 – Número de bolsas ofertadas e concedidas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), e percentual de bolsas não ocupadas. Brasil, 2010-2021



Fonte: MEC / E-Sic / Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2020a, 2023d).
Elaboração própria

Os dados sobre a ocupação das bolsas por tipo (que podem ser integrais, que custeiam 100% das mensalidades escolares, ou parciais, que custeiam 50% desses valores), conforme exibido no Gráfico 17, evidenciam que, ao longo do tempo, foi sendo reduzida a ocupação pela forma de bolsas parciais, chegando a apenas 20,5% do total em 2021.

Gráfico 17 – Percentual de bolsas integrais e parciais concedidas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni). Brasil, 2010-2021



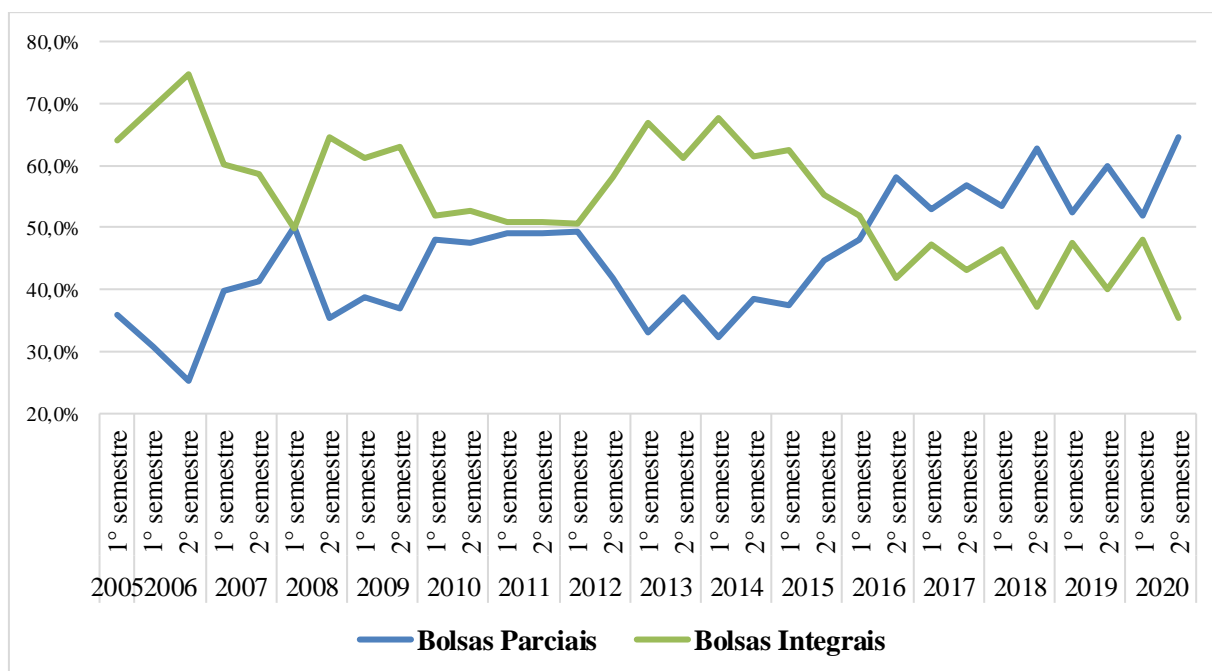
Fonte: MEC / E-Sic / Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2020a, 2023d).

Elaboração própria

Em relação aos diferentes tipos de bolsa, mas agora observando novamente pelo lado da oferta, nota-se que, em um cenário diverso daquele identificado anteriormente entre as bolsas ocupadas, foi notado um crescimento considerável da oferta de bolsas parciais em detrimento das bolsas integrais, cuja relação passa a se inverter a partir do ano de 2016, chegando a 2020 em 64,6% de bolsas parciais e 35,4% de bolsas integrais, tomando um rumo diferente do início da política (Gráfico 18). Em conjunto com o quadro do aumento da ociosidade de vagas, cabe ressaltar que segundo dados calculados pela entidade empresarial do setor privado, ABMES, a taxa de preenchimento das bolsas parciais é muito menor que das bolsas integrais: em 2018, 89% das bolsas integrais foram preenchidas; e entre as parciais, apenas 35% (ABMES, 2019a).

Uma das hipóteses para esse aumento da participação das bolsas parciais ofertadas pode estar justamente na questão financeira, uma vez que para as IES privadas possivelmente há um custo menor com a oferta de bolsas parciais, apesar das dificuldades em seu preenchimento. Além disso, no início da política, a oferta e preenchimento das bolsas integrais estava ligado à concorrência, uma vez que a maior parte dos proponentes possuía baixa renda familiar, adequando-se aos critérios propostos para as bolsas integrais.

Gráfico 18 – Percentual de bolsas integrais e parciais ofertadas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni). Brasil, 2005-2020



Fonte: MEC / E-Sic / Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2020a, 2023d).
Elaboração própria

Em 2020, as bolsas ofertadas em cursos na modalidade de Educação a Distância (EaD) participaram com 26,3% do total, percentual bastante superior em relação ao verificado na oferta do ProUni nos marcos do início da política, em 2005 (cuja participação era de 6,5%). É interessante notar, também, que a modalidade das bolsas em EaD é muito mais presente entre a oferta de bolsas integrais: quase metade delas (49,5%) são ofertadas em EaD, conforme exibido na Tabela 4. A participação da modalidade EaD nas bolsas parciais do ProUni, de outro lado, sofreu queda ao longo dos anos. Embora não seja possível concluir a partir da simples observação dos dados, uma das hipóteses é de que as bolsas parciais ofertadas em EaD possuem, justamente, alto grau de ociosidade, superior inclusive ao das bolsas integrais em EaD, passando a ser menos ofertadas ao longo do tempo.

Tabela 4 – Percentual de bolsas integrais e parciais ofertadas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), por modalidade de ensino. Brasil, 2005-2020

Ano	Bolsas Integrais		Bolsas Parciais		Total	
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Presencial	EaD
2005	90,3%	9,7%	99,0%	1,0%	93,5%	6,5%
2006	92,0%	8,0%	97,2%	2,8%	93,5%	6,5%
2007	78,0%	22,0%	86,2%	13,8%	81,3%	18,7%
2008	81,3%	18,7%	75,0%	25,0%	78,6%	21,4%
2009	72,1%	27,9%	79,9%	20,1%	75,1%	24,9%
2010	75,9%	24,1%	83,9%	16,1%	79,7%	20,3%
2011	76,0%	24,0%	80,7%	19,3%	78,3%	21,7%
2012	72,2%	27,8%	76,6%	23,4%	74,3%	25,7%
2013	67,8%	32,2%	89,0%	11,0%	75,2%	24,8%
2014	70,9%	29,1%	89,3%	10,7%	77,3%	22,7%
2015	73,6%	26,4%	88,3%	11,7%	79,5%	20,5%
2016	72,0%	28,0%	90,4%	9,6%	81,5%	18,5%
2017	62,8%	37,2%	90,7%	9,3%	78,0%	22,0%
2018	62,2%	37,8%	88,1%	11,9%	77,0%	23,0%
2019	54,5%	45,5%	89,7%	10,3%	74,0%	26,0%
2020	50,5%	49,5%	91,2%	8,8%	73,7%	26,3%

Fonte: MEC / E-Sic / Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2020a, 2023d).
Elaboração própria.

Há pelo menos duas maneiras de mensurar a participação do ProUni em termos de representatividade no sistema de educação superior. A primeira delas se dá em termos de bolsas efetivamente concedidas a beneficiários, com relação ao total de matriculados da educação superior. Nesse indicador, o ProUni atingiu sua mínima histórica no ano de 2020, quando o total de bolsas concedidas (166.918) representou apenas 1,9% do total de matriculados em geral (8.680.354), e 2,5% do total de matriculados em IES privadas (6.724.002) (Tabela 5). Vale destacar, ainda, que durante toda a série histórica, essa participação ficou em torno de 2% a 4%.

Tabela 5 – Número de bolsas concedidas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), número de matriculados na educação superior total e nas instituições privadas. Brasil, 2010-2020

Ano	Bolsas concedidas ProUni	Matrículas ES (Total)	Matrículas ES (Privadas)	Part. ProUni – Total de Matrículas	Part. ProUni – Matrículas Privadas
2010	152.738	6.379.299	4.736.001	2,4%	3,2%
2011	170.767	6.739.689	4.966.374	2,5%	3,4%
2012	176.766	7.037.688	5.140.312	2,5%	3,4%
2013	177.330	7.305.977	5.373.450	2,4%	3,3%
2014	223.603	7.828.013	5.867.011	2,9%	3,8%
2015	252.693	8.027.297	6.075.152	3,1%	4,2%
2016	239.300	8.048.701	6.058.623	3,0%	3,9%
2017	240.903	8.286.663	6.241.307	2,9%	3,9%
2018	244.186	8.450.755	6.373.274	2,9%	3,8%
2019	220.042	8.603.824	6.523.678	2,6%	3,4%
2020	166.918	8.680.354	6.724.002	1,9%	2,5%

Fonte: MEC/ E-Sic / Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2020a, 2023d); Censo da Educação Superior – INEP (BRASIL, 2017b; 2022g).

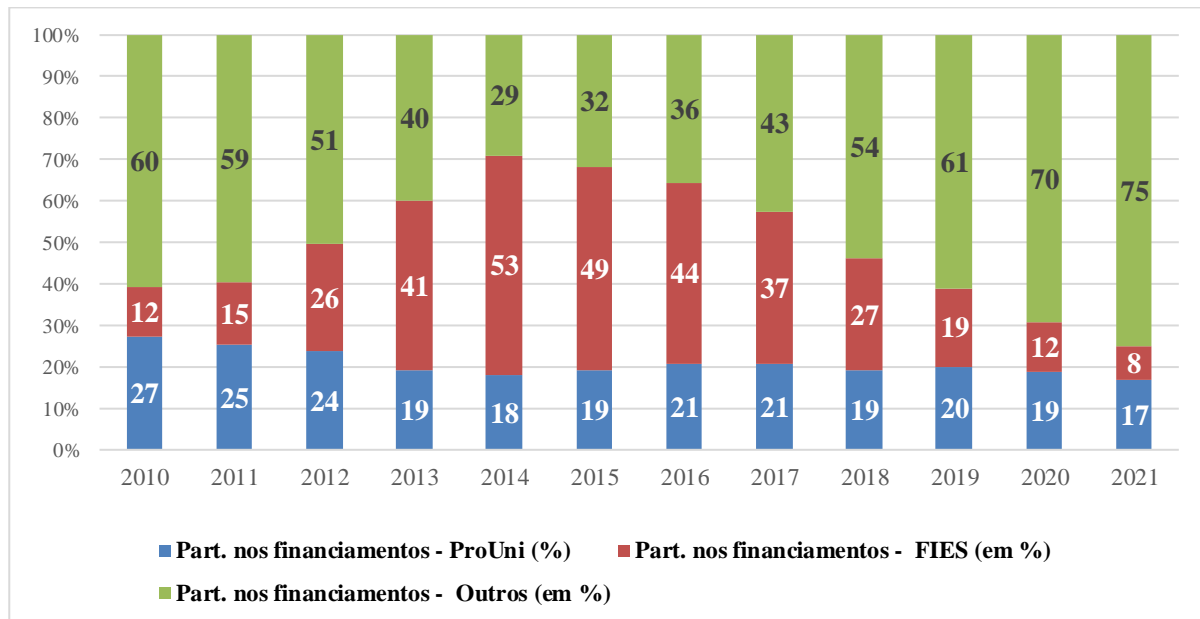
Elaboração própria.

Considerando a representatividade do ProUni em relação ao total de estudantes que possuem algum tipo de financiamento na educação superior, é possível perceber que a participação do programa observou redução na passagem de 2012 para 2013 (de 24% para 19%), porém mantendo-se relativamente estável ao longo dos últimos anos, em cerca de 20% de participação, conforme exibido no Gráfico 19. No último ano observado da série histórica, em 2021, o ProUni apresentou uma ligeira queda na participação, chegando a 17% do total de matriculados financiados.

É interessante notar, ainda, que a maior redução observada se deu entre os matriculados com financiamento via política do Fies, que passou de 53% em 2014 para apenas 8% em 2021; ao passo que o que mais cresceram foram as outras modalidades de financiamento (com participação de 75% em 2021), englobados nessa categoria os financiamentos instituídos pelas próprias instituições de educação superior privadas, ou instituições financeiras em parceria⁹⁸.

⁹⁸ A partir da intensificação da crise econômica no Brasil, que começou em meados de 2014, notou-se que em 2015, em conjunto com o arrefecimento orçamentário no Fies, as IES começaram a instituir programas de financiamentos próprios junto a agentes financeiros como forma de reduzir os índices de inadimplência. Um dos exemplos é o PRAVALER, da companhia *Ideal Invest* (que possui um dos sócios como o Itaú Unibanco), que em

Gráfico 19 – Participação de matriculados na educação superior com algum tipo de financiamento, por modalidade (em %). Brasil, 2010-2021

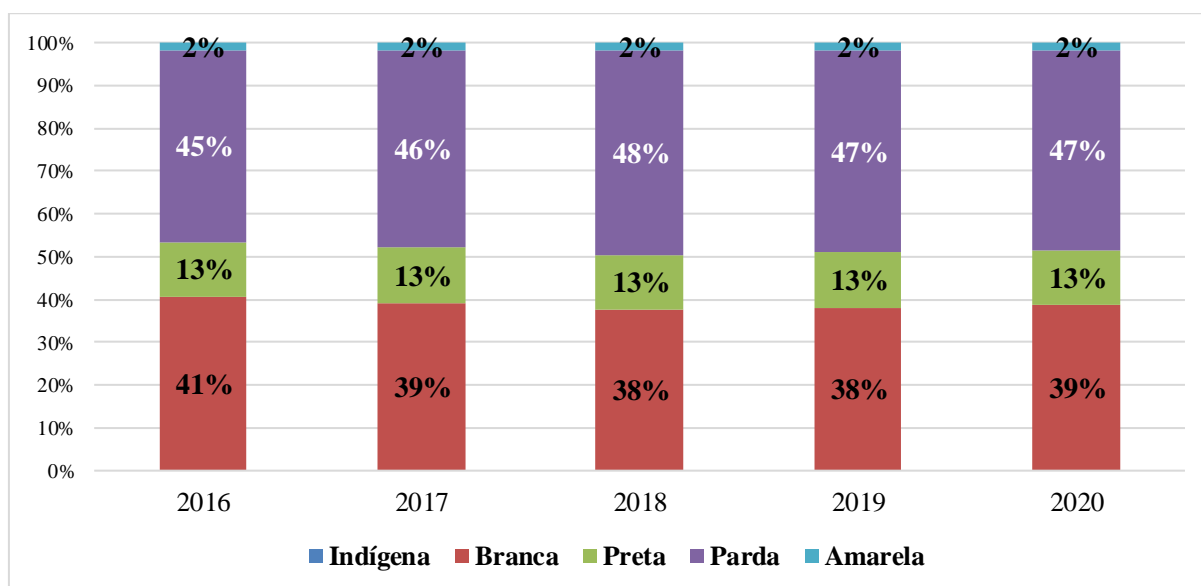


Fonte: Censo da Educação Superior – INEP (BRASIL, 2017b; 2022g).
Elaboração própria.

Em relação às bolsas concedidas por perfil do beneficiário, considerando a distribuição por raça/cor declarada, não foi observada uma mudança tão significativa no perfil entre os anos de 2016 e 2020, período para o qual foram obtidos os dados em série histórica. Assim como na média geral desde a criação do ProUni, as bolsas continuaram sendo mais concedidas para estudantes pardos(as) e pretos(as), que juntos somam 60% do total, em relação a estudantes declarados brancos(as), que participavam com 39% do total de bolsas ocupadas no ano de 2020.

2015, oferecia financiamentos com taxas de juros de 1,35% ao mês, e o dobro do prazo do curso para pagamento (SANTOS, 2018).

Gráfico 20 – Percentual de beneficiários com bolsas ocupadas pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), por raça/cor. Brasil, 2016-2020.



Fonte: MEC / E-Sic / Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2020a, 2023d)
Elaboração própria.

Com relação aos dados sobre renúncia tributária, de acordo com a legislação do Programa, as instituições de ensino participantes, ao assinarem o termo de adesão e ofertar bolsas de estudo, se tornam isentas do pagamento de alguns tributos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)⁹⁹. Ou seja, na prática, o Governo Federal deixa de arrecadar parte de sua receita tributária para subsidiar a política do ProUni.

A partir dos dados dos Demonstrativos de Gastos Tributários divulgados pela Receita Federal, é possível ter uma dimensão de quanto essa isenção fiscal representa e quanto aumentou ou diminuiu no período analisado.

Os gastos tributários, segundo definição adotada pela Receita Federal, são gastos indiretos realizados pelo governo, por intermédio do sistema tributário. Possuem o intuito de atender objetivos econômicos e sociais (como o aumento da oferta de serviços, ou o desenvolvimento de setores da economia, por exemplo), e por serem uma exceção ao sistema tributário, há um impacto na redução da arrecadação potencial, ao aumentar a disponibilidade econômica do contribuinte (BRASIL, 2023e).

⁹⁹ Conforme explicitado com maior detalhamento no Capítulo 2.

O valor da renúncia fiscal estimado pela Receita Federal para a execução do ProUni, em 2022, foi de R\$ 2,73 bilhões, em termos nominais, ou R\$ 2,86 bilhões, em termos reais (valores atualizados pela inflação, a preços do IPCA-IBGE de junho de 2023). Como é possível perceber na Tabela 6, a maior participação é do IRPJ, que representa atualmente quase a metade (45%) da isenção tributária, seguida pela isenção da Cofins, com 32,4% de participação. Conforme explicitado no Capítulo 2, a desoneração do IRPJ e da CSLL possui maior impacto para as IES com fins lucrativos, enquanto a Cofins atinge principalmente para as IES sem fins lucrativos. Já a contribuição ao PIS, que possui a menor participação, atinge todas as IES.

Na série histórica observada entre 2017 e 2022, é possível notar que ocorreu retração, em termos reais, do montante a título de isenção fiscal em 2019 (-18,1%) e 2020 (-3,9%), este último ano possivelmente afetado pelos impactos da pandemia; contudo, os valores relacionados aos gastos tributários do Governo Federal com o ProUni voltaram a crescer de em 2021 (variação anual real de 4,6%) e em 2022 (variação de 1,4%). De toda forma, ainda que os valores a título de isenção fiscal dada ao ProUni tenham permanecido, em termos nominais, em torno de R\$ 2 bilhões em todo o período analisado, percebe-se que o montante decresceu 11,7% em termos reais na comparação entre 2017 e 2022.

Tabela 6 – Gastos tributários estimados do Governo Federal com o Programa Universidade para Todos (ProUni), por tipo (em valores nominais e reais). Brasil, 2017-2022.

Gastos Tributários – Valores nominais						
Ano	IRPJ	CSLL	COFINS	PIS-PASEP	ProUni - Total	Variação nominal %
2017	1.136.221.184	430.463.986	650.931.980	141.050.838	2.358.667.988	-
2018	1.188.381.751	419.753.443	803.529.528	174.125.754	2.585.790.476	9,6%
2019	988.841.157	341.115.976	711.516.479	154.198.377	2.195.671.989	-15,1%
2020	981.014.654	338.416.103	705.884.952	152.977.924	2.178.293.632	-0,8%
2021	1.111.534.435	383.440.911	799.799.910	173.330.979	2.468.106.234	13,3%
2022	1.232.006.598	424.999.637	886.485.145	192.117.223	2.735.608.603	10,8%
Gastos Tributários – Valores reais (a preços de jun/23 – IPCA)						
Ano	IRPJ	CSLL	COFINS	PIS-PASEP	ProUni - Total	Variação real %
2017	1.560.786.125	591.312.876	894.161.820	193.756.456	3.240.017.277	-
2018	1.574.725.871	556.215.716	1.064.757.798	230.734.215	3.426.433.599	5,8%

2019	1.263.160.930	435.746.804	908.902.113	196.975.382	2.804.785.229	-18,1%
2020	1.214.167.006	418.845.596	873.648.742	189.335.344	2.695.996.688	-3,9%
2021	1.270.254.499	438.193.840	914.006.261	198.081.542	2.820.536.142	4,6%
2022	1.288.367.455	444.442.183	927.039.362	200.906.049	2.860.755.048	1,4%

Fonte: Receita Federal – Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) – Bases efetivas (BRASIL, 2023e).

Nota: valores atualizados pelo IPCA-IBGE, a preços de 06/2023.

Elaboração própria.

Vale mencionar, ainda, que a isenção fiscal anual dedicada ao ProUni possui baixa participação nos gastos tributários, em relação a outras desonerações fiscais que o Governo Federal adotou: a participação do programa foi de menos de 0,9% dos gastos tributários em todos os anos entre 2017 e 2022, e de 0,03% a 0,04% em relação ao valor do PIB durante o mesmo período, em termos nominais (BRASIL, 2023e).

Para efeito de comparação, o valor total do gasto tributário depreendido pelo Governo Federal em 2022, em valores nominais, foi estimado em R\$ 331,3 bilhões, o que representou 3,32% do valor total do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, sendo direcionado principalmente para setores como Comércio e Serviços (26,3%), Saúde (15,1%), Agricultura (13,9%), Indústria (12,9%) e Trabalho (9,9%), concentrando 78% do total gasto (BRASIL, 2023e).

Da análise dos principais dados quantitativos a respeito da execução da política do ProUni, é possível tecer algumas considerações, considerando a comparação entre os governos de Temer e Bolsonaro, ainda que as análises em série histórica fiquem prejudicadas em função, principalmente, da situação atípica ocasionada pela pandemia de Covid-19 a partir de 2020.

Apesar da política do ProUni exibir sinais de continuidade entre as transições governamentais, mantendo sua operacionalização, verificou-se o aumento significativo das taxas de ociosidade de vagas (bolsas não concedidas), traduzidas no aumento observado desde 2017, mas que atingiu seu nível recorde em 2021 (chegando uma taxa de 60,3% das bolsas ofertadas), durante o governo Bolsonaro. Com isso, a política perdeu participação no total de matrículas da educação superior brasileira. Verificou-se, também, o aumento nos últimos anos da oferta de bolsas parciais (que custeiam 50% das mensalidades), em detrimento das bolsas integrais (de 100%), com inversão dessa oferta sendo observada a partir do ano de 2016, porém, com distanciamento ainda maior entre essas duas modalidades verificado a partir do ano de 2020.

Nas seções a seguir, será realizada uma análise de como a política do ProUni aparece nas agendas para políticas de educação superior durante os governos de Temer e de Bolsonaro, tendo em vista os marcos dos Contextos de Produção de Texto e de Influência.

4.2. Análise do Contexto de Produção de Texto do Programa Universidade para Todos (ProUni)

Em termos de operacionalização do Programa Universidade para Todos (ProUni), foi possível observar que durante o governo Temer não ocorreram movimentações com o intuito de efetivamente alterar ou modificar os requisitos de oferta de bolsas de estudo, sendo o ProUni considerado, em muitos momentos por representantes governamentais, como uma política eficiente e que deveria ser continuada.

Uma pequena alteração relacionada ao ProUni foi anunciada a partir da Política Nacional de Formação de Professores, lançada pelo MEC em outubro de 2017, que flexibilizou as regras para bolsistas do ProUni para o preenchimento de vagas ociosas, em especial nas licenciaturas. Os professores que quisessem realizar uma segunda formação em cursos de licenciatura poderiam entrar no programa sem realizar a comprovação de renda (BRASIL, 2017c). A alteração não chegou, contudo, a modificar a lei do ProUni e seus decretos regulamentares, embora já mostrasse, nessa época, a preocupação com o crescimento da ociosidade de vagas nas licenciaturas.

Percebe-se uma maior movimentação em torno da discussão na agenda sobre o ProUni a partir do governo Bolsonaro, que assumiu em 2019, não apenas a partir de modificações concretas na política pública, como a que foi instituída em dezembro de 2021 e será descrita posteriormente, mas também pela promoção de maior discussão em torno de outras medidas que previam impactos diretos ao ProUni em diversas áreas, como as propostas de Reforma Tributária. Tais medidas geraram a ocorrência de diversas reuniões com representantes governamentais no âmbito do Ministério da Educação e Ministério da Economia, e com representantes interessados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Em 06 de dezembro de 2021, após um grande salto temporal sem grandes alterações de impacto na legislação nessa política pública (somente algumas alterações pontuais haviam sido realizadas em 2007, 2009 e 2011¹⁰⁰), o Governo Federal editou a Medida Provisória nº

¹⁰⁰ A Lei nº 11.509, de 2007 dispôs sobre critérios de avaliação dos cursos e desvinculação em caso de descumprimento. A Lei nº 12.101, de 2009 inseriu novas disposições sobre a oferta por parte de entidades

1.075/2021, com o objetivo de alterar as duas principais leis relacionadas ao ProUni: Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (que instituiu o programa), e a Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005 (que dispõe condições sobre sua operacionalização, em termos de adesão e manutenção das IES).

A Medida Provisória nº 1.075/2021 foi assinada pelo Presidente Jair Bolsonaro e pelo então Ministro da Educação Milton Ribeiro. Como toda Medida Provisória, possuía validade de 120 dias; contudo, a partir da data de sua publicação já vigorou com força de lei, ou seja, suas disposições produziram efeitos jurídicos imediatos. A partir de sua promulgação, o texto legislativo precisa da posterior apreciação pelas duas casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) para ser convertida em lei ordinária.

Antes de abordar o conteúdo da MP, é necessário fazer aqui um parêntese, para explicar melhor sobre o processo de tramitação. A partir da publicação de uma MP, o Presidente do Congresso Nacional, em até 48 horas, designa uma Comissão Mista formada por 12 Senadores e 12 Deputados titulares (e seus suplentes), responsável por analisar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência da MP, bem como o mérito e a adequação financeira e orçamentária. Também são designados, no âmbito da Comissão, o Presidente e Vice-Presidente, e Relator e Relator-Revisor da matéria. Posteriormente, o texto discutido do Relator é submetido à votação, e partir disso, há um parecer da Comissão Mista, seja aprovando na íntegra, com alterações (sendo apresentado um Projeto de Lei de Conversão – PLV); ou rejeitando, que ainda assim será encaminhado para a Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados, cuja deliberação é feita por maioria simples, a casa pode seguir por três caminhos: aprovar na íntegra a MP; rejeitar na íntegra; ou aprovar em formato de PLV, com alterações do texto originalmente publicado. Se for aprovada em PLV, passa ao Senado Federal. Já no Senado, cuja deliberação também é por maioria simples, o resultado da votação pode ser: rejeição na íntegra; ou aprovação na íntegra, cuja MP se torna lei. Se o Senado aprovar o texto com modificações, as propostas devem retornar para apreciação na Câmara dos Deputados, que acaba decidindo se a matéria será remetida à sanção (no caso de um PLV) ou promulgação (no caso do texto original da MP). Quando a MP é aprovada na forma de um PLV, este é submetido à sanção do Presidente da República, que poderá tanto sancionar quanto vetar o texto legislativo.

No que tange à MP nº 1.075/2021, sua tramitação no Congresso Nacional se deu no período entre 07 de dezembro de 2021 a 16 de maio de 2022, com prorrogações. A MP foi

beneficentes. Por fim, a Lei nº 12.431, de 2011 incluiu um parágrafo indicando que a isenção fiscal do programa deveria ser calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas.

aprovada na Câmara dos Deputados inicialmente em 13 de abril de 2022, e no Senado Federal em 27 de abril de 2022, com retorno do texto à Câmara dos Deputados, pois ocorreram alterações de mérito na proposta, que posteriormente foi aprovada novamente em 05 de maio de 2022.

A Medida Provisória se conformou na Lei nº 13.450, de 25 de maio de 2022, que “Altera as leis nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021¹⁰¹, para aperfeiçoar a sistemática de operação do ProUni” (BRASIL, 2022b). Foi sancionada sem vetos pelo Presidente da República Jair Bolsonaro, e assinada também por José de Castro Barreto Junior (Secretário Executivo do Ministério da Educação) e Cristiane Rodrigues Britto (Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos¹⁰²).

Embora haja diferenças em relação ao conteúdo da MP e da sua posterior aprovação na forma da Lei nº 13.450/2022, cujos processos de tramitação e disputas de interesse serão detalhados a seguir, a principal mudança observável na política foi a ampliação do rol de potenciais beneficiários das bolsas de estudo do ProUni. Originalmente, a lei que o regulamenta indicava que os beneficiários poderiam ser estudantes egressos de escolas de ensino médio públicas, ou então de escolas privadas, contudo, na condição de bolsas integrais; reservadas vagas para estudantes autodeclarados pardos, pretos e indígenas, e pessoas com deficiência; e professores da rede pública de ensino, para cursos de licenciatura. Na nova lei, contudo, a possibilidade de se candidatar se estendeu para todos os estudantes egressos do ensino médio, ou seja, incluídos agora os estudantes egressos de escolas de ensino médio privadas, com ou sem a condição de bolsistas integrais (BRASIL, 2022b, Art. 2º).

Ou seja, em outras palavras, foi gerada uma ampliação do público-alvo que pode ser atendido pelo ProUni. Conforme o dispositivo legal, no novo conjunto de potenciais beneficiários para quem as bolsas do ProUni podem ser concedidas, estão os estudantes que realizaram:

- a) o ensino médio completo em escola da rede pública;
- b) o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição;

¹⁰¹ A Lei Complementar nº 187 dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social.

¹⁰² Cujo Ministério sugeriu a inclusão de reserva de vagas também para estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar, conforme será visto mais adiante.

c) o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista integral da respectiva instituição;

d) o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista;

e

e) o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista;

f) o estudante pessoa com deficiência;

g) o professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, em áreas do conhecimento, especialidades e regiões estabelecidas como prioritárias em regulamento, independentemente da renda (BRASIL, 2022b).

Além dessas mudanças, foi estabelecida também uma ordem de classificação para a distribuição das bolsas (BRASIL, 2022b, Art. 2º, § 1º), inexistente até então na lei que originou o Programa, ainda que se deva cumprir e tenha sido mantido o critério de renda para adesão ao ProUni¹⁰³:

1) 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 [...], se for o caso e houver inscritos nessa situação;

2) estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola pública;

3) estudante que tenha cursado o ensino médio parcialmente em escola pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista integral;

4) estudante que tenha cursado o ensino médio parcialmente em escola pública e parcialmente em instituição privada, na condição de bolsista parcial ou sem a condição de bolsista;

5) estudante que tenha cursado o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista integral;

6) estudante que tenha cursado o ensino médio completo em instituição privada, na condição de bolsista parcial da respectiva instituição ou sem a condição de bolsista (BRASIL, 2022b).

¹⁰³ No caso das bolsas integrais (100%), a renda familiar mensal *per capita* não deve exceder o valor de até 1,5 salário-mínimo. No caso das bolsas integrais (50%), a renda *per capita* não deve exceder o valor de até 3 salários-mínimos (BRASIL, 2005).

Nota-se que, além da mudança geral que ampliou e hierarquizou o benefício para outros estudantes do ensino médio, os professores da rede pública passaram a ser priorizados nessa classificação, embora participem de forma diminuta entre os bolsistas do programa (0,6% do total de bolsas concedidas), observados os dados históricos.

Ainda, outras alterações ocasionadas pelo texto legislativo podem ser, fundamentalmente, resumidas nos seguintes tópicos:

- 1) Supressão da possibilidade de oferecimento de bolsas parciais de 25% ¹⁰⁴, mantendo somente as bolsas integrais (100%) e parciais de 50%;
- 2) Inclusão de possibilidade de dispensa, por parte do MEC, de apresentação de documentação que comprove a renda familiar mensal bruta *per capita* do candidato e da situação de pessoa com deficiência, desde que a informação possa ser obtida por meio de acesso a bancos de dados de órgãos governamentais, com critérios a serem estabelecidos pelo MEC;
- 3) Alteração no cálculo da reserva de cotas destinada a candidatos negros, indígenas e pessoas com deficiência, cujos critérios passaram a ser considerados de forma isolada para cada grupo, e não mais conjunta, como era na lei original. O cálculo baseia-se no percentual de autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, e o percentual de PcDs na população. Outro ponto foi a inclusão, nas cotas, de estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar ¹⁰⁵ (BRASIL, 2022b, Art. 7º, inciso II).
- 4) Alterações no critério de participação, uma vez que antes não poderiam participar do ProUni alunos com diploma de curso superior, contudo, foi criada uma exceção para casos em que há bacharelado e licenciatura no mesmo curso, caso esse diploma seja em áreas do conhecimento, especialidades e regiões estabelecidas como prioritárias em regulamento (a ser definido). As mesmas disposições sobre áreas prioritárias foram incluídas no início da lei, no trecho sobre os professores que podem ser beneficiários (BRASIL, 2022b, Art. 2º, inciso III).

¹⁰⁴ Conforme foi observado nos dados apresentados anteriormente, já não havia mais concessão de bolsas de 25% no ProUni, sendo realizada uma adequação ao texto normativo.

¹⁰⁵ A mudança no critério de reserva de vagas se deu da seguinte forma: “No caso de indígenas, pardos e pretos, e no caso das pessoas com deficiência, será considerado o percentual de cidadãos autodeclarados, na unidade federativa, no mais recente Censo Demográfico do IBGE. Já no caso dos estudantes egressos de serviços de acolhimento, será considerado constar na base de dados do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e cujo percentual será objeto de regulamentação pelo Poder Executivo” (BRASIL, 2022b, Art. 7º).

- 5) Preenchimento das bolsas do ProUni remanescentes dos processos seletivos regulares por estudantes que atendam os critérios de condicionalidade da política; ou também, por candidatos aos cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, independentemente do atendimento aos critérios de renda.
- 6) Vedação da acumulação pelo estudante de bolsas do ProUni com outras condições, como estar matriculado em uma instituição pública e gratuita de educação superior ou ser beneficiário de contrato de financiamento do Fies ou P-Fies, em cursos e IES distintos;
- 7) Disposição de regras sobre a transferência de bolsas de estudo por parte dos beneficiários e em quais casos pode ocorrer, sendo vedada, por exemplo, quando o beneficiário da bolsa tiver atingido 75% da carga horária do curso de origem;
- 8) Equalização da proporção de bolsas por alunos pagantes entre IES beneficentes e não beneficentes, ainda que, nessas mudanças, os critérios de oferecimento para as entidades beneficentes de assistência social sejam remetidos para uma legislação específica das entidades que atuam na área de educação (Lei Complementar nº 187/2021, que regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social).
- 9) Inclusão de uma penalidade intermediária, mediante a suspensão de participação em até três processos seletivos regulares do ProUni, para as instituições que descumprirem as obrigações assumidas no termo de adesão;
- 10) A desvinculação do ProUni, por parte da mantenedora de instituição privada, passa a ocorrer somente por reincidência de falta grave. Nesse caso, a IES poderá aderir ao programa novamente somente após a realização de seis processos seletivos regulares, a partir da data da sua efetiva desvinculação.
- 11) Inclusão de aferição semestral (e não mais ao final de cada ano-calendário), a cada processo seletivo, da condição de regularidade fiscal das mantenedoras (quitação de tributos e contribuições federais perante a Fazenda Nacional) para participação no ProUni, cujo descumprimento pode acarretar na suspensão da IES ou mantenedora, e não mais desvinculação, como dispunha o texto original (BRASIL, 2022b).

As condições gerais dadas pela nova legislação em termos de oferta, relacionadas aos novos beneficiários, ordem de classificação e percentuais de reserva de vagas, contudo, entraram em vigor somente a partir de 01 de julho de 2022 (BRASIL, 2022b, Art. 6º, inciso I),

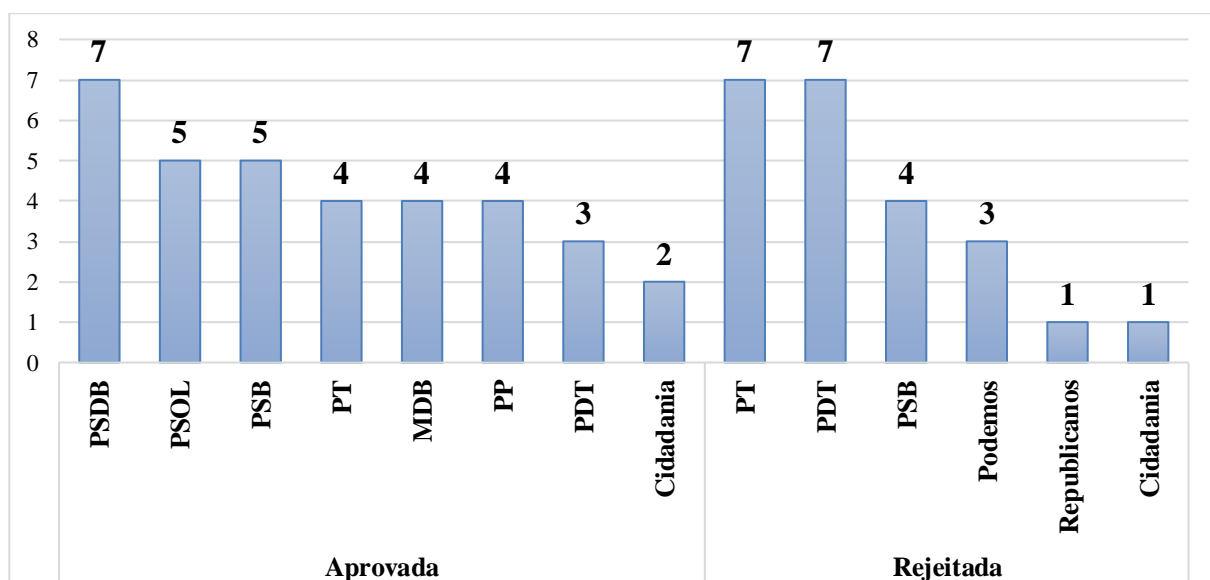
sendo as demais questões com efeitos imediatos logo após a data de publicação da lei, em dezembro de 2021.

Com relação ao seu processo de tramitação, a MP do ProUni recebeu inicialmente o requerimento de devolução, de autoria dos parlamentares: Deputado Túlio Gadelha (PDT-PE); Deputada Tabata Amaral (PSB-SP); Deputado José Guimarães (PT-CE); Deputado Bohn Gass (PT-RS), Deputada Professora Rosa Neide (PT-PA); e Senadores Paulo Rocha (PT-PA), e Denis Bezerra (PSB-CE), cujas justificativas giravam em torno, principalmente, da necessidade de maior discussão em torno da política, não podendo tramitar com urgência.

Quando a MP chegou à Comissão Mista da Câmara dos Deputados, cujo relator foi o Deputado Átila Lira (PP-PI), recebeu 57 emendas, sendo 34 delas acolhidas parcial ou integralmente. Por fim, recebeu parecer pela sua aprovação com modificações, sendo remetida ao Projeto de Lei de Conversão nº 3/2022.

Na análise das emendas recebidas por partido político (Gráfico 21), foi possível notar que, entre as 23 rejeitadas, 17 concentraram-se em partidos considerados de oposição ao governo Bolsonaro (PT, PDT, PSB), embora haja alguns deste segmento que conseguiram aprovação de número significativo de emendas, como o PSOL e o PT, focadas principalmente em conteúdos que intencionaram alterações nas condições impostas aos beneficiários e sobre a volta das regras anteriores de oferta e adesão de IES beneficentes.

Gráfico 21 – Emendas parlamentares propostas na tramitação da MP nº 1.075/2021, no Congresso Nacional, por situação e partido político. Brasil, 2021



Fonte: Senado Federal, Congresso Nacional.
Elaboração própria.

Realizando uma análise do teor das emendas aprovadas, foi possível depreender que 88,2% das emendas versavam sobre regular as condições de oferta de IES privadas (intencionando a flexibilização ou amenização de condições), que somaram 52,9% ou 18 emendas, e 35,3% ou 12 emendas possuíam conteúdo relacionado a voltar às regras anteriores de adesão e oferta para IES beneficentes. Somente quatro emendas das aprovadas (11,8%) trataram de medidas relativas às condições dos beneficiários, por exemplo, para que não ficassem sujeitos apenas à verificação cadastral governamental automática, devido à defasagem de tais cadastros.

Dessas emendas relacionadas às condições dos estudantes, entre a atuação parlamentar, destacam-se as emendas acolhidas de Deputados do PT (Rosa Neide – PT-MT, Patrus Ananias – PT-MG e Rejane Dias – PT-MG, Jaques Wagner – PT-BA) sobre a não dispensa de comprovação de renda por parte do beneficiário do ProUni, caso ele já se encontre em cadastro de programas sociais do governo federal, sob justificativa de que ocorrem falhas e desatualizações nesses cadastros.

Os deputados Jesus Sérgio (PDT-AC), Vivi Reis (PSOL-PA), Mauro Nazif (PSB-RO), Fernanda Melchionna (PSOL-RS), Felipe Rigoni (PSB-ES), Tabata Amaral (PSB-SP), Talíria Petrone (PSOL-RJ), Flávia Morais (PDT-GO), Alessandro Vieira (Cidadania-SE), Sâmia Bonfim (PSOL-SP), e David Miranda (PSOL-RJ) tiveram emendas aprovadas no sentido de suprimir alterações efetuadas na lei do ProUni pela MP, para manter as regras vigentes anteriores sobre as regras da oferta de bolsas por entidades beneficentes, sendo este outro ponto de grande atenção dos parlamentares.

Os Senadores Jader Barbalho (MDB-PA), Izalci Lucas (PSDB-SP), Luiz Carlos Heinze (PP-RS) e Roberto Rocha (PSDB-MA), apresentaram de três a quatro emendas de praticamente mesmo teor, para alterar trechos sobre as condições das IES privadas que ofertam o ProUni, incluindo alterar uma exigência imposta pela MP, a de quitação de tributos e contribuições federais do fim do ano-calendário para prazos semestrais, retomando a regra vigente anteriormente à MP; e permissão para que as IES que não gozam de autonomia pudessem ampliar vagas de bolsas parciais, e não apenas integrais.

Das emendas rejeitadas, pode-se destacar onze emendas que propunham suprimir a maior mudança na política, ou seja, a possibilidade de alunos da rede particular sem condição de bolsista fazerem parte do programa, oriundas de parlamentares do PT e PSB (três emendas cada), PDT (quatro emendas) e Cidadania (uma emenda), que foram todas rejeitadas.

No Senado Federal, cujo relator foi Wellington Fagundes (PL-MT), foram apresentadas as Emendas nº 58 a 63, tendo a primeira sido retirada pelo autor. A Emenda nº 59, de autoria

da Senadora Rose de Freitas (MDB), também buscava excluir a maior modificação da política: a possibilidade de ampliação dos beneficiários do programa, ou seja, de conceder bolsas a estudantes que tenham cursado o ensino médio, parcial ou integralmente, em escolas da rede privada, sem a condição de bolsistas integrais. Contudo, a Emenda foi rejeitada pelo Plenário.

Entre as idas e vindas na Câmara dos Deputados e Senado Federal, pode-se destacar da tramitação que, na votação inicial da Câmara dos Deputados, foi suprimida da MP original a possibilidade de dispensa por parte do MEC de apresentação de documentos comprobatórios para adesão ao ProUni (sobre a renda familiar e a situação de PcD), cujos deputados avaliaram que poderia resultar no aumento de fraudes. Contudo, no Senado Federal, tal proposta voltou a ser incluída, e acabou indo para o texto final da lei promulgada em 2022. O entendimento do Senado Federal foi exatamente o contrário: “a medida, além de diminuir a burocracia para estudantes, possibilitará um controle mais eficaz contra fraudes ao Programa” (BRASIL, 2022c, p. 12).

Também no Senado Federal, foi incluída a previsão de que pelo menos uma bolsa de estudo em cada curso deve ser ofertada para estudantes autodeclarados negros, indígenas e PcDs, mesmo que a aferição do percentual de algum dos grupos seja inferior a 1% da população do estado. Outra mudança no Senado Federal foi a alteração da ordem de classificação dos estudantes candidatos às bolsas, realizando uma separação entre os candidatos pessoas com deficiência, dos demais estudantes; e, também, voltaram à redação original da Medida Provisória sobre o período de comprovação de débitos financeiros, pois na Câmara dos Deputados, foi delimitado como ao final de cada ano-calendário, e não semestralmente, como previsto originalmente pela MP.

Ainda, foi incluso no escopo de beneficiários uma sugestão que partiu do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), para a reserva de vagas também para estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar, o que explica a assinatura conjunta, no momento da sanção da Lei nº 13.450/2022, da então Ministra Cristiane Rodrigues Britto.

De todo o processo legislativo descrito, referente às alterações dispostas na política do ProUni, foi possível tecer algumas reflexões, que guardam relação não apenas à análise do Contexto de Produção de Texto, mas também, do Contexto de Influência, uma vez que estes estão interrelacionados.

A partir da instituição do próprio Governo Federal, por meio de Medida Provisória, de grandes alterações na política do ProUni, cuja principal questão foi o aumento do público-alvo de beneficiários que podem ingressar no programa, os partidos de oposição ao governo

Bolsonaro buscaram resistir a tal mudança, assim como garantir condições melhores aos estudantes em termos de flexibilização da comprovação documental. Contudo, foi possível observar que não possuíram força para barrar as mudanças mais significativas impostas pelo governo na edição da MP, que acabaram sendo legitimadas no Senado Federal e na promulgação na Lei Federal nº 13.450/2022. Esses elementos serão mais detalhados na seção dedicada à análise do Contexto de Influência, dos principais atores/agentes relativos à política.

Por fim, vale destacar outra ação importante referente ao ProUni, em curso ainda durante o governo Bolsonaro. Por meio do Decreto nº 9.834, de junho de 2019, assinado por Jair Bolsonaro, Paulo Guedes, Wagner Rosário (Ministro da Controladoria Geral da União) e Onyx Lorenzoni (Ministro da Casa Civil), foi instituído o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Esse movimento encontra consonância com a agenda declarada em seu Plano de Governo e as demandas de seus apoiadores, de maior necessidade de fiscalização e avaliação de eficiência de diversas políticas em andamento no país, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios públicos da União.

O Conselho é formado por Secretários-Executivos do Ministério da Economia, da Casa Civil e da Controladoria Geral da União (CGU). Entre os primeiros trabalhos desse Conselho, denominados ciclos de avaliação, foram avaliadas diversas políticas entre 2019 e 2020, entre elas, na educação, o Fies, e a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS-Educação¹⁰⁶), que, entre outras coisas, comparou o custo médio da política de subsídio via CEBAS com outras políticas como o ProUni e o Fies.

Em janeiro de 2021, referente ao ciclo de 2022, foi contratada uma consultoria especializada que está atualmente (julho de 2023) realizando uma avaliação do ProUni, sendo essa a primeira realizada desde a instituição do Programa (BRASIL, 2023j).

A seguir, serão tratados outros elementos a respeito do Contexto de Influência em relação à discussão da política do ProUni durante os governos Temer e Bolsonaro.

¹⁰⁶ A Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social na área da Educação (CEBAS – Educação) é concedida pelo MEC e constitui uma política de acesso à educação básica e superior. As entidades que possuem a certificação recebem, em contrapartida à oferta de bolsas de estudo, a isenção do pagamento de contribuições sociais incidentes sobre a remuneração paga para funcionários e trabalhadores avulsos, e podem receber transferências de recursos governamentais a título de subvenções sociais (BRASIL, 2022i).

4.3. Contexto de Influência: principais atores e arenas de discussão sobre o ProUni

Nesta seção será abordado um mapeamento dos posicionamentos ou manifestações dos principais atores, em torno das arenas de discussão relativas à política do ProUni. Da mesma maneira como foram analisadas as discussões mais importantes dos contextos políticos governamentais, aqui também se pretende avançar na identificação dos discursos e interesses dos atores e agentes relacionados, que geram diferentes níveis de influência nos rumos de formulação da política pública, conforme apontado no Capítulo 1, que trouxe o referencial teórico-metodológico.

A análise pode ajudar a identificar e compreender os interesses, valores e ideologias de diferentes atores (representantes da sociedade civil, gestores, parlamentares, entidades representativas do setor público e privado, de movimentos sociais de estudantes e trabalhadores, etc.) no campo das políticas educacionais. Tais elementos nada mais são do que representações codificadas de maneiras complexas do embate e das intenções entre os interessados:

[...] os textos são produtos de múltiplas influências e agendas, e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas, e apenas algumas vozes são ouvidas. Assim, a análise de documentos de políticas não é algo simples, mas demanda pesquisadores capazes de identificar ideologias, interesses, conceitos empregados, embates envolvidos no processo, vozes presentes e ausentes, entre outros aspectos (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157).

Os atores podem ser representados na forma de indivíduos, em grupos estabelecidos formalmente, organizações e outras formas de atuação conjunta. A identificação dos principais elementos relativos às arenas e principais atores/agentes relacionados à educação superior baseiam-se na concepção de que este é um campo:

[...] entendido aqui como o conjunto de instituições de educação superior, os órgãos governamentais, os corpos docente e discente, seus representantes sindicais, patronais e de empregados, o aparato jurídico que os sustenta, as entidades de representação profissional que participam ativamente da política do setor, a relevante representação política através de muitos deputados federais e senadores, o que fundamenta a sua análise como uma verdadeira arena de políticas públicas (NUNES, 2007, p. 137)

Por essa razão, buscou-se mapear as manifestações conforme a lista de atores e agentes exposta no Quadro 8. O procedimento da pesquisa consistiu em acessar os *websites* dessas

entidades, das representações, do Governo Federal, e os repositórios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, coletando documentos, publicações oficiais, boletins, informes, notas, ofícios, *releases* e notícias veiculadas em geral que versam sobre o Programa Universidade para Todos (ProUni), a partir de buscas direcionadas com palavras-chave.

Quadro 8 – Mapeamento dos principais atores/agentes da arena de políticas da educação superior sobre o Programa Universidade para Todos (ProUni) (2016-2022)

Governo Federal	Presidentes; Ministros do MEC; Secretários-Executivos do MEC; Secretários da SESu e Seres.
Atividade Legislativa	Tramitações de textos legislativos (atos normativos); Discussões nas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; Atuação de Frentes Parlamentares na Educação Superior.
Entidades representativas de entidades do setor privado	Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE) Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ABRUC) Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (Fórum) Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) Fórum Nacional das Entidades Filantrópicas (FONIF) Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP)
Interesses mistos (entidades que congregam setor privado e público)	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)
Entidades representativas dos movimentos sociais: trabalhadores (públicos e privados), e de estudantes secundaristas.	Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) Sindicato dos Professores de São Paulo (SINPRO-SP) Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRO-DF) Federação dos Professores do Estado de São Paulo (FEPESP) União Nacional dos Estudantes (UNE) União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO)
Think tanks, institutos de pesquisa e outras associações	Todos pela Educação (TPE) Movimento Não à Custa da Educação Aliança Saúde-Educação

Elaboração própria.

4.3.1. Governo Federal

Durante o governo Temer, vale destacar que os discursos e entrevistas proferidos pelo próprio Presidente consideravam o ProUni, em conjunto com o Fies, como políticas de educação superior bem-sucedidas em termos sociais, evidenciando alguma tendência de continuidade, e de uma visão de incentivo ao acesso à educação superior – ainda que, em relação ao Fies, a condução da política tenha sido acompanhada de uma necessidade de ajuste fiscal, em consonância com as principais diretrizes orientativas de seu governo, de reorganização dos gastos públicos.

Vamos manter os programas sociais, o Bolsa Família, o Pronatec, o Fies, o Prouni, o Minha Casa, Minha Vida. Todos são projetos que deram certo. (BRASIL, PRESIDENTE MICHEL TEMER, 2018a, n.p.)

[...] para incentivar o ensino universitário, daqueles mais carentes, nós revalorizamos o chamado Fundo de Financiamento Estudantil, o FIES. Nós patrocinamos o pagamento de universidades para que aqueles mais carentes possam desfrutar do ensino superior (BRASIL, PRESIDENTE MICHEL TEMER, 2018e, n.p.).

Logo após sua posse, o Ministro da Educação Mendonça Filho indicou que, no âmbito da manutenção dos programas de expansão da educação superior instituídos pelo PT, o ProUni era considerado um programa estratégico, que funcionava muito bem, comentário este realizado sempre em contraste com os direcionados ao Fies, que apesar de bem avaliado, era tido como muito oneroso aos cofres públicos, necessitando ser mantido, mas com reformulações na sua gestão financeira (TOKARNIA, 2016).

O foco das falas ministeriais frequentemente dava ênfase em garantir sustentabilidade financeira e eficiência aos programas; e otimizar os gastos públicos com a área de Educação, considerando que havia naquele momento ineficiência na distribuição dos recursos. As ações de maior repercussão em termos de política pública, e de pronunciamentos, ficaram centradas na educação básica (Reforma do Ensino Médio, atualização da Base Nacional Comum Curricular e implementação das Escolas em Tempo Integral).

Em Audiência Pública realizada na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal em julho de 2016, que teve a finalidade de ouvir o Ministro Mendonça Filho, sobre as diretrizes de seu recém-construído conjunto de propostas para a área, este declarou que havia ineficiência em alguns programas educacionais, contudo,

[...] No caso do ProUni, eu reconheço um programa eficiente. [...] ineficiência é um conceito do ponto de vista do resultado do processo administrativo no MEC para disponibilizar uma educação pública de boa qualidade. Longe de mim imaginar o ProUni como um projeto ou um programa ineficiente. [...] O Prouni continua. [...] É um programa exitoso, vitorioso [...] (BRASIL, 2016b, n.p.).

Em uma nova Audiência Pública na Comissão de Educação, Cultura e Esporte no Senado Federal, dessa vez em maio de 2017, com o objetivo de apresentar o balanço de um ano de gestão à frente do MEC, o Ministro enfatizou a existência de uma chamada herança do PT na Educação (BRASIL, 2017d), e em especial, que a educação básica não foi prioridade nas administrações anteriores. Como destaques de ações relacionadas à educação superior, foram apontados: a apresentação de um Novo Fies com o aperfeiçoamento do modelo de financiamento e de gestão; e da retomada de obras paralisadas em Universidades e Institutos Federais. O ProUni, contudo, não foi citado na ocasião, por não ter sido realizada nenhuma alteração na política (BRASIL, 2017d).

A partir do início do governo Bolsonaro, em 2019, podem ser destacados diversos episódios de ruptura, em termos ideológicos, sociais e econômicos, em relação aos discursos e pronunciamentos oficiais anteriores.

Conforme visto no Capítulo 3, em seu Plano de Governo de 2018, notava-se uma inflexão em torno da maior concentração do discurso em aspectos políticos e ideológicos ligados ao ultraconservadorismo, principalmente no combate a uma crise moral em que se encontraria a educação, que estaria “aparelhada ideologicamente” (O CAMINHO..., 2018, p. 80), em especial, com alvo nas universidades públicas federais. Entre as linhas de ação, estavam a necessidade de impor maior eficiência à gestão dos recursos públicos, e dar ênfase à educação básica e ao ensino técnico e profissional, em detrimento da educação superior, que claramente não seria uma das prioridades iniciais do governo em questão.

Em janeiro de 2019, o primeiro nomeado a Ministro da Educação em seu governo, Ricardo Vélez Rodriguez, concedeu uma entrevista na qual afirmou que “a ideia de universidade para todos não existe”, e que “as universidades devem ficar reservadas para uma elite intelectual, que não é a mesma elite econômica [do país]” (PASSARELLI, 2019, n.p.), buscando dar ênfase ao ensino técnico e profissional como alternativa prioritária para a inserção no mercado de trabalho. Inclusive, seu discurso indicou que “o retorno financeiro dos cursos técnicos é maior e mais imediato do que o da graduação, o que pode diminuir a procura por ensino superior no Brasil” (PASSARELLI, 2019, n.p.). Na ocasião, também defendeu a

manutenção do Fies, com as mudanças de operacionalização e gestão ocorridas durante o governo Temer.

Em outra entrevista considerada controversa, em fevereiro de 2019, o Ministro defendeu uma extinção (a partir de um processo gradual) do sistema de cotas, a volta da educação moral e cívica e da cobrança de mensalidades em universidades federais (REVISTA VEJA, 2019, n.p.).

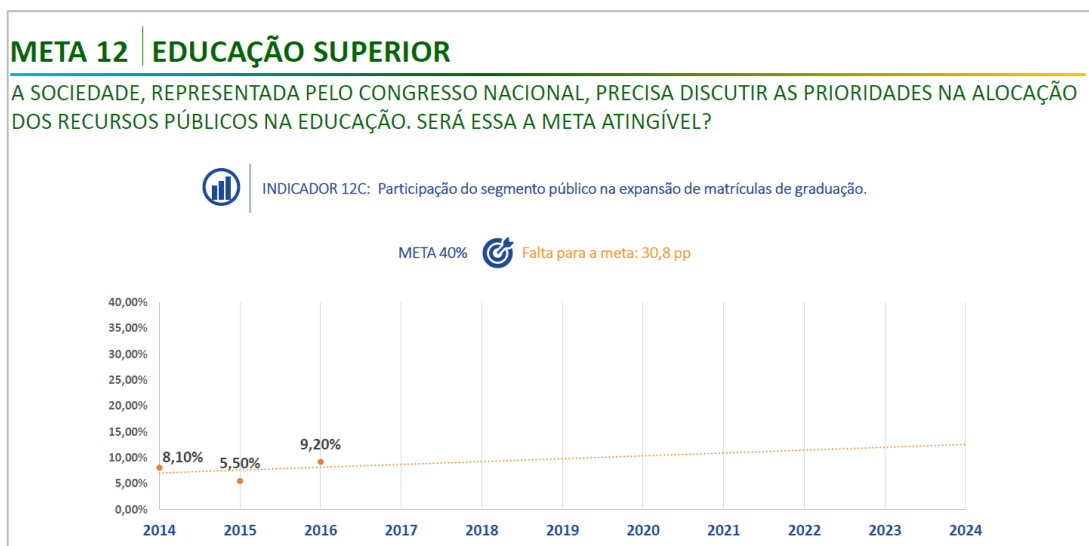
Em audiência na Comissão de Educação na Câmara dos Deputados, em março de 2019, Ricardo Vélez Rodriguez pontuou, em linha com o discurso presidencial de Bolsonaro, que as políticas do ProUni e do Fies deveriam ser mantidas, contudo, “estamos debruçados para melhorar esses programas de forma a atendermos o maior número de pessoas da sociedade” (BRASIL, 2019f, n.p.). E, ainda, reforçou o discurso da priorização da educação básica:

Precisamos inverter o triângulo da educação. Hoje o ensino superior tem precedência orçamentária sobre a educação básica, é necessário que ocorra mudanças [sic]. [...] Por isso escolhemos a elaboração de uma política nacional de alfabetização como nossa meta prioritária nesses 100 primeiros dias de governo (BRASIL, 2019f, n.p.)

Após diversos posicionamentos controversos, Vélez Rodriguez foi demitido do cargo, assumindo então o Ministro Abraham Weintraub. Na apresentação das diretrizes e programas prioritários ao MEC em sua gestão, em maio de 2019, afirmava que a educação superior era priorizada de forma excessiva no Brasil, e que os investimentos deveriam ser voltados para a educação básica, a exemplo de outros países como a Coreia do Sul. A Educação Profissional e Tecnológica também foi considerada uma prioridade de governo, relacionando-a à maior empregabilidade e retornos econômicos (BRASIL, 2019c).

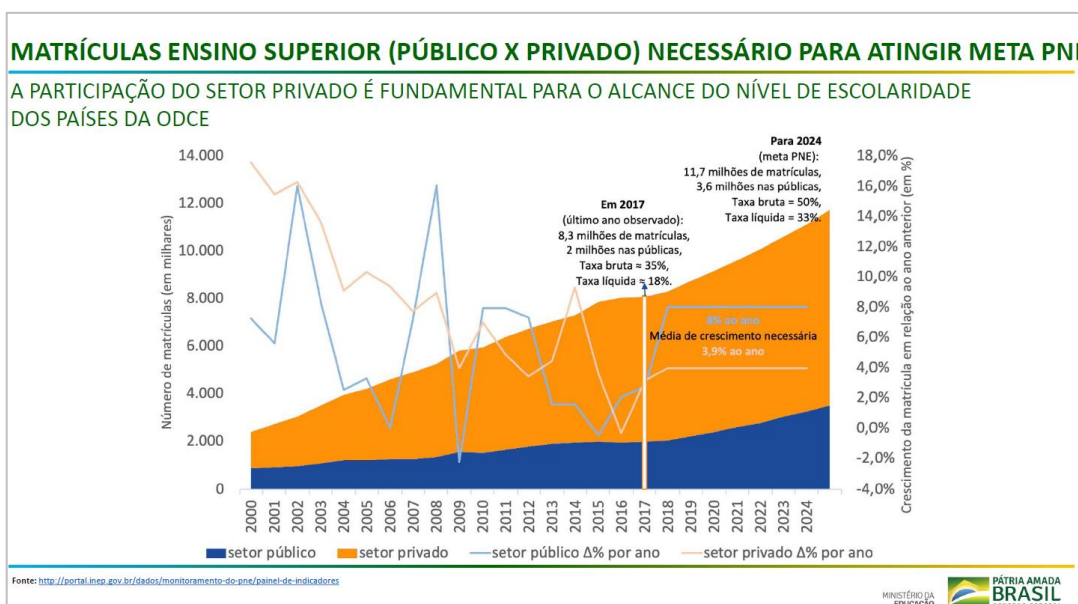
Em sua apresentação, o Ministro chegou a questionar se o Indicador 12C da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, referente à expansão da educação superior na esfera pública (que dispôs que 40% das novas matrículas devem ser em instituições públicas, até 2024, assegurada a qualidade do ensino) seria realmente atingível, no contexto de repensar “as prioridades na alocação de recursos públicos na educação”, conforme a Figura 6. No *slide* seguinte (Figura 7), estabeleceu uma linha de argumentação indicando que “a participação do setor privado é fundamental” para o alcance de maiores níveis de escolarização (BRASIL, 2019c, pp. 27-28).

Figura 6 – Apresentação do Ministro da Educação Abraham Weintraub em Audiência Pública da Comissão de Educação no Senado em 2019



Fonte: BRASIL, 2019c, p. 27.

Figura 7 – Apresentação do Ministro da Educação Abraham Weintraub em Audiência Pública da Comissão de Educação no Senado em 2019



Fonte: BRASIL, 2019c, p. 28.

Alguns desses pontos, tanto os colocados por Vélez Rodriguez, quanto os de Abraham Weintraub, estão, novamente, permeados e conectados às propostas e recomendações de uma agenda colocada por organismos multilaterais há anos no país, como as do Banco Mundial, que estão em consonância com o que foi proposto no Plano de Governo de Bolsonaro. Retomando essa discussão, destaca-se a síntese de Bertolin (2011), a qual indica que os organismos

internacionais multilaterais e governos de diversos países vem, há anos, incentivando reformas na educação superior, principalmente em torno dos seguintes pilares: a) fortalecimento das instituições privadas; b) redução dos financiamentos públicos; e c) cobrança de mensalidades em universidades públicas.

Mais do que isso, se considerarmos a perspectiva de que os discursos políticos são construídos em que as “partes interessadas se mobilizam para influenciar a definição e os objetivos sociais da educação, o que significa ser educado” (BOWE, BALL, GOLD, 1992, p. 20), é notável que a concepção de educação envolvida também está restringida a uma valorização do setor privado e do acesso à educação para poucos.

Após 14 meses à frente do Ministério da Educação, ocorreu uma nova troca ministerial. Desta vez, assumiu o Ministro Milton Ribeiro em julho de 2020, em um momento que o país sofria severos impactos relacionados à pandemia de Covid-19.

Em setembro de 2020, Milton Ribeiro compareceu ao espaço de Audiência Pública do Senado Federal para se pronunciar sobre os investimentos e as estratégias do Governo Federal para a retomada das atividades educacionais, bem como a mitigação dos impactos da pandemia no Brasil. Na ocasião, pode-se destacar que Milton se posicionou a favor da terceirização de atividades da educação infantil pública para o setor privado, em especial na forma de *vouchers*, equiparando a experiência do ProUni também como um exemplo dessa modalidade.

[...] sobre escola infantil que não atende todos, é uma questão de nascer, se é que não existe, alguma coisa relativa a um – entre aspas – “Prouni” do ensino infantil, um *voucher* educação ou alguma coisa nesse sentido. [...] Se a gente puser na ponta do lápis, ficaria muito mais barato para o Estado brasileiro terceirizar a educação infantil do que isso que ele faz hoje – disso eu não tenho dúvida. Se a gente for contar os imóveis, toda a questão de infraestrutura, o custeio, ficaria [...]. É uma discussão que poderia acontecer entre os senhores, que são os Parlamentares que editam e fazem as leis para que nós, os cidadãos e o próprio Governo, possamos cumpri-las (BRASIL, 2020b, n.p.)

Os *vouchers* são propostas que também não são, exatamente, uma novidade no cenário da educação brasileira. O sistema de *voucher* educacional é uma ideia que remonta a Milton Friedman, reconhecido defensor do livre mercado, em seu artigo *The Role of Government in Education* (FRIEDMAN, 1955), cuja ideia consiste em um subsídio oferecido pelo Estado para o pagamento de custos escolares (integralmente ou parcialmente), apoiando-se na principal vantagem, que é a escolha das escolas livremente pelas famílias, o que aumentaria a competitividade e, conseqüentemente, a qualidade do ensino ofertado. O sistema de *vouchers* também busca romper com uma administração centralizada no Estado. Nos tempos atuais, além

das diretrizes formuladas pelo próprio Banco Mundial¹⁰⁷, a UNESCO também compõe um dos organismos que vem incentivando tal discussão nos países, nos marcos das orientações de cunho político neoliberal (BERTOLIN, 2011).

Em entrevista concedida à TV Brasil em agosto de 2021, e durante palestra em um encontro das entidades representativas do setor privado, mais precisamente o 23º Fórum Nacional do Ensino Superior Particular Brasileiro (Fnesp), realizado em outubro de 2021, Milton Ribeiro declarou uma concepção de acesso à educação superior bastante restritiva, muito próxima das declarações de Vélez Rodriguez, quando afirmou que “a universidade na verdade, deveria ser para poucos, nesse sentido de ser útil à sociedade” (TV BRASIL, 2021, n.p.), relacionando-a à falta de colocação profissional dos graduados no país.

Quando foi convidado de uma Audiência Pública na Comissão de Educação do Senado Federal um mês após essa declaração, em setembro de 2021, o Ministro foi questionado sobre esse posicionamento, e ao levantar explicações, enfatizou uma preferência pelo avanço do ensino técnico e profissional, em detrimento da educação superior, partindo de uma perspectiva fundamentada integralmente na ótica do setor privado, seja em valores e visões do mercado e de associações industriais, como das instituições privadas de educação superior, em especial citando sua experiência como gestor na Universidade Mackenzie (BRASIL, 2021a). A visão da formação educacional, seja ela de nível médio ou superior, é a que procura dar bastante ênfase para a formação de capital humano e de empregabilidade no mercado de trabalho.

[...] quando eu disse que a universidade não era para todos, eu não estava querendo dizer que o filho do patrão, o filho do empregado ou do porteiro não pode ter acesso à universidade. [...] O que eu quero, sim, é dizer que não adianta, repito, apenas ter um diploma de bacharel na parede e estar desempregado. Hoje o mercado é comprador da educação técnica profissional, e foi isso que o presidente da Fiesp me disse pouco tempo atrás. Ele me ligou e disse: "Ministro Milton, onde estão os técnicos em edificação? Onde estão os técnicos em TI? Onde estão os técnicos em hidráulica? Onde estão os técnicos?" [...] O Brasil tem 17,4% apenas de pessoas entre 22 e 25 anos com ensino superior completo. Nós precisamos de ensino superior. Por isso, entra aí não apenas o poder público, mas também a iniciativa privada [...]; são os parceiros que caminham conosco. [...] (BRASIL, 2021a, n.p.)

[...] Há diversos países, inclusive, muito mais desenvolvidos que o Brasil, que investem maciçamente no ensino técnico por ter a certeza de que oferecerão mais oportunidades. [...] o curso técnico é a grande ferramenta que vai ajudar os jovens. E, lá na frente, eles vão poder, repito, fazer o curso que quiserem. (BRASIL, 2021a, n.p.)

¹⁰⁷ Propostas disseminadas a partir de documentos já mencionados nesta tese, como: *Financing education in developing countries: an exploration of policy Options* (WORLD BANK, 1986); e *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciária* (WORLD BANK, 2002).

[...] o que eu estou querendo dizer é que nós temos que ter essa interface com o mercado [...] o mundo está mudando. As profissões do futuro não serão as de hoje. [...] o ensino técnico profissional tem uma agilidade maior, porque ele está muito focado com a indústria, com o mercado [...] (BRASIL, 2021a, n.p.)

A formulação de uma Medida Provisória de modificação do ProUni, de iniciativa do Governo Federal, no final de 2021, trouxe à tona documentos oficiais que trazem visões e avaliações dessa política pública, e os motivos alegados pelo governo para sua modificação.

Na Exposição de Motivos (EM) nº 00060/2021 do MEC, de outubro de 2021, que busca justificar o texto legislativo, o Governo Federal indicou que o ProUni constitui uma política pública considerada efetiva na redução de desigualdades, um “importante programa público, que tem possibilitado o acesso e a permanência de estudantes hipossuficientes, de indivíduos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, e de pessoas com deficiência” (BRASIL, 2021b, p. 1). Contudo, após mais de quinze anos de existência, em 2020 a inflexão gerada pela pandemia gerou graves impactos, cujas medidas de restrição das atividades econômicas e do isolamento social “influenciaram inclusive na economia brasileira, e alteraram a renda de famílias e de empresas” (BRASIL, 2021b, p. 1).

Como impactos da pandemia, são abordados o aumento da desigualdade e da evasão escolar, com grande ênfase para seus efeitos no setor privado de educação superior, ao enfatizar dados de uma pesquisa sobre queda de 7,6% do número de estudantes na rede privada de educação superior no ano de 2020, bem como aumento de mais de 70% da inadimplência na educação superior privada, e aumento da evasão de 32,5%. Também, o Ministério se coloca como um agente no “esforço de diminuição da ociosidade na ocupação das vagas na educação superior privada” (BRASIL, 2021b, p. 16), ponto este que é destacado por diversas vezes no documento.

O discurso governamental também gira em torno de uma agenda de desburocratização, de aumentar a eficiência e a eficácia, e de “incrementos dos mecanismos de controle e integridade” do ProUni, com a “adequação do regramento” aproximando-o da regulamentação do Fies (BRASIL, 2021b, p. 2), o que tornaria os dispositivos legais “mais inteligíveis, e corrigir lacunas, ambiguidades e descompassos com a realidade da execução do Programa” (BRASIL, 2021b, p. 2), evitando casos de judicialização. Os processos de supervisão são considerados elementos fundamentais no ciclo de gestão de políticas públicas, entre elas, o ProUni. Em nota, o MEC afirmou que a MP foi

[...] elaborada durante processo rotineiro de avaliação da política de educação superior e consequente aperfeiçoamento de seus programas, sempre em constante diálogo com as instituições de ensino superior privadas e suas entidades representativas, a MP que aprimora e atualiza o regramento do Prouni está respalda [sic] em situações vivenciadas e analisadas pelo MEC, em observação às demandas judiciais, à necessidade de regularização do processo de supervisão do programa e de otimizar os processos administrativos [...] (BRASIL, 2021b, p. 5).

Ao mesmo tempo, para a ampliação do escopo de beneficiários, a proposta é embasada em um discurso preocupado com a redução de desigualdades e necessidade de ampliação das taxas de acesso (em conformidade com as metas do PNE) e permanência para segmentos vulneráveis estudantis: egressos de escola pública, afrodescendentes, indígenas e estudantes com deficiência, entre outros. Ainda que com gradação nas categorias de classificação dos bolsistas, a desigualdade social e a precarização gerada pela pandemia entraram como um elemento justificativo, em parte, das mudanças propostas.

O MEC entende que nada obsta que o universo de estudantes a serem contemplados pelo Prouni seja alargado para contemplar outros grupos de estudantes cuja origem escolar não seja integralmente de escola da rede pública, ou de escola da rede privada na condição de bolsista integral. [...] contanto que contemplem o requisito de vulnerabilidade socioeconômica no momento da inscrição, sobretudo na atual situação de pandemia da Covid-19. (BRASIL, 2021b, p. 16).

Outro ponto enfatizado é o de que deveria haver maior “colaboração do ProUni na política pública de formação de docentes para atuação na educação básica – mais especificamente no ensino fundamental e ensino médio” (BRASIL, 2021b, p. 17), com o intuito de colaborar com o atendimento da Meta 15 do PNE. Contudo, essa preocupação aparece lado a lado com a necessidade de redução da ociosidade de vagas nos cursos de licenciaturas em instituições privadas, que segundo os dados apresentados, indicavam uma taxa média de 40% naquele momento (BRASIL, 2021b).

Um dos pontos que gerou maior discussão foi em função desse tipo de mudança ter sido editada por meio de uma Medida Provisória, ou seja, possuindo força de lei a partir de sua publicação. Apesar de constituir uma política pública em vigor há mais de 15 anos, a Exposição de Motivos justificou uma “imediata resposta” e “urgência” (BRASIL, 2021b, p. 3) em função da pandemia e de crise econômica, nos termos do Art. 64 da Constituição Federal, para realizar grandes alterações por Medida Provisória, o que foi alvo de intensas discussões pela ausência de debates com os diversos atores interessados da sociedade civil.

Em dezembro de 2021, o Secretário de Educação Superior Wagner Vilas Boas de Souza alegou que a urgência se dava em função da situação de pandemia, da evasão escolar e da ociosidade de vagas, com cerca de 250 mil vagas sem ocupação, e de 180 mil em 2021, e que a MP poderia ser “plenamente debatida” durante o processo de tramitação no Congresso Nacional (CORACCINI; AGOSTINI, 2021, n.p.).

Em resumo, segundo as notas e comunicados oficiais da Presidência da República, o objetivo claro da MP consistiu em três pilares: “ampliar as políticas de inclusão na educação superior, desburocratizar o Programa e diminuir a ociosidade na ocupação de vagas na educação superior privada” (BRASIL, 2021b).

Diante do exposto, dois pontos dos discursos e justificativas governamentais durante a gestão de Bolsonaro, para as modificações realizadas na política do ProUni, chamam a atenção.

O primeiro ponto refere-se à mencionada agenda de desburocratização, da necessidade de aumentar a eficiência e a eficácia da política, além de mecanismos de controle e integridade. Soma-se a essa intervenção, a já mencionada criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, em 2019, que avaliou o Fies e está com uma avaliação do ProUni atualmente em curso (julho de 2023).

Estabelecendo aqui um parêntese, esses pontos convergem com documentos da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), cuja importância e influência para a agenda econômica do governo Bolsonaro foi explicitada no Capítulo 3, citados por Shiota e Possmozer (2021), Fausto (2019) e De Bolle (2019) como uma fonte de influência na elaboração de seu plano de governo.

De acordo com Shiota e Possmozer (2021, p. 116), sabe-se da crescente sinergia com essa base de apoio, em que “parlamentares evangélicos brasileiros têm se organizado e atuado em conjunto com outras entidades privadas no Governo Bolsonaro”, cuja FPE se movimentou para orientar e pautar decisões governamentais, incluídas nestas as principais políticas públicas e sociais do país. A FPE também se destaca entre o chamado núcleo duro de apoio a Bolsonaro na Câmara dos Deputados, uma vez que nele estão contidos 82 dos 181 membros da Frente, e o Partido Liberal (partido do Presidente) possui a maior representatividade, congregando 41 desses 82 parlamentares (OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO, 2022).

Um dos indicativos diretos de influência e interferência política pela bancada parlamentar evangélica foi o veto à indicação inicial de Mozart Neves Ramos para assumir o Ministério da Educação, culminando na escolha de Ricardo Vélez Rodríguez, gestor mais próximo às correntes políticas e ideológicas da bancada, ligadas ao conservadorismo (FAUSTO, 2019).

As narrativas e discursos governamentais, sejam do próprio Presidente Bolsonaro, como de seus Ministros da Educação, bem como as justificativas de mudanças no ProUni, vão ao encontro a algumas disposições do documento orientativo elaborado pela FPE com sugestões para orientar seu governo, intitulado Manifesto à Nação: O Brasil para os Brasileiros (FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA, 2018).

Na leitura do documento, organizado em quatro eixos principiológicos, há uma seção inteira dedicada às questões educacionais consideradas prioritárias, chamada de Revolução na Educação. Além de reforçar a importância da meritocracia como propulsora das atividades educacionais, e a necessidade de corrigir um modelo educacional ideológico, populista e demagógico que estaria em curso no país, há também uma seção com propostas de cunho mais técnico, dedicada a necessidades da educação superior brasileira, na qual há indicações e sugestões baseadas, inclusive, no já mencionado documento Um Ajuste Justo: Análise de eficiência e equidade do gasto público no Brasil, produzido pelo Banco Mundial em 2017.

Os discursos do documento vão no sentido de explicitar o quanto são onerosos estudantes na rede pública de educação superior, em comparação à iniciativa privada; a necessidade de enxugamento da máquina pública e instituição de maior racionalidade administrativa; na desvinculação de investimentos constitucionais de receitas arrecadadas pela União em educação; e, por fim, referente a algumas das principais políticas públicas,

[...] Rever todos os métodos de uso do dinheiro público. Rever o Ensino Superior e modernizar a Graduação. [...]

Logo, PROUNI, FIES, SISU, PRONATEC, e todos os demais programas do Ministério da Educação **precisam passar por rigorosa auditoria independente**, visando uma avaliação rigorosa dos resultados práticos educacionais, e uma avaliação de eventuais problemas de corrupção até agora não percebidos pelas autoridades. A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) tem particular importância nessas análises que se imporão natural e necessariamente. É preciso desburocratizar, mas ao mesmo tempo ter um sistema de acompanhamento e controle sofisticado.

Todo o Ministério da Educação deve ter no Ministério Público Federal, Polícia Federal e demais órgãos federais fortes aliados na tarefa de imprimir lisura, transparência e sustentabilidade ética e cívica, e eliminar todas as possibilidades de corrupção (FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA, 2018, p. 60, grifo dos autores).

Para exemplificar, algumas semelhanças com o conteúdo do documento do Banco Mundial (2017) encontram-se nas propostas e diretrizes como: limitar gastos em universidades públicas federais e reforço do argumento que o Brasil não investe pouco em educação; fortalecimento do ProUni e do Fies, além de outras formas de financiamento da educação superior privada, concomitantemente à revisão da eficiência de gastos nos programas governamentais, ou seja, não apenas nortear os gastos públicos, mas realizar verificações sobre

a prestação mais eficiente envolvendo os recursos públicos: “Em particular, em áreas prioritárias como saúde e educação, as ineficiências das despesas significam que resultados iguais ou melhores poderiam ser obtidos com menos recursos” (WORLD BANK, 2017, p. 19). Em outro trecho do documento, indica-se que existem poucas avaliações rigorosas no país, sendo que alguns programas e políticas nunca foram avaliados (WORLD BANK, 2017).

Como é possível observar nas citações anteriores, encontram-se menções diretas às políticas do ProUni e do Fies no documento da Frente Parlamentar Evangélica, que possui convergência de interesses com as principais ações depreendidas e as justificativas do governo Bolsonaro no que tange à avaliação e às alterações legislativas.

O segundo ponto de reflexão é a adoção de um discurso convergente, por parte do Governo Federal, com as pautas e posicionamentos do setor empresarial educacional, ou seja, com as entidades mantenedoras da educação superior privada, principalmente pela apropriação de seus discursos, como a ênfase do quadro de evasão e ociosidade das vagas ofertadas pelo ProUni, o que será visto a seguir na seção dedicada às manifestações dessas entidades.

4.3.2. Entidades representativas do setor privado e de interesses mistos

As entidades representativas das instituições privadas de educação superior estão dentro do que Trópia (2009) e Rodrigues (2007) denominaram como parte integrante de uma nova burguesia de serviços educacionais, que possuem grande experiência em *lobbies* junto ao Congresso Nacional e aos governos (MANCEBO, 2018) e, há anos, buscam influenciar a formulação de políticas de educação superior no país, se expandindo principalmente a partir dos anos 1990, beneficiando-se da abertura do mercado educacional.

Por exemplo, conforme já mencionado no Capítulo 2, com relação à instituição da Medida Provisória que deu origem ao ProUni, em 2004, algumas entidades como a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP) já faziam parte das disputas políticas (CARVALHO, 2006a; CATANI; HEY; GILIOLI, 2006; PAULA, 2009).

Uma das maiores representações atualmente existentes no cerne das IES privadas é o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (Fórum), que possui como objetivo central “defender os legítimos interesses do ensino superior particular”, cujo “trabalho está pautado principalmente em uma atuação forte junto ao Ministério da Educação e ao Congresso Nacional” (FÓRUM, 2023, n.p.).

O Fórum é uma instituição que existe desde 2008 e que congrega instituições e mantenedoras do setor privado, como as fundadoras Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades (ABRAFI), Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), e como entidades associadas participantes a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) e Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado do Rio de Janeiro (SEMERJ).

Realiza interlocuções com lideranças políticas e técnicas governamentais envolvidas na elaboração das propostas no Poder Executivo e no Legislativo, na imprensa em geral, além de eventos e congressos temáticos, entre eles, anualmente o Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular (CBESP), que costuma reunir lideranças da educação superior privada (reitores, mantenedores, gestores), e autoridades políticas e governamentais¹⁰⁸.

De fato, desde sua criação, em 2008, o Fórum se tornou um “novo intelectual coletivo na formulação das políticas para a educação superior brasileira”, atuando na “construção de uma agenda de políticas públicas para a educação superior, com vistas ao favorecimento das instituições privadas, sobretudo, as privadas-mercantis” (KATO; BRITO, 2020, p. 1).

Ainda durante as eleições de 2018, o Fórum elaborou um documento intitulado 10 Propostas Relevantes para a Educação Superior Brasileira (FÓRUM, 2018b). Entre elas, destaca-se um trecho do documento acerca de propostas para as políticas do Fies e do ProUni:

[...] Diversificar e ampliar o acesso à educação superior com ênfase em programas de inclusão social, como Fies e ProUni (FÓRUM, 2018b, p. 4);
[...] nos últimos anos, o Brasil alcançou números expressivos e ampliou o ingresso no ensino superior por meio de programas como o Fies e o ProUni. Apesar do período respeitável de êxito e de terem sido beneficiados muitos alunos, especialmente os de baixa renda, os resultados foram perdendo força nos últimos anos. O Fórum vê como imprescindível a ampliação da oferta dos programas de inclusão social, bem como o uso de critérios mais adequados de modo a garantir a plena execução do Fies e do ProUni, o que não ocorre no momento atual. (FÓRUM, 2018b, p. 18).

O Fórum também publica anualmente um documento intitulado Agenda Legislativa da Educação Superior Particular, que se propõe como um documento que sirva como um

¹⁰⁸ Em 2019, esteve presente o Ministro do MEC Abraham Weintraub, e em 2022 o Ministro Victor Godoy Vieira, além da participação de outros gestores como Secretários, diretores e representantes da SESu e SERES/MEC (FÓRUM, 2023).

instrumento balizador da atuação do setor no âmbito do Poder Legislativo Federal (FÓRUM, 2022). Entre as edições de 2016 a 2022, no documento, são analisados diversos projetos de lei de interesse da entidade, diretamente¹⁰⁹ relacionados ao ProUni, seguidos de textos sintéticos acerca do posicionamento da entidade. São eles:

Quadro 9 – Matérias legislativas de interesse da Agenda Legislativa da Educação Superior Particular sobre o ProUni – 2016 a 2022

Matéria Legislativa	Resumo da proposta	Posicionamento do Fórum	Justificativa	Ano
Tema: ampliação de benefícios fiscais				
PL nº 2.932/2019 Autoria: Dep. Professor Alcides (PP-GO)	Aumentar oferta do ProUni pelo aumento de incentivos fiscais	Convergente	“[...] é fundamental que a tributação sobre a atividade educacional seja repensada com o enfoque de que educação é investimento e não gasto. Associar essa revisão com a expansão de políticas de acesso à educação superior está em perfeita consonância com as reais necessidades da nossa sociedade. No âmbito do ProUni, é importante o incentivo à oferta de vagas para estudantes de baixa renda, nesse caso por meio do aperfeiçoamento do rol de benefícios fiscais decorrentes da oferta”.	2021, 2022
PL nº 4.980/2016 Autoria: Dep. Alex Manente (CIDADANIA-SP)	Isenção tributária às IES que aderem ao ProUni	Convergente	“A análise dos projetos relacionados à educação brasileira deve ter como cenário o PNE. Fundamental também consolidar a percepção de que o desenvolvimento do país está condicionado ao investimento em educação. A iniciativa concretizada nessa proposta assegura ampliar o acesso à educação superior, em especial para o estudante de baixa renda, decorrente do incentivo por meio do incremento do benefício para as instituições participarem do programa. A ampliação da política está intimamente ligada à contrapartida assegurada para as entidades de ensino, especialmente aquelas relativas à carga de impostos e contribuições.”	2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022
Tema: ampliação dos beneficiários e/ou da oferta de bolsas				
PL nº 1.000/2011 Autoria: Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO)	Instituir a concessão de bolsas do ProUni na pós-graduação	Convergente	“A ampliação dos beneficiários do ProUni para além da promoção de acesso a estudantes carentes, acolhendo os estudantes de pós-graduação, terá como consequência extremamente positiva a possibilidade de incremento dos profissionais com especialização adicional, extremamente necessários para o desenvolvimento do Estado brasileiro.”	2018, 2019, 2020, 2021, 2022
PL nº 6.435/2019 Autoria: Dep. Patrícia Ferraz (PL-AP)	Instituir a concessão de bolsas do ProUni para pessoas idosas	Convergente	“A proposta traz uma importante inclusão ao ProUni, ao destinar uma pequena reserva destas vagas aos idosos. A possibilidade ainda de que as vagas não utilizadas por esse grupo sejam utilizadas por outros estudantes não impacta o setor.”	2022

¹⁰⁹ Há também outros projetos de lei de natureza tributária, que direta ou indiretamente afetam a isenção fiscal do ProUni, como o PL nº 3.887/2020, da Reforma Tributária; e o PL nº 2.015/2019, sobre Tributação de Lucros e Dividendos.

PL nº 7.700/2006 Autoria: Sen. Sérgio Zambiasi (PTB-RS)	Ampliação das bolsas do ProUni para egressos do ensino médio particular	Convergente	“O projeto corrige uma situação discriminatória muito grave. Atualmente, a título de exemplo, o aluno de família de baixa renda que eventualmente tenha cursado parte dos seus estudos no ensino médio custeado por uma pessoa próxima da família e, portanto, não o tenha cursado integralmente em escola pública, não poderá ingressar no ensino superior pelo ProUni. Considerando que o programa visa promover o acesso de estudantes de baixa renda à educação superior, a alteração proposta assegura a este aluno tal direito”.	2018, 2019, 2020, 2021
PL nº 3.836/2021 Autoria: Sen. Fernando Collor (PROS-AL)	Ampliação das bolsas integrais no ProUni	Divergente	“O presente projeto onera as instituições de ensino, amplia a necessidade de bolsas a serem oferecidas, sem que seja concedida uma real contrapartida às IES, que terão que conceder um volume maior de bolsas sem que lhes seja concedida algum benefício tributário. Para que seja possível ampliar a quantidade de bolsas a serem concedidas pelas IES sem inviabilizar as operações, seria importante ampliar o rol de impostos abatidos por estas ao conceder bolsas no ProUni, a exemplo da Contribuição Previdenciária.”	2022
Tema: isenção de taxas para estudantes bolsistas				
PL nº 5.802/2016 Autoria: Dep. Rafael Motta (PSB-RN)	Concede isenção de taxas administrativas para bolsistas do ProUni (e outros)	Divergente	“Os alunos ingressantes no ensino superior através do Fies e do ProUni têm garantido, por essas políticas públicas, o custeio dos encargos educacionais, mas não de serviços administrativos que, em geral, se relacionam a custos decorrentes de atitudes discricionárias, a exemplo de transferência interna e externa, repetência, reposição de avaliações, não sendo pertinente a isenção pelas instituições de ensino que teriam custos adicionais para provê-los. A Lei nº 9870, de 23 de novembro de 1999, disciplina a questão de forma exaustiva e em estrita observância às especificidades.”	2018, 2019, 2020, 2021, 2022

Fonte: Agenda Legislativa da Educação Superior Particular, 2016 a 2022 (FÓRUM, 2016a; 2017; 2018a, 2019a, 2020n, 2021c, 2022).

Elaboração própria.

A partir da análise do Quadro 9, nota-se o posicionamento convergente do Fórum, há alguns anos, em torno de proposições legislativas que ampliam o escopo de beneficiários do ProUni, como o apoio, há pelo menos quatro anos, a um Projeto de Lei de 2006 do Senador Sérgio Zambiasi (PTB-RS), que incluía essa possibilidade para os egressos do ensino médio da rede particular, tal como disposto na mudança da legislação oficial do programa em 2022; mas, também, as intenções de estender o Programa a outros beneficiários, tais como: estudantes da pós-graduação e pessoas idosas. O mesmo projeto de lei do Senador também havia sido endossado em 2018 pela Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), apesar da entidade não fazer parte do Fórum.

Em seus documentos, aparece uma crítica à operacionalização do ProUni estar perdendo força, o que foi inclusive constatado nos dados estatísticos levantados no início deste capítulo. Contudo, o discurso do Fórum vem acompanhado da necessidade de diversificar e ampliar a oferta com programas de inclusão social e o uso da Meta 12 do Plano Nacional de Educação

(PNE) 2014-2024 como justificativas, ao mesmo tempo que é acompanhada de um discurso com muita ênfase na necessidade de aumento dos incentivos fiscais (subsídios de impostos e contribuições) concedidos por parte do Estado para essas instituições.

Por si só, a questão torna-se preocupante por serem setores cuja dinâmica é imposta por um *modus operandi* de fins lucrativos, ligados ao processo chamado de empresariamento da educação, e que tentam, também, abarcar a pressão pela ampliação do acesso à educação superior, conforme apontaram Marques, Ximenes e Ugino (2018). Ao mesmo tempo, não é possível deixar de notar que propostas que poderiam promover maior inclusão social e a permanência de estudantes, como o Projeto de Lei do Deputado Rafael Motta (PSB-RN), para conceder isenção de taxas administrativas para bolsistas do ProUni, foi classificado como posicionamento divergente pelo Fórum em relação às suas pautas, por elevar custos adicionais das IES particulares.

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), criada em 1982, foi considerada a primeira organização empresarial para a defesa dos interesses da educação superior privada no país (CARVALHO, 2011; NASCIMENTO, 2021), representando entidades particulares, independente da natureza institucional, congregando 5.300 unidades educacionais, entre mantenedoras e mantidas. Possui atuação na construção da Constituição Federal de 1988, na LDB de 1996 e nos Planos Nacionais de Educação. Embora faça parte do Fórum, também formula diretrizes próprias que devem ser destacadas em relação às concepções de acesso à educação superior e ao ProUni. Em conjunto com o Fórum, possui uma das mais destacadas construções de influência na agenda da educação superior brasileira, conforme apontaram Shiroma, Campos e Garcia (2005), Santos (2018) e Nascimento (2021).

Ainda em 2019, a entidade publicou um documento intitulado Educação brasileira e inclusão social: contribuições do setor particular para o desenvolvimento do país, que avaliava o Plano de governo de Bolsonaro para a educação superior. Nele, há a avaliação de que o ProUni é um “programa exitoso e de baixo custo para a sociedade. Merece ampliação para sua implementação mais efetiva no atendimento à demanda por educação superior por estudantes claramente desprovidos de recursos para seu financiamento. É necessário dobrar o número de bolsas anualmente oferecidas por meio desse programa” (ABMES, 2019b, p. 31). Também foi sinalizada no mesmo documento uma necessidade de adotar novas estratégias de financiamento da educação superior, como o uso de *vouchers* para estudantes de baixa renda, em consonância com o discurso dos Ministros da Educação do governo Bolsonaro.

Com relação à atuação de outra entidade, o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), que foi fundado em

1979 com atuação estadual e atualmente nacional, que reúne mantenedoras e instituições e também integra o Fórum, pode-se destacar que a entidade publica documentos como Diretrizes de Política Pública para o Ensino Superior Brasileiro, com o propósito de “tornarem-se referência para que os agentes públicos e privados possam instituir políticas públicas que fomentem a dinâmica e a organização do sistema de ensino superior” (SEMESP, 2018a, p. 5).

O Grupo de Trabalho para elaboração do documento trouxe representantes da UNESCO, que inclusive possuía o propósito de utilizar tais diretrizes como referência para as discussões sobre política educacional (SANTOS, 2018), como Claudio Rama, consultor internacional e ex-diretor da IESALC-UNESCO e Simon Schwartzman, pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro; Liz Reisberg, pesquisadora do *Boston College* e consultora internacional; de universidades privadas, como a FGV e a Universidade Cruzeiro do Sul, entre outros¹¹⁰.

No caso de Simon Schwartzman, vale ressaltar sua ação enquanto ator individual que possui destacada influência na agenda política da educação superior, uma vez que havia participado da redação do relatório Uma nova política para a educação superior brasileira, no âmbito da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior (CNRES), de 1985, nos marcos da redemocratização do país¹¹¹, além de compor o Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP (NUPES), criado em 1989 com o intuito de investigar problemáticas relativas à educação superior, que possui grande influência em comissões compostas e participação em formulações de políticas de reformas educacionais durante o governo de FHC. Além disso, realizou diversos trabalhos e projetos junto ao Banco Mundial e à UNESCO (SCHWARTZMAN, 2023), com influência nas transformações ocorridas na década de 1990 que visavam à diversificação de instituições da educação superior, em consonância com as

¹¹⁰ O Grupo de Trabalho para elaboração do documento foi: Claudio Rama, consultor internacional e ex-diretor da IESALC-UNESCO; Simon Schwartzman, pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro; Liz Reisberg, pesquisadora do *Boston College* e consultora internacional; João Otávio Bastos Junqueira, reitor da UNIFEQB; Sérgio Fiúza de Mello Mendes, vice-reitor do CESUPA; Ana Maria Costa de Sousa, assessora da Reitoria do UNICESUMAR; Rodrigo Capelato, diretor executivo do Semesp; Fábio Reis, diretor de Inovação e Redes do Semesp. Colaboradores: José Roberto Covac, advogado e especialista em Direito Educacional; Renée Zicman, diretora executiva da FAUBAI - Associação Brasileira de Educação Internacional; Jose Lourenço Jr., diretor da Furukawa Brasil; Jeferson Vinhas Ferreira, vice-reitor da UNIS; José Moran, professor de Novas Tecnologias da USP; Samuel Pessoa, pesquisador do IBRE/FGV; Maria Cristina dos Santos Filho, professora do UNISAL- Unidade de Lorena; Maria Aparecida Felix do Amaral, coordenadora e professora do Curso de Pedagogia e do NAP – Núcleo de Assessoria Pedagógica do UNISAL – Unidade de Lorena; Marcio Sanchez, professor da EASP/FGV; Rui Curi, professor titular da Universidade Cruzeiro do Sul; Guilherme Marback, ex-presidente da CONAES e reitor da Unijorge; Vidal Martins, vice-reitor da PUC-PR; e Paulo Fossatti, reitor da Unilassale; bem como organizações nacionais e internacionais, como a ABED e o Departamento de Educação e Treinamento do Governo da Austrália (SEMESP, 2018a, pp. 4-5).

¹¹¹ Comissão Nacional instituída pelo então Presidente José Sarney para oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a educação superior.

propostas dos organismos multilaterais (BARREYRO; ROTHEN, 2008; CARVALHO, 2011). Nota-se que, mais de trinta anos depois dessas experiências, que alguns atores continuam com papel relevante na influência da formulação da agenda de políticas de educação superior brasileiras.

Voltando ao documento Diretrizes, em sua edição de 2018, o ProUni não foi diretamente mencionado, como um reflexo da baixa discussão nacional em torno do tema. Contudo, questões ligadas à diversificação do financiamento estudantil foram abordadas frequentemente:

Uma diversificação mais ampla do ensino superior requer uma mudança na estrutura das carreiras, ampliação da oferta de educação tecnológica com acesso a níveis mais elevados de formação e uma mudança profunda nos sistemas de avaliação, tanto na entrada, substituindo a porta única do Enem por uma pluralidade de acessos, quanto nas avaliações externas, que não podem usar métricas únicas para avaliar instituições e programas de vocação e orientação totalmente distintos. Requer, igualmente, flexibilizar o uso da educação a distância, deselitizar as pós-graduações e atrair estudantes estrangeiros (SEMESP, 2018a, p. 11).

[...] Uma nova política pública para o ensino superior deverá caminhar na direção de cobrar pelo serviço das universidades e demais institutos de educação superior públicos e, ao mesmo tempo, criar um sistema de crédito educacional que permita que as famílias que não têm condições de pagar pela mensalidade escolar possam ter acesso a todas as instituições de ensino e a todas as carreiras (SEMESP, 2018a, p. 20).

A chamada nova política pública para a educação superior constante na citação anterior defende a cobrança de mensalidades em instituições de educação superior públicas, além da criação de *vouchers* para famílias cuja renda é insuficiente para custeio das despesas educacionais, este último ponto, encontrando grande convergência com representantes governamentais da gestão de Bolsonaro.

Fica claro, também, que muitos desses atores se posicionam como influentes na agenda política mais ampla em relação à educação superior, e não apenas em relação à política do ProUni (ou do Fies, como se verá no próximo capítulo), como as propostas ligadas ao sistema federal, ao custeio e orçamento, desburocratização, avaliação e regulação da educação superior, organização e modalidades de ensino, entre muitas outras questões.

Já no mesmo documento, na sua edição reformulada em 2022¹¹², propõe-se uma alteração no sistema de financiamento da educação superior e ampliação do ProUni, cujo

¹¹² Conteúdo formulado por: Simon Schwartzman (Instituto de Estudos de Política Econômica - Casa das Garças - Rio de Janeiro), Cristina Albuquerque (Universidade de Coimbra), Paulo Meyer Nascimento (IPEA), José Antonio Mendes (FHO), Sérgio Fiuza de Mello Mendes (CESUPA), João Otávio Bastos Junqueira (UNIFEOP), Paulo Sérgio Macuchen Nogas (PUCPR), Mario Neto Borges (UFSJ), Cristina Elsner de Faria (Embaixada da Austrália), Maria Alice Carraturi (Conselho Estadual de Educação-SP), Guiomar Namó de Melo (Conselho

principal argumento se dá em torno da ociosidade de vagas, acompanhada da revisão dos critérios socioeconômicos de seleção do programa, além da ampliação da isenção fiscal:

[...] a política pública de financiamento estudantil [...] envolve duas vertentes específicas e não excludentes. A primeira, tomando como casos de sucesso modelos adotados por outros países, como Austrália (1989), Nova Zelândia (1991) e Inglaterra (1997), e [...] Coreia do Sul, Hungria e Japão, propõe um novo caminho, mais sustentável, e que cumpre o papel de inclusão social. [...] envolve a implantação de uma nova política pública que permita a expansão do acesso ao ensino superior no Brasil por meio de um sistema de financiamento com pagamentos vinculados à renda do aluno, permitindo equacionar a necessidade de expansão do acesso ao ensino superior com as restrições do orçamento público para fazer frente a essa despesa. [...] A segunda proposta torna essencial um olhar estratégico para o Prouni, diante da necessidade de ampliação do programa, que é considerado um dos mais exitosos em seu propósito de permitir acesso ao ensino superior privado a jovens que não teriam essa oportunidade (SEMESP, 2022, p. 19).

[...] Nesse sentido, propõe-se a ampliação do Prouni em troca da isenção de uma série de tributos incidentes sobre a folha de pagamentos – INSS, SESC, SEBRAE, INCRA, Seguro de Acidente de Trabalho, Salário Educação e PIS (apenas no caso das instituições sem fins lucrativos) –, que representam em média 11% da receita bruta das instituições com fins lucrativos, e que seriam substituídos por mais 11% das vagas no ensino superior privado destinadas aos estudantes mais carentes (SEMESP, 2022, pp. 24-25).

Da citação, em especial, é possível perceber a pauta da entidade em torno da instituição de pagamentos vinculados à renda de estudantes, e a ampliação da isenção de tributos incidentes sobre a folha de pagamento das instituições privadas. Novamente, assim como no caso do Fórum, nota-se um discurso que busca transferir a vinculação das despesas educacionais para todos, menos para as próprias IES, e que, apesar de perseguir um discurso de maior inclusão social de estudantes menos favorecidos, propõe a vinculação direta de cobrança na renda futura obtida pelos mesmos.

Em dezembro de 2020, foi realizada uma reunião solicitada pelo Secretário de Educação Superior do MEC, Wagner Vilas Boas de Sousa, com representantes do Fórum. Na ocasião, o Instituto SEMESP apontou um diagnóstico, solicitado pelo próprio Secretário, de que metade das vagas oferecidas pelo ProUni para o primeiro semestre de 2021 poderiam não ser preenchidas em função da pandemia, propondo alternativas para reverter uma possível crise para as instituições (ENSINO SUPERIOR, 2020).

Estadual de Educação-SP), Cleunice Rehem (BRASILTEC), João Paulo Echeverria (Covac Advogados), José Roberto Covac (Semesp), Rodrigo Capelato (Semesp), Fábio Reis (Semesp) e Carlos Battesti (Convergência) (SEMESP, 2022, p. 5).

Em janeiro de 2021, destacou-se que o próprio Secretário de Educação Superior Wagner Vilas Boas de Souza solicitou ao SEMESP um estudo de avaliação dos possíveis impactos na oferta do ProUni no primeiro semestre de 2021, em função da não realização do Enem de 2020 e utilização dos resultados de 2019 na prova. A proposta do SEMESP, em reunião com as representações governamentais, era de que o MEC autorizasse as IES para que pudessem realizar seus próprios processos seletivos, como forma de acesso extraordinário ao ProUni (SEMESP, 2021a).

Em maio de 2021, ocorreu uma reunião da entidade com a Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, na qual foram apresentadas uma “série de propostas de melhorias em programas de financiamento, como o FIES e o ProUni, ampliando assim o acesso ao ensino superior” (SEMESP, 2021b, n.p.).

A principal preocupação do SEMESP era de que muitos estudantes realizam a prova do Enem anualmente, contudo, não conseguem ingressar na educação superior, faltando políticas públicas de acesso “mais eficientes e que diminuam essa diferença entre o número de vagas ofertadas e preenchidas em programas como o Fies e o ProUni” (SEMESP, 2021b, n.p.). Além disso, foram apresentadas propostas de reformulação do Fies, como repensar as áreas estratégicas e formas de financiamento, além da volta do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), que visa à renegociação de dívidas tributárias das IES com o Governo Federal, cuja avaliação de retorno foi favorável por parte do Secretário de Educação Superior (SEMESP, 2021b, n.p.).

Em outra ação, o SEMESP entregou, em reunião com o MEC, em junho de 2021, com a presença do então Ministro Milton Ribeiro, um ofício contendo algumas propostas relacionadas a uma agenda de “desburocratização para a educação superior e questões que podem ajudar no aumento do acesso à educação de mais alunos de baixa renda, com aprimoramento de programas já existentes como FIES e ProUni” (SEMESP, 2021c, n.p.), em especial, com propostas para mudanças no Fies e nos processos de regulação e supervisão da educação superior. A entidade ressaltou o diálogo aberto com o MEC, e na ocasião, o Ministro afirmou que “a desburocratização é um caminho para aumentar o acesso e a qualidade do ensino superior. A legislação atua como se todos fossem burlar a lei, por isso tanta regulamentação. Isso precisa ser mudado, respeitando as instituições sérias” (SEMESP, 2021d, n.p.).

Por fim, em artigo publicado em 2021, a presidente do SEMESP Lúcia Teixeira indicou propostas para mudanças nas políticas de educação superior, entre elas, “a criação de políticas de estímulo ao ingresso da população mais jovem na educação superior por meio dos programas de financiamento estudantil” (TEIXEIRA, 2021a, n.p.), considerando que os programas

existentes nas instituições privadas e os ingressos na educação superior pública não são suficientes para absorver a demanda. Além disso, também enfatizou o estímulo às graduações tecnológicas (formações acadêmicas de menor duração voltadas para o mercado de trabalho).

Já o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), criado durante o regime militar, em 1966, caracteriza-se como uma entidade mista, por congregar reitores de universidades e de centros universitários de diversos segmentos educacionais da educação superior, de qualquer categoria, incluindo instituições públicas e privadas. Possui, atualmente (junho de 2023), 141 universidades associadas (CRUB, 2023). Segundo Carvalho (2011), a configuração da entidade, que é marcada pela polarização política das entidades que participam, que lhe confere caráter de hibridismo, o que por vezes impossibilita a formação de identidade ou consenso em algumas questões relativas à agenda de educação superior.

A entidade participou de Audiência Pública realizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) do Senado Federal sobre o tema de Formação de Professores no Brasil, em 2018. O reitor da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e Presidente do CRUB, Benedito Guimarães Aguiar Neto, afirmou que “nós propusemos a criação de um Prouni voltado à formação de professores, ou seja, um Prouni especial, que seja mais uma ferramenta para melhoria do ensino. A proposta foi bem aceita pelos parlamentares presentes” (ABRUC, 2018, n.p.).

Também no campo da relação entre ProUni e formação de professores, outro ponto a ser destacado nessa arena de discussão é o posicionamento do *think tank* Todos pela Educação (TPE), uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos e não governamental que iniciou suas atividades em 2006, reunindo intelectuais ligados à diversos institutos e fundações, com apoio significativo de empresas do setor privado, possuindo entre as principais mantenedoras instituições consideradas integrantes de grandes empresas dos ramos financeiro, da produção e dos serviços e de grandes veículos midiáticos, tais como: Itaú Social e Itaú Educação e Trabalho, Fundação Lemann, Fundação Vale, B3 Social, Instituto Natura, Instituto Unibanco, Fundação Bradesco, GOL, *iFood*, Fundação Roberto Marinho, Suzano, entre outras (MARTINS, 2008).

O foco da organização está na atuação na educação básica e nas políticas ligadas à formação de professores, com destacada influência e elaboração de diretrizes que objetivam a formulação e alteração das políticas públicas educacionais. Em relação aos assuntos do ProUni, o movimento divulgou um estudo em 2019, que trazia a preocupação com a formação de professores realizada a partir de cursos com bolsas do ProUni. Segundo o estudo, 7 em cada 10 bolsistas ProUni que estavam em cursos de formação docente o faziam na modalidade EaD, o

que seria um fator de preocupação, além de 40% dos cursos possuírem baixa qualidade (segundo o documento, considerando como critérios os índices de avaliação emitidos a partir do Conceito Preliminar de Curso (CPC), com conceitos 1, 2 ou 3) (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019).

De acordo com a entidade, “O ProUni é um relevante instrumento para fomentar a formação docente e seu uso poderia estar condicionado a melhores práticas nas IES privadas”, contudo, a formação de professores deveria ser realizada de forma presencial e em cursos de boa qualidade, com uma proposta de que o “MEC deveria direcionar seu esforço de financiamento para cursos que apresentam bom desempenho” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019, p. 6). A entidade se define com posicionamento crítico à expansão desenfreada de licenciaturas em EaD em universidades particulares.

Dada sua importância para a formação docente, é necessário discutir reformulações no ProUni. Além da importância para os bolsistas, o programa deve ser um instrumento capaz de induzir melhores práticas nas instituições formadoras privadas. Na formação de professores, as bolsas deveriam ser direcionadas prioritariamente para cursos presenciais com CPC nas maiores faixas (4 e 5), tal como ocorre no FIES. O MEC deve estar atento a esse cenário e desenhar mecanismos para que o ProUni seja, de fato, um instrumento efetivo para estimular que os cursos voltados à docência melhorem suas práticas (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019, p. 17)

O *think tank* Todos pela Educação é um ator criado e mantido por grupos de empresários, considerado muito influente na formulação de políticas educacionais no país, e que objetiva modificações na gestão escolar a partir de parcerias público-privadas. No seu documento considerado ponto de partida, Compromisso Todos pela Educação, lançado em 2006, o movimento se colocou como uma ampla aliança intersetorial em defesa do projeto de defesa da educação básica de qualidade. No documento Educação Já: Uma agenda para o Brasil, publicado pelo Todos pela Educação em 2022, os principais pilares considerados estratégicos para serem adotados pelos governantes são: 1) a promoção da inclusão digital; 2) a recomposição das aprendizagens; 3) a realização de ações de acolhimento e suporte emocional; e 4) o enfrentamento do abandono e da evasão escolar (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2022).

Apesar da participação empresarial não ser novidade em torno das disputas no sistema educacional, e apesar de não ser novidade o próprio TPE ter se constituído como protagonista nessas disputas, é importante lembrar que a configuração do TPE traduz-se nos marcos da criação de novos tipos de organismos específicos, criados para propor e articular ações oriundas dos grupos empresariais, ainda, projetando-os como uma aliança disposta a construir um projeto

de nação (SILVA, 2008). Esse contexto se dá em torno de um processo de intensificação da oligopolização, financeirização e digitalização na educação, encontrando ecos no processo que Ball (2019), e Apple, Ball e Gandin (2010) chamaram de novas influências (heterarquias), por *think tanks*, institutos e fundações constituírem formas de ação política. Mais recentemente, esses movimentos têm ganhado novos contornos a partir da entrada cada vez maior de empresas privadas de tecnologia (*edtechs*) no setor educacional¹¹³. Nesse contexto, é comum que transformações políticas, econômicas e ações sociais se misturem (BALL, 2019).

A seguir, serão discutidos separadamente outros temas de disputa em arenas políticas em torno da política do ProUni que surgiram no período, como as propostas de Reforma Tributária, a instituição da PEC Emergencial e a discussão de um projeto de lei que previa a isenção dos beneficiários do pagamento de taxas administrativas cobradas pelas IES privadas.

4.3.2.1. Propostas de Reforma Tributária enviadas pelo Governo Federal

O Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, em nota técnica de outubro de 2020, assinada por ABMES, ABRAFI, ANACEU, CONFENEN, FENEP, SEMERJ e SEMESP (FÓRUM, 2020a), entrou na discussão em torno da proposta de Reforma Tributária lançada no Projeto de Lei nº 3.887/2020. O PL, elaborado no âmbito do Governo Federal e assinado pelo Ministro Paulo Guedes, propunha a alteração da legislação tributária federal e a unificação dos tributos Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) em um só, denominado Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), com uma alíquota comum de 12% incidente sobre todos os setores, incluindo o de Serviços. O projeto previa algumas exceções, contudo, não para o setor educacional.

O Fórum se posicionou de forma refratária ao projeto, produzindo estimativas do impacto para as entidades particulares. As conclusões indicaram que a elevação da carga tributária teria um impacto direto na oferta do ProUni, reduzindo o número de vagas ofertadas, além de ocasionar um aumento generalizado das mensalidades. Argumentos relacionados à crise gerada pela pandemia, aumento da inadimplência, aumento da evasão escolar, e distanciamento em relação ao atingimento das metas do PNE são citados nos discursos refratários, além do custo-aluno na educação superior pública ser mais oneroso do que no setor

¹¹³ *Edtechs* são empresas *startups* que oferecem serviços de tecnologia para atividades relacionadas ao ensino e gerenciamento educacional. Segundo a Associação Brasileira de Startups, em 2022, foram mapeadas 813 *Edtechs* ativas no Brasil, registrando um aumento de 46% em relação a 2020, quando foram mapeadas 556 *Edtechs*. Ainda, 20% delas iniciaram suas operações após o início da pandemia (ABSTARTUPS, 2022).

privado. As entidades trouxeram, ainda, um pleito de que o setor educacional seja tratado de maneira diferenciada em relação às políticas fiscais, com maior isenção (FÓRUM, 2020a).

O Fórum, representado pelo Secretário Executivo Celso Niskier, apresentou um diagnóstico de descompasso em relação ao atendimento de suas demandas por parte do Governo Federal e em relação à visão, propalada pelos Ministros da Educação, de que a educação superior é um espaço a ser ocupado por parte da elite da população: “Assim que a reforma foi proposta, o ministro da Economia, Paulo Guedes, disse que a rede particular não seria muito afetada porque somente os filhos dos mais abastados estudavam lá. Isso não é verdade” (FÓRUM, 2020b, 2020c).

Também na visão do Fórum das Entidades, houve naquele momento uma “descoordenação do encaminhamento dos assuntos”, em relação às questões da Reforma Tributária (FÓRUM, 2020d, n.p.).

A Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), entidade sindical representativa do setor privado com atuação nacional, fundada em 1982, também realizou críticas à condução das políticas governamentais, argumentando que algumas alterações como as propostas tributárias indicam que o governo ouviu mais o setor industrial, em detrimento do setor de Serviços, incluindo o educacional (FENEP, 2022).

A Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 1989 e que possui atualmente (junho de 2023) 218 entidades associadas, é considerada uma das associações representativas do setor privado de grande destaque na agenda de políticas educacionais, com o objetivo declarado de “defender as prerrogativas das universidades, faculdades e centros universitários particulares, estabelecendo o diálogo e a colaboração com o Poder Público” (ANUP, 2023, n.p.). É presidida por Elizabeth Guedes, irmã de Paulo Guedes (Ministro da Economia), e promoveu ampla campanha refratária às mudanças das propostas de Reforma Tributária elaboradas pelo governo, com o argumento de que poderiam diminuir ou até mesmo acabar com a política do ProUni, pela elevação das alíquotas hoje existentes.

O documento Impactos da Reforma Tributária sobre a Saúde e Educação foi elaborado em uma parceria com entidades da Saúde, denominada Aliança Saúde-Educação, composta pelas entidades ANUP, Associação Brasileira de Medicina Diagnóstica (ABRAMED), Associação Nacional de Hospitais Privados (ANAHP); Confederação Nacional de Saúde (CNSaúde) e Federação Brasileira de Hospitais (FBH). O documento indicava como pleitos: alíquota específica para o setor educacional que garanta a neutralidade fiscal, que deveria ficar entre 5% e 5,5%; continuidade do ProUni, com uma medida compensatória como a desoneração

da folha de pagamentos (FÓRUM, 2020d); e/ou inclusão da CBS ou IBS entre as contribuições isentas pelo ProUni, na hipótese de ficarem no lugar do PIS e da Cofins (ANUP, 2020).

A Aliança Saúde-Educação, assim como *think tanks*, institutos e fundações, pode ser considerada como um exemplo da criação de novas redes de influência, baseadas em interconectividade (ROBERTSON, 2012; BALL, 2014, 2019), nesse caso, pelos marcos intersetoriais. Essas novas formas de influência, que assumem contornos nacionais, regionais ou até mesmo locais, podem não ser fixas, contendo componentes fugazes ou experimentais (BALL, 2014). Algumas dessas associações, ou organizações, parecem atuar da mesma forma que *think tanks*, no sentido de que procuram afastar, no seu modo de apresentação, possíveis interferências, conduzindo suas atividades e estudos com aparência de saber neutro, imparcial ou desinteressado, com objetividade científica, com o propósito de tentar influenciar decisões políticas, ao tornarem atrativas junto aos implementadores de políticas públicas (ROCHA, 2018).

Essas entidades formam novos intelectuais orgânicos coletivos que integram o campo de pressão por mudanças nas políticas educacionais, mas que na verdade muitas vezes refletem os pleitos antigos da classe empresarial, cujos discursos podem estar estruturados em *slogans*, que cooperam para a difusão supostamente neutra de intencionalidades e construção de consensos em torno da necessidade de reformas na educação (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014).

Voltando à ANUP, nota-se que, apesar da relação familiar, e da aproximação em termos de diálogo com as representações governamentais por parte das entidades do setor privado, havia naquele momento uma visão de que “o Governo estava criando um caos na educação” (MURAKAWA, 2020, n.p.). Na visão da representante da ANUP,

As instituições privadas de ensino [...] se sentem abandonadas pelo governo na pandemia. O setor não teve nenhum pleito de socorro atendido pela Economia. Seus representantes pediram, entre outras coisas, um “Fies emergencial”, para financiar estudantes em dificuldades financeiras, ou a liberação do FGTS para eles paguem mensalidades, além de medidas para proteger o ProUni (MURAKAWA, 2020, n.p.)

A presidente da ANUP afirmou que “o governo argumenta que podemos repassar os impostos para as mensalidades, mas não há mais espaço para isso [...]” (FÓRUM, 2020e, n.p.). Foi também questionado à presidente se Paulo Guedes não teria se sensibilizado com suas argumentações, uma vez que atuou na área de educação, respondendo que o Ministro “não

entende de Prouni, programa que concede isenção fiscal às faculdades que concedem bolsas de estudos a alunos carentes” (FÓRUM, 2020e, n.p.).

Também de acordo com o Rodrigo Capelato, diretor do SEMESP, referindo-se às falas de Paulo Guedes e dos Ministros de Educação, “um dos argumentos do governo é que escola privada é para ricos, mas não é verdade. Os mais pobres estudam em instituições particulares” (FÓRUM, 2020e, n.p.).

O episódio reflete certa desarticulação ou contradição entre esses atores, teoricamente alinhados com o governo, em torno da formulação de políticas e da interlocução entre os Ministérios, em especial, o protagonismo das propostas e reformas oriundas da área de Economia, mas que interferem na educação, dentre os projetos enviados pelo Governo Federal. A visão explicitada pelos Ministros da Educação também expôs, de certa forma, um desconhecimento da configuração do sistema de educação superior, e de uma visão bastante restrita e elitizada do acesso e expansão desse nível de ensino, que entra em contradição com a própria intenção de atender aos interesses de expansão do setor privado.

Esse episódio, apesar de exibir um conflito entre segmentos que estão alinhados em diversos momentos de seu discurso, ilustra duas questões que aludem ao referencial teórico-analítico desta tese. A primeira é que é necessário analisar os macro e microprocessos, uma vez que de forma macro, há convergência entre os discursos e intenções adotados pelo governo e pelas entidades do setor privado. Porém, na escala dos microprocessos, nota-se a natureza complexa e não linear das políticas públicas, que evoluem com convergências, mas também com incoerências, rompendo com uma visão que pretende explicar o fenômeno pela via racional ou totalizante, e principalmente, idealizadora do que se espera do processo político (BALL, 1987, 2006; MARQUES, 2013), em que nesse episódio, apesar do Ministro da Economia Paulo Guedes ser abertamente um defensor do mercado e do setor privado, há um evidente choque de ideias, preferências e principalmente concepções de educação envolvidas.

Com relação à tramitação das propostas de Reforma Tributária, o SEMESP, em conjunto com ações do Fórum, avaliou que “o setor de ensino superior privado saiu vitorioso com o relatório final da Comissão Mista da Reforma Tributária” (SEMESP, 2021e), apresentado em maio de 2021. A principal vitória alegada foi a “manutenção da Educação entre os poucos setores que podem receber tratamento diferenciado” (SEMESP, 2021e), com um teto para a carga tributária em atividades educacionais e isenção para entidades sem fins lucrativos. As propostas seguiram para análise das comissões no âmbito da Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Em torno dessa e de outras propostas de Reforma Tributária em curso pelo Governo Federal, que além da CBS, também versam sobre o Imposto de Renda (IR) e o Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS), em novembro de 2021 foi realizada uma Audiência Pública na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, convocada pela Senadora Maria Eliza (MDB-RO) intitulada: Debater o tema ProUni – Desafios sobre o futuro e as propostas de reformas tributárias (BRASIL, 2021n), a qual foi um locus de discussão importante em termos de presença dos atores que discutem a política.

Na ocasião, foram convidados inicialmente: Wagner Vilas Boas de Souza, da SESu; Adolpho Sachida¹¹⁴, Secretário de Política Econômica do Ministério da Economia (que não compareceu à reunião); Amábile Pacios, da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) e conselheira do CNE; Emerson Casali, do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (Fórum); e Rodrigo Capelato, do SEMESP. A partir de requerimentos posteriores, foram convidados também Elizabeth Guedes, presidente da ANUP, Paulo Fossati, presidente da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC), Juliano Griebeler, representante do Movimento Não à Custa da Educação, e Celso Niskier, Secretário Executivo do Fórum das Entidades de Ensino Superior e presidente da ABMES (BRASIL, 2021c).

A FENEP, o SEMESP e a ANUP se posicionaram contra as propostas de reforma tributária, e mais ainda, defenderam que as propostas deveriam ser mais transparentes e justas, de preferência, desonerando o setor educacional. O representante da SESu indicou que o ProUni é “um tema que nos une. Não temos divergências. O ProUni é uma política pública efetiva que atende a população mais vulnerável deste país. A manutenção e a ampliação dessa política são de fundamental importância” (BRASIL, 2021d, n.p.), evidenciando a apropriação governamental, novamente, de um discurso convergente ao das entidades privadas.

Pode-se destacar nessa discussão tributária a participação de representante do Movimento Não à Custa da Educação, Juliano Griebeler (também vice-presidente da ANUP). O movimento, mais um exemplo das novas formas de ação política, a partir da proliferação de redes de influências entre entidades (assim como a já mencionada Aliança Saúde-Educação, por exemplo) é liderado pela ANUP, possui 20 entidades apoiadoras (entre representações de IES, mantenedoras e entidades sindicais patronais da educação superior) e foi iniciado em 2020,

¹¹⁴ Sachida, pesquisador do IPEA e economista, atuou como voluntário na equipe de transição de Bolsonaro, e é colunista do Instituto Liberal (IL), politicamente próximo do movimento Escola Sem Partido. Em 2016, no começo do Governo Temer, chegou a ser convidado para trabalhar como assessor do ex-ministro da educação Mendonça Filho (DEM), mas devido à reação de polêmicas derivadas da escolha, esta não se concretizou.

possuindo o objetivo declarado “de oferecer informações sobre o setor de ensino particular à população e a parlamentares, que não percebiam o impacto que a Reforma Tributária teria no setor educacional” (NÃO À CUSTA DA EDUCAÇÃO, 2023). O movimento possui como principais pleitos: que não se aumente a carga tributária no setor de atividades educacionais; e que o ProUni não seja reduzido ou extinto.

É possível notar que, apesar de ser uma discussão cujo principal tema eram as propostas de reforma tributária, os chamados desafios para o futuro do ProUni, por tais atores, foram discutidos somente entre o MEC e representantes das entidades privadas de educação superior, sem o convite estendido à outras representações interessadas, como de movimentos sociais, de estudantes secundaristas, e de entidades de trabalhadores da educação superior pública e privada.

4.3.2.2. A discussão da PEC Emergencial

O surgimento da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186, ainda em 2019, oriunda do Senado Federal, que ficou mais conhecida como PEC Emergencial quando promulgada em 2021, previu itens como a volta do Auxílio Emergencial para a população de baixa renda, questões relacionadas ao estado de calamidade pública gerado pela pandemia e medidas diversas relacionadas ao equilíbrio fiscal. Durante sua tramitação, no entanto, ocorreu discussão no setor de educação superior pelo fato da PEC prever a redução de diversos benefícios fiscais, e entre eles, estavam incluídos os incentivos direcionados ao ProUni.

No entanto, após discussão nas casas legislativas, e após a apresentação de 209 emendas, foi incluído no texto promulgado (Emenda Constitucional nº 109, de 16 de março de 2021) a exclusão de alguns incentivos que não seriam impactados pela medida, quais sejam: Simples Nacional; entidades sem fins lucrativos filantrópicas; financiamentos de fundos constitucionais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio; produtos da cesta básica e, por fim, para programas destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em IES privadas, com ou sem fins lucrativos, ou seja, como o ProUni (BRASIL, 2021e, Art. 4º, inciso VI).

A modificação no texto legislativo foi reivindicada pelas entidades representativas da educação superior privada, em particular, pela articulação desenvolvida pelo Fórum das Entidades, que relataram em seus documentos ter considerada a exclusão do ProUni como uma vitória resultado da “ação institucional executada pelo Fórum, que [...] elaborou propostas e

conseguiu apoio imediato” de Senadores Izalci Lucas (PSDB-DF) e Roberto Rocha (PSDB-MA) para apresentação de duas emendas ao projeto legislativo (FÓRUM, 2021a, n.p.).

As Emendas nº 165 e 169 foram apresentadas pelos Senadores Roberto Rocha e Izalci Lucas, respectivamente, com o objetivo de excluir o Prouni da contabilização da redução dos benefícios tributários prevista na nova redação do art. 115 do ADCT, sendo acatadas.

Vale destacar que, conforme visto no capítulo anterior, os Deputados Izalci Lucas e Roberto Rocha também participaram ativamente de emendas aprovadas na Medida Provisória nº 1.075/2022, que ampliou os possíveis beneficiários do ProUni.

Aqui cabe um parênteses sobre a atuação influente desses parlamentares no Congresso Nacional. O Senador Izalci Lucas (PSDB-DF), é um empresário do ramo educacional e ex-presidente do Sinepe-DF (Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal), foi líder do PSDB e é considerado, segundo levantamento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) de 2022, por duas vezes como um dos parlamentares denominado de Cabeças do Congresso Nacional (uma lista de 100 parlamentares considerados a ‘elite’ do Congresso Nacional, por sua atuação mais influente enquanto debatedores das propostas¹¹⁵), principalmente na área de Educação e de Ciência e Tecnologia. Já o Senador Roberto Rocha (PTB-MA), é médico, foi líder do PTB e presidente da Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária, e, que segundo o mesmo levantamento do DIAP, foi considerado um dos Cabeças do Congresso Nacional por quatro anos, principalmente por sua atuação enquanto formulador (DIAP, 2022).

Ainda segundo o DIAP, o perfil médio dos Cabeças do Congresso Nacional geralmente indica que são profissionais com perfis: “liberais, defendem a economia de mercado, exercem algum posto institucional no partido, na estrutura da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, têm mais de um mandato, são oriundos das regiões ricas ou dos estados ricos das regiões pobres, pertencem aos maiores partidos e destacam-se como articuladores e debatedores” (DIAP, 2022, p. 19).

Outros parlamentares citados pelo Fórum como apoiadores de seus pleitos foram: Deputado Moses Rodrigues (MDB-CE); Marcelo Ramos (PL-AM), este último advogado que também foi considerado como um dos cem parlamentares mais influentes do Congresso Nacional em 2022, e o Senador Nelsinho Trad (PSD-MS), que foi duas vezes considerado um dos mais influentes, com destaque enquanto formulador.

¹¹⁵ A metodologia empregada pelo DIAP considera critérios ligados à ciência política, que levam em consideração aspectos posicionais ou institucionais, reputacionais e de tomada de decisão (DIAP, 2022).

Segundo a entidade, “o trabalho dos senadores autores da emenda foi decisivo, bem como o apoio de dezenas de senadores com quem o Fórum manteve contato, diretamente e/ou pelas suas assessorias” (FÓRUM, 2021b, n.p.). Em um grande esforço de articulação política, todos os senadores e deputados receberam um Ofício elaborado pelo Fórum com suas preocupações e pleitos de modificação. Ainda de acordo com o Fórum, “nenhum outro setor empresarial conseguiu o resultado que a Educação Particular conseguiu na tramitação da PEC” (FÓRUM, 2021b, n.p.). Vale ressaltar que, nessa tramitação, a operacionalização do ProUni poderia ter sido afetada de forma indireta, ou seja, por uma lei que não tratava diretamente da política do ProUni, mas que a alterava indiretamente.

4.3.2.3. A Medida Provisória nº 1.075/2021 e a Lei nº 14.350/2022

Ainda em junho de 2020, o Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas (FONIF), associação sem fins lucrativos criada em 2013, que defende interesses das instituições filantrópicas que atuam da educação superior, no documento Subsídios FONIF (FONIF, 2020) abordava a alteração de leis que se referem à oferta de bolsas de estudo de cursos superiores por parte de instituições beneficentes de educação superior, e afirmava que as IES têm obtido “dificuldade em preencher a cota de bolsas integrais por não encontrar candidatos do perfil socioeconômico estipulado, até mesmo pelo ProUni. Esse pode ser um indício de que o número de candidatos disponíveis nesse perfil é inferior à oferta de bolsas” (FONIF, 2020, p. 6), propondo questões como flexibilização do perfil socioeconômico dos candidatos.

Sobre as mudanças no ProUni ocasionadas em 2021, o SEMESP, por meio do diretor jurídico José Roberto Covac, manifestou apoio à Medida Provisória:

[...] Considerando a crise econômica agravada pela pandemia, muitos alunos que não eram carentes passaram a ser. Quem era de escola particular passou para a pública e com as regras anteriores haveria exclusão ao invés da inclusão desses alunos. A flexibilização foi importante para isso (ENSINO SUPERIOR, 2021, n.p.).

Em dezembro de 2021, logo após a edição da Medida Provisória nº 1.075 sobre o ProUni, a presidente do SEMESP Lúcia Teixeira publicou artigo em defesa das mudanças oriundas da nova legislação e das novas regras de ingresso dos beneficiários, rebatendo críticas sobre o aumento da desigualdade que poderia ser gerado na ampliação dos beneficiários (TEIXEIRA, 2021b). De acordo com a entidade, a ociosidade e a crise sanitária e econômica justificam a ampliação do ProUni, para quem “se o aluno está dentro das condições de renda,

não deve ser o fato de ter estudado em escola particular um fator excludente para a adesão ao programa” (ENSINO SUPERIOR, 2021, n.p.). Nesse sentido, nota-se que o discurso da Exposição de Motivos do Governo Federal, bem como seus comunicados oficiais, mostrou bastante alinhamento em relação ao discurso empregado pelas entidades do setor privado. Os impactos causados pela pandemia acabaram se somando às justificativas já convergentes sobre a necessidade de inclusão social e do atendimento às metas do PNE.

A Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), representação sindical patronal e nacional, atuante desde 1990, que congrega entidades ligadas ao setor privado, emitiu em maio de 2022 uma manifestação favorável às recentes mudanças no ProUni, uma vez que sua “ampliação [...] representa uma inserção mais justa para os alunos das instituições privadas e, com isso, pode haver um número maior de alunos bolsistas no programa, o que deve representar um incentivo para que mais instituições venham a aderir a ele” (CONFENEN, 2022, p. 1).

A entidade buscou rebater as críticas sobre a possibilidade de agravamento das desigualdades em relação à ampliação dos potenciais beneficiários, apoiando-se em um discurso de que, na verdade, a mudança promoveria mais justiça e igualdade, além de desafogar o setor privado.

[...] o critério de renda continua o mesmo. O que se abriu foi a possibilidade de que outros alunos pobres e não egressos da rede pública tenham acesso ao programa. A ampliação das vagas para alunos da rede de educação básica particular faz justiça social à população de baixa renda, ainda que a preferência seja dada para os egressos da rede pública. Quase 80% das escolas particulares são pequenas instituições com 400 alunos em média. Muitas famílias se esforçam por pagar suas mensalidades como forma de superar as dificuldades da rede pública e depois estes alunos ficam proibidos de acessar o PROUNI (CONFENEN, 2021, n.p.).

A Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ABRUC), fundada em 1995, congrega atualmente (julho de 2023) 68 instituições comunitárias de educação superior, tais como: Claretiano, Feevale, FEL, PUC, Centro Universitário São Camilo, Universidade Metodista, UnilaSalle, Unimep, Uniso, Unisinos, Universidade Presbiterana Mackenzie, entre outras. Também se posicionou de forma favorável à manutenção do ProUni enquanto uma política de Estado, e não de governo, além de se apoiar no fato do crescimento de vagas ociosas para justificar a ampliação do público beneficiário (ABRUC, 2021).

Por fim, com relação aos efeitos da nova legislação, ocorreu uma discussão em torno das entidades beneficentes de educação superior, que passaram por alteração nos processos de cálculo e oferta de bolsas, especialmente as bolsas adicionais, em função de conflitos com as novas disposições do ProUni e da Lei Complementar nº 187 de 2021, conhecida como Lei do

Cebas e que dispõe sobre gratuidades previstas, posterior apenas alguns meses à sanção da MP do ProUni.

Entidades representantes de instituições filantrópicas da educação superior, como FONIF, ANEC, ABIEE, Associação Paulista de Fundações (APF), além de representantes do Fórum, ABMES e SEMESP encaminharam em junho de 2022 um ofício à Secretaria de Educação Superior (SESu) solicitando que as IES possam manter as regras da nova legislação do ProUni em relação à proporção de bolsas devidas. Havia conflitos jurídicos em relação aos limites pactuados perante o MEC no edital do ProUni do segundo semestre de 2022 (FONIF, 2022).

No mesmo mês, ocorreu uma reunião das entidades ABIEE, ABRUC, Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), ANEC, Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), CRUB, Fórum das Faculdades Comunitárias (FORCOM) e SEMESP com o Secretário da SESu, Wagner Vilas Boas, sobre os pontos de conflito, na qual o Secretário deliberou que o edital seria corrigido com as devidas atualizações (como de fato o foi, em julho de 2022) (ANEC, 2022a) garantindo o direito das IES beneficentes de conceder bolsas parciais e totais, nas proporções previstas em lei.

A avaliação da ANEC foi de vitória em relação à negociação política e institucional, “diante da solicitude do MEC em resolver a situação [...] as associações manifestaram agradecimentos ao secretário Wagner Villas Boas e à equipe do MEC pela disponibilidade em atender às solicitações” (ANEC, 2022b, n.p.).

Além da já observada disposição governamental em dialogar, acolher e atender diretamente as demandas colocadas pelas entidades do setor privado, nota-se que na tramitação da Medida Provisória, já explicitada no começo deste capítulo, as condições para IES beneficentes também foram alvo das emendas parlamentares, para que pudessem ser mantidas as condições originais de oferta previstas na legislação do ProUni.

4.3.2.4. A discussão do Projeto de Lei nº 5.802/2016

Ainda no campo de discussão sobre a política do ProUni, deve ser citada também a tramitação do Projeto de Lei nº 5.802, de agosto de 2016, de autoria do Deputado Rafael Motta (PSB-RN), cuja proposta pretendia isentar os alunos beneficiados por bolsas do ProUni ou signatários de contratos do Fies do pagamento de taxas administrativas cobradas pelas IES privadas em que estudam.

As taxas administrativas são discriminadas como aquelas aplicadas pelas IES no caso de transferências, repetências, reposição de avaliações, inscrições em eventos da própria IES, expedição de documentos e consultas e outros serviços administrativos. O projeto está desde dezembro de 2019 na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

O Projeto de Lei ensejou a realização de uma Audiência Pública na Câmara dos Deputados, no âmbito da Comissão de Educação, em outubro de 2019, na qual participaram: Thiago Leitão, Coordenador-Geral de Assuntos Internacionais da SESu/MEC e Bruno Coimbra, Assessor Jurídico da ABMES (BRASIL, 2019d).

Ambos se colocaram com uma postura crítica em relação ao projeto, cujo discurso da ABMES foi de que o projeto geraria impacto indiscriminado em relação à população estudantil e nos encargos educacionais. O representante do Governo Federal, mais especificamente da SESu, também assumiu uma postura crítica e convergente ao discurso das IES privadas, que poderiam ficar “um pouco desincentivadas em aderir ao Fies e ao ProUni, uma vez que essas taxas representam de 3% a 4% das receitas das instituições menores” (FÓRUM, 2019b; BRASIL, 2019d, n.p.).

4.3.3. Entidades representativas dos movimentos sociais

No âmbito das entidades sindicais representativas dos trabalhadores da educação, em especial os do âmbito privado, mas também os do setor público, é possível destacar algumas manifestações e posicionamentos que apontam para diferentes concepções e visões da política do Programa Universidade para Todos.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) é uma entidade do movimento sindical fundada em 1990, que aponta a representação de cerca de um milhão de trabalhadores em âmbito nacional e congrega 88 sindicatos e 10 federações de professores e técnicos e administrativos do setor privado de ensino (da educação infantil à superior) (CONTEE, 2023). A entidade aponta como principais bandeiras a defesa da educação como direito e bem público, de responsabilidade do Estado; do fortalecimento da educação pública, democrática e de qualidade; do direito à Educação também exercido por meio da regulamentação do setor privado de ensino, com o Estado no controle, regulação, credenciamento e avaliação dos processos educacionais.

A partir do disposto no Caderno de Resoluções de seu 9º Congresso da CONTEE (CONATEE), realizado em 2016, se apresentava um diagnóstico em que é inegável que o ProUni, dentre as políticas educacionais criadas ou aperfeiçoadas nos governos do PT, em

conjunto com as cotas raciais, o Fies e o Pronatec, contribuíram “significativamente para a formação dos trabalhadores e dos filhos da classe trabalhadora, dando-lhes condições de acesso a níveis de ensino que, antes, eram-lhes muitas vezes negados” (CONTEE, 2016, p. 22). Por outro lado, a entidade possui críticas aos mesmos programas, por terem colaborado negativamente para a consolidação do setor privado na educação superior.

A entidade posicionou-se sistematicamente contra o avanço da mercadorização na educação, pois “a educação superior também sofre com a abertura do capital de empresas de educação na bolsa de valores, num crescente processo de financeirização e desnacionalização” (CONTEE, 2019, n.p.). E ainda, em relação às políticas de expansão pela via privada, o quadro observado foi “[...] a ausência completa de qualquer preocupação com a formação, distorcendo o propósito dos programas e fazendo-os meramente meios de satisfazer o apetite por lucros das empresas de educação e do capital financeiro” (CONTEE, 2019, n.p.).

Uma das preocupações mais recentes manifestadas pela entidade, em documento de Análise de Conjuntura Educacional firmado a partir do 3º CONATEE Extraordinário, realizado em março de 2022, é o crescimento da oferta de vagas do ProUni pela modalidade de Educação a Distância (EaD) em detrimento da oferta em cursos presenciais. (CONTEE, 2022).

Outra entidade, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) é uma representação sindical de âmbito nacional desde 1990¹¹⁶, que congrega, atualmente (julho de 2023), 54 entidades representativas de trabalhadores da educação e estima cerca de um milhão de sindicalizados, que, contudo, estão majoritariamente alocados no setor público. A entidade demarca uma posição de ser favorável ao Estado assumir a responsabilidade pelo financiamento e pela gestão das escolas públicas, “não devendo transferir seus compromissos sociais para a iniciativa privada” (CNTE, 2017a, n.p.), criticando as parcerias público-privadas e considerando o ProUni como uma delas, a partir de sua operação via transferência direta do atendimento escolar e dos recursos públicos para o setor privado (com fins lucrativos ou não), pelo fato de interferirem na gestão democrática, possuindo como uma das consequências a padronização das atividades educacionais (CNTE, 2017a).

No seu Caderno de Resoluções oriundo do 34º Congresso Nacional da CNTE, realizado em janeiro de 2022, indicou que “o MEC e as demais áreas do governo Bolsonaro se pautam na desconstrução das políticas, programas e ações que vinham sendo implementados nas

¹¹⁶ Inicialmente, fundada em 1960 como Confederação dos Professores Primários do Brasil (CPPB), posteriormente com alteração no estatuto em 1979, passando a se chamar Confederação dos Professores do Brasil (CPB), e como CNTE a partir de 1990.

últimas décadas, muitos dos quais voltados à ampliação do acesso e permanência dos estudantes nas escolas e universidades” (CNTE, 2022a, p. 42).

Outra entidade mais relacionada ao setor público educacional é o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), entidade fundada em 1981 que representa a categoria de professores de ensino superior e ensino básico, técnico e tecnológico em âmbito nacional, cuja estimativa conta com 70 mil sindicalizados no país. O sindicato indica que também defende a educação pública gratuita, de qualidade, laica, socialmente referenciada e com financiamento público (ANDES-SN, 2016), afirmando um posicionamento em que programas como o ProUni e o Fies têm sido protagonistas de uma expansão de matrículas com base no financiamento público da rede privada de educação superior, cujo processo denominado de democratização terminou por favorecer as IES privadas. Com relação à mudança da lei do ProUni em 2021 e 2022, indicam que elas refletem uma subvenção do Estado em torno dos interesses das instituições particulares, “os *benesses* ao capital por meio da inclusão de estudantes oriundos de escolas privadas no ProUni” (ANDES-SN, 2022a, p. 223, grifo dos autores).

Com relação às entidades sindicais representativas das categorias de professores do setor privado, pode-se destacar por exemplo o posicionamento do Sindicato dos Professores de São Paulo (SINPRO-SP), entidade sindical que representa a categoria dos professores que atuam em instituições privadas no estado de São Paulo, para o qual as mudanças recentes na legislação do ProUni, dispostas na Medida Provisória nº 1.075/2021 e conformadas na Lei nº 13.450/2022, refletem um favorecimento toda a rede privada de educação superior:

[...] a medida provisória tem o claro objetivo de ampliar o número de bolsas, beneficiando diretamente as instituições privadas de ensino superior. Mas também as escolas particulares podem sair ganhando, uma vez que a possibilidade de acesso ao ProUni pode contribuir para que o aluno permaneça matriculado (SINPRO-SP, 2022a, 2022b)

No caso do Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRO-DF), entidade representativa de categoria fundada em 1979, com estimativa de 32 mil sindicalizados, e que representa os professores alocados em instituições de ensino na referida capital¹¹⁷, o ProUni obteve um reconhecimento como um programa que beneficiou camadas menos favorecidas da população brasileira, no que tange o acesso à educação superior. Contudo, a mudança na legislação em 2021, com a inclusão de alunos de escolas particulares como potenciais

¹¹⁷ Na fundação, em 1979, era denominado de Sindicato dos Professores do DF. A entidade representou, até 2005, os professores das escolas públicas e privadas, ano em que foi fundado o sindicato exclusivo dos educadores das escolas particulares (SINPRO-DF, 2023).

beneficiários e a dispensa de apresentação de documentos, bem como um “afrouxamento dos controles sobre a filantropia”, foi avaliada como uma “desfiguração do programa, que pode implicar a problemas graves no futuro”, alterando o caráter de política pública do Programa (SINPRO-DF, 2021, n.p.).

Ainda no plano sindical, outra posição a destacar é a da Federação dos Professores do Estado de São Paulo (FEPESP), representação de classe fundada em 1988, que congrega cerca de 25 entidades sindicais de professoras, professores, técnicos de ensino e auxiliares de administração escolar na rede privada de São Paulo (na educação básica, superior e profissional), manifestou em seus documentos o posicionamento de que as mudanças na política por meio da ampliação dos beneficiários do ProUni representaram “novas oportunidades de negócio para as faculdades particulares [...] abrindo mercado para novos alunos pagantes”, uma vez que há grande oferta de bolsas parciais no âmbito do programa (FEPESP, 2022, n.p.).

Pela ótica de associações representativas dos estudantes secundaristas, a União Nacional dos Estudantes (UNE) é uma entidade fundada em 1937, que representa cerca de seis milhões de universitários, que se coloca como principal espaço e veículo de lutas sociais e bandeiras do movimento estudantil, em especial universitário, no país (UNE, 2023a). A entidade possui um grande histórico de apoio em relação à instituição de políticas de expansão do acesso à educação superior, como o ProUni, o Fies e a Lei de Cotas. No momento de instituição do ProUni, em meados de 2004, a UNE foi uma das representações que apoiou o projeto (CARVALHO, 2006a; AGUIAR, 2016). A UNE considera essas políticas como uma “porta de entrada, em faculdades privadas e federais, de milhões de estudantes oriundos da escola pública, em sua maioria negros, pardos e indígenas, historicamente excluídos do ambiente acadêmico” (UNE, 2023b, n.p.), apresentando em seus discursos uma concepção de educação que busca a inclusão social de estudantes com maior equidade.

De maneira geral, as pautas da UNE relacionadas a esse nível de ensino defendem prioritariamente a ampliação de vagas na educação superior, a “ampliação de recursos para a educação, a fim de investir em escolas e universidades estruturadas, professoras e professores bem remunerados, em políticas de permanência dos estudantes nas instituições de ensino e de qualidade da educação oferecida” (UNE, 2022a, n.p.), nas quais estão recursos públicos direcionados ao ProUni, contudo, caso esses recursos deixem de “garantir acesso à parcela mais vulnerável da juventude, à estudantada de baixa renda do ensino público, é melhor que seja convertido em investimento nas universidades públicas” (UNE, 2022a, n.p.), pois enfatizam o princípio da equidade como prioritário no processo de ampliação das vagas.

Justamente em relação à priorização de um processo equitativo, a UNE e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) – que também congrega estudantes dos níveis fundamental, médio, técnico e pré-vestibular em âmbito nacional, fundada em 1948 –, posicionaram-se contra as mudanças no Programa Universidade para Todos de ampliação do escopo de beneficiários para todos os estudantes egressos do ensino médio, argumentando que as mudanças poderiam enfraquecer a promoção de equidade do programa, podendo gerar um aumento da dificuldade de estudantes oriundos de escolas públicas terem acesso às vagas. Também ressaltaram a falta de diálogo sobre as alterações feitas na política, com a sociedade civil, as representações dos estudantes e dos movimentos sociais e educacionais, o que de fato pôde ser observado na análise deste capítulo sobre as principais arenas de discussão dos projetos e atos normativos relacionados ao ProUni instituídos durante o governo Bolsonaro, além da realização sistemática de reuniões e encontros com as entidades representativas do setor privado, que também serão observadas no Capítulo 5 desta tese. Nesse processo, torna-se evidente que “apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas, e apenas algumas vozes são ouvidas” no processo de formulação da política (MAINARDES; FERREIRA, TELLO, 2011).

A Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) é um espaço de discussões e congregação de entidades, promovida pelo Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), fórum composto por diversas associações da sociedade civil, em torno de uma articulação de entidades nacionais do campo educacional e dos movimentos sociais em defesa da educação, tais como: Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd); CNTE; CONTEE; UNE; Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (PROIFES); Central Única dos Trabalhadores (CUT); entre outras (CONAPE, 2018).

Em seus manifestos públicos, apesar de reconhecerem a importância do ProUni e do Fies enquanto “políticas focalizadas que atendem parcelas historicamente alijadas desse nível de ensino” (CONAPE, 2018, p. 79), há um posicionamento de que

[...] essa forma de incentivos governamentais à expansão da matrícula na educação superior contribuiu para fortalecer a iniciativa privada e, conseqüentemente, um processo de financeirização. Um movimento em consonância com a internacionalização das políticas de expansão da educação superior, no caso brasileiro, financiado pelos recursos públicos. Considerando a importância da educação superior para a formação humana, a pesquisa, o desenvolvimento de ciência e tecnologia no Brasil, é importante destacar a liberdade de pensar, de pesquisar, de ensinar, de divulgar e utilizar livremente

as descobertas científicas, realizadas em sua maioria, direta ou indiretamente, com recursos do fundo público. Faz-se necessário que a coordenação dos sistemas de educação superior do governo e das empresas educacionais sejam de deliberação do poder público, uma vez que é compreendida como direito social. Tal definição se fortalece com a cultura democrática participativa nas IES estatais/públicas e privado mercantil, reforçando a educação como bem público (CONAPE, 2018, p. 79)

Em seus documentos, há pautas relacionadas ao “fim do financiamento público para investimentos privados na área da educação e pelo fortalecimento da educação pública e popular, gratuita, de gestão pública, desde a creche, sendo assegurada a destinação de recursos públicos exclusivamente para as instituições públicas” (CONAPE, 2022, p. 63). Também, em relação a ações mais imediatas, defendem a regulação do setor privado educacional, ou seja, contra um avanço de propostas de autorregulamentação do setor, em busca de controlar a atuação do setor privado na educação em busca de garantir maior qualidade e valorização dos(as) trabalhadores(as).

[...] Os últimos dois governos oscilam, assim, entre o estabelecimento de “Teto” para investimentos sociais e propostas de desvinculação dos recursos financeiros para políticas públicas, ao mesmo tempo em que investem na instalação de uma perversa disputa de recursos entre áreas igualmente importantes, como no caso da saúde e da educação. Avançam, ainda, na orientação de aplicação de recursos públicos no setor privado, no apoio a projetos que desfinanciam e desmontam a rede pública em favor da rede privada de educação, promovem a diferenciação das redes, de sua gestão por organizações sociais e por diversas modalidades de parcerias público-privadas, sempre visando a diminuir e desvalorizar o setor público (CONAPE, 2022, p. 25).

A organização não-governamental sem fins lucrativos Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO), mantida pela Francisco de Assis: Educação, Cidadania, Inclusão e Direitos Humanos (FAECIDH), com atuação principal nas questões ligadas ao nível universitário, possuindo seu próprio surgimento ligado a cursos pré-vestibulares em sua fundação, em 1997. Suas principais bandeiras estão ligadas à militância negra e franciscana, indicadas na luta pela “inclusão de negros, em especial, e pobres em geral, nas universidades públicas, prioritariamente, ou em uma universidade particular com bolsa de estudos, com a finalidade de possibilitar empoderamento e mobilidade social para população pobre e afro-brasileira” (EDUCAFRO, 2023, n.p.). A entidade historicamente se posicionou a favor do ProUni, inclusive, possuindo como uma de suas principais bandeiras torná-la uma política de Estado. Contudo, ao longo do tempo, o diagnóstico da entidade é que a política sofreu diversas alterações para acomodar os interesses das entidades particulares, e que faltam

mecanismos de controle e fiscalização efetivos para que se garanta os direitos da população menos favorecida (ADUFRGS, 2022).

Segundo documentos da entidade, por exemplo, desde o início do processo de instituição do ProUni, em 2004, o pleito da EDUCAFRO era de que todas as bolsas de estudo oferecidas fossem integrais (100%), contudo, durante a tramitação e diversas emendas apresentadas, foi incluída a possibilidade da oferta de bolsas de 50% e 25% (parciais), questões que foram disputadas, e se tornaram vencedoras, a partir da influência de pautas demandadas pelas entidades representativas do setor privado (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006; KATO; BRITO, 2020).

Nos tempos mais recentes, uma das principais pautas apresentadas pela EDUCAFRO é a de monitoramento e acompanhamento do ProUni, como a realização de auditorias nas universidades, tratamento e prevenção de fraudes. Mesmo com a criação da Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni (CONAP) e das Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do Prouni (COLAPs), nas quais há representantes da EDUCAFRO, tais mecanismos não têm sido suficientes para esse acompanhamento.

Segundo um documento orientador de 2015, intitulado ProUni 10 anos: Lutas, Vitórias, Avanços e Desafios, apresentado pelo Diretor-Executivo da EDUCAFRO, Frei David, há a proposição de algumas medidas com o intuito de melhorar e aumentar a inclusão social gerada pelo ProUni:

Eliminar totalmente as bolsas parciais do programa (ou seja, as bolsas 50%);
[...]
Garantir bolsas de sustentação para os alunos Prounistas. Que se garantam, essencialmente, passagem e alimentação; [...]
Instituir o FIES Permanência, que possa funcionar como mais uma opção de apoio à permanência do estudante Prounista; [...]
Radicalizar na auditoria e fiscalização em relação ao modo no qual as universidades manipulam as bolsas; [...]
Radicalizar na auditoria e fiscalização sobre falsidade ideológica, em que brancos “roubam” bolsas de negros na graduação em Medicina e de outros cursos caros; [...]
Criação do Seminário Nacional dos Estudantes Bolsistas do ProUni, para avaliação do programa a partir da realidade vivenciada por eles (EDUCAFRO, 2015a).

No final de 2021, em conjunto com o Partido Democrático Trabalhista (PDT), a EDUCAFRO posicionou-se contrariamente à promulgação da Medida Provisória nº 1.075/2021, a partir da qual ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7049), com pedido de liminar contra à MP.

De acordo com os autores da ADI, “[...] a norma prejudica o caráter inclusivo do programa, porque admite o acesso a alunos que cursaram o ensino médio em colégios particulares sem a utilização de bolsas de estudos” (EDUCAFRO, 2021a, n.p.), podendo levar ao agravamento das desigualdades educacionais existentes. As alterações criaram mudanças na “razão de ser do ProUni [...] pois grande parte das bolsas de estudo serão concedidas para jovens de escolas privadas, com maiores condições de acesso à universidade, em prejuízo aos estudantes de escola pública ou aos que estudaram em escolas particulares com bolsa de estudos integral” (EDUCAFRO, 2021a, n.p.).

Foi considerado, para a entidade, que as mudanças em relação à comprovação documental, agora via banco de dados governamental, violariam “o princípio da eficiência, porque o governo federal tem sido vítima de inúmeras tentativas de sequestro de dados ou inserção de informações falsas em seus cadastros, com finalidades diversas, dentre as quais o acesso a programas sociais e ações afirmativas” (EDUCAFRO, 2021a, n.p.) Também sofreu críticas a revogação do dispositivo que estabelecia critérios para a participação das entidades filantrópicas, que “pode criar ambiente propício para ocorrência de fraude e desvirtuamento dessa ação afirmativa tão importante para o país”. Por fim, novamente foi ressaltado o fato de que a tramitação de uma grande modificação na política pública foi realizada por Medida Provisória, considerando não existir um cenário de tal relevância e urgência e, “como as principais alterações só passam a produzir efeitos a partir de 1º de julho de 2022, haveria tempo para que as propostas fossem submetidas ao processo legislativo normal” (EDUCAFRO, 2021a, n.p.), o que também foi notado em relação à ausência da discussão com atores interessados.

Em suma, a partir das informações discutidas durante este capítulo, podem-se tecer algumas análises sobre a atuação das diferentes entidades no campo de disputa da agenda do ProUni.

As mudanças na política do ProUni, que foram realizadas principalmente durante o governo Bolsonaro, instituídas na Medida Provisória nº 1.075/2021 e convertidas na Lei nº 13.450/2022, apresentaram um processo no qual as entidades de classe, e de representação estudantil e de movimentos sociais estabeleceram pautas não vencedoras durante a tramitação e o debate/enfrentamento público. Ainda que não adotem uma postura consensual em relação ao ProUni, suas críticas, em geral, trataram de ser em relação à intensificação da financeirização da educação superior, à subvenção do Estado, e à defesa do repasse de recursos para a educação pública. Sob a ótica do acesso, os movimentos estudantis e de trabalhadores se mobilizaram pela inclusão com maior equidade, preocupados com a permanência dos estudantes, e o

estabelecimento de contrapartidas, como a maior regulação do setor privado, fiscalização, acompanhamento e controle social da educação ofertada.

Analisando as perspectivas das diferentes entidades representativas que são atuantes na arena política do ProUni, nota-se uma questão interessante, que é o fato de que o discurso das entidades representativas do setor privado também defende o ProUni utilizando as concepções de inclusão social e necessidade de ampliar o acesso à educação, com base no PNE. Apesar da expressão inclusão social ser a mesma, a Medida Provisória posta pelo governo Bolsonaro foi considerada inclusiva por essas entidades, ao contrário da visão das entidades dos movimentos sociais. Para o setor privado, há uma preocupação com a inclusão social e aumento do acesso, desde que isso não represente maiores custos ou controle exacerbado às suas instituições. Apesar de defender uma visão de livre mercado, em todas as oportunidades que tiveram, buscaram ampliar ainda mais seus benefícios fiscais, levando o custo de suas operações para o Estado.

Na tramitação de propostas relacionadas ao ProUni, em especial à que tange à mudança do público-alvo da política, possivelmente devido à reconfiguração do Congresso Nacional desde as eleições de 2018, em que o Presidente formou um bloco de sustentação da sua campanha, os partidos de oposição não encontraram tanta força para impor suas emendas ou impedir a aprovação da lei que modificou de forma mais contundente o ProUni. As entidades do setor privado, por outro lado, se organizaram intensamente nos espaços do Poder Executivo e Legislativo, exercendo influência nas emendas (por meio de parlamentares considerados dos mais influentes no Congresso Nacional), considerando que ocorreram vitórias a seu favor, como também as observadas nas propostas sobre a Reforma Tributária e da PEC Emergencial. Ainda, atuaram por meio de outras formas de ação política, como iniciativas de movimentos para mobilizar a opinião pública e de alianças intersetoriais, conjugando novas formas de ação política e novos atores e redes que influenciaram as arenas de discussão (BALL, 2019).

O governo de Bolsonaro, na forma do Presidente e de seus Ministros da Educação, replicou muitas diretrizes já conhecidas propostas por organismos internacionais, o que vem ocorrendo há décadas na arena de discussão da educação superior, tanto nacionalmente quanto globalmente (BALL, 2008). Nesse sentido, encontram-se principalmente os ecos das recomendações do Banco Mundial, como a priorização da educação básica, a noção de que o país já investe em demasia na educação superior pública, a possibilidade de instituição de *vouchers* no setor educacional, entre outros aspectos. Nessa esteira, há uma perspectiva muito convergente (ainda que não totalmente racional ou linear, conforme observado anteriormente) entre as justificativas governamentais e as do setor privado para as mudanças no ProUni, pela

ótica da crise gerada pela pandemia, o aumento da inadimplência, da evasão escolar e da ociosidade de vagas.

Ocorreu um intenso diálogo, traduzido em reuniões, encontros e até mesmo solicitação de estudos e avaliações, do Governo Federal para com essas entidades, que resultou na apropriação de seus discursos e justificativas. Nesse processo, em que se discutiram várias vezes os desafios para a política do ProUni, apenas algumas vozes foram ouvidas, destacando-se a ausência de diálogo com representantes de entidades da sociedade civil, dos estudantes secundaristas e de trabalhadores da educação privada.

Conforme verificado na análise dos dados apresentados no início deste capítulo, a ociosidade de vagas no ProUni começou a crescer antes mesmo da pandemia, a partir de 2017. Contudo, atingiu seu nível recorde em 2021, durante o governo de Bolsonaro, em conjunto com o crescimento observado na oferta de bolsas parciais, em detrimento das bolsas integrais. Considerando as possíveis influências de eventos externos e fatores exógenos, conforme apontaram Ball (2019), Menicucci (2018) e Kingdon (1984), aparentemente a situação ocasionada pela pandemia de Covid-19, em que pesem seus efeitos deletérios, também pode ter sido utilizada como uma janela de oportunidades para as IES, no sentido de convergência de interesses com o governo, no caso da proposição urgente de ampliação do público-alvo do ProUni.

5. A AGENDA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO: ANÁLISE DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)

Assim como no capítulo anterior, dedicado à análise da política do Programa Universidade para Todos (ProUni), será apresentado o aprofundamento em torno da investigação do Contexto de Influência do Fies, ou seja, as pautas prioritárias, manifestações ou posicionamentos dos atores influentes nesse processo, bem como questões ligadas aos interesses, disputas e estratégias.

A seleção da política do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) traz diferenciais ao ser discutida, pois, ao contrário do que ocorreu com o ProUni, cujas mudanças efetivas na agenda foram mais perceptíveis durante o governo Bolsonaro, no caso do Fies, as mudanças perpassam as duas gestões governamentais em diversos momentos, conforme observado no Capítulo 3, que indicou a existência de diversos atos normativos instituídos em torno de modificações no financiamento estudantil.

Será sintetizado, primeiramente, o histórico da política do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), incluindo as principais alterações legislativas realizadas, com foco nas mudanças geradas durante os governos Temer e Bolsonaro. Em seguida, serão apresentados os dados quantitativos sobre a operacionalização do Fundo, como o número de contratos firmados em série histórica, a participação do programa em relação aos matriculados na educação superior, e seus impactos financeiros e orçamentários para a União e entre os beneficiários.

Na terceira parte, serão analisados qualitativamente os elementos relativos à política do Fies durante a agenda dos governos de Temer e Bolsonaro, a partir do posicionamento dos principais atores e forças políticas relevantes nas arenas de discussão, como audiências públicas e reuniões governamentais.

O Fies é um programa oficialmente criado em 1999, instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.827-1, que veio substituir o Programa de Crédito Educativo (PCE-CREDUC) criado em agosto de 1976. Posteriormente, foi regido pela Lei nº 10.260/2001, com o objetivo de estabelecer o financiamento das mensalidades de cursos de graduação em instituições de educação superior não gratuitas e com avaliação positiva.

A trajetória do Fies¹¹⁸ pode ser dividida em quatro fases distintas. A primeira, de 1999 até 2010, constituiu em uma expansão moderada dos contratos firmados; na segunda fase, de 2010 até 2014, em que diversos critérios de oferta mudaram, foi gerada uma forte expansão dos

¹¹⁸ Detalhes sobre a criação do Fies e as alterações durante os governos Lula e Dilma já foram apresentados no Capítulo 2 desta tese.

beneficiários, em especial no ano de 2014¹¹⁹; a terceira fase, de 2015 a 2017, foi um período de nova reformulação do programa, com ajustes na contabilidade, compartilhamento do financiamento com instituições privadas (que era, antes, somente restrito à União); restrições do público alvo, aumento da taxa de juros e redução do patamar de financiamentos. Por fim, a última fase de mudanças mais intensivas pode ser considerada a partir de 2018, com um novo redesenho do programa, então chamado de Novo Fies, com segmentação das modalidades de crédito de acordo com a renda e regiões dos candidatos, e novas fontes de recursos públicos e privados (cujo financiamento privado começou a se chamar P-Fies).

Durante os governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro ocorreram novas modificações no programa, englobadas nas chamadas terceira e quarta fase do Fies, objetivando novas restrições nas condições de oferta de financiamentos e de contratos com os as instituições financeiras, o que será detalhado na seção a seguir.

5.1. Análise do Contexto de Produção de Texto da política do Fies

Em termos de operacionalização do Fundo de Financiamento Estudantil, foi possível observar que as modificações relacionadas à política foram instituídas tanto no governo de Temer, quanto no de Bolsonaro, embora de forma mais intensiva no primeiro. Diferentemente da avaliação política do ProUni vista na seção anterior, cujo programa foi, em muitos momentos, observado como uma política eficiente e que deveria ser continuada sem grandes restrições na oferta, no caso do Fies a avaliação era muito distinta: havia se tornado um programa bastante oneroso aos cofres públicos, face ao desenho da política, que utilizava recursos do Tesouro Nacional para financiamento dos contratos estudantis com as instituições privadas.

Partindo dessas premissas, ainda em julho de 2016, quando Michel Temer era presidente interino em meio ao processo de *impeachment*, uma das primeiras mudanças foi a instituição da Medida Provisória n° 741/2016, que posteriormente se converteu na Lei n° 13.366, de dezembro de 2016, alterando a lei original do Fies.

¹¹⁹ Aspectos já observados no Capítulo 2 desta tese, que engloba os Governos Lula e Dilma.

5.1.1. Medida Provisória nº 741/2016 e Lei nº 13.366/2016

A Medida Provisória nº 741, de 14 de julho de 2016, possuiu o principal objetivo de atribuir às IES responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo. A partir da Exposição de Motivos Interministerial nº 70/2016/MEC/MP/MF, o Governo Federal indicou, à época, que “sob uma perspectiva de construção de um novo e futuro modelo para o FIES, pretende-se o aperfeiçoamento [...] a partir de uma maior participação das instituições de ensino beneficiadas no que tange ao compartilhamento do custeio do programa e ao relacionamento com os agentes financeiros” (BRASIL, 2016c, p.1).

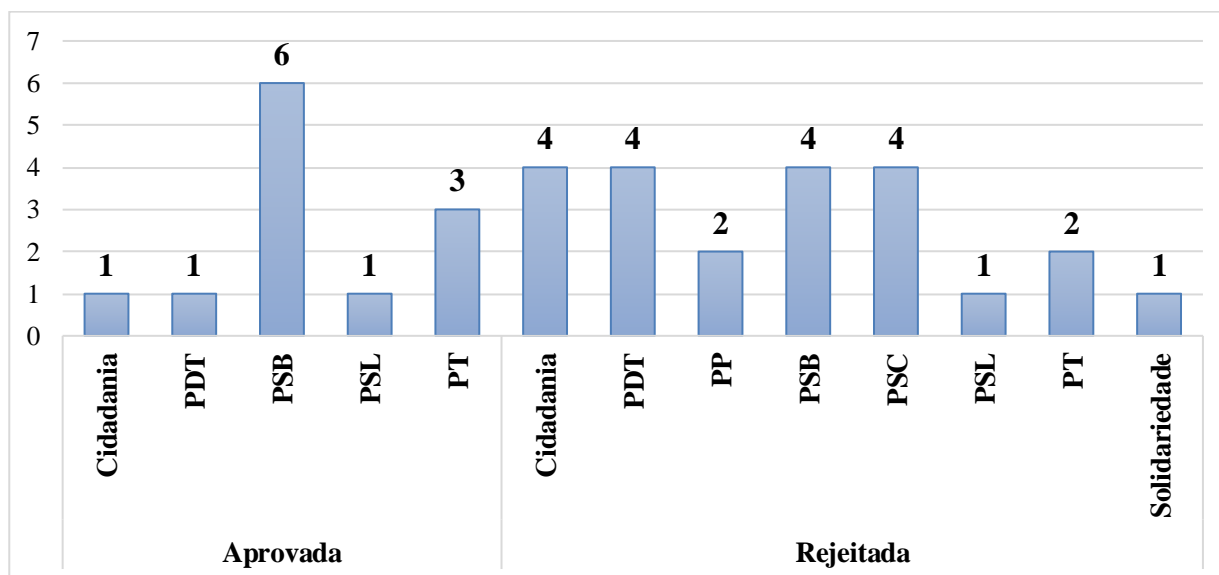
Nota-se que a Medida Provisória inicialmente propunha apenas uma única alteração na lei originária do Fies: a inclusão de um parágrafo com a disposição de prever que as IES aderentes ao Fundo iriam custear parcialmente a remuneração aos agentes financeiros (BRASIL, 2016c, Art. 2º, § 6º), passando a remunerá-los mensalmente em 2% do valor dos encargos educacionais liberados, antes direcionados pelo Tesouro Nacional. As estimativas governamentais indicavam que a economia de recursos públicos gerada, para a época, seria de R\$ 400 milhões (BRASIL, 2016d).

Contudo, na tramitação que ocorreu nas casas legislativas entre julho a dezembro de 2016, foi observada a adição de muitos outros trechos à matéria legislativa original, constituindo um lócus de discussão e negociação da política. Os relatores foram o Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), e posteriormente o Senador Ataídes Oliveira (PSDB-TO). A MP recebeu 34 emendas, boa parte delas acolhidas parcialmente (12) buscando assegurar que o custo dos repasses não fosse transferido aos alunos das instituições de ensino, propondo algum tipo de penalidade na ocorrência dessa situação (BRASIL, 2016e), sendo que uma redação que veda a transferência desses repasses foi incluída no Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 32/2016.

Tais emendas partiram de partidos considerados, naquele momento, de oposição ao governo de Michel Temer, como as oriundas de Deputados do PSB e do PT¹²⁰.

¹²⁰ Deputado Federal Alfredo Kaefer (PSL/PR), Deputado Federal André Figueiredo (PDT/CE), Deputado Federal Danilo Cabral (PSB/PE), Deputado Federal Heitor Schuch (PSB/RS), Deputado Federal João Fernando Coutinho (PSB/PE), Deputado Federal Paulo Foletto (PSB/ES), Deputado Federal Severino Ninho (PSB/PE), Senador Cristovam Buarque (CIDADANIA/DF), Senador José Pimentel (PT/CE), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Romário (PSB/RJ), Senadora Fátima Bezerra (PT/RN).

Gráfico 22 – Emendas parlamentares propostas na tramitação da Medida Provisória n° 741/2016, no Congresso Nacional, por situação e partido político. Brasil, 2016



Fonte: Senado Federal, Congresso Nacional.
Elaboração própria.

Outras cinco emendas, dos Deputados Gerônimo Goergen (PP-RS), João Coutinho (PSB-PE), Heitor Schuch (PSB-RS), Senadores Romário (PSB-RJ) e Paulo Paim (PT-RS) buscaram permitir que fossem utilizados recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para custear os recursos do financiamento estudantil, porém, não foram acolhidas no texto final.

Outros acréscimos propostos, que entraram na redação final da lei, foram: o retorno da possibilidade de que os estudantes do ProUni, com bolsa parcial, sejam beneficiários do Fies; e elevação dos aportes da União ao Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies); entre outras (BRASIL, 2016f).

No tocante ao financiamento estudantil, além de medidas relacionadas ao provisionamento de recursos orçamentários¹²¹, as mudanças realizadas a partir da promulgação da Lei n° 13.366 resultaram, de fato, na proposta inicial do governo em atribuir às IES a responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores, além de outras questões como a vedação da concessão de financiamento a estudantes beneficiários com situação de inadimplência, buscando meios de superar o ônus fiscal gerado ao longo dos anos pela política (conforme será visto mais adiante, na seção que aborda os dados quantitativos do Fies).

¹²¹ Lei n° 13.349/2016 (abertura de créditos suplementares pela União) e Decreto n° 8.942/2016 (integralização de cotas do FGEDUC pela União).

Vale destacar que muitas dessas mudanças foram influenciadas por uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), finalizada em novembro de 2016, solicitada pelo Congresso Nacional a partir de apresentação na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle de um requerimento do Senador Ataídes Oliveira. O relatório apontou como resultados que a expansão do programa ocorreu sem instrumentos prévios de planejamento, ausência de foco na definição do público-alvo, subestimação das despesas orçamentárias, entre outros aspectos, que levaram ao estado de elevados riscos para sustentabilidade do programa (BRASIL, 2016g).

Essas medidas encontraram consonância com o cenário verificado ainda durante o segundo governo de Dilma, em 2015, que medidas de restrição da destinação de recursos ao Fies também foram instituídas, sendo inclusive consideradas como uma importante mudança na regulação das políticas de concessões ao setor privado, que gerou descontentamento entre as associações representativas das instituições de educação superior privada (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018).

5.1.2. Medida Provisória nº 785/2017, convertida na Lei nº 13.530/2017

Frente aos diagnósticos crescentes elaborados entre 2016 e 2017 que constatarem a situação de ônus fiscal do Fies, foi editada a Medida Provisória nº 785, de 06 de julho de 2017, posteriormente transformada na Lei nº 13.530, de 07 de dezembro do mesmo ano, que novamente alterou a lei originária do programa, reformulando drasticamente seu funcionamento a partir dos contratos estabelecidos em 2018, quando passou a ser denominado Novo Fies.

Entre as principais mudanças do texto final, duas das grandes alterações se deram na parte financeira, pela mudança no Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), que a partir de 2018 assumiu, para os novos contratos, função equivalente à do FGEDUC, com participação compartilhada da União e das mantenedoras das instituições de ensino; e na estrutura de governança, pela criação do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), com o objetivo de formulação e planejamento geral da política. A gestão e os recursos foram compartilhados com fundos regionais e constitucionais de desenvolvimento e com instituições financeiras privadas.

O Decreto s/n de 19 de setembro de 2017 instituiu o Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), um Comitê Interministerial (Ministérios da Educação, da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Integração Nacional e da Casa Civil da Presidência da

República¹²²), cujo objetivo é formular a política de financiamento estudantil e supervisionar a execução das operações do Fundo, definir diretrizes e prioridades, critérios de concessão, condições técnicas e operacionais e elaboração do Plano Trienal do Fies. Basicamente, o CG-Fies surgiu para operacionalizar a viabilidade orçamentária e financeira do Fundo, e controlar a inadimplência crescente.

Assim como em 2016, porém de forma muito mais abrangente, as mudanças novamente foram relacionadas ao compartilhamento dos riscos e dos custos, antes concentrados na União (Tesouro Nacional), com outras instituições de ensino e financeiras, como os bancos, além da adesão das IES interessadas, a um fundo de garantia.

Pela ótica dos beneficiários, buscando conter a situação de inadimplência, ocorreu a eliminação da carência do pagamento das parcelas pelo estudante logo após o término do curso (que antes, era de até 18 meses); e a possibilidade de atrelar a amortização da dívida a um desconto realizado pelo empregador na folha de pagamento dos estudantes que terminaram o curso e conseguiram se empregar formalmente. Além disso, as IES, que devem obrigatoriamente contribuir para o Fundo Garantidor (FG-Fies), deveriam também realizar aportes proporcionais às suas taxas de inadimplência.

Pela ótica da oferta, o Fies foi desdobrado em três modalidades:

- 1) Fies 1: considerada sucessora do modelo anterior, passando a conceder financiamentos com taxas de juros reais zeradas, para estudantes com renda *per capita* de até 3 salários-mínimos;
- 2) Fies 2: para estudantes com renda familiar *per capita* de até 5 salários-mínimos, com taxas de juros de até 3% ao ano, operacionalizadas por instrumentos regionais, como fundos constitucionais e de desenvolvimento¹²³ e bancos privados, cujos recursos de crédito foram direcionados para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- 3) Fies 3, ou P-Fies: oferta para estudantes com renda familiar *per capita* de até 5 salários-mínimos, cujos contratos são geridos por bancos privados e os recursos, oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), abertos para estudantes de todo o país.

¹²² Em 2018 os Decretos nº 9.304 e 9.305 alteraram a composição do CG-Fies, para incluir os representantes do Ministério da Integração Nacional.

¹²³ Fundos de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA); Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

O Comitê Gestor do Fies (CG-Fies) passou a deliberar também sobre o limite de reajuste dos valores contratados e dos valores praticados no âmbito do programa, buscando regular, por exemplo, valores de mensalidades praticados de forma diferente em uma mesma instituição para alunos do Fies e não-Fies.

5.1.2.1. A tramitação da Medida Provisória nº 785/2017: lócus de discussão da política

A Medida Provisória nº 785/2017, que trouxe grandes alterações ao Fies, foi ensejada inicialmente a partir dos resultados de um Grupo de Trabalho (GT) composto pelo MEC, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pela então Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) e pela Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), do então Ministério da Fazenda (MF) e por representantes do setor privado, além de duas consultorias em momentos distintos: *McKinsey & Company* (elaboração de diagnóstico, contratada pelas instituições de educação superior privadas) e Falconi Consultores (elaboração de propostas, contratada pelo MEC) (BRASIL, 2017e; NEVES, 2020).

Abrindo um parênteses, a consultoria contratada pelo setor privado, *McKinsey & Company*, é considerado um *player* global muito importante no cenário de governança das políticas de educação, caracterizada pelos interesses na educação-mercadoria (venda de serviços educacionais) e na mercadoria-educação (SOUZA, 2020). Conforme já apontado por Ball (2019) e Robertson (2012), faz parte de uma rede de instituições, ou indústria emergente de serviços da educação, que cada vez mais age de forma global, parte de um movimento de:

[...] rápido crescimento de atores privados, de fundações, empresas especializadas em PPPs, empresas de consultoria global, bancos, consultores locais, *think-tanks*, *websites* direcionados, equipes de rápido retorno e escritórios de advocacia especializados, que cada vez mais atuam como fontes de autoridade voltadas para o mercado [...] uma indústria emergente de serviços da educação, que inclui um número crescente de consultores da educação operando globalmente, organizações de administração educacional, bem como fundações educacionais e filantrópicas engajadas em moldar políticas e práticas na educação (ROBERTSON, 2012, p. 15).

Há um grupo dessas empresas poderosas e influentes, que controla quase metade do mercado mundial de consultoria administrativa e que atuam com expressivos portfólios na área educacional (ROBERTSON, 2012; SOUZA 2020), entre elas, *KPMG*, *PricewaterhouseCoopers*, *Deloitte and Touche*, *Grant Thornton*, *Ernst & Young*, *McKinsey*, *Hay Group*. No Brasil, a consultoria possui um longo histórico de atuação, como exemplificado por Souza (2020) nos casos de consultoria prestadas para: Secretaria de Estado da Educação de

Minas Gerais (SEE-MG), no âmbito do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP) desenvolvido no período de governo Aécio Neves (2003-2010); Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP), no programa Educação – Compromisso de São Paulo (2011); e para a Universidade de São Paulo (USP), no projeto denominado USP do Futuro, entre 2016 e 2017.

A Falconi Consultores, uma empresa de consultoria local brasileira, que também pode ser localizada nessa complexa rede de instituições, foi contratada pela esfera governamental. A Falconi Educação, braço da Falconi Consultores, atua na gestão de instituições públicas e privadas, tanto na educação básica, quanto na educação superior, em torno de formulação de metas, intervenção e avaliação diagnóstica, e foi contratada por parcerias público-privadas, com projetos realizados ou em curso em diversos estados, como Ceará, Pernambuco, Sergipe, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Em suas atuações, destaca-se a disseminação da lógica empresarial e do gerencialismo, tais como modelos de avaliação padronizada e de políticas focadas em aumentar o desempenho de estudantes em resultados de avaliação, além de gestão financeira dos recursos educacionais (SILVA, 2016; SILVA, 2018).

Voltando ao Grupo de Trabalho do Fies, este funcionou entre setembro de 2016 e maio de 2017, para avaliar a operacionalização do Fies, seus riscos e sustentabilidade financeira. O GT avaliou, ao final, que os principais problemas na política eram: a) o risco de crédito, como a concentração dos recursos na União e subestimação da inadimplência; b) o subsídio implícito, gerado nas operações de financiamento¹²⁴; e c) a governança da política (ausência de planejamento fiscal nas futuras ofertas de vagas), o que demandou a sugestão de diversas mudanças apresentadas no relatório Diagnóstico Fies: ausência de sustentabilidade fiscal e suas causas (BRASIL, 2017f).

Por parte do Governo Federal, a Exposição de Motivos Interministerial nº 00037/2017 MEC/MF/MI/MP partiu de uma justificativa, tomando como base a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de que o Fies era considerado uma política importante de promoção do acesso à educação superior, para redução das desigualdades sociais, inclusão social de estudantes de baixa renda e em condição de vulnerabilidade socioeconômica, em que “é inquestionável a importância do financiamento estudantil como indutor de políticas para

¹²⁴ Entende-se por subsídio implícito o diferencial entre o custo operacional da dívida pública e o custo das taxas de juros do Fies aos cofres públicos, ou seja, a diferença entre a taxa paga na emissão dos títulos públicos para custear o Fies (na forma de CFT-Es) e respectiva taxa de juros do Fies, cuja diferença, que não é paga pelos estudantes beneficiários, que acaba possuindo impacto direto sobre o endividamento público (NASCIMENTO; LONGO, 2016; NEVES, 2020).

ampliação do acesso ao ensino superior ao custear o curso para aqueles que não conseguem acesso ao mercado de crédito estudantil” (BRASIL, 2017g, p. 1).

Contudo, seria necessário garantir sua sustentabilidade financeira e governança da política. A avaliação é muito próxima daquelas relatadas pela auditoria do TCU, realizada no final de 2016. Além disso, o programa não teria sido eficaz para cumprir, por exemplo, as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) de elevação de matriculados na educação superior, uma vez que teria ocorrido um efeito chamado *crowding out*¹²⁵, pois o Fies estava financiando alunos que já cursavam ou cursariam a graduação superior, e não exatamente contribuindo para o aumento de matrículas geral nesse nível de ensino (BRASIL, 2017g)¹²⁶.

A Medida Provisória nº 785¹²⁷, a partir de sua publicação em julho de 2017, teve como relator o Deputado Alex Canziani (PTB-PR). A partir dela, foi estabelecido um grande lócus de discussão dos atores relacionados ao Fies, recebendo 278 emendas parlamentares, além de terem sido abertas oficinas de consulta pública para participação da sociedade interessada. Somado a isso, ocorreram cinco Audiências Públicas, cujo objetivo declarado era de ouvir estudantes beneficiários, representantes governamentais, do mercado financeiro e outros especialistas convidados (BRASIL, 2017h).

As audiências foram temáticas, ou seja, cada uma reuniu um segmento (especialistas, representantes de IES e mantenedoras, do mercado financeiro e dos estudantes). As duas primeiras ocorreram em agosto, e da terceira à quinta, em setembro de 2017.

Vale destacar, aqui, algumas das manifestações dos convidados dessas audiências públicas, considerando que se trata de uma ampla gama de atores sociais relevantes para a disputa do Fies. Deve-se notar, no Quadro 10, que havia entre os que compareceram seis representantes governamentais, oito representantes do setor privado (mantenedoras e bancos), três representantes da sociedade civil ligados a movimentos sociais de estudantes e trabalhadores, e três representantes especialistas/consultores.

¹²⁵ O termo denominado de *crowding-out*, de acordo com Nascimento e Longo (2016) e Neves (2020) consiste na situação em que uma política, no caso o Fies, é conduzida de tal forma que acaba incentivando a participação de estudantes que já cursariam a educação superior (ou seja, poderiam pagar pelos seus estudos), mas que contratam o Fies por ser uma opção mais vantajosa, seja pela taxa de juros ou pela facilidade de pagamento.

¹²⁶ “[...] o número de financiamentos concedidos pelo FIES ultrapassou o total de novas matrículas no segmento privado, o que significa que parte dos alunos já matriculados em IES privadas passou a ser financiada pelo programa [...] ou seja, o excessivo crescimento dos financiamentos retirou estudantes que poderiam ter acesso a outras fontes de financiamento para serem financiados pelo Governo Federal. Resultado disso é que atualmente há mais alunos no FIES que nas universidades públicas do país” (Exposição de Motivos Interministerial nº 00037/2017). (BRASIL, 2017g, p. 2).

¹²⁷ A Medida Provisória também tratava de outros temas além do Fies, como mudanças relacionadas a IFES e ao Proies, que não serão aqui abordadas.

Quadro 10 – Convidados das Audiências Públicas na Comissão Mista que debateu a Medida Provisória nº 785/2017

Instituição	Representante
Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior No Estado de São Paulo (SEMESP)	José Roberto Covac
Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES)	Sólon Caldas
Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP)	Elizabeth Guedes
Campanha Nacional pelo Direito à Educação	Catarina de Almeida
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)	Gilmar Soares Ferreira
Associação Brasileira de Estágios (ABRES)	Seme Arone Júnior
Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN)	Jorge de Jesus Bernardo
UFV, ex-Secretário Executivo MEC e ex-presidente do INEP	Luiz Cláudio Costa
Falconi Consultores de Resultado	Wilson Risolia Rodrigues
União Nacional dos Estudantes (UNE)	Bruna Brelaz
Secretário-Executivo do Ministério da Integração Nacional	Mário Ramos Ribeiro
Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN)	Rafael Baldi
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Carlos Alberto Viana Costa
Ideal Invest	Carlos Furlan
Quero Educação	Bernardo de Pádua
Secretário Executivo Adjunto do MEC	Felipe Sartori Sigollo
Subsecretário de Governança Fiscal e Regulação de Loteria do Ministério da Fazenda	Alexandre Manoel Ângelo da Silva
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)	Paulo Roberto Corbucci
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Pedro Antonio Estrella Pedrosa
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	Arnaldo Barbosa de Lima Junior

Fonte: Senado Federal (BRASIL, 2017i).

Elaboração própria.

Na primeira audiência, em agosto de 2017, considerada temática do setor privado, a representação do SEMESP criticou alguns aspectos da Medida Provisória, em relação ao baixo volume de vagas ofertadas, possuindo como justificativas as demandas nacionais de acesso à educação superior e atingimento das metas do PNE. Como pleitos, indicaram: a instituição de novas fontes de receitas, como o uso do FGTS ou de recursos do Sistema S; de empréstimos compulsórios dos bancos; de sistemas de financiamentos pelas próprias IES; e melhorar o sistema de critérios de elegibilidade pela renda dos estudantes; além de serem contra a regulação das anuidades escolares (BRASIL, 2017j).

A representação da ANUP indicou os potenciais benefícios da formação superior para a produtividade do país e para a educação, e que “países desenvolvidos com grande penetração de financiamento estudantil têm em comum *funding* público, perdas concentradas no governo,

subsídio da taxa de juros e incentivos para carreiras estratégicas” (BRASIL, 2017j, 2017l, n.p.), justificando que nos países referidos não havia divisão de risco com as IES; e que o setor privado, entre outras questões, poderia ter a opção de ter mais poder de decisão na escolha dos alunos beneficiários. Apesar da entidade ter participado no Grupo de Trabalho do Diagnóstico Fies, com o MEC e o MF, consideravam que na Medida Provisória houve um “afastamento gradual do espírito inicial do nosso trabalho” (BRASIL, 2017j, 2017l, n.p.).

Havia propostas em comum com o SEMESP, e outras como: a inclusão de cursos em EaD no programa; a manutenção do FNDE como agente operador; o desconto do pagamento do Fies na fonte de renda dos estudantes, inclusive, proporcional ao nível dos rendimentos auferidos; a possibilidade de um sistema de parcelas crescentes no financiamento; a flexibilidade de renegociação direta com os alunos; e a cobrança imediata de alunos que evadem o curso. Embora não tenha sido rechaçada a ideia de que o risco e, até mesmo, as contribuições financeiras sejam compartilhadas com as IES, contudo, demandaram a contrapartida de desonerações fiscais, e maior interferência nos processos de concessão e dos critérios do financiamento, principalmente na apuração dos riscos e da inadimplência.

A ABMES criticou a Medida Provisória por atender às necessidades fiscais do governo (pela redução da participação nos financiamentos) e por abandonar o caráter social do programa, defendendo que este deveria financiar 100% das mensalidades. A CONFENEN posicionou-se indicando que a MP não atendia aos alunos, às mantenedoras, nem ao próprio governo e ao país, relegando questões da política às instituições de ensino e agentes financeiros, o que iria em sentido contrário à necessidade de expansão do acesso. Por fim, ainda na ótica do setor privado, o representante da ABRES trouxe uma defesa da expansão do acesso à educação superior, como um dos motivadores da redução de desemprego entre os jovens. E que o custo das empresas para promover qualificações e treinamentos é alto, por isso, seriam necessárias mais políticas como o Fies.

Pela ótica da representação dos(as) trabalhadores(as), a CNTE reforçou que já estavam em curso “estratégias delineadas pela sociedade brasileira em duas grandes conferências nacionais de educação” (BRASIL, 2017j, n.p.), que resultaram por exemplo na Meta 12 do PNE, pela qual deve-se dar a expansão da educação superior, preferencialmente nas universidades públicas. Também foram ressaltadas as estratégias: 12.5, sobre ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil para reduzir desigualdades étnico-raciais, de pessoas com deficiência e egressos de escolas públicas; 12.6, para expandir o financiamento estudantil dispensando a exigência de fiador; a concessão de bolsas e financiamentos em instituições e cursos avaliados pelo MEC; e também, o direcionamento do Fies para a formação

de professores da educação básica, inclusive, com amortização do saldo devedor no caso de exercício docente; e a expansão do Fies para a pós-graduação *stricto sensu*. O posicionamento geral da CNTE foi de que a MP não abarcava de forma plena tais dimensões do PNE, de forma a avançar no asseguramento do direito à educação no Brasil. Além disso, a MP restringia ainda mais esse direito, na diminuição do tempo de carência e na burocratização gerada pela alocação em fundos constitucionais regionais.

A representação da Campanha Nacional pelo Direito a Educação, que é uma associação criada em 1999, conjugando diversas organizações da sociedade civil, com foco em pautas relacionadas à defesa da promoção do direito a educação, marcou o posicionamento, especialmente, em defesa da educação pública. A discussão em torno do Fies passou pela reflexão de que as medidas observadas ainda eram paliativas, uma vez que não enfrentavam o principal problema relacionado à política: a sua sustentabilidade orçamentária, aliada à oferta de cursos com qualidade e empregabilidade. Seria necessária a discussão, em algum momento, da política de subsídios ou de um projeto de longo prazo relacionado à regulação da educação superior e expansão da rede pública, principalmente a federal (BRASIL, 2017m).

Na segunda Audiência Pública, também em agosto de 2017, com a temática de consulta a especialistas, participaram Luiz Cláudio Costa (professor da Universidade Federal de Viçosa, ex-Ministro interino, ex-Secretário Executivo do MEC e ex-presidente do INEP) e Wilson Risolia Rodrigues, Diretor Presidente da Falconi Consultores de Resultado. O representante que fez parte da gestão governamental posicionou-se indicando que o Fies precisava priorizar os beneficiários, sendo uma política importante para conter a evasão na graduação; e manifestou-se contra a retirada total da carência logo após a conclusão dos estudos, pois o Fies muitas vezes seria confundido com uma bolsa de estudos, em vez de um financiamento. A política poderia ajudar a induzir a qualidade na rede privada, priorizando cursos e IES mais bem avaliados, e que seria necessário regular, tanto pela ótica da qualidade, quanto da precificação, de modo a evitar que IES cobrem mensalidades e encargos diferentes a partir da concessão do Fies (BRASIL, 2017n).

O representante da Falconi Consultores de Resultado, consultoria que foi contratada pelo MEC para elaboração das propostas da Medida Provisória, focou na questão do ônus fiscal passado e futuro gerado pela política, cuja fala, de maneira geral, defendeu a MP por ser um mecanismo de garantia de sustentabilidade a longo prazo, pela diversidade orçamentária que une recursos da União e fundos públicos regionalizados. Ainda, defendeu a vinculação do financiamento à renda, no caso de estudantes que se conseguem se empregar após formados.

No início de setembro, foi realizada a 3ª Audiência Pública, com participação de Bruna Brelaz, da União Nacional dos Estudantes (UNE)¹²⁸. O Fies foi considerado como um programa que “garantiu o acesso massivo de estudantes à universidade, em conjunto com o ProUni, ainda que não deva substituir a expansão da rede pública” (BRASIL, 2017o, n.p.). No entanto, o entendimento era de que o programa precisava passar por regulamentação, em função de contradições que prejudicariam o estudante, como por exemplo, o crescimento indiscriminado de mensalidades nas IES privadas, que poderia aumentar com o compartilhamento dos riscos da inadimplência (BRASIL, 2017o).

A manifestação foi majoritariamente contra às disposições da MP, como a diminuição do prazo de carência, sob a justificativa de que a estruturação da vida profissional do estudante nem sempre se dá automaticamente à sua conclusão da graduação, e ainda mais, em um período em que o país atravessava uma crise econômica. Deveria-se considerar, por exemplo, “a limitação [...] do desconto em folha, que não possibilita que o estudante que não esteja empregado formalmente inicie o pagamento de financiamento” (BRASIL, 2017o, n.p.), o que vale destacar, era uma proposta diretamente oposta aos pleitos apresentados pelas IES particulares e por um dos consultores, da Falconi, justamente a consultoria contratada pelo MEC. Entre outros aspectos, foi criticada a ausência de limitação das taxas de juros na modalidade P-Fies, a limitada oferta de vagas, e a ausência de representação dos estudantes no Comitê Gestor do Fies (que é composto somente por representantes governamentais).

A UNE também se posicionou a favor de maiores instrumentos de regulação da educação superior privada, citando que apoiava a criação de uma autarquia para realizar a fiscalização das IES públicas e privadas, com vistas a promover a qualidade do ensino, o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes).

A quarta Audiência Pública reuniu representantes relacionados ao financiamento, de fundos públicos e bancos privados; os representantes do Ministério da Integração Nacional e do Departamento de Operações Indiretas do BNDES (uma vez que uma das mudanças na legislação se deu pela inclusão de fundos constitucionais e dos fundos de desenvolvimento, que estão nessa alçada), além do setor financeiro (pois foi instituída a possibilidade de financiamento em bancos privados no Fies 3), com o representante da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). As discussões consideravam que o financiamento estudantil é importante para o desenvolvimento do país, apoiando iniciativas de revisão do modelo de financiamento, em que alguns pontos de atenção estavam no controle da inadimplência do

¹²⁸ A União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) também foi convidada, mas não pôde comparecer (BRASIL, 2017o).

programa; o compartilhamento de recursos; e o enquadramento da elegibilidade dos estudantes, como uma condicionante para que as instituições financeiras e os fundos constitucionais e regionais pudessem ofertar os financiamentos (BRASIL, 2017p).

O diretor-executivo da Ideal Invest, empresa do ramo educacional que atua com financiamentos estudantis privados desde 2006, pontuou que sua carteira de crédito universitário do país era a maior, junto com a do Fies¹²⁹. Na ocasião, indicou que o financiamento estudantil somente poderia avançar na união de esforços entre as iniciativas público e privada. No mesmo segmento de financiadores privados, o representante da *startup* de tecnologia, também uma *edtech*, Quero Educação (responsável pelo *website* Quero Bolsa) apresentou sua experiência como empresa que criou uma plataforma digital, operando via *marketplace*¹³⁰ em que é possível comparar a oferta de cursos superiores em instituições diversas. A empresa atua negociando bolsas de estudo com IES parceiras, “que têm demanda por preencher suas vagas ociosas e estão dispostas a dar desconto nas mensalidades para os alunos que se matriculam pela nossa plataforma” (BRASIL, 2017p, n.p.).

Na visão da Ideal Invest, a MP era em sua maior parte benéfica para a política pública, cabendo sugestões em relação à falta de regulação dos preços das mensalidades e descontos cobrados em IES de alunos com e sem Fies¹³¹, sendo uma das alternativas conceder cartas de financiamento ao próprio aluno, para que possa negociar livremente os cursos e IES, aludindo a um mecanismo que poderia ser intermediado pela própria empresa.

Por fim, ainda em setembro de 2017, ocorreu a quinta e última Audiência Pública com convidados, com participação de representantes governamentais do FNDE, Ministério da Fazenda, IPEA, MEC e MPOG. Da perspectiva do representante do MEC, o Secretário Executivo Adjunto Felipe Sigollo, a MP foi considerada como possibilidade de resgatar a sustentabilidade do programa, e suprir os questionamentos do TCU, dando ênfase à criação do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies) como um dos principais aperfeiçoamentos em termos de gestão e governança. Evidentemente, os representantes governamentais foram à defesa das disposições da MP, pois o Ministério da Fazenda possuiu forte atuação na formulação das propostas, manifestando que tais medidas trariam nortes e decisões colegiadas para a política,

¹²⁹ A Ideal Invest oferece o programa de financiamento estudantil PRAVALER (que tem o Itaú Unibanco como um dos sócios de maior participação acionária). Atua junto a instituições educacionais como Anima, Estácio e Ser Educacional. Na audiência, o representante mencionou que um dos maiores apoiadores do início do projeto foi o Banco Mundial, considerando-o como um modelo de financiamento estudantil sustentável.

¹³⁰ A expressão *marketplace* pode ser definida como um espaço virtual onde compradores e vendedores podem estabelecer negócios, principalmente mediante plataformas digitais.

¹³¹ A diferenciação se dá pelo fato de alunos com contratos do Fies realizarem o pagamento do curso somente após sua formação, podendo as IES cobrarem o valor integral e não concederem descontos e outros abatimentos que geralmente são concedidos a alunos sem o Fies.

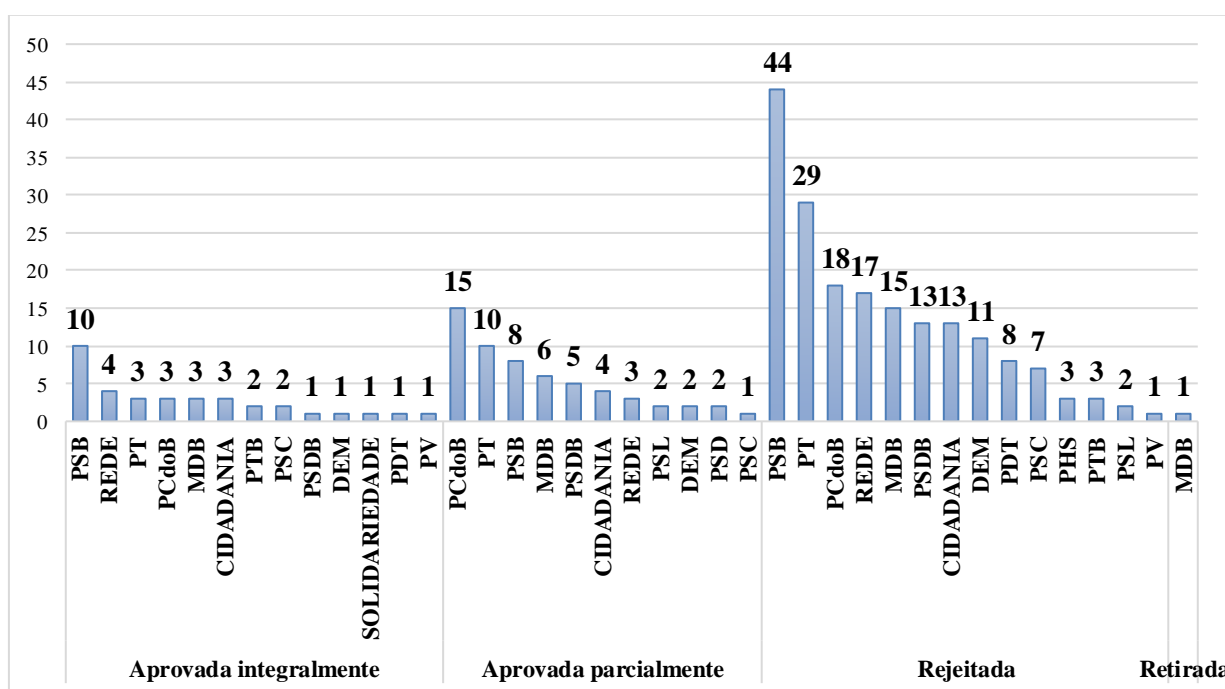
transparência nos valores dos financiamentos, redução da inadimplência e controle dos valores das mensalidades (BRASIL, 2017q).

Com relação ao pesquisador representante do IPEA, Paulo Roberto Corbucci, este ressaltou que ainda havia a necessidade de pensar e intervir de forma sistêmica em termos de financiamento da educação superior no Brasil, uma vez que programas como o Fies e o ProUni são tratados de maneira isolada, gerando problemas na operacionalização da política, como é o caso da seleção do público-alvo do Fies.

Voltando à tramitação da MP 785, entre as idas e vindas nas casas legislativas, das 287 emendas recebidas, 35 foram aprovadas integralmente, 58 aprovadas parcialmente e 184 foram rejeitadas. Destaca-se que o Deputado Federal Danilo Cabral (PSB-PE) é o que mais propôs emendas (28), sendo nove aprovadas parcial ou integralmente. Danilo Cabral atuou como líder e vice-líder do PSB na Câmara dos Deputados, e foi considerado quatro vezes como um dos cem parlamentares mais influentes no Congresso Nacional, segundo levantamento do DIAP (2022).

Outros parlamentares com número elevado de emendas propostas foram os Deputados Aiel Machado (REDE-PR), Átila Lira (PSB-PI), a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) e Senador Cristovam Buarque (CIDADANIA-DF).

Gráfico 23 – Emendas parlamentares propostas na tramitação da MP nº 785/2016, no Congresso Nacional, por situação e partido político. Brasil, 2016



Fonte: Senado Federal, Congresso Nacional.
Elaboração própria.

Seis emendas propuseram o retorno da possibilidade de que os estudantes do ProUni, incluída em legislação anterior do Fies, com bolsa parcial, sejam beneficiários do Fies, por três parlamentares do PCdoB, um do PSB, um do Cidadania e um do PT, quase todos considerados de oposição ao governo, naquele momento. As disposições foram incluídas no PLV que saiu da Comissão Mista.

Destaca-se, por exemplo, 12 emendas que buscaram alterar os critérios dos participantes do Comitê Gestor do Fies, disputando os mais variados interesses (representações de estudantes, trabalhadores, e entidades das mantenedoras da educação superior privada). Contudo, o acolhimento foi parcial, sob a justificativa de que estava prevista a “oitava, sempre que necessária para a tomada de decisão, das instituições de educação superior, dos estudantes e demais segmentos envolvidos” (BRASIL, 2017r, p. 75). Outras onze emendas buscaram limitar o aumento da taxa de juros do Fies, sendo acolhidas também parcialmente, por não poder ter sido estabelecido um teto em todas as modalidades do Programa.

Duas emendas com a possibilidade de utilização dos recursos do FGTS para custear ou amortizar as dívidas, uma demanda historicamente pleiteada pelas entidades representativas do setor privado, entre outros aspectos, haviam sido aprovadas na Comissão Mista, mas foram retiradas do texto final.

Ainda sobre as demandas do setor privado, ocorreram disputas em torno da explicitação na lei sobre as modalidades de cursos abrangidos pelo Fies, como a inclusão de cursos da educação profissional, técnica e tecnológica, e em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva, nos financiamentos, que foi incluída no texto final. Contudo, a explicitação de que podem ser financiados cursos à distância foi excluída do texto final.

Após tramitar na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de Conversão nº 34/2017 foi aprovado também no Senado Federal, na forma do texto encaminhado, passando por adequação redacional. Ocorreram votos contrários dos Senadores Lindbergh Farias (Líder da Bancada do PT / PT-RJ), Lucia Vânia (PSDB) e Fernando Bezerra Coelho (PSB). O texto foi, então, transformado na Lei nº 13.530/2017.

Em síntese, do processo de instituição e tramitação da MP, é possível discutir, entre todas as informações analisadas, que o setor privado foi crítico em muitos pontos ao teor da Medida Provisória; fizeram parte do Grupo de Trabalho que a originou, assim como poderosas empresas de consultoria empresarial no setor educacional, como a *McKinsey* em âmbito global e a *Falconi Consultores* em âmbito nacional, contudo, tais entidades representativas do setor privado indicaram ao longo do processo certa divergência entre os caminhos do GT até a

materialização em torno de um texto legislativo, o que corrobora com uma nova situação de conflito de interesses dentro da política, entre o setor privado e o governo.

Dessa situação, duas reflexões relacionam-se com o referencial teórico: a primeira delas, a ainda presente influência de consultorias internacionais nas políticas educacionais brasileiras, e especificamente o trabalho da consultoria *McKinsey*, apontada também por Ball (2019) como influência global. A segunda questão, refere-se à divergência entre os atores nas arenas de discussão, evidenciando novamente a necessidade de romper com as explicações do processo político por vias racionais, ou idealizadoras do que é esperado (BALL, 1987, 2006). Nesse âmbito, embora o setor tenha sido amplamente beneficiado há anos, propostas que são pleitos históricos referentes à política do Fies por parte dessas instituições e associações privadas, como a utilização de recursos do FGTS para custeio das mensalidades, ou explicitação na lei do Fies sobre a possibilidade de financiar cursos em EaD, foram propostas em emendas parlamentares, mas não chegaram a integrar o texto final.

Novamente, as entidades do setor privado, em sua maioria, adotaram discursos em defesa da necessidade de ampliação da educação superior, do atingimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), em conjunto com a inclusão social, e sempre que houve oportunidade, colocaram como pautas a ampliação de vagas e o subsídio público de 100% das mensalidades do Fies. Assim como na análise do capítulo sobre o ProUni, novamente se observa que tais entidades advogam a favor de maior inclusão social, contudo, ao mesmo tempo defendem propostas como a retirada da carência do pagamento aos estudantes, da vinculação à renda para pagamento do financiamento e até mesmo parcelas crescentes de financiamento.

De outro lado, ainda em relação ao processo legislativo, deve ser destacado que durante a tramitação da Medida Provisória, a ocorrência de cinco audiências públicas, com convidados de áreas diversas, deu a oportunidade de apresentação e diálogo um pouco mais plural entre os representantes de partes interessadas, como do movimento estudantil, do movimento sindical e consultores e pesquisadores.

As entidades de representação dos movimentos sociais de classe, de outro lado, defenderam pautas opostas às das IES privadas e, inclusive, às da consultoria contratada pelo MEC, como a de maior regulação do setor privado e da cobrança de mensalidades, além de serem contra à vinculação da renda do estudante para pagamento dos financiamentos (principalmente, em função do alto desemprego registrado historicamente no país, além da crise econômica e da queda dos rendimentos reais); e, por fim, que as políticas do Fies não se sobreponham à necessidade de expansão e financiamento da educação pública.

5.1.3. Alterações no Fies em função da pandemia de Covid-19

Após um grande salto temporal, em julho de 2019, no governo Jair Bolsonaro, uma primeira medida relacionada ao Fies foi a instituição do Decreto nº 9.910, assinado pelo Presidente e por Paulo Guedes, que alterou a composição do Conselho de Participação do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies (CPFG-Fies), antes presidido pelo Ministério da Fazenda, e agora, pelo Ministério da Economia, com aumento do número de participantes de um, para dois membros do Ministério (BRASIL, 2019)¹³².

No início de 2020, com o advento da pandemia provocada pelo coronavírus (Covid-19), foi ensejada a decretação do estado de calamidade pública nacional, conforme publicação do Decreto Legislativo nº 6, de março de 2020, que teve vigência até 31 de dezembro de 2020.

Como parte das medidas de enfrentamento aos efeitos da crise econômica gerada pela pandemia, foi editada a Lei nº 13.998, de maio de 2020, que permitiu, emergencialmente, a suspensão do pagamento de duas parcelas devidas do financiamento obtido pelo Fies, durante a fase de utilização e de carência do contrato; e de quatro prestações, no caso de contratos em fase de amortização.

Posteriormente, com a perspectiva de que a pandemia não seria tão passageira, a ampliação desses prazos foi editada a partir da Lei nº 14.024, de julho de 2020, cuja proposição originária foi o Projeto de Lei nº 1.079, de março de 2020, de autoria do Deputado Denis Bezerra (PSB-CE), desta vez com objetivo de suspender o pagamento de parcelas por todo o período do estado de calamidade pública.

Durante a tramitação, foram apresentadas 22 emendas ao projeto na Câmara dos Deputados, sendo remetido ao Senado Federal em abril de 2020. Em uma das mudanças entre as casas, o projeto inicial previu um aporte maior da União ao Fundo Garantidor do Fies (elevação de R\$ 3,2 bilhões para R\$ 5,5 bilhões), cujos valores foram reduzidos para R\$ 4,5 bilhões no Senado Federal. Nesse dispositivo também foi indicada a possibilidade de aderir a um Programa Especial de Regularização do Fies, oferecendo redução do valor dos encargos moratórios na liquidação ou parcelamento de dívidas. A Lei ainda previu a possibilidade de abatimento do saldo devedor consolidado para profissionais atuantes na linha de frente do

¹³² Também há o Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo, que passou por alterações em 2019, com o objetivo de orientar a atuação da União nas assembleias de cotistas dos Fundos e indicar sua composição (Decreto nº 9.976/2019). Contudo, o Decreto nº 10.425/2020, que revogou tais normas anteriores, é o único que continua em vigência sobre o assunto.

Sistema Único de Saúde (SUS), no atendimento aos infectados pela Covid-19, como médicos, enfermeiros e de demais profissionais da saúde.

No final de 2020, por meio de norma infralegal (Resolução nº 41/2020 do FNDE/CG-Fies), foi instituída uma mudança no critério de elegibilidade do Fies: estudantes passaram a ter que apresentar nota mínima de 400 pontos na redação do Enem (cujo critério anterior era apenas de não zerar a redação), mantendo os 450 pontos mínimos de desempenho na média das provas gerais. Inicialmente as mudanças valeriam a partir de 2021, e foram adiadas para o início de 2022 (BRASIL, 2020d).

No final de 2021, em dezembro, uma nova alteração de proposição governamental foi estabelecida pela Medida Provisória nº 1.090, editada em 30 de dezembro, posteriormente convertida na Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022. Dessa vez, as disposições estavam relacionadas ao estabelecimento de requisitos e condições para a realização de renegociações de dívidas do Fies, com a possibilidade de obtenção de descontos.

O público-alvo da lei são beneficiários que aderiram ao Fies até o segundo semestre de 2017 (também chamado de Fies Legado pelo Governo Federal, por estar restrito à regras antigas), que possuíssem débitos vencidos e não pagos há mais de 90 dias, podendo obter desconto de até 12% do saldo devedor no pagamento à vista, ou parcelar o débito em até 150 meses (12 anos e meio), recebendo o perdão dos juros e multas. Caso o débito tenha passado de um ano (grupo que constitui a maior parte dos devedores do Fies, conforme será visto mais adiante, na seção que contém os dados estatísticos), os descontos aplicados seriam de até 86,5%. No caso de estudantes de baixa renda, considerando aqueles que estejam cadastrados no CadÚnico ou que tenham recebido Auxílio Emergencial, os descontos seriam maiores, chegando a 92%.

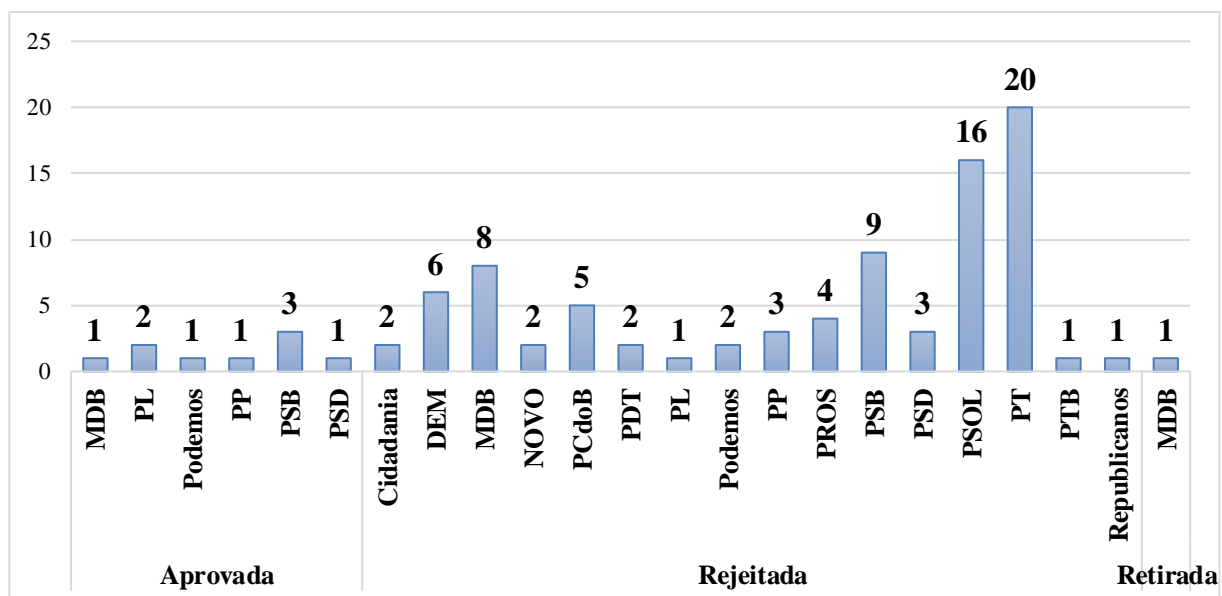
Na Exposição de Motivos Interministerial da MP (EMI nº 00067/2021 MEC/ME), assinada pelos Ministros da Educação e da Economia – Milton Ribeiro e Paulo Guedes –, alguns dos argumentos governamentais residiram na motivação de reduzir os níveis de inadimplência vinculados ao Fies e combater os efeitos da pandemia, cujo valor acumulado das dívidas, segundo projeções do governo, era de R\$ 6,6 bilhões naquele momento (BRASIL, 2021f, 2021g).

Na tramitação da Medida Provisória, cujos relatores foram o Deputado Hugo Motta (Republicanos-PB) na Câmara dos Deputados, e no Senado Federal, o Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), foram apresentadas 95 emendas, sendo 68 de Deputados, e outras 27 oriundas de Senadores, sendo nove incorporadas total ou parcialmente. Desta vez, ao contrário de outros textos em tramitação que geraram atos normativos observados neste estudo,

entre as emendas aprovadas há propostas mais distribuídas entre outros partidos, sendo pelo menos três que, naquele momento, costumavam votar acompanhando a agenda do governo Bolsonaro: PL, PSD, e PP, o que corrobora com o quadro identificado de reorganização da bancada parlamentar após as eleições presidenciais de 2018¹³³.

As emendas rejeitadas tinham, em sua maioria, autoria de partidos considerados naquele momento de oposição ao governo, destacando-se 20 emendas oriundas de parlamentares ligados ao PT, e 16 do PSOL.

Gráfico 24 – Emendas parlamentares propostas na tramitação da MP nº 1.090/2021, no Congresso Nacional, por situação e partido político. Brasil, 2021



Fonte: Senado Federal, Congresso Nacional.
Elaboração própria.

Das nove emendas aprovadas para incorporação integral ou parcial, duas tratavam de aspectos jurídicos, oriundas do Senador Wellington Fagundes (PL-MT), que tratava de aspectos sobre questões jurídicas a respeito da renegociação e dos processos de direito contratual, incluindo custos sob responsabilidade do Fies; e do Senador Nelsinho Trad (PSD-MS), que inclusive atua em prol dos interesses das entidades do setor privado, que tratava de aspectos da extensão de litígios de cobrança dos créditos do Fies que já são tratados no âmbito judicial.

¹³³ Segundo levantamento do DIAP (2022, p. 18), partidos cujos parlamentares lideraram o apoio à agenda do governo Jair Bolsonaro: PP, União, MDB, PSDB, PSD, PL, Republicanos, Novo, PTB, Solidariedade e Patriota, entre outros, reuniam 53% da elite do Congresso Nacional. Já a oposição era liderada por PT, PSB, PDT, PCdo B, PSOL e Rede. Ainda segundo o DIAP, o PL ocupava em 2021 a 7ª posição nos Cabeças do Congresso Nacional, e em 2022 passou a ser a 2ª maior representação da elite do Parlamento, empatado com o PSD.

As emendas do Deputado Hildo Rocha (MDB-MA), e do Deputado Mauro Nazif (PSB-RO) também apresentaram conteúdos mais pontuais, justificadas pelo fato de que a MP excluía a possibilidade de benefício para estudantes com inquérito ou processo judicial a respeito de fraude na concessão de benefício, mesmo sem condenação efetiva. A emenda modifica esse trecho, no sentido de restringir o benefício apenas para estudantes com efetiva condenação judicial por fraude.

A emenda do Deputado Denis Bezerra (PSB-CE) continha uma proposta para que as dívidas dos estudantes possam ser renegociadas a qualquer momento, a pedido do estudante, antes mesmo que o atraso aconteça. Havia possibilidade de estudantes adimplentes também poderem parcelar seus financiamentos, devido aos impactos gerados pela pandemia, concedendo a possibilidade de desconto de 12% do valor principal, paga pagamento à vista.

Outra alteração aceita, também do Deputado Mauro Nazif (PSB-RO) se deu na flexibilização dos requisitos para restabelecimento da dívida do Fies, com todos os acréscimos, em caso de descumprimento do acordo da transação de inadimplemento em três prestações sucessivas ou de cinco alternadas (antes, três prestações sucessivas ou alternadas, apenas), o que pôde conferir ao estudante uma flexibilidade maior no pagamento da dívida.

A emenda aceita parcialmente do Deputado Eduardo da Fonte (PP-PE) indicava a possibilidade de desconto para estudantes adimplentes, estimulando o pagamento das dívidas em dia, além de incluir a possibilidade de que o resultado positivo do Banco Central do Brasil (BCB) fosse incluído como fonte de custeio do bônus para bons pagadores do Fies. Contudo, não foi incorporada no texto final.

A emenda do Deputado Igor Timo (PODEMOS-MG) previa que ficariam suspensos os processos judiciais de execução de cobrança de dívidas relativas ao Fies, devendo-se aplicar, em favor dos executados, os benefícios previstos na nova lei, buscando favorecer estudantes recém-formados que possuíssem processo de cobrança em curso com os descontos da Medida Provisória. Apesar de inicialmente aprovada na Câmara dos Deputados, também não foi incorporada ao texto final.

Por fim, das 85 emendas rejeitadas, destaca-se que 28 delas buscavam garantir a anistia total das dívidas dos estudantes em função da crise gerada pela pandemia, que não foram incorporadas naquele momento. As emendas com esse teor foram apresentadas principalmente por parlamentares do PT (14), PSOL (7), PROS (4), Pcdob (2) e PP (1).

Do processo de tramitação, frente às informações analisadas, é possível observar que diversas medidas requerendo a anistia total ou concessão de mais vantagens de amortização aos estudantes beneficiários foram rejeitadas em primeiro momento, por ter sido consideradas além

dos benefícios já vantajosos concedidos pela MP, além de demandar aumento de gastos públicos e até mesmo levar à situação de insolvência do Fundo, segundo o governo.

A MP foi então sancionada como Lei nº 14.375, em 21 de junho de 2022 (BRASIL, 2022f¹³⁴). Em relação à MP original, podem-se destacar algumas mudanças ocorridas durante a tramitação por Senadores e Deputados, como a ampliação do desconto para estudantes de baixa renda (inscritos no CadÚnico, ou beneficiários do Auxílio Emergencial 2021), que era de 92% inicialmente, para até 99%, ou seja, praticamente anistiando a dívida em alguns casos. Ainda, permite que os estudantes adimplentes também possam parcelar suas dívidas de financiamento, com desconto de 12% sobre o principal, assim como flexibilização das regras de pagamento das prestações (BRASIL, 2022f).

Outra questão que merece destaque, por ser uma das demandas históricas do setor privado, foi a modificação sobre a oferta do Fies, que não fazia parte da renegociação, com a inclusão expressa da possibilidade de financiamento dos cursos do Fies para a modalidade a distância, algo inédito na lei originária do Fies – que não proibia a oferta, mas não a autorizava expressamente, agora constante no Art. 1º da Lei originária do Fies (BRASIL, 2001; 2022f).

Considerando a trajetória de alterações na política por meio de atos normativos, que trazem grande complexidade para o seu entendimento, buscando resumir de forma sintética, o Quadro 11 traz o desenho da política do Fies em suas quatro fases principais, assim demarcadas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP): implementação, em 1999, até 2009; a segunda fase, de 2010 até 2014; a terceira, entre 2015 e 2017; e a quarta, chamada de Novo Fies, de 2018 a 2021 (BRASIL, 2019l).

¹³⁴ Embora não esteja relacionada ao tema, vale notar que na sua versão final, a lei incorporou uma alteração à Lei do SINAES (nº 10.861/2004) para estabelecer a possibilidade de avaliação *in loco* na modalidade virtual das IES e de seus cursos de graduação, com exceção dos cursos de medicina, psicologia, odontologia e enfermagem e a outros estabelecidos nos termos de regulamento (BRASIL, 2022f), entre outros.

Quadro 11 – Principais aspectos do desenho da política pública do Fies – 1999 a 2021

Critérios	Fase 1: 1999-2009	Fase 2: 2010-2014	Fase 3: 2015-2017	Fase 4: 2018-2021	
Pagamento	Taxa de Juros	Até 2006: 9% a.a. De 2006 a 2009: 3,5% a 6,5% a.a. De 2009 a 2010: 3,5% a.a.	3,4% a.a.	6,5% a.a.	Taxa de juros zeradas, em termos reais (Fies 1) Outras definidas por inst. financeiras
	Período de carência	Até 2007: sem carência De 2007 a 2009: 6 meses, a partir do mês subsequente à conclusão do curso	18 meses a partir do mês subsequente à conclusão do curso	18 meses a partir do mês subsequente à conclusão do curso	Sem carência
	Limite de financiamento do curso	Até 2004: 70% De 2005 a 2006: até 50% De 2007 a 2009: até 100%	50%, 75% ou 100%, a depender do valor da renda familiar bruta e do grau de comprometimento	Até 100%, a depender do valor da renda familiar <i>per capita</i> e do grau de comprometimento	De 50% a 100%, a depender do valor da renda familiar <i>per capita</i>
	Juros - utilização e carência		R\$ 50,00 (pagamento ao agente financeiro) Pagamento às mantenedoras (parcela da mensalidade não financiada)	R\$ 150,00 (pagamento ao agente financeiro, independente da renda) Pagamento às mantenedoras (parcela da mensalidade não financiada)	Pagamento, pelos estudantes, de coparticipação à Caixa Econômica Federal
	Amortização da dívida	Aluno paga prestação à instituição financeira	Aluno paga prestação à instituição financeira	Aluno paga prestação à instituição financeira	Maior valor entre um valor mínimo e percentual vinculado à renda, diretamente retido pelo empregador, para trabalhadores formais
	Prazo de amortização do contrato	2x a duração do curso	3x o prazo de permanência do estudante na condição de financiado + 12 meses	3x o prazo de permanência do estudante na condição de financiado	Prazo variável devido aos pagamentos (sem prazo máximo)
Custos do Programa	Custos Operacionais	União	1,5% a.a. do saldo devedor dos financiamentos na fase de utilização e carência; 2% a.a. do saldo devedor dos financiamentos na fase de amortização, ponderados pela taxa de adimplência, pagos pela União	Mantenedoras passaram a contribuir com 2% do valor desembolsado no ano. Em 2018: limite de R\$ 25 por contrato em utilização/carência, R\$ 35 por contrato em amortização	Pagamento de encargos operacionais, pelos estudantes (valor fixo e igual para todos os financiados) Pagamento pelas mantenedoras ao agente financeiro: 2%
Garantias	Fundo Garantidor de Crédito	Não havia. Agente financeiro e mantenedoras garantiam 20% e 5% do saldo devedor inadimplido, respectivamente	Instituição do FGEDUC, garantindo até 80% (2010-2012) e até 90% (2012-2014) do financiamento, sendo a União a única cotista Mantenedoras garantem 15% (adimplentes) ou 30% (inadimplentes) do saldo não coberto pelo FGEDUC	FGEDUC garante 90% do financiamento (União como única cotista); Mantenedoras garantem 15% (adimplentes) ou 30% (inadimplentes) do saldo não coberto pelo FGEDUC	FG-Fies, como cotistas a União (aportes semestrais) e as mantenedoras, de forma proporcional à adimplência dos alunos.

	Fiador	Era exigido fiador	Até 1,5 SM per capita: garantia do FGEDUC; Demais casos: exigência de fiador A partir de 2014, fiador + garantia do FGEDUC	Até 1,5 SM per capita: garantia do FGEDUC; Demais casos: fiador + garantia do FGEDUC	Até 1,5 SM per capita: garantia do FG-Fies; De 1,5 SM a 3 SM per capita: fiador + garantia do FG-Fies
Critérios de elegibilidade	Renda Familiar	Não havia	Até 20 SMs de renda familiar bruta	2015: 2,5 SM per capita 2016-2017: 3 SM per capita	3 SM per capita
	Nota no Enem	Não havia	Ter realizado o Enem, a partir de 2010	Nota mínima de 450 pontos na média do Enem, e não zerar a redação	2018-2020: nota mínima de 450 pontos no Enem e não zerar redação 2021: nota mínima de 450 pontos e 400 pontos na redação
	Nota de avaliação (SINAES)	Não havia	Conceito de qualidade: 3 ou superior	Prioridade para IES e cursos com conceito de qualidade: 4 e 5	Prioridade para IES e cursos com conceito de qualidade: 4 e 5
	Priorização de regiões e cursos			Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e áreas prioritárias como licenciaturas, engenharias e saúde
Gestão	Comitê Gestor	Não havia	Não havia	Não havia	Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), que elabora plano trienal

Fonte: Relatórios de Avaliação do Fies do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) (BRASIL, 2019l, pp. 13-15); Santos (2018); Queiroz (2018).

Em seguida, o Quadro 12 apresenta a atual estrutura de governança do Fies. Essa estrutura possui diversos atores e é bastante complexa, se transformando ao longo do redesenho da política. Atualmente, parte do processo é executado pelo Ministério da Educação (MEC), como a viabilização do processo seletivo, a partir da Secretaria de Educação Superior (SESu). Outra parte é executada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como contratos, fundos garantidores e contábeis, entre outros, e parte na Caixa Econômica Federal (CEF), também relacionado a contratos e outros aspectos. Participam, também, os agentes operadores e financeiros privados; as IES privadas e suas mantenedoras e as Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento. Mais recentemente, foi criado o Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), que se reúne para deliberar acerca da política pública e estabelecer seu planejamento constante.

Quadro 12 – Estrutura de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) – 2022

Ministério da Educação (MEC)	Formulador da política de oferta de vagas e seleção de estudantes, nos termos aprovados pelo CG-Fies Supervisor do cumprimento das normas do programa
Comitê Gestor do Fies (CG-Fies)	Formulador da política de oferta de financiamento, desde 2018 Supervisor das operações de execução do FIES, sob coordenação do MEC

Caixa Econômica Federal (CEF)	Agente operador dos contratos desde 2018, na forma regulamentada pelo MEC
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Agente operador dos contratos desde 2017 Administrador de ativos e passivos do Fundo, e Secretário Executivo do CG-Fies

Fonte: FNDE/MEC (BRASIL, 2023f).

Na próxima seção, serão apresentados os dados quantitativos sobre a oferta de vagas, contratos firmados, participação no financiamento da educação superior, e questões orçamentárias e financeiras da operação do Fies, para melhor compreensão dos pontos de disputa travados em torno da política.

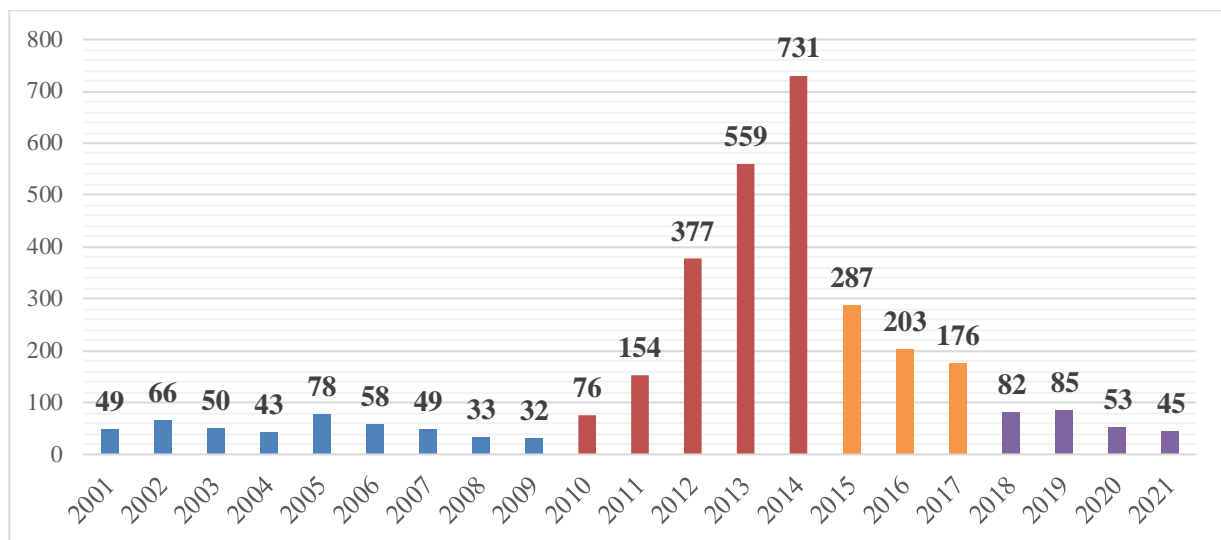
5.1.4. Dados sobre a oferta e a operacionalização do Fies

Nos primeiros dez anos após a sua implementação, até 2009, a política do Fies registrou baixa adesão, apresentando uma média de 50 mil alunos por ano com contratos firmados (Gráfico 25). De fato, a política somente assumiu protagonismo na promoção do acesso à educação superior a partir de 2010, com o oferecimento de financiamentos a juros baixos (chegando a taxas reais negativas, em relação à inflação do período) e com período de carência e prazo para pagamentos alargados, o que permitiu sua rápida expansão e adesão vertiginosa a estudantes de baixa renda.

Na passagem entre o último ano do segundo governo Lula, e primeiro ano do governo Dilma, em 2011, o Fies acabou se tornando a principal política de expansão do acesso à educação superior no setor privado, retirando até mesmo a centralidade do ProUni nesse processo.

O ano de 2014 foi considerado o auge da política, pois o programa havia financiado, somente naquele ano, 731 mil novos contratos. A chamada Fase 3 do Fies, que engloba o período de 2015 a 2017, na transição entre os governos de Dilma e de Temer, mostrou um arrefecimento no número de novos contratos, pelo endurecimento dos critérios de elegibilidade e financiamento compartilhado; e por fim, a Fase 4 (2018-2021), com a instituição do Novo Fies, terminou por diminuir o número de contratos a níveis semelhantes registrados na primeira fase do Fies, até 2009, em torno de 40 a 50 mil contratos anuais.

Gráfico 25 – Evolução do número de novos financiamentos concedidos no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Brasil, 2001-2021 (em mil)

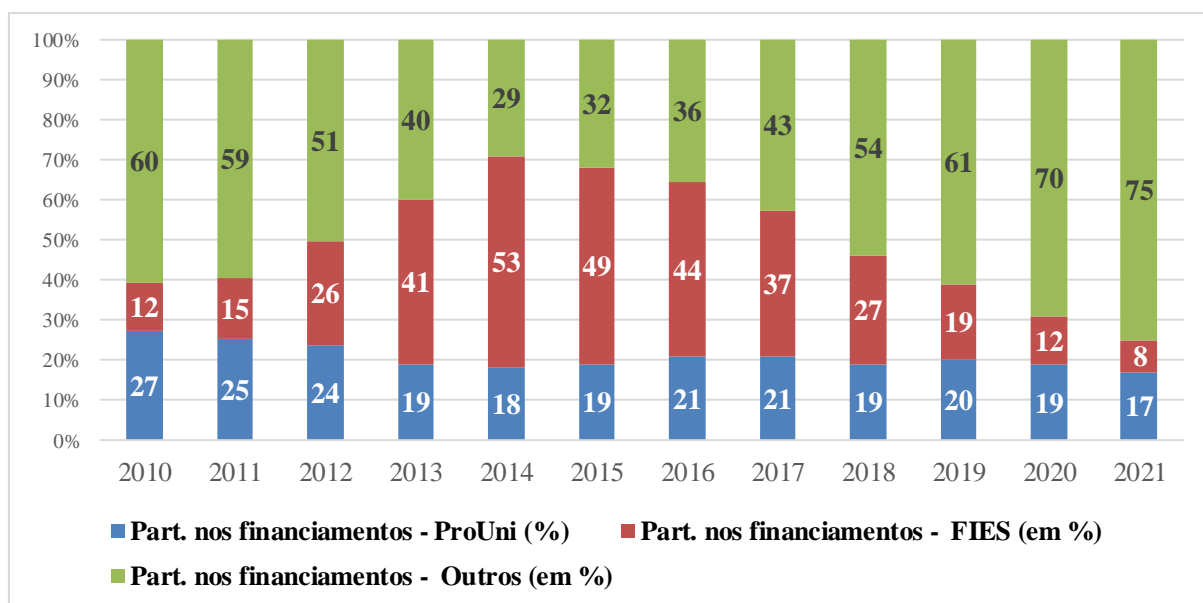


Fonte: FNDE, SisFies (BRASIL, 2023f)
Elaboração própria.

No Gráfico 26, a seguir, considerando a representatividade do Fies em relação ao total de estudantes que possuem algum tipo de financiamento ou bolsa na educação superior, é possível perceber que a participação do programa passou de 53% do total de financiamentos em 2014 (justamente quando se observou o maior número de contratos firmados) para apenas 8% em 2021, a sua participação mínima histórica, que ocorreu durante o governo de Bolsonaro, ao passo que cresceram outras modalidades de financiamento (75% em 2021), englobada nessa categoria a ascensão dos financiamentos originados das próprias IES privadas e outros agentes financeiros, em substituição ao Fies.

De fato, o período de declínio da participação foi registrado a partir dos anos de 2015, e mais intensamente, a partir de 2017 e 2018, com a nova reformulação da política e as mudanças nas taxas de juros, agentes financiadores, e faixas de renda dos beneficiários, em que o programa deixou de ser o financiamento predominante para os matriculados, enquanto a participação do ProUni manteve-se relativamente estável.

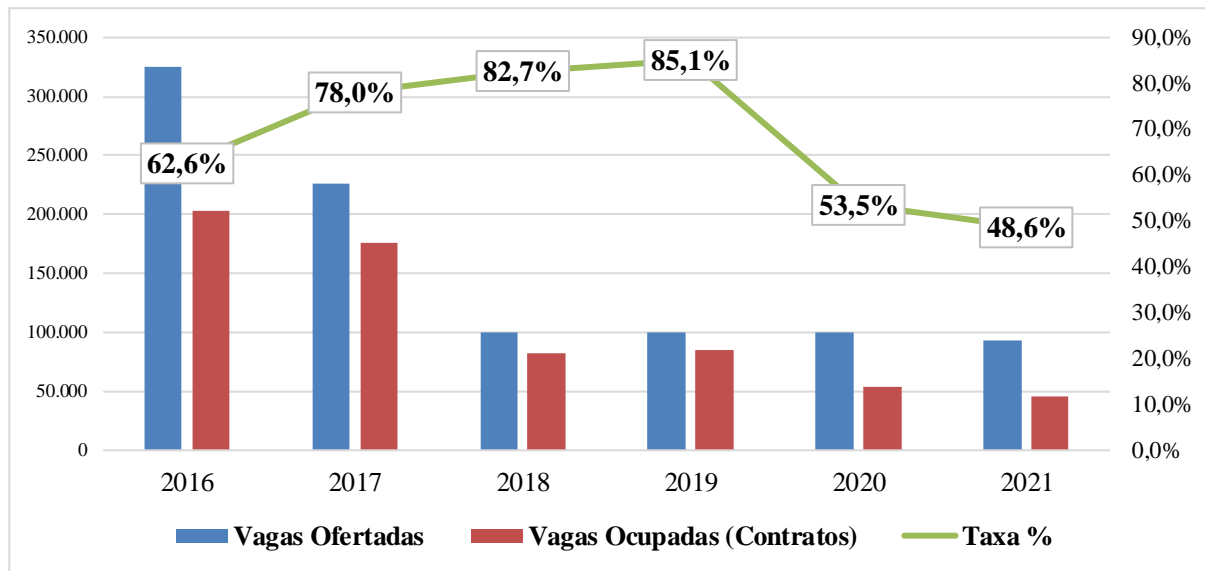
Gráfico 26 – Participação dos matriculados com algum tipo de financiamento na educação superior (em %). Brasil, 2010-2021



Fonte: INEP – Censo da Educação Superior (BRASIL, 2017b, 2022g).
Elaboração própria.

O arrefecimento da oferta da política também é percebido a partir dos dados de vagas ofertadas (autorizadas pelo MEC, e posteriormente no âmbito do Comitê Gestor do Fies), e as vagas efetivamente ocupadas, a partir dos contratos firmados. Os dados disponíveis desde 2016 (Gráfico 27) mostram que houve uma redução da oferta de vagas, que passou de aproximadamente 325 mil, em 2016, apresentando uma taxa de ocupação de 62,6%, para uma oferta fixada e reduzida de aproximadamente 100 mil vagas ao ano a partir de 2018 (fase do Novo Fies), ainda que as taxas de ocupação tenham se mantido crescentes até 2019. Também é observada nos dados a redução dos níveis de ocupação a partir de 2020, devendo ser considerados, possivelmente, os impactos da crise sanitária e econômica ocasionada pela pandemia de Covid-19.

Gráfico 27 – Taxa de adesão (%) ao Financiamento Estudantil (Fies). Brasil, 2016-2021



Fonte: FNDE, SisFies, MEC (BRASIL, 2023f).
Elaboração própria.

No âmbito da análise quantitativa, é importante destacar o trabalho mais recente de Neves (2020), que, entre outros objetivos, analisou os microdados do Fies entre 2011 e 2019, trazendo questões relacionadas ao perfil dos beneficiários, como a prevalência de estudantes do sexo feminino entre os contratos de financiamentos firmados (participação de 58,5%); e dados desagregados entre as grandes regiões brasileiras, inferindo que a maioria dos contratos foi firmado na região Sudeste (51,1%), com forte prevalência dessa região em todos os anos observados. Contudo, em 2016, a região Nordeste contava com participação de 30,6% dos financiamentos concedidos, e passou em 2019 a participar com 43,9%. Somadas as regiões que passaram a ser priorizadas nas medidas de reformulação geral da política durante o governo Temer, em 2017, ou seja, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, estas respondiam por 62,7% dos contratos firmados no último ano de análise, em 2019 (NEVES, 2020).

Em relação ao perfil, o autor ainda observou uma frequência maior de jovens, de 19 a 24 anos, entre os estudantes que mais possuíam contratos firmados (54% dos contratos). Nos dados observados por raça/cor declarada, 45,5% dos contratos foram estabelecidos por pessoas declaradas brancas, seguidas de 44,3% de estudantes pardos e 10,5%, de estudantes negros.

Um dos maiores pontos de discussão durante a trajetória do Fies foi a questão da inadimplência crescente gerada nos contratos firmados. Se forem considerados todos os

contratos, independentemente da fase (utilização, carência ou amortização¹³⁵), até a Fase 3 do Fies (2017), a maior parte dos contratos em atraso possuía período superior de inadimplência a um ano (43,7%), com maior concentração dos pagamentos em atraso na Fase 2 do Fies, até 2014 (87,1%), e quase inexistentes nos contratos da Fase 1, conforme exibido na Tabela 7.

Tabela 7 – Distribuição da inadimplência no Fies, segundo dias de atraso nos pagamentos e fases do programa. Brasil, janeiro de 2019 (em %)

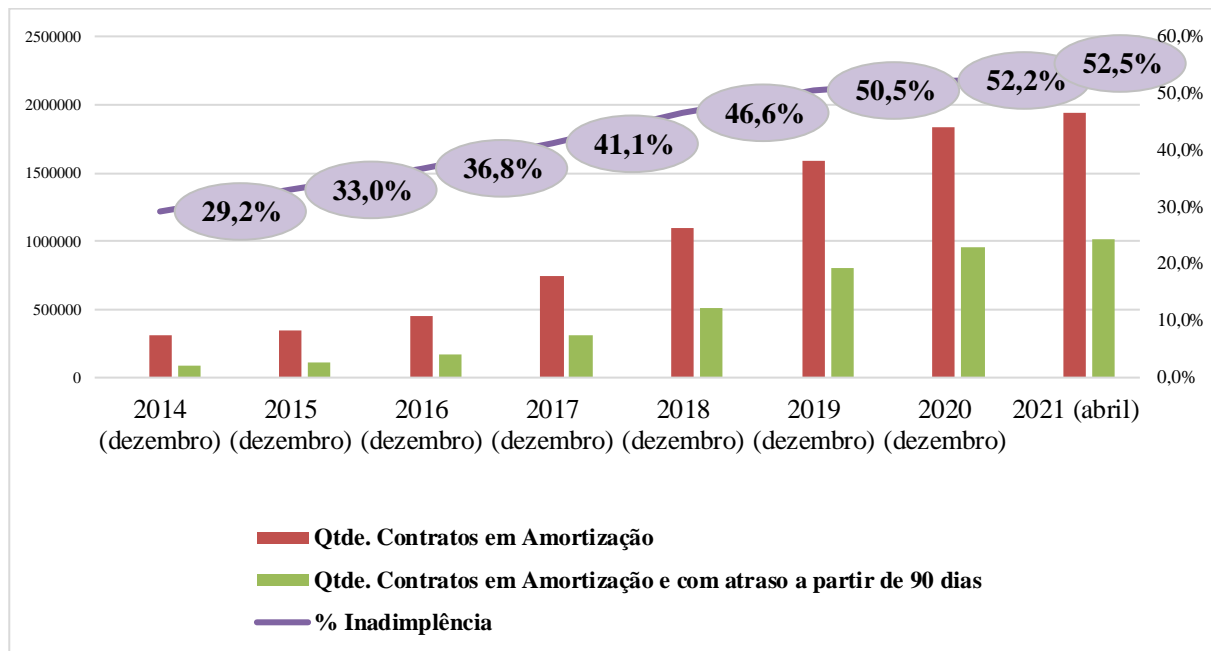
Pagamento em atraso	Fase Fies			
	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Total
30 a 90 dias	0,1%	18,4%	5,7%	24,1%
90 a 360 dias	0,0%	26,8%	5,3%	32,2%
Acima de 360 dias	0,1%	41,9%	1,7%	43,7%
Total	0,2%	87,1%	12,7%	100,0%

Fonte: BRASIL, 2019l, p. 40.

Outros dados mais atualizados, disponibilizados pelo FNDE e pelo MEC, considerando a situação de inadimplência em todos os contratos na fase de amortização e os contratos com atraso a partir de três meses (90 dias), evidenciam que ao final de 2020 foi observada uma taxa de inadimplência de 52,2% dos contratos, totalizando 1,83 milhão de financiamentos (Gráfico 28).

¹³⁵ Conforme explicitado no Capítulo 2, os financiamentos concedidos no Fies possuem diferentes fases: 1) fase de utilização, na qual o estudante ainda está cursando, realizando pagamento somente dos juros do financiamento, com valores estabelecidos; 2) fase de carência, iniciada logo após a conclusão do curso, com duração de 18 meses, em que o estudante continuava pagando os juros devidos; 3) fase de amortização, que inicia após o período de carência, no qual é estabelecido o valor das prestações que o estudante irá pagar mensalmente até o final do financiamento.

Gráfico 28 – Taxa de inadimplência no Fies (em %) e número de contratos em fase de amortização e em atraso. Brasil, 2014-2021



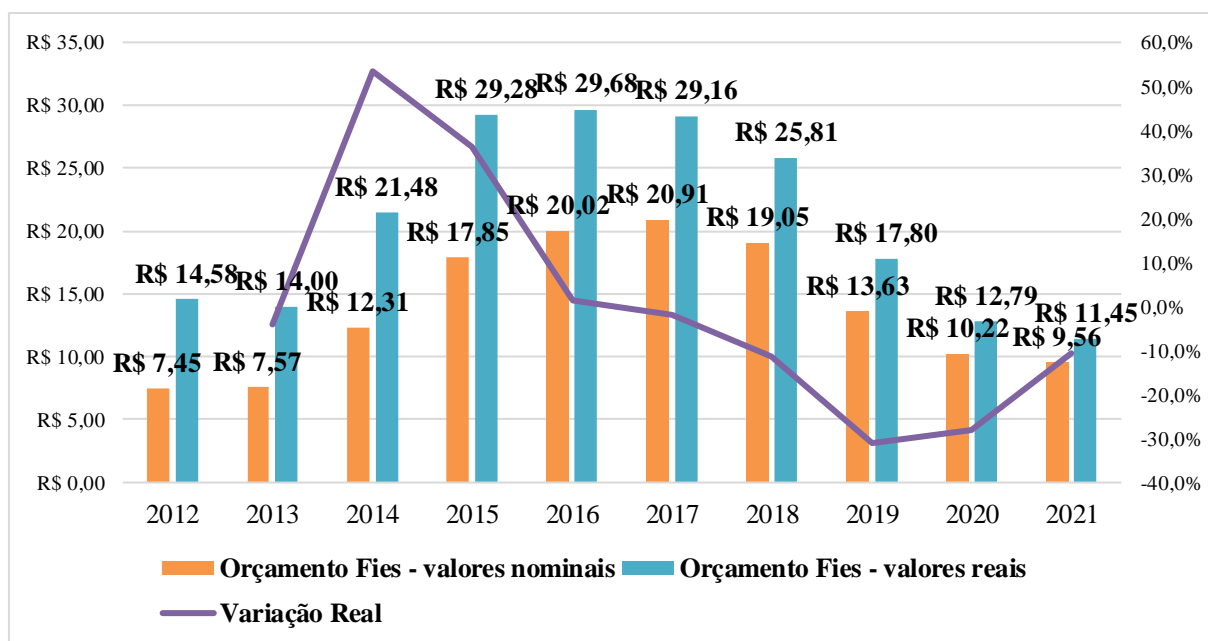
Fonte: FNDE; MEC; SisFies (BRASIL, 2023f).

Elaboração própria.

Nota: a amortização é apurada por exercício, considerada a fase iniciada após as fases de carência e de utilização.

O orçamento público direcionado ao Fies, conforme exibido no Gráfico 29, consideradas as despesas com as mensalidades e aportes para o fundo garantidor de crédito, na forma de dotação orçamentária federal concedida anualmente, chegou a cerca de R\$ 20,9 bilhões em 2017, em termos nominais, ou a cerca de R\$ 29,1 bilhões, em termos reais (valores atualizados pelo IPCA-IBGE), destacando-se que esse foi o período da transição para o Novo Fies. Em 2021, nota-se que o orçamento dedicado ao programa foi diminuído drasticamente, chegando a R\$ 9,56 bilhões em termos nominais, ou R\$ 11,4 bilhões em termos reais, este último o menor recurso público direcionado ao Fies observado na série histórica, uma vez que ao longo dos anos a oferta de vagas foi restringida, e a União foi reduzindo os aportes e compartilhando os custos com instituições privadas (mantenedoras e bancos).

Gráfico 29 – Dotação orçamentária do FNDE destinada ao Fies (valores nominais e reais, em R\$ bilhões). Brasil, 2012-2021



Fonte: FNDE; MEC; SisFies (BRASIL, 2023f).

Nota: dados atualizados pelo IPCA-IBGE, a preços de 06/2023.

Elaboração própria.

Contudo, não são apenas os recursos públicos citados que compõem o custo financeiro do Fies, especialmente, com as mudanças realizadas a partir de 2015 na política. O chamado custo total com a política do Fies é de difícil mensuração. No relatório do Diagnóstico Fies de 2017, e na avaliação do Fies elaborada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) em 2019, os dados indicavam que o custo total com a política chegou ao auge de R\$ 32,3 bilhões, em termos nominais, em 2016 (ou R\$ 45,8 bilhões, em valores atualizados pela inflação IPCA-IBGE até junho/2023), o ano com maior valor registrado no período entre 2010 e 2019 (Tabela 8). Entre 2016 e 2019, o custo total com o Fies apresentou decréscimo de 41,5%, em termos nominais, e de 47,5% em termos reais.

Sob a ótica do critérios escolhidos nesses relatórios, que deve-se ressaltar, trazem perspectiva governamental sobre o assunto, o custo fiscal do Fies deve ser calculado considerando-se todos os custos relacionados à sua implementação, como: a despesa financeira total, aportes ao Fundos Garantidores (como o FGEDUC e o FG-Fies), as despesas administrativas e os subsídios implícitos (diferença entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional e a taxa de juros cobrada nos financiamentos aos estudantes), que foi relacionada à elevação do endividamento público.

Tabela 8 – Componentes do custo anual do Fies. Brasil, 2010-2019 (em milhões de R\$ - valores nominais e reais)

Itens do custo total - valores nominais										
Item	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa Financeira	886	1.835	4.476	7.574	13.702	14.016	19.263	20.845	11.735	10.399
Aportes FGEDUC	0	0	136	0	1.291	464	564	0	0	52
Aportes FG-Fies	0	0	0	0	0	0	0	0	500	500
Despesas Administrativas	66	49	224	113	67	739	1.000	714	524	861
Subsídio Implícito	986	16	520	591	1.840	6.655	11.434	7.583	4.773	7.062
Total	1.938	1.900	5.356	8.278	16.900	21.874	32.261	29.142	17.532	18.874
Itens do custo total - valores reais (a preços de jun/23 do IPCA)										
Item	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa Financeira	1.895	3.680	8.516	13.568	23.084	21.657	27.373	28.634	15.550	13.284
Aportes FGEDUC	0	0	259	0	2.175	717	801	0	0	66
Aportes FG-Fies	0	0	0	0	0	0	0	0	663	639
Despesas Administrativas	141	98	426	202	113	1.142	1.421	981	694	1.100
Subsídio Implícito	2.108	32	989	1.059	3.100	10.283	16.248	10.416	6.325	9.021
Total	4.144	3.810	10.190	14.829	28.472	33.799	45.843	40.031	23.232	24.110

Fonte: BRASIL, 2019I, p. 52. Valores estimados.

Nota: os valores foram atualizados pelo IPCA-IBGE, a preços de jun/2023.

Em síntese, nesta seção foi possível observar, ao longo dos últimos anos, os momentos de auge na oferta de financiamento do Fies, e os posteriores efeitos das medidas de reestruturação do fundo, compartilhamento de despesas com agentes financeiros e mantenedoras, e restrição do público-alvo da política. Também, em conjunto, foi possível observar a elevação dos níveis de inadimplência (principalmente após 2014) e de vagas ociosas (principalmente após 2018). Na próxima seção, serão discutidos os aspectos relacionados ao Contexto de Influência do Fies, ou seja, relativos às discussões nas principais arenas políticas sobre esse tema.

5.2. Contexto de Influência: principais atores e arenas de discussão sobre o Fies

Nesta seção será abordado um mapeamento dos posicionamentos ou manifestações dos principais atores e das principais arenas de discussão relativas à política do Fies, exceto as informações já citadas nas seções anteriores, durante a tramitação legislativa referente às Medidas Provisórias nº 741/2016, nº 785/2017 (esta última, que contemplou a realização de cinco audiências públicas) e nº 1.090/2021.

Da mesma maneira como foram analisadas as questões mais importantes dos contextos políticos governamentais, aqui também pretende-se avançar na identificação dos interesses e negociações dos atores e agentes relacionados, que possivelmente geraram diferentes níveis de influência nos rumos de formulação da determinada política pública, a partir dos referenciais do Contexto de Influência de Ball (1994) e Bowe, Ball e Gold (1992).

Buscou-se mapear as manifestações conforme a lista de atores e agentes exposta no Quadro 13, que sofreu algumas alterações em relação ao Quadro 8 sobre o ProUni, em função do acréscimo de atores exclusivamente ligados à política do Fies. Da mesma forma, o procedimento da pesquisa consistiu em acessar os *websites* das entidades, representações, do Governo Federal, e os repositórios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, coletando documentos, publicações oficiais, boletins, informes, notas, ofícios, *releases* e notícias veiculadas em geral que versavam sobre a temática do Fies, compreendendo os governos de Temer e Bolsonaro.

Quadro 13 – Mapeamento dos principais atores/agentes da arena de políticas de educação superior sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

Governo Federal	Presidentes; Ministros do MEC e do ME; Secretários-Executivos do MEC; Secretários da SESu e Seres Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Atividade Legislativa	Tramitações de textos legislativos (atos normativos); Discussões nas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; Atuação das Frentes Parlamentares na educação superior.
Entidades representativas do setor privado	Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE) Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ABRUC) Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN)

	<p>Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (Fórum) Fórum Nacional das Entidades Filantrópicas (FONIF) Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP) Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) Associação Brasileira de Estágios (ABRES) Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (ABRAES)</p>
Interesses mistos (setor privado e público)	<p>Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)</p>
Entidades representativas dos movimentos sociais: trabalhadores (públicos e privados), e de estudantes secundaristas.	<p>Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) Sindicato dos Professores de São Paulo (SINPRO-SP) Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRO-DF) Federação dos Professores do Estado de São Paulo (FEPESP) União Nacional dos Estudantes (UNE) União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO) Campanha Nacional pelo Direito à Educação</p>
Think tanks, institutos de pesquisa, consultorias e outras associações	<p>Todos pela Educação (TPE) Movimento Não à Custa da Educação Falconi Consultores de Resultado Educação Mais Forte Direitos Valem Mais</p>

Elaboração própria.

5.2.1. Governo Temer

De maneira geral, sobre a educação superior, as falas presidenciais de Temer procuraram ressaltar publicamente a agenda governamental ligada à criação de um programa de Residência Pedagógica, e iniciativas relacionadas ao ensino médio, ensino em tempo integral e à formação de professores, ao (considerado) aprimoramento do Fies e à manutenção do ProUni.

Vale destacar que, sobre o Fies, os discursos de Michel Temer o consideraram como uma política que foi bem-sucedida em termos sociais e como um incentivo ao acesso à educação superior, evidenciando a princípio uma tendência de continuidade.

[...] em apenas, ou em menos até de dois anos, só para recordar, nós reformamos o ensino médio, aprovamos a base curricular, ampliamos o ensino em tempo integral [...]. Criamos a residência pedagógica, convenhamos, melhoramos o financiamento estudantil, FIES [...] fizeram, digamos assim,

uma verdadeira revolução silenciosa na educação brasileira¹³⁶ (BRASIL, PRESIDENTE MICHEL TEMER, 2018b, n.p.)

[...] para incentivar o ensino universitário, daqueles mais carentes, nós revalorizamos o chamado Fundo de Financiamento Estudantil, o FIES. Nós patrocinamos o pagamento de universidades para que aqueles mais carentes possam desfrutar do ensino superior (BRASIL, PRESIDENTE MICHEL TEMER, 2018e, n.p.)

Contudo, a condução da política esbarrou no diagnóstico presente desde o início, inclusive nos Planos de Governo, da necessidade de ajuste fiscal das contas públicas. A atenção da agenda governamental de educação superior no período Temer, de fato, foi direcionada a realizar muitas alterações na política do Fies, no sentido da sustentação financeira do Fundo, bem como mudar sua forma de operacionalização e gestão, conforme já observado. Em seus discursos relacionados ao Novo Fies, nota-se ao mesmo tempo uma obrigação de manter a política em seu sentido de democratização do acesso (enquanto responsabilidade social), contudo, impondo a distribuição da dívida gerada aos cofres públicos federais com fundos regionais e instituições privadas (responsabilidade fiscal), impondo regras mais restritivas para o pagamento da dívida por parte dos estudantes, na perspectiva de maior responsabilização dos beneficiários, nas modificações que vinculam o pagamento do Fies à renda.

[...] Nós estamos, na verdade, aprofundando política pública que gera oportunidades e que garante direitos. [...] quando um governo assume a tendência é tentar desvalorizar o que se fez no passado. A seriedade governativa exige que se o programa anterior deu certo, você pode aperfeiçoá-lo [...] porque o FIES tem ajudado a democratizar o acesso ao ensino superior. Portanto, o que fazemos é criar um FIES mais sustentável, talvez mais efetivo. Um FIES mais eficiente e voltado sempre, naturalmente, para quem mais precisa.

[...] até tem, interessante, ele gera um fenômeno da responsabilidade. Ou seja, eu estudo, durante quatro, cinco, seis anos, mas sei que tenho uma responsabilidade de ressarcir seja os cofres das universidades, os cofres públicos ou cofre, no caso, de bancos [...]. Então o sujeito sai de lá e quando obtiver o emprego, ele começa já a exercitar a responsabilidade de devolver aquilo que não pagou no passado (BRASIL, PRESIDENTE MICHEL TEMER, 2017b, n.p.).

Logo após sua posse, o Ministro da Educação Mendonça Filho, em entrevista de agosto de 2016, indicou que, no âmbito da manutenção dos programas de expansão da educação superior instituídos pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o Fies, apesar de bem avaliado, era

¹³⁶ Vale lembrar que o termo *revolução silenciosa na educação brasileira* já foi utilizado por outras figuras políticas, entre elas, em discursos do Presidente Fernando Henrique Cardoso no segundo ano de seu governo (MIGNONE, 2001).

tido como muito oneroso aos cofres públicos. O foco das falas ministeriais frequentemente dava ênfase em garantir sustentabilidade financeira e eficiência; e otimizar os gastos públicos com educação.

Em Audiências Públicas realizadas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal em julho de 2016 e maio de 2017, que tiveram como finalidade ouvir o Ministro sobre as diretrizes de seu recém-construído plano de governo e o balanço de um ano de gestão, havia um diagnóstico de ineficiência em diversos programas educacionais, como Pronatec, Fies, Enem e na gestão do FNDE, que teriam sido herdados dos governos petistas anteriores, em especial um chamado rombo no Fies, igualmente avaliado pelo Grupo de Trabalho e a auditoria do TCU. Como destaques de ações relacionadas à educação superior em um ano de gestão, foram apontados: a apresentação de um Novo Fies, também chamado pelo Governo Federal de Fies Turbo, com o aperfeiçoamento do modelo de financiamento e de gestão. Naquele momento, já era evidente o diagnóstico de que o Fies não poderia mais continuar sendo bancado apenas por recursos públicos.

[...] eu acho que o Estado deve prover e atender os estudantes que necessitam de financiamento educacional, mas não faz sentido que o Estado, a partir de uma análise de crédito ou de uma análise de risco das próprias organizações que atuam na área da educação privada, substitua aquele que regularmente paga a sua mensalidade por um contrato que é bancado com recursos do Tesouro Nacional (BRASIL, 2017s, n.p.).

Em reunião com entidades representativas das mantenedoras da educação superior, em 2016, o Ministro Mendonça Filho indicou que as políticas do ProUni e do Fies seguiriam na agenda do governo. Contudo frente às demandas pleiteadas pelas entidades, afirmou “não atuar no varejo” e que o MEC “não seria um balcão de pedidos particulares” (FÓRUM, 2016b, p. 2), de forma a tratar de demandas do setor público e do setor privado e fazer o uso de consultas públicas em relação às ações governamentais.

Na transição ministerial, em maio de 2018, Rossieli Soares, então novo Ministro da Educação, apresentou-se também em Audiência Pública para debater os rumos das principais políticas educacionais no país, novamente enfatizando a discussão do ajuste fiscal e da eficiência dos gastos públicos, e manifestando que o Fies não deveria se sobrepor à essa lógica, pelo que foi alvo de críticas de parlamentares.

[...] logicamente, quando a gente fala de financiamento, em qualquer momento [...] é muito importante que também a gente discuta a austeridade do gasto público, a eficiência do gasto público em todas as dimensões.

[...] No sentido de modernizar, sim, o Fies, ele tem que ter a capacidade de ser contínuo e responsável para que ele seja sustentável financeiramente. [...] tenho certeza de que nós vamos voltar a ter estas discussões do melhor financiamento para educação, mas, independentemente de estarmos no auge da economia ou no pior momento, a austeridade deve ser sempre uma irmã [...]. Então, eu discordo de que esta política de austeridade seja ruim para o Brasil. Eu acho que ela é benéfica (BRASIL, 2018b, n.p.).

A reformulação do Fies foi amplamente discutida no plano governamental, em que, embora a perspectiva de ser uma política de ampliação do acesso à educação superior não fosse oficialmente questionada, o diagnóstico era de que um Novo Fies era necessário, e até mesmo, de ampliar o ProUni em uma possível substituição a ele (ABMES, 2017a).

Conforme visto na seção anterior, a Medida Provisória nº 785/2017, do Novo Fies, deu início a uma ampla discussão e processo de consultas públicas depreendido nas casas legislativas, com participação de representantes do governo, do setor privado, dos trabalhadores, estudantes e movimentos sociais. O então Ministro Mendonça Filho ressaltou que um processo de consultas públicas e de discussões com a sociedade interessada já tinha sido realizado em relação a mudanças na aplicação de provas do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e nas mudanças da Reforma do Ensino Médio (Medida Provisória nº 746/2016), cuja Comissão Mista do Senado Federal realizou nove audiências públicas para debater o tema (BRASIL, 2016h).

5.2.2. Governo Bolsonaro

No Plano de Governo de Bolsonaro, em 2018, notava-se uma inflexão em torno da maior concentração do discurso em aspectos políticos e ideológicos conservadores, relacionados à área educacional. Entre as linhas de ação, estavam a necessidade de impor maior eficiência à gestão dos recursos públicos, e dar ênfase à educação básica e ao ensino técnico e profissional, em detrimento da educação superior.

Em janeiro de 2019, o primeiro nomeado a Ministro da Educação em seu governo, Ricardo Vélez Rodríguez, concedeu uma entrevista ao jornal Valor Econômico, na qual afirmou que “a ideia de universidade para todos não existe”, e que “as universidades devem ficar reservadas para uma elite intelectual, que não é a mesma elite econômica [do país]” (PASSARELLI, 2019, n.p.), buscando dar ênfase ao ensino técnico e profissional como alternativa para a empregabilidade. Contudo, o Ministro também defendeu a manutenção do

Fies, seguindo as mudanças de operacionalização e gestão ocorridas durante o governo Temer (BRASIL, 2019e).

Em audiência na Comissão de Educação na Câmara dos Deputados, em março de 2019, Ricardo Vélez Rodriguez indicou que as políticas do ProUni e do Fies deveriam ser mantidas, contudo, era necessário “melhorar esses programas de forma a atendermos o maior número de pessoas da sociedade” (BRASIL, 2019f, n.p.), no sentido de ampliação do rol de beneficiários.

Como já foi dito, após diversos posicionamentos controversos que levaram à futura demissão de Vélez Rodriguez, assumiu então o Ministro Abraham Weintraub. Na apresentação das diretrizes e programas prioritários ao MEC em sua gestão, em maio de 2019, o Ministro questionou a priorização, no PNE, da expansão da educação superior na esfera pública, e que a participação do setor privado seria fundamental para o alcance de maiores níveis de escolarização (BRASIL, 2019g).

Em uma perspectiva meritocrática sobre as políticas de acesso à educação superior, ao realizar um balanço das ações do MEC em 2019, Weintraub chamou à atenção de que, após mudanças na política que elevaram a pontuação obtida do Enem para se tornar um candidato ao Fies, “agora, quem se esforça mais, será mais valorizado” (BRASIL, 2019g, n.p.), discurso que foi contrário ao defendido por entidades ligadas ao movimento estudantil e pelos movimentos sociais, como a UNE, que manifestaram que a elevação dos critérios de elegibilidade poderia prejudicar justamente quem mais necessitava do Fies: os estudantes egressos de escola pública e em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Após novas polêmicas, ocorreu uma nova troca ministerial, desta vez assumindo o Ministro Milton Ribeiro em julho de 2020. Após suas declarações, em 2021, que geraram repúdio generalizado entre estudantes, trabalhadores e até mesmo entre o setor privado educacional, quando afirmou que “a universidade na verdade, deveria ser para poucos, nesse sentido de ser útil à sociedade” (TV BRASIL, 2021, n.p.), foi convocado a uma Audiência Pública na Comissão de Educação do Senado Federal. O discurso era de que a expansão de políticas de promoção de acesso, sendo uma delas o Fies, acabaria esbarrando na falta de empregos, ou seja, que os estudantes não teriam retornos da educação investida; e, no caso do financiamento estudantil, com uma dívida a pagar. Mais uma vez, utilizou-se desse discurso para fomentar a realização de cursos técnicos profissionalizantes como uma alternativa mais segura de empregabilidade, o que, conforme visto no Capítulo 4, encontra consonância com recomendações de priorização de níveis educacionais presentes nas diretrizes de organismos multilaterais internacionais, como o Banco Mundial.

[...] Não estou dizendo que seja ruim o Fies, mas a gente precisa olhar, essa é a realidade [...] nós temos um milhão de alunos inadimplentes hoje no Fies; 52% daqueles que buscaram! Por quê? Porque não querem pagar? Não. Porque não conseguem a colocação. [...] mas hoje, como gestor do MEC, eu estou dizendo aos jovens: "entrem pelo caminho, vão ser um técnico veterinário, porque ali você faz o curso técnico e depois você pode aproveitar. Há uma equipe nossa trabalhando para estudar a possibilidade do aproveitamento dos créditos que existem de alguém que faz um curso técnico profissionalizante. Ele fez um curso em veterinária, mas, lá na frente, ele descobre que a vocação dele é estudar, que ele quer mesmo é ter um título, fazer um mestrado, um doutorado. Ele vai para a universidade, e, por que não poder carregar com ele esses créditos que ele adquiriu aqui atrás no curso técnico? [...]" (BRASIL, 2021, n.p.)

Em termos ministeriais, também é importante destacar a predominância e interferência do Ministério e do Ministro da Economia, Paulo Guedes, que ficou evidente durante os processos de avaliação, auditoria, fiscalização e reformulação do Fundo de Financiamento Estudantil na gestão Bolsonaro.

Durante o governo Bolsonaro foi instituído o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), em 2019, coordenado pelo Secretário-Executivo do Ministério da Economia (ME), em consonância com a agenda declarada de impulso na fiscalização e avaliação de eficiência de diversas políticas financiadas por gastos diretos ou subsídios públicos da União. O CMAP é importante para o Fies pois, entre os primeiros trabalhos desse Conselho, denominados ciclos de avaliação, foram avaliadas diversas políticas entre 2019 e 2020, entre elas o próprio programa, por um subcomitê do CMAP, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), sob coordenação da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da Economia. Entre as recomendações finais do relatório do CMAS, estavam: 1) a criação de um sistema unificado de acesso à educação superior, contemplando todas as políticas públicas de acesso e suas respectivas regras; e 2) priorizar a implementação de medidas de recuperação dos créditos inadimplentes (BRASIL, 2020e).

Nas questões influentes na agenda do governo Bolsonaro para a política do Fies, é necessário resgatar novamente a atuação da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), cuja importância e influência foi explicitada no Capítulo 4. No documento entregue ao governo durante a campanha presidencial de 2018, em que há uma seção dedicada às necessidades da educação superior brasileira, os discursos vão no sentido de explicitar o quanto são onerosos estudantes na rede pública de educação superior, em comparação à iniciativa privada; na desvinculação de investimentos constitucionais de receitas arrecadadas pela União em Educação; e, por fim, referente a algumas das principais políticas públicas, propõem uma rigorosa auditoria independente no Fies, ProUni, SiSU, Pronatec e outras relacionadas ao MEC,

em torno de resultados, fraudes, esquemas de corrupção, etc., compondo uma agenda de desburocratização e acompanhamento e controle (FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA, 2018), o que encontrou convergência (embora não seja possível afirmar que exista uma relação de causa e efeito) com a avaliação do Fies, que foi um dos primeiros trabalhos concluídos do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), criado em 2019.

Na mesma linha dos argumentos de contenção do Fies e das falas de alguns Ministros do MEC, Paulo Guedes, em junho de 2021, declarou em uma reunião do Conselho Nacional de Saúde Suplementar (Consu) que o Fies seria considerado, em sua avaliação, um desastre, estabelecendo um contraponto com as parcerias bem-sucedidas, público-privadas, na área da Saúde, e com críticas às concessões financeiras realizadas em demasia ao setor privado:

[...] Por mais que nós trabalhemos nós não vamos dar conta do desafio se a gente não se encontrar com o setor privado a mil por hora. Eu acho que até exageraram no caso do privado, por razões e outras. Deram aquele fundo para educação [Fies]. Exageraram, deram R\$ 40 bilhões, enriqueceram meia dúzia de empresários, foi um desastre. Exageraram. E aí não conseguiram manter. (G1, 2021, n.p.).

Ainda, fez considerações sugerindo que as bolsas (assim chamados, por ele, os contratos de financiamento do Fies) teriam sido concedidas sem critério, ou seja, para todos, inclusive para estudantes chamados por ele de sem capacidade. Então, o Ministro citou um exemplo de que o filho do porteiro de seu prédio conseguiu financiamento pelo Fies, após tirar nota zero na redação das provas do Enem (G1, 2021, n.p.)¹³⁷.

Ao chamar os contratos do Fies de bolsas, e que seriam concedidas sem critério, o Ministro evidenciou um desconhecimento primário (ou então, a disseminação de desinformação intencionalmente, considerada uma das estratégias colocadas em curso pelo governo Bolsonaro) em relação ao funcionamento dessa política. Uma das questões que pode auxiliar na explicação desse episódio é o movimento de antipolítica ou da negação da política, apontado por Solano (2019) como um dos elementos estratégicos de atuação do governo Bolsonaro, ou seja, construtos de uma tendência de ação política que não se fundamenta, necessariamente, em questões programáticas ou propositivas, levando a discursos aparentemente desarticulados.

¹³⁷ “[...] Teve uma bolsa do governo, o Fies, uma bolsa pra todo mundo. [...] O porteiro do meu prédio virou pra mim e falou: 'Eu tô muito preocupado'. Eu disse: 'O que houve?' Ele disse: 'Meu filho passou na universidade'. Eu: 'Ué, mas você não tá feliz por quê? Ele: '[Meu filho] tirou 0 na prova. Tirou 0 em todas as provas. Recebi um negócio financiado escrito: 'parabéns seu filho tirou...' Aí tinha um espaço pra preencher... e lá 0. Seu filho tirou 0 e acaba de se ingressar na nossa escola. Estamos muito felizes” (G1, 2021, n.p.).

A declaração do Ministro da Economia, considerado uma das peças-chave do governo Bolsonaro, além de gerar diversas manifestações de repúdio, evidenciou o conflito de ideias e interesses inclusive entre defensores da mercadorização da educação, como é o caso das entidades privadas de educação superior, ressaltando que na perspectiva de análise das políticas pelos microprocessos, é possível identificar diferentes concepções de educação e objetivos particulares de cada grupo (BALL, 1987).

Após a grande repercussão causada por suas declarações, ressaltou a preferência por outras modalidades de financiamento educacional: “o Fies foi um programa exitoso, deu acesso, embora eu prefira *voucher* para as famílias mais pobres, e aí citei o dilema que estava o porteiro do meu prédio” (G1, 2021, n.p.). A perspectiva de que o Fies deveria ser restringido, e em partes substituído pelo sistema de *vouchers* foi apresentada também pelo Ministro em Audiência Pública na Câmara dos Deputados, em 2021: “o Fies deveria ser restrito a famílias de classe média, que teriam condições de pagar o financiamento mesmo que o jovem beneficiado fique sem emprego”; “o jovem negro vem da periferia e quer estudar, ele precisa de um *voucher*, ele não pode ter a responsabilidade de devolver esse dinheiro, ele não sabe se vai conseguir emprego” (BRASIL, 2021m, n.p.).

A possibilidade de instituição de *vouchers* na educação brasileira também foi citada como alternativa pelo Ministro Milton Ribeiro, em setembro de 2020, quando referia-se à política do ProUni. Mostrando que, apesar das aparentes contrariedades, em um caminho não necessariamente linear, há outros inúmeros pontos pautados em comum entre os diferentes segmentos que defendem uma agenda neoliberal para a educação superior, uma vez que os *vouchers* também são defendidos por entidades como a ABMES e o SEMESP, conforme foi observado no Capítulo 4.

Durante o governo Bolsonaro, a primeira medida relacionada ao Fies ficou mais restrita ao cenário de pandemia, com a suspensão do pagamento de parcelas do Fies por alguns meses, durante o estado de calamidade pública (Lei nº 14.024/2020). Em fevereiro de 2022, logo após a edição da Medida Provisória nº 1.090/2021, o governo realizou uma cerimônia de lançamento dos novos critérios de renegociação das dívidas relacionadas ao Fies, uma vez que eram concedidos descontos de até 92% nas dívidas de alguns beneficiários, solicitando apoio dos parlamentares para a aprovação da Medida Provisória (BRASIL, 2022d, n.p.). No discurso, o Presidente Bolsonaro deu ênfase à situação de inadimplência reforçada pela pandemia e o protagonismo de Paulo Guedes, junto com Milton Ribeiro, na formulação da MP.

[...] Quem não quer estudar, ter um curso superior? E foi aberto, uma quantidade enorme de jovens para fazer o Fies. E hoje em dia os números são bastante grandes e a gente fica preocupado com isso, mas buscamos alternativas para atender essa garotada. [...] a maioria [...] tem menos de 30 anos de idade, também, deram azar na questão da pandemia, onde empregos foram destruídos por aquela política do “fica em casa e a economia a gente vê depois” [...] Então essa questão do Fies também foi muito bem resolvida pelo Paulo Guedes e pelo Milton e a garotada, mais de 1 milhão de jovens, vão ter uma oportunidade de pagar a sua dívida (BRASIL, PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, 2022, n.p.).

Vale destacar que alguns contrapontos foram realizados na época, por entidades como a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que afirmaram que o governo havia, na verdade, sido pressionado a instituir a medida, pela proximidade ao período eleitoral e pela mobilização de movimentos sociais e estudantis. Além de ter anunciado, após a aprovação que se deu via Congresso Nacional, a ampliação dos descontos na renegociação de 92% para até 99% dos valores, como iniciativa do Governo Federal ao chamado perdão das dívidas, o que de fato não foi o intuito inicial do governo na Medida Provisória (BRASIL, 2022e; FOLHA DE SÃO PAULO, 2021), que inclusive gerava questionamentos sobre sua efetividade em diversos âmbitos, como no caso de parcelas mínimas muito altas para estudantes com contratos na fase de amortização.

5.2.3. Entidades representativas do setor privado e de interesses mistos

Entre as entidades que representam o setor privado de educação superior, é evidente que o aumento de recursos e de vagas para os programas do Fies, assim como do ProUni, constitui uma de suas principais demandas direcionadas ao Governo Federal. Contudo, há também outros pleitos que foram constantemente colocados em pauta em encontros com o governo e com parlamentares, em torno de reuniões, ofícios, notas e manifestos. Por exemplo, a dinâmica da disputa pela manutenção do aporte público majoritário ao Fies, não apenas da União, mas também de outras fontes, bem como o repúdio a contrapartidas regulatórias para as IES durante o oferecimento dos financiamentos, são alguns dos pontos de inflexão na agenda política, que começou ainda no governo Dilma, se estendeu na gestão Temer e se intensificou no governo Bolsonaro.

O Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (Fórum), que congrega a ABMES, ABRAFI, ANACEU, SEMES, CONFENEN, FENEP e SEMERJ, no documento referente às eleições de 2018, intitulado 10 Propostas Relevantes para a Educação

Superior Brasileira (FÓRUM, 2018b), apontou propostas de diversificação e ampliação do acesso com ênfase no Fies e o ProUni.

Em geral, instituições como o Fórum e ABMES utilizam como justificativa para essa ampliação as necessidades de atingir as metas de matrículas inseridas no Plano Nacional de Educação (PNE), além da redução de desigualdades e favorecer a inclusão social, contudo, o que se observa é que possuem um foco estritamente no acesso (matrículas), ao rechaçar, por exemplo, ações ligadas à permanência dos estudantes nos cursos superiores, quando estas dependem de recursos que possuam qualquer impacto financeiro às IES particulares.

Em junho de 2016, foi enviado ao então Ministro da Educação, Mendonça Filho, e discutido em reunião, a Agenda Propositiva do Fórum. Os temas prioritários estavam ligados à regulação e o financiamento, com a manutenção do Fies, do ProUni e do Pronatec. Na época, foi proposto pela Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (ABRAES), uma associação de mantenedoras que representava, à época, alguns dos maiores grupos educacionais privados do país (Anima, Devry, Estácio, Laureate e Kroton), então presidida por Elizabeth Guedes, a criação de um Grupo de Trabalho para a instituição de um chamado Fies 2.0, com financiamento público e privado por instituições financeiras, mantendo o subsídio de juros do governo e garantias para as perdas relativas à inadimplência, por parte do governo e das IES. Também, o direcionamento de investimentos privados à educação similares aos que já existem em outros setores no Brasil, como habitação e agricultura, como exemplo das Letras de Crédito ou compulsórios dos bancos (FÓRUM, 2016c). Outra demanda que apareceu entre as proposições era de ampliar o valor da renda mínima recebida pelos candidatos ao financiamento, para pelo menos três salários-mínimos.

No documento anual que o Fórum publica, intitulado Agenda Legislativa da Educação Superior Particular, que conforme visto, pretende orientar as ações nas tramitações legislativas, entre as edições de 2017 a 2022, há a indicação de diversos projetos de lei de interesse da entidade diretamente relacionados ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), acompanhados do seu posicionamento. Os projetos estão listados no Quadro 14, separados por temática.

Quadro 14 – Matérias legislativas de interesse da Agenda Legislativa da Educação Superior Particular sobre o Fies – 2017 a 2022

Matéria Legislativa	Resumo da proposta	Posicionamento do Fórum	Justificativa	Ano
Tema: Uso dos recursos do FGTS para custear mensalidades e abater o saldo devedor				
PL Nº 3.961/2004 Autoria: Sen. Eduardo Azeredo (PSDB-MG)	Permitir a utilização dos recursos do FGTS para pagamento de parcelas escolares do trabalhador ou de seus filhos	Convergente	“O projeto se apresenta como a construção de uma alternativa para o pagamento parcial do saldo do Fies por meio do FGTS. [...] Tal garantia pode ser a única alternativa para o adimplemento parcial do financiamento, considerando-se o delicado cenário econômico do País.”	2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022
PL Nº 2.562/2020 Autoria: Sen. Lucas Barreto (PSD-AP)	Permitir utilização dos recursos do FGTS para pagamento de graduação ou pós-graduação do trabalhador e dependentes	Convergente	“As mudanças introduzidas nos últimos anos no Fies trouxeram um abalo no acesso, especialmente pela população mais pobre, ao ensino superior. [...] Dessa forma, autorizar que os trabalhadores utilizem o saldo do FGTS para custear a própria educação, ou de dependentes, pode minimizar essa dificuldade.”	2022
PLS 322/2016 Autoria: Eduardo Amorim (PSDB-SE)	Autorizar uso dos recursos do FGTS para pagamento de encargos educacionais	Convergente	“O cenário atual de inadimplência no Fies exige a criação de alternativas e o projeto em questão traz uma importante ferramenta [...] o exercício de função pública não remunerada incentivado pelo abatimento no Fies atende [...] ao interesse público.”	2017
Tema: Renegociação de contratos e dívidas				
PL 7247/2017 Autoria: Luis Tibé (PTdoB-MG)	Permitir ao beneficiário do Fies a renegociação das parcelas do saldo devedor	Convergente	“Considerando o cenário atual de empregabilidade e a importância de incentivar a adimplência [...] autorizar que o estudante que honrou regularmente com as parcelas do financiamento possa solicitar a revisão do débito remanescente para que o valor mensal não comprometa mais que 30% de sua renda bruta familiar per capita é um incentivo à política pública [...]”	2017, 2018, 2019, 2020, 2021
PL 10.320/2018 Autoria: Dep. Walter Alves - RN	Utilizar o Fundo Garantidor do Fies para subsidiar a renegociação de contratos	Convergente	“Criado para que estudantes de maior vulnerabilidade econômica atendam às exigências legais impostas pelo sistema bancário [...], o Fundo Garantidor do Fies nada mais é do que uma espécie de fiador do negócio. As mudanças [...] estendem a finalidade social do Fundo ao permitir que também possa ser utilizado como garantia no momento da renegociação de dívidas [...]”	2019, 2020, 2021
PL 1.289/2019 Autoria: Dep. Sâmia Bonfim - SP e outros	Condições para parcelamento e refinanciamento do saldo do Fies	Convergente	“A “inadimplência” do Fies é uma das questões mais discutidas hoje na mídia. As críticas sobre o programa sustentaram uma reformulação que praticamente extinguiu o financiamento [...] o foco do projeto é criar uma alternativa para que o estudante que eventualmente esteja inadimplente com o seu financiamento tenha condições de negociar a dívida [...]”	2019
Tema: Regulação do Fies				

PFC 009/2015 Autoria: dep. Max Filho (PSDB-ES)	Propõe que a Comissão de Educação realize fiscalização e controle no Fies, no tocante à execução do programa frente aos cortes orçamentários e mudanças nas regras de funcionamento	Convergente com ressalvas	“Toda iniciativa de fiscalização e controle que se destine a diagnosticar intercorrências na promoção de políticas públicas são relevantes [...] fundamental que o alvo seja aprimorar a política e não apenas construir diagnósticos sem a devida repercussão na melhoria da iniciativa. A ressalva é apenas quanto ao objetivo, com a preocupação de que não seja de extinção, mas sim de controle com o viés de incrementar o acesso à educação superior por meio de instituições que comprovadamente asseguram a qualidade e o compromisso com o estudante. FNDE e MEC já fiscalizam [...] o programa de forma sistemática.”	2017, 2018, 2020
Tema: Fontes de recursos e expansão de vagas				
PL nº 2.932/2019 Autoria: Dep. Professor Alcides (PP-GO)	Aumentar oferta do Fies (e do ProUni) pelo aumento de incentivos fiscais	Convergente	“[...] é fundamental que a tributação sobre a atividade educacional seja repensada com o enfoque de que educação é investimento e não gasto. Associar essa revisão com a expansão de políticas de acesso à educação superior está em perfeita consonância com as reais necessidades da nossa sociedade”.	2021, 2022
PL Nº 2.659/2015 Autoria: Dep. Wadson Ribeiro (PCdoB-MG)	Ampliar a possibilidade de abatimento do saldo do Fies, pela prestação de serviço no SUS para egressos da Saúde	Convergente	“A ampliação da possibilidade de abatimento de saldo devedor do Fies [...] com enfoque em profissionais da saúde que atuem no SUS, atende duas questões das mais relevantes [...]: a busca de alternativas para que os estudantes possam pagar o saldo devedor [...] a carência de prestadores de serviços no SUS [...]”.	2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022
PL Nº 4.172/2019 Autoria: Dep. Roberto De Lucena (PODE-SP)	Permitir às IES utilizar recursos do Fies para pagar quaisquer tributos administrados pela SRF	Convergente	“A proposta não traz impacto na receita orçamentária e tampouco gera nova despesa, mas sim permite que as instituições tenham mais uma ferramenta para honrar seus compromissos fiscais. [...] e regulariza a situação peculiar das IES que utilizam o recurso do Fies”	2020, 2021, 2022
PL Nº 1.971/2003 Autoria: Comissão de Legislação Participativa	Obrigar as IES particulares a instituir sistema de crédito educativo interno.	Divergente	“As IES devem focar prioritariamente na formação educacional [...] não devendo haver um desvio de foco que busque instituir um sistema de crédito educativo. A obrigatoriedade pode gerar impacto nas IES de menor porte.”	2022
PL Nº 1.772/2019 Autoria: Sen. Veneziano Vital do Rêgo (PSB-PB)	Permite ao Fies cobrir o valor total dos cursos a serem financiados pelos alunos	Convergente	“Um dos principais entraves atuais no FIES é a dificuldade dos alunos de baixa renda em arcar com os valores referentes à parte não financiável da mensalidade, problema esse que seria solucionado com o presente projeto de lei. Esta dificuldade gera uma ociosidade nas vagas disponibilizadas pelas IES [...]”.	2022
PLS 468/2012 Autoria: Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)	Exercício de função pública como forma de pagamento do Fies	Convergente	“[...] o projeto em questão traz uma importante ferramenta para dedução de saldo devedor do financiamento estudantil. O exercício de função pública não remunerada incentivado pelo abatimento no Fies atende [...] ao interesse público”	2017, 2018, 2020

<p>PLS Nº 179/2015 Autoria: Sen. Raimundo Lira (MDB-PB)</p>	<p>Estabelece critérios qualitativos e regionais na oferta de financiamento estudantil para os cursos de graduação.</p>	<p>Convergente com ressalvas</p>	<p>“Apesar da boa intenção da proposta, o projeto interfere na dinâmica natural do mercado concentrando vagas nas IES nas regiões Norte e Nordeste, prejudicando o mercado, que vem funcionando de forma adequada. Nos últimos anos, o FIES tem registrado uma sobra de vagas, tornando urgente que sejam encontradas alternativas [...], não sendo necessário interferir na dinâmica de distribuição de vagas. [...] a proposta pode vir a prejudicar regiões em fase de desenvolvimento”</p>	<p>2022</p>
<p>PL Nº 893/2021 Autoria: Sen. Telmário Mota (PROS-RR)</p>	<p>Permite o uso do Fies em cursos de Educação Profissional e Tecnológica</p>	<p>Convergente com ressalvas</p>	<p>“A simples autorização para que o FIES abarque cursos de educação profissional, técnica e tecnológica pode gerar impactos no financiamento dos cursos superiores, sendo necessário aliar essa ampliação [...] com uma maior disponibilidade de recursos destinados aos financiamentos.”</p>	<p>2022</p>
<p>PL Nº 6.947/2017 Autoria: Dep. Damião Feliciano (PDT-PB) e PL 5797/2009 e apensados Autoria: Dep. Felipe Maia (DEM-RN)</p>	<p>Permitir o uso do Fies em cursos de graduação em EaD.</p>	<p>Convergente</p>	<p>“O projeto visa consolidar [...] a percepção de que não deve haver discriminação entre o estudante que faz seu curso na modalidade presencial ou a distância. Vale salientar que no âmbito do ProUni essa distinção não existe [...] Imprescindível que o atual cenário de isonomia acadêmico-pedagógico entre os estudantes que fazem cursos a distância ou presencial tenha reflexos nas políticas públicas de acesso à educação superior”</p>	<p>2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022</p>
<p>PL 6641/2009 e apensados Autoria: Dep. Janete Capiberibe (PSB-AP)</p>	<p>Criar um auxílio-livros para estudantes com Fies</p>	<p>Convergente</p>	<p>“Os estudantes que custeiam seus estudos por meio do Fies são de baixa renda e todo auxílio para a permanência deles na educação superior é de extrema relevância. Atualmente, considerando que o Fies dificilmente irá cobrir 100% dos encargos educacionais, o auxílio previsto no projeto se torna fundamental [...]”</p>	<p>2018, 2020</p>
<p>PL nº 5.802/2016 Autoria: Dep. Rafael Motta (PSB-RN)</p>	<p>Concede isenção de taxas administrativas para bolsistas do ProUni (e outros)</p>	<p>Divergente</p>	<p>“Os alunos ingressantes [...] através do Fies e do ProUni têm garantido [...] o custeio dos encargos educacionais, mas não de serviços administrativos que, em geral, se relacionam a custos decorrentes de atitudes discricionárias [...] não sendo pertinente a isenção pelas IES que teriam custos adicionais para provê-los. A Lei nº 9870/1999, disciplina a questão de forma exaustiva”.</p>	<p>2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022</p>
<p>PL 7745/2014 Autoria: dep. Eduardo Cunha (PMDB-RJ)</p>	<p>Anistia ao estudante tomador do Fies que seja aposentado</p>	<p>Convergente</p>	<p>“O projeto em questão, harmônico com o Estatuto do Idoso que preconiza ser obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso a educação [...] tem um olhar exatamente sobre o idoso que tenha contraído o Fies, assegurando a ele a anistia do pagamento do financiamento”</p>	<p>2017, 2018, 2020</p>

<p>PL 1541/2015 Autoria: dep. Kaio Maniçoba (PHS-PE)</p>	<p>Fixação de limite de reajuste de mensalidade no Fies pelo MEC</p>	<p>Divergente</p>	<p>“O reajuste de mensalidades é definido de forma isonômica e igualitária na Lei nº 9.870/1999. As IES são obrigadas a manter uma tabela descritiva de todos os custos incidentes sobre o valor da mensalidade de modo a justificar eventual reajuste de valor. A Lei nº 10.260/2001 já prevê que todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos [...], inclusive aqueles concedidos em virtude de seu pagamento pontual, serão assegurados de forma automática para os alunos do Fies [...]”</p>	<p>2017, 2018, 2020</p>
Tema: Medidas relacionadas à pandemia de Covid-19				
<p>PL Nº 3.025/2020 Autoria: Sen. Weverton (PDT-MA)</p>	<p>Cria Programa Emergencial para beneficiários que recebem até 12 salários-mínimos por mês, com taxas de juros mais baixas, com contrapartidas pelas IES</p>	<p>Convergente com ressalvas</p>	<p>“Projetos que têm como enfoque a ampliação dos mecanismos de acesso [...] sempre merecem especial atenção. [...] O projeto em questão trata com a sensibilidade necessária a questão da inadimplência, do desemprego [...] A ressalva sinalizada reside na condicionante de impossibilidade de demissão ou redução de salários. Nenhuma instituição promove o desligamento de seus colaboradores ou [...] revê a folha de pagamento por livre decisão, mas invariavelmente para assegurar a sustentabilidade financeira [...]. Tal circunstância pode desidratar a adesão ao programa, frustrando a expectativas [...] de estudantes, renegando ao colapso algumas pequenas e médias IES que vislumbram esse público como única maneira de não fecharem suas portas.”</p>	<p>2021</p>
<p>PL Nº 3.372/2020 Autoria: Sen. Acir Gurgacz (PDT-RO)</p>	<p>Institui modalidade emergencial do Fies para estudantes com dificuldades financeiras e autoriza a União a prover recursos</p>	<p>Convergente</p>	<p>“Situações extraordinárias exigem providências emergenciais. [...] O incremento do fundo disponível para o FIES, aumentando o número de vagas disponíveis para o maior número de estudantes [...] bem como a revisão de algumas regras são fundamentais para saúde do programa e eficácia no atendimento”</p>	<p>2021</p>
<p>PL Nº 3.865/2020 Autoria: Dep. Moses Rodrigues (MDB-CE)</p>	<p>Ampliar a oferta de vagas no Fies em 2020 e 2021</p>	<p>Convergente</p>	<p>“Em linha com os demais projetos que aperfeiçoam o FIES para esse momento específico, o projeto [...] tem como enfoque a ampliação da oferta de vagas, trazendo consigo a revogação de isenções de rendimentos auferidos em algumas aplicações financeiras [...]”</p>	<p>2021</p>

Fonte: Agenda Legislativa da Educação Superior Particular, 2016 a 2022 (FÓRUM, 2016a; 2017; 2018a, 2019a, 2020n, 2021c, 2022).

Elaboração própria.

Nota-se, a partir dos dados apresentados no Quadro 14, o posicionamento convergente do conjunto de entidades representativas do setor privado, há alguns anos, em torno de proposições legislativas para:

- 1) ampliação da oferta de vagas e de número de beneficiários, incluindo expansão do financiamento para os cursos em EaD e na educação profissional;
- 2) aumento dos incentivos fiscais concedidos às IES pela adesão ao Fies, inclusive, o financiamento do valor total dos cursos;

3) aumento dos recursos públicos destinados à política, por parte da União e obtendo recursos de outras fontes, como a possibilidade de utilizar recursos do FGTS para custeio do financiamento e anuidades escolares;

4) estipular medidas para a renegociação de dívidas (alvo de três projetos de lei, cuja entidade os apoia desde 2017);

5) anistiar a dívida de beneficiários pelo exercício da função pública ou no Sistema Único de Saúde (SUS).

Contudo, o posicionamento divergente fica evidenciado em todas as medidas que implicam o aumento de custos das instituições, maior regulação e estabelecimento de contrapartidas, pelo fato alegado por elas de interferir na dinâmica natural do mercado, mesmo que isso signifique ações que possam promover o aumento do controle da política pública, e a permanência e a inclusão social dos estudantes beneficiários. Exemplos que ilustram esse fato são os projetos relacionados a:

1) isenção de taxas relacionadas aos serviços administrativos que os estudantes pagam nas IES;

2) regulações como a fixação do valor de mensalidades, estabelecimento de critérios regionalizados para oferta das vagas ou mais instâncias de fiscalização e controle, como por parte da Comissão de Educação;

3) estabelecimento de contrapartidas, como por exemplo o Projeto de Lei de autoria do Senador Weverton Rocha (PDT-MA), que intencionava a criação de um programa emergencial para beneficiários no auge da pandemia de Covid-19 (2020), que ampliava a faixa de renda do público-alvo de beneficiários, mas que exigia como contrapartidas das IES a impossibilidade de demissão ou redução de salários dos funcionários.

Entre as demandas pleiteadas pelas entidades, vale destacar que a possibilidade de abater o saldo devedor ao prestar serviços públicos no Sistema Único de Saúde (SUS), para cursos financiados na área de saúde, foi incluída durante os atos normativos que foram editados pelo governo Bolsonaro durante a pandemia (Lei nº 14.024/2020), ainda que nesse período de emergência sanitária.

Assim como medidas para a renegociação de dívidas e a expansão dos cursos do Fies para a modalidade EaD, que também já tinha sido alvo de diversas discussões, pleitos e emendas na trajetória da política, foram expressas na tramitação da Lei nº 14.375/2022, também durante o governo Bolsonaro, originária da conversão da Medida Provisória nº 1.090/2022, que possuía como foco principal itens relacionados à renegociação de dívidas do Fies.

Já a expansão do Fies para cursos técnicos e tecnológicos, e para a pós-graduação, existe desde 2017 na lei originária do programa, cabendo ao CG-Fies sua aprovação mediante disponibilidade de recursos, contudo, os projetos de lei buscam sua regulamentação e efetiva aplicação.

Na mesma linha, o financiamento das mensalidades escolares com o FGTS, que possui três Projetos de Lei de interesse na agenda do Fórum, foi alvo de diversas tentativas de inclusão na legislação do Fies, como por exemplo, na Medida Provisória nº 785/2017 e na Medida Provisória nº 1.090/2021, contudo, não foi incluído oficialmente como uma possibilidade. Ainda que até mesmo o Ministro da Economia no governo Bolsonaro, Paulo Guedes, tenha sinalizado tal possibilidade no momento de anúncio das medidas de renegociação das dívidas no âmbito do Fies, em 2021 (OTTA, 2022).

Ao observar as ações do Fórum e de suas entidades associadas, nota-se um incremento, a partir de 2020, principalmente, na atividade de pautar a ação legislativa e governamental, com o aumento do número de ofícios, cartas e requerimentos enviados para as autoridades do Governo Federal, presidência do Senado e da Câmara dos Deputados. Em 2020, foram 590 ofícios enviados a essas autoridades (FÓRUM, 2020f).

A abertura de diálogo governamental com tais entidades já havia sido observada, nesta tese, em relação à atuação e estratégia delas nas discussões envolvendo o ProUni. A mesma situação observada na política do Fies ensejou a análise das reuniões governamentais de representantes do MEC, a partir dos dados disponíveis no *website* do Ministério. A partir da agenda de reuniões dos Ministros e dos Secretários de Educação Superior, foi possível observar a lista de participantes no período de 2019 a 2022, e comparar com a lista de atores/agentes relacionados à política, no âmbito do Contexto de Influência (do setor privado, e de entidades de classe estudantis e sindicais de trabalhadores)¹³⁸.

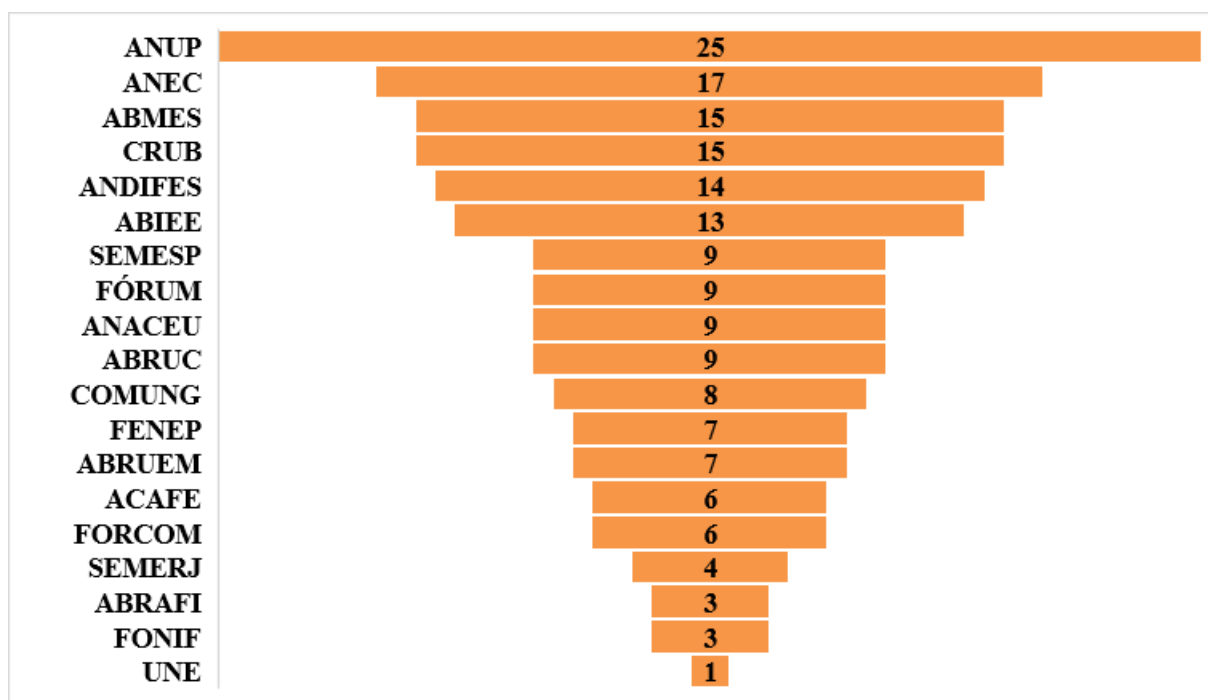
Os resultados evidenciaram, no Gráfico 30, que entre todos os atores selecionados, foram identificadas 180 reuniões de participantes ligados à educação superior. No entanto, o diálogo com dirigentes do MEC, durante o governo Bolsonaro, foi estabelecido de forma mais intensa e frequente com as entidades do setor privado, que participaram em 83% dessas reuniões. Outra informação importante, que não se mostrou na análise de contagem de frequências dos participantes das reuniões, é que a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), que participou da maior quantidade de reuniões (25) realizou mais

¹³⁸ Para a agenda de reuniões dos anos anteriores (2016 a 2018), a descrição sobre os participantes da reunião não estava disponível nos dados consultados. Não foram considerados outros participantes, que não os listados nos Quadros 8 e 13, do mapeamento de atores/agentes relacionados ao ProUni e ao Fies.

reuniões em separado das demais entidades, sendo que em 17 delas, era a única participante com as representantes do governo.

A entidade de interesses mistos CRUB participou de 15 reuniões junto ao governo; a entidade representativa de classe dos trabalhadores das instituições federais de educação superior, ANDIFES, participou de 14 reuniões; e, por fim, a representação do movimento estudantil UNE participou de uma reunião.

Gráfico 30 – Reuniões realizadas por dirigentes do Ministério da Educação (Ministro e Secretário da Educação Superior) entre 2019 e 2022, segundo participantes selecionados



Fonte: MEC – Agenda de dirigentes (BRASIL, 2023c).
Elaboração própria.

Logo no início da pandemia, em abril de 2020, em ofício a Rodrigo Maia (Presidente da Câmara dos Deputados), o Fórum (2020g) indicou que, apesar dos impactos provocados pela pandemia, também repudiava a tentativa de proposições legislativas que tramitavam sobre descontos compulsórios no preço das mensalidades praticadas: “O que se mostra preocupante [...] é a tentativa de se legislar sobre preços de mensalidades¹³⁹, pois, além de ser medida inconstitucional [...] ela acarretará desequilíbrio econômico-financeiro nas instituições, com

¹³⁹ Outra tentativa governamental de interferir no valor das mensalidades, destacada por Santos, Chaves e Paixão (2021) ocorreu em 2015, quando o MEC limitou o aumento das mensalidades em 6,4%, e instituições que aumentassem acima de tal percentual não poderiam aditar contratos. No entanto, as IES levaram a causa à Justiça, obtendo decisão favorável à elas respaldada na Lei nº9.870/1999, que indica que compete à instituição a aplicação dos reajustes, baseados no planejamento orçamentário do ano letivo.

risco de inviabilização de seu funcionamento e perda de empregos” (FÓRUM, 2020h, n.p.), cabendo a negociação individual a cada caso.

Ao longo de 2020 foram enviados pelo menos três ofícios com propostas específicas em torno do financiamento estudantil. Em abril, ao Presidente Jair Bolsonaro e ao Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Gustavo Montezano (FÓRUM, 2020i, 2020j); em maio a Carlos Alexandre Jorge da Costa, Secretário Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (SEPEC-ME) (FÓRUM, 2020l), e em setembro, ao Senador Davi Alcolumbre (Presidente do Senado Federal), com sugestões para a criação de programa emergencial de financiamento (Fies Emergencial), que contemplaria o acréscimo no número de vagas, inclusive para estudantes do ensino técnico; linha de crédito educativo próprio para as IES e em cursos técnicos de nível médio, por meio do BNDES; e uso do FGTS por parte dos estudantes de cursos superiores, ou de nível técnico ou básico para custeio das mensalidades (FÓRUM, 2020m).

Durante a pandemia, o Fórum destacou, entre as ações para mitigar os impactos da pandemia de Covid-19 na educação superior, novamente o Fies Emergencial como um de seus pleitos (FÓRUM, 2021a), e um trabalho de articulação em torno da proposta do PL nº 5.797/2009, que propõe a instituição do financiamento estudantil para cursos de graduação na modalidade EaD, que conforme observado, foi incluído formalmente na lei em 2022, embora sua regulamentação dependa das resoluções do CG-Fies.

Em ofício de março de 2021 ao MEC, ME e outros, o Fórum pleiteou algumas mudanças relacionadas ao financiamento: 1) criação de Programa de Crédito para as IES particulares, a partir de linha de crédito fundamentada nas dificuldades para enfrentar a pandemia; 2) criação do Programa Fies Emergencial, sendo uma das preocupações em relação à garantia de renovação de matrículas e novos ingressantes. De forma mais detalhada, a proposta do Fies Emergencial englobava os seguintes pontos:

- Oferta de 700 mil vagas para financiamento no âmbito do Fies para 2021 e 2022;
- Compromisso governamental em financiar 100% do valor da mensalidade com possibilidade de amortização parcial imediata de acordo com as condições de cada estudante;
- Compromisso pela IES de conceder desconto de 10% no valor da mensalidade no momento da contratação, além dos descontos de caráter coletivo já assegurados aos estudantes;
- Manutenção das regras de acesso ao Fies atualmente em vigor;
- Que o sistema para adesão e contratação fique aberto durante o ano de 2021;
- Que sejam usadas as plataformas/sites já existentes para a seleção e a aprovação do estudante, reduzindo assim o tempo para a criação do programa;

- Que a seleção, a aprovação e a contratação sejam de modo *online*;
- Que as alterações da proposta delineada podem ser feitas por regulamentação infralegal, não precisando alterar a Lei do Fies (FÓRUM, 2021d).

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), embora faça parte do Fórum, também formula diretrizes próprias que devem ser destacadas em relação às concepções de acesso à educação superior e ao Fies.

No documento Educação Superior Brasileira e Inclusão Social: contribuições do setor particular para o desenvolvimento do país, de 2019, a ABMES se posiciona no sentido de que o ProUni e o Fies possuem papel fundamental para a continuidade da inclusão na educação superior, e que além disso, caberia a adoção de novas estratégias de financiamento, como o uso de *vouchers* para estudantes de baixa renda (conforme observado, proposta também endossada pelos Ministros da Economia e da Educação do governo Bolsonaro). Mais especificamente sobre o Fies, deveria-se recuperar o chamado caráter social do programa; garantir a possibilidade de financiamento da integralidade das mensalidades, a oferta de desconto por parte da IES para os estudantes beneficiários, e a amortização do empréstimo logo após a concessão do financiamento pelos estudantes, de acordo com suas condições financeiras (ABMES, 2019b, p. 33).

As trocas ministeriais ocorridas durante o governo Bolsonaro geraram insatisfação nas entidades representativas da educação superior particular, em especial pela ausência de interlocução entre os momentos de demissões no MEC, o que gerou atrasos nos processos de matrículas e repasses de recursos do Fies (KOIKE, 2019). Também, as declarações dos Ministros do governo sobre o sistema de educação superior brasileiro, com visões que desestimularam o acesso a esse nível de ensino ou manifestaram o desconhecimento das regras de algumas das principais políticas públicas, como as falas de Vélez Rodriguez, Abraham Weintraub, Milton Ribeiro e Paulo Guedes, também causaram conflitos em relação aos interesses dessas entidades (ABMES, 2021).

Um movimento chamado Educação Mais Forte, estabelecido em 2020 e que reúne diversas entidades do setor¹⁴⁰, se posicionava a favor da criação de um novo modelo de

¹⁴⁰ Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE), Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades (ABRAFI), Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ABRUC), Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Associação das Fundações Educacionais de Ensino Superior de MG (AFEESMIG), Associação das Mantenedoras Particulares de Educação Superior de Santa Catarina (AMPESC), Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP),

financiamento estudantil, que possibilite ao Brasil alcançar as metas do PNE e "que contemple formas inteligentes de pagamento, condicionadas à renda dos [estudantes] egressos" (EDUCAÇÃO MAIS FORTE, 2023, n.p.). O movimento Educação Mais Forte está alinhado às estratégias já engendradas em outros momentos pelas entidades, conforme observado no ProUni, do Movimento Não à Custa da Educação e da Aliança Saúde-Educação, ou seja, a criação de organizações, movimentos, coletivos, equipes de consultoria ou mesmo de *websites* direcionados para a divulgação política, buscando influenciar a sociedade civil, parlamentares e governantes em torno de seus pleitos, que assumem formas que podem ser fixas ou experimentais (BALL, 2014).

Com relação à atuação do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), também integrante do Fórum, ocorreu intensa movimentação após o anúncio, ainda em 2017, do Governo Federal em torno da criação do Novo Fies. Inicialmente com perspectivas mais positivas (ISTO É DINHEIRO, 2017) em relação às mudanças que o governo faria, pela diversificação da fonte de financiamentos, novos aportes da União e aumento do número de vagas, a entidade atuou de forma ampla na tramitação da Medida Provisória nº 785, de 2017.

O SEMESP propôs cerca de 20 emendas em articulações parlamentares – entre elas, pode-se destacar a inclusão de cursos técnicos na possibilidade de financiamento, e a utilização dos recursos do FGTS para custeio dos cursos superiores; a utilização de depósitos compulsórios (recursos que os bancos são obrigados a recolher aos cofres do Banco Central) para solucionar o problema fiscal do programa; e a possibilidade de cobrar o financiamento por meio da declaração de Imposto de Renda. Por outro lado, pairavam como preocupações da entidade a destinação de vagas exclusivamente para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e a elevação das contribuições de universidades privadas ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) (SEMESP, 2017; MELLO, 2017).

Pode-se também destacar o outrora citado documento Diretrizes de Política Pública para o Ensino Superior Brasileiro, elaborado pelo SEMESP com o propósito de pautar políticas públicas junto à sociedade e aos governos. Em sua edição de 2018, o tema da diversificação do

Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado do Rio de Janeiro (SEMERJ), Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), Fórum das Faculdades Comunitárias (FORCOM), Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FÓRUM), Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado da Bahia (SEMESB), Sindicato das Instituições Particulares de Ensino Superior da Paraíba (SIESPB), Sindicato das Instituições Particulares de Ensino Superior do Estado de Pernambuco (SIESPE), Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos Particulares de Ensino Superior do Distrito Federal (SINDEPES-DF), Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Privado do Estado de Alagoas (SINEPE-AL), Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Estado do Pará (SINEPE-PA).

financiamento estudantil foi abordado frequentemente, com a proposição de um novo modelo que deve compartilhar riscos com o setor público e que esteja atrelado à remuneração recebida pelos estudantes (inclusive, de forma proporcional), defendendo diversos pontos do modelo australiano de financiamento estudantil (SEMESP, 2018a):

As restrições fiscais do Estado brasileiro, a demanda crescente de alunos que completam o ensino médio e os problemas de elevada inadimplência e estrutura de incentivos ruins em geral do FIES sugerem que a nova política, no que tange ao financiamento da educação superior, deve considerar cobranças de mensalidade de universidades públicas e a criação de um abrangente mecanismo de crédito educativo com algum subsídio do Tesouro Nacional. [...]

Uma nova política pública para o ensino superior deverá caminhar na direção de cobrar pelo serviço das universidades e demais institutos de educação superior públicos e, ao mesmo tempo, criar um sistema de crédito educacional que permita que as famílias que não têm condições de pagar pela mensalidade escolar possam ter acesso a todas as instituições de ensino. (SEMESP, 2018a, pp. 20-22).

Uma ressalva importante deve ser feita em relação à defesa do modelo australiano de financiamento estudantil pelo setor privado. Em março de 2019, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), considerando um instituto de pesquisa ou *think tank* governamental, em parceria com a Embaixada da Austrália, realizou o seminário intitulado: O modelo australiano: alternativa ao FIES e à gratuidade no ensino superior público?, possuindo como um dos debatedores o SEMESP. O IPEA também produziu o estudo intitulado Financiamento estudantil na Austrália e Estados Unidos: lições para o Brasil, de autoria de Paulo Meyer Nascimento e Manoela Vilela Araújo Resende, que abordam a configuração do sistema australiano. Nesse sistema, o financiamento estudantil envolve empréstimos com amortizações condicionadas à renda futura, chamados de ECRs, a depender da modalidade de ensino (profissional ou superior), da natureza administrativa da IES (pública ou privada). Em suma, os autores defenderam a integração das políticas federais de financiamento estudantil e a implementação de um ECR eficaz e sustentável para o Brasil, ainda que considerem as realidades muito distintas entre os países analisados em seu estudo (MEYER; RESENDE, 2018).

O autor do estudo, o pesquisador e funcionário público ligado ao IPEA, Paulo Meyer Nascimento, concentra seus estudos e pesquisas na área de Economia da Educação, em especial os sistemas de empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR) e *income share agréments* (ISA) nos financiamentos estudantis da educação superior e profissional. Além disso, Paulo Meyer é Diretor de Política Regulatória na SERES/MEC desde março de 2023.

Tais questões evidenciam, novamente, a aproximação de pesquisadores e especialistas ligados à gestão governamental com as demandas propostas pelas entidades privadas da educação superior.

Neves (2020) analisou tal proposta de empréstimos vinculados à renda dos estudantes, em que poderia ser uma alternativa para a manutenção e retorno do estabelecimento de contratos no Fies, contudo, enfatiza que os empréstimos podem estar propensos à inadimplência e ao aumento do endividamento de famílias, uma vez que realizar um curso de educação superior não gera uma relação causal em prover meios para pagar o financiamento.

Já no mesmo documento do SEMESP, na sua edição reformulada em 2022, propõe-se a criação de um Sistema Nacional de Financiamento Estudantil (SNFE) e ampliação do Fies para a Educação Profissional e Tecnológica, pelo diagnóstico de que a política atual de financiamento é pouco atrativa, com base em experiências da Austrália, Nova Zelândia, Inglaterra e Coreia do Sul (SEMESP, 2022).

Em reuniões com o MEC em maio e junho de 2021, foram apresentadas propostas relacionadas a uma agenda de “desburocratização para a educação superior [...] com aprimoramento de programas já existentes como FIES e ProUni” (SEMESP, 2021c), cujas medidas em relação ao Fies apontavam para: 1) reavaliação do sistema limitador de renda; 2) o não direcionamento das vagas para cursos de áreas estratégicas, ou seja, retroceder em relação às mudanças legislativas de 2017 que priorizaram alguns cursos, como engenharias e licenciaturas; 3) utilização dos recursos do FGTS para amortização do Fies; e 4) volta do Proies (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior). Segundo declara a entidade, o Secretário de Educação Superior, Wagner Souza, mostrou-se favorável a algumas das propostas (SEMESP, 2021f, 2021g), como a necessidade de rever os critérios relacionados à faixa de renda (encaminhados para discussão no CG-Fies); e a utilização do FGTS. Sobre as áreas estratégicas, por estarem atreladas ao atendimento de metas do PNE, precisariam ser discutidas e consideradas na ocasião da elaboração do novo decênio.

A Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) em seu documento Brasil do Futuro: Visões e Propostas das Escolas Particulares (2022) propôs o aprimoramento do Fies, e da mesma forma que o SEMESP, a adoção de um modelo de financiamento estudantil no espelho do modelo australiano, ou seja, no qual o pagamento do financiamento vincula-se aos rendimentos do estudante que contrata (FENEP, 2022).

A Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), presidida por Elizabeth Guedes, em conjunto com as outras entidades, integrou a pauta de criação de um Fies

Emergencial e da liberação dos recursos do FGTS para o pagamento dos custos escolares (MURAKAWA, 2020). Em novembro de 2021, durante a discussão de Reforma Tributária na Comissão de Educação do Senado Federal, a entidade propôs medidas como a isenção tributária para as IES, o perdão da dívida dos alunos do Fies e a unificação com o ProUni, expandindo-o, como formas de trazer novos recursos ao programa (ANUP, 2021).

A Medida Provisória nº 1.090/2021, de renegociação do Fies, foi considerada pela ANUP uma política de salvacão do programa, em que outros governos não tomaram medidas efetivas em relação à inadimplência observada (ANUP, 2022).

Outras entidades como ANEC, CRUB, COMUNG, ABIEE, ANUP, ABRUEM¹⁴¹ e ACAFE sintetizaram propostas para os candidatos à eleição presidencial em 2018 na Carta Aberta dos Presidenciáveis – Propostas para a Educação no Brasil. No documento, foram apresentadas propostas de defesa da continuidade de políticas com o ProUni e o Fies, em conjunto com uma preocupação com a expansão da oferta para licenciaturas e formação docente, e para a pós-graduação.

5.2.4. Entidades representativas dos movimentos sociais

No âmbito das entidades sindicais representativas dos trabalhadores da educação, é possível destacar alguns posicionamentos que apontam para diferentes concepções e visões acerca da política do Fies, assim como as observadas no ProUni, no capítulo anterior.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), que representa os trabalhadores de diversos níveis educacionais atuantes no setor privado, de maneira geral possui um posicionamento sistematicamente contra o avanço da mercadorização na educação, manifestando que a “a educação superior também sofre com a abertura do capital de empresas de educação na bolsa de valores, num crescente processo de financeirização e desnacionalização” (CONTEE, 2019, n.p.). Nesse âmbito, em relação às políticas de expansão pela via privada, “o que se tem agora é a ausência completa de qualquer preocupação com a formação, distorcendo o propósito dos programas e fazendo-os meramente meios de satisfazer o apetite por lucros das empresas de educação e do capital financeiro” (CONTEE, 2019, n.p.).

Embora considere o Fies uma política importante no cenário de ampliação do acesso à educação superior, chegou a propor, na ocasião das mudanças a partir de 2015 na política, que

¹⁴¹ Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais.

houvesse contrapartidas para as IES privadas, como: impedir que as instituições fechem cursos e períodos nos quais possuem alunos do Fies; estabelecer limites de proporcionalidade para o total de bolsas em cada instituição (para evitar que 100% dos estudantes sejam do Fies e/ou que sejam criadas IES unicamente para esse fim); conceder bolsas de financiamento vinculadas à avaliação do MEC; e assegurar a concessão do Fies somente para instituições que não tivessem dívidas trabalhistas (CONTEE, 2015).

Com relação aos docentes do setor privado, apesar do Fies ser um indutor que promoveu sustentação financeira das instituições por muitos anos, a partir dos cortes orçamentários no Fies e o avanço da crise econômica no país, ocorreram muitas denúncias de demissões em massa, pois as instituições, ao iniciar um processo de reestruturação, buscaram manter suas margens de lucro. Consequentemente, foi gerada maior precarização do trabalho docente com a formação de turmas numerosas e majoritariamente em EaD, além de práticas antissindicais, fraudes e irregularidades em relação à operacionalização do programa, objetivando o uso do Fies para aumentar a lucratividade (ADURN, 2017).

De fato, para a entidade, a luta dos atores educacionais se concentra na necessidade de regulamentação das entidades privadas: “regulamentação [...] com exigências legais idênticas às impostas à rede pública, e a devida instituição do Sistema Nacional de Educação”; e “obrigatoriedade de políticas de assistência estudantil nas instituições privadas”, conforme exposto no documento de Análise de Conjuntura Educacional do 3º Congresso Extraordinário da CONTEE, de 2019 (CONTEE, 2022).

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que conforme exposto anteriormente, é uma entidade sindical que congrega representações de trabalhadores da educação que majoritariamente estão alocados no setor público. A entidade marca a posição de ser favorável ao Estado assumir a responsabilidade pelo financiamento e pela gestão das escolas públicas, “não devendo transferir seus compromissos sociais para a iniciativa privada” (CNTE, 2017a), portanto, criticando as parcerias público-privadas estabelecidas nos últimos anos.

No Caderno de Resoluções oriundo do 34º Congresso Nacional da CNTE, realizado em janeiro de 2022, há também o diagnóstico de que “o MEC e as demais áreas do governo Bolsonaro se pautam na desconstrução das políticas, programas e ações que vinham sendo implementados nas últimas décadas, muitos dos quais voltados à ampliação do acesso e permanência dos estudantes nas escolas e universidades” (CNTE, 2022a, p. 41).

A Medida Provisória nº 785/2017, que levou ao chamado Novo Fies, foi criticada pela CNTE, que participou de uma das cinco audiências públicas destinadas ao tema. A entidade

criticou a diminuição do tempo de carência, maior exigência de fiadores, as medidas de ajuste fiscal, e a possibilidade de desconto direto na folha de pagamento de egressos empregados formalmente, que teria impacto inclusive entre os profissionais da educação, uma vez que muitos possuem vínculos temporários. Muitas das medidas, então, restringiriam ou dificultariam o acesso de potenciais beneficiários ao programa (CNTE, 2017b). No caso da Medida Provisória de 2020, de renegociação do Fies, a CNTE avaliou que os movimentos de iniciativa governamental foram voltados para o processo eleitoral, em postura contraditória aos seus apoiadores contrários às políticas de aumento do acesso à educação superior brasileira (CNTE, 2022b). Contudo, continuou-se enfatizando a crítica em utilizar recursos públicos para financiar a educação privada.

A CNTE, em conjunto com outras dez entidades, entre elas a UNE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, participou de um documento protocolado em 2021 pela coalizão chamada Direitos Valem Mais¹⁴², que protocolaram um processo de *impeachment* contra o Ministro da Economia Paulo Guedes, entre outras questões, pela alegação de crime de responsabilidade durante a pandemia, por fomentar a pobreza no país e proferir falas discriminatórias contra a população mais pobre, como foi o caso da fala em relação aos estudantes do Fies. Em relação a estes e outros pronunciamentos, constituiriam crimes de responsabilidade, não estando abrangidos pela liberdade de expressão, por serem discriminatórios e inconstitucionais (CNTE, 2021; DIREITOS VALEM MAIS, 2021). No documento,

[...] a visão do ministro Paulo Guedes mostra repulsa aos pobres e aos vulneráveis, a quem não pode ser permitido esperar iguais direitos. O beneficiário do FIES, pobre, filho de porteiro, certamente não saberia ler; empregadas domésticas viajando ao exterior seria um abuso, “uma festa danada”; pobres reivindicando boa assistência à saúde e maior expectativa de vida seria inaceitável. (DIREITOS VALEM MAIS, 2021, p. 31).

Vale aqui destacar que a coalizão Direitos Valem Mais pode ser englobada como uma estratégia, embora única identificada entre os segmentos de oposição, ou de orientação política

¹⁴² A coalizão foi criada em 2018, reunindo cerca de 200 associações e consórcios de gestores públicos; organizações, fóruns, redes, plataformas da sociedade civil; conselhos nacionais de direitos; entidades sindicais; associações de juristas e economistas e instituições de pesquisa acadêmica. No documento de 2021, assinaram as entidades: Ação Educativa; Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (Abed); Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca); Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Criola; Fian Brasil - Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas; Gestos - Soropositividade, Comunicação e Gênero; Grito dos Excluídos; Instituto de Direito Sanitário Aplicado (Idisa); Justiça Global; União Nacional dos Estudantes (UNE). (DIREITOS VALEM MAIS, 2021).

ligada à setores da esquerda, semelhante à operacionalizada por diversas vezes entre as entidades do setor privado, no sentido de criar instituições ou movimentos dedicados à mobilização e influência em torno de pautas e interesses próprios, da forma como os já observados Movimento Não à Custa da Educação, Aliança Saúde-Educação e Educação Mais Forte.

Outra entidade mais relacionada ao setor público educacional é o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), que também atua em defesa da educação pública, ao defender “uma educação pública gratuita, de qualidade, laica, socialmente referenciada e com financiamento público” (ANDES-SN, 2022a, p. 227), afirmando um posicionamento em que programas como o ProUni e Fies têm sido protagonistas de uma expansão de matrículas com base no financiamento público da rede privada de educação superior, cujo processo denominado de democratização favoreceu as IES privadas.

Em relação ao governo Bolsonaro, “se, nos governos petistas, em nome da ‘democratização’ favoreceu-se enormemente as corporações de ensino privado, por meio do ProUni, FIES e outras formas de transferência de recursos públicos ou isenção de pagamento de tributos, sob o governo Bolsonaro, seus ministros falam, sem pudor, que a universidade deve sim ser para uma elite, para poucos” (ANDES-SN, 2022a, p. 313). A entidade defende, também, “a expropriação da rede privada de ensino, sem indenização, e a incorporação dos docentes e discentes a um sistema integralmente público e gratuito”, assim como posicionado no Relatório Final do 65º CONAD (Conselho do ANDES-SN) (ANDES-SN, 2022b).

Com relação às entidades sindicais representativas das categorias de professores do setor privado, na ocasião das eleições presidenciais de 2018, a Federação dos Professores do Estado de São Paulo (FEPESP), em conjunto com Sindicatos dos Professores (Sinpros) integrantes da Federação¹⁴³, entregou aos candidatos uma Carta Compromisso com os principais pontos de interesse dos docentes e auxiliares de administração escolar do estado de São Paulo, que, entre outras pautas, trazia a necessidade de reformulação do Fies, nos seguintes pontos, principalmente ligados à contrapartidas que poderiam ser parte de uma maior regulação das IES privadas:

[...] orientar o Ministério da Educação e Cultura a realizar gestão junto ao FIES no sentido de comprovar e exigir como requisito para que IES privadas se beneficiem do Programa: a) cumprimento rigoroso da legislação trabalhista em vigor; b) propiciar condições de trabalho adequadas aos seus docentes e auxiliares de administração escolar; c) realização de avaliação de qualidade do ensino oferecido por meio de Programa, através de critérios estabelecidos

¹⁴³ Sinpros da região metropolitana e do interior do estado de São Paulo.

com transparência por grupos representativos de todos os segmentos da sociedade civil (FEPESP, 2018).

No livro *O Negócio da Educação: aventurar na terra do capitalismo sem risco*, publicado em 2017, encontra-se uma análise crítica do Presidente da FEPESP e Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), Celso Napolitano, sobre a expansão do Fies, que embora com um projeto inicial positivo, no sentido de ser um programa de inclusão social de estudantes, alguns pontos o tornaram desvantajoso. Um deles está no fato de que o Governo Federal deveria estabelecer o preço das vagas nos cursos, e não as IES livremente: “O Estado passou a comprar vaga pelo preço de vitrine, sem negociar valor mais baixo. Comprou vagas no atacado pelo preço unitário, garantindo não haver inadimplência” (NAPOLITANO, 2017, n.p.). Remetendo ao efeito de *crowding-out* mencionado no Fies, indicou que as faculdades passaram a oferecer o contrato do Fies não apenas para alunos mais carentes, mas para os que podiam pagar e estavam matriculados. Ao fim desse processo, para o autor, o Fies se tornou um programa capaz de promover enorme concentração de capital para as mantenedoras da educação superior, com impactos negativos para estudantes, que passaram a ser tratados como consumidores em uma economia de escala (NAPOLITANO, 2017).

Pela ótica de uma das associações representativas dos estudantes secundaristas, a União Nacional dos Estudantes (UNE), conforme explicitado na seção anterior, possui um grande histórico de apoio à instituição de políticas de expansão do acesso à educação superior, como o ProUni, o Fies e a Lei de Cotas. A UNE as considera como “porta de entrada, em faculdades privadas e federais, de milhões de estudantes oriundos da escola pública, em sua maioria negros, pardos e indígenas, historicamente excluídos do ambiente acadêmico” (UNE, 2023b, n.p.).

De maneira geral, as pautas da UNE defendem a ampliação de vagas na educação superior, ainda que preferencialmente na via pública, mas sem prescindir, no curto prazo, de políticas como o ProUni e o Fies. Enfatizam, também, o princípio da equidade e da permanência como prioritário no processo de ampliação das vagas. No caso do Fies, por exemplo, “mesmo com diversas contradições pelo vínculo com as grandes empresas de educação, o FIES possibilitou uma conquista concreta para mais de dois milhões de estudantes: ingressar na universidade e transformar a sua realidade” (UNE, 2017a, n.p.), sendo uma política em especial utilizada por estudantes negros(as).

Nota-se a defesa conjunta de maior regulação das instituições particulares, e até mesmo, a exigência de contrapartidas para que alterações na política não prejudiquem os estudantes. O Fies, “além de política de acesso, deve servir como um agente regulamentador do ensino

superior privado brasileiro” (UNE, 2017b, n.p.), afirmando ainda que tais alterações deveriam vir acompanhadas de um debate de reestruturação nessa política, com regulamentação da educação privada e das políticas de permanência: “[...] sempre defendemos a necessidade de contrapartida das universidades que tinham o pagamento garantido pelo governo e nunca foram obrigadas a entregar ou mostrar parâmetros de qualidade para evitar um dos maiores desafios do programa: a evasão” (UNE, 2017a, n.p.). O problema, portanto, não estaria na política, e sim a forma como está definida sua administração e gestão.

As mudanças propostas ainda em 2017, a partir da Medida Provisória nº 785, no governo Temer, ensejaram a avaliação da UNE (que também participou de uma das cinco audiências públicas) de retrocesso na trajetória do Fies, em especial pela descaracterização dos propósitos da política, como alterar as faixas de renda dos beneficiários, e as formas de pagamento que ficariam, em alguns casos, a critério de bancos privados, além da diminuição do tempo de carência e as alterações no modelo de gestão.

A trajetória do Fies durante o governo Bolsonaro foi avaliada como uma “inoperância planejada” (UNE, 2020, n.p.) em uma política esvaziada do Fies. Ainda, a redução da carência e a renegociação de dívidas deveria levar em conta a situação de elevado desemprego no país e a impossibilidade de pagar as dívidas logo após a formatura nos cursos (UNE, 2020, n.p.). A UNE participou da discussão da Medida Provisória nº 1.090/2021, indicando que a renegociação de dívidas era, na verdade, uma obrigação governamental diante da crise econômica e sanitária, e uma campanha vitoriosa da mobilização estudantil e de movimentos sociais que se articularam com parlamentares para tratar da temática (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021).

Durante a tramitação, a entidade propôs melhorias, como não apenas a possibilidade de renegociação da dívida, mas a anistia total em alguns casos, possuindo como justificativas o desemprego, a queda de renda, e a alta inflação. E ainda, que as medidas se estendessem também aos adimplentes, obtendo algum tipo de desconto (UNE, 2022b). Contudo, conforme observado no início deste capítulo, as emendas de parlamentares que propuseram ampliar para a anistia total das dívidas, em sua maioria de partidos de oposição ao Governo Federal, foram rejeitadas pelo plenário.

A anistia total, ou o chamado perdão das dívidas do Fies também foi defendida pela UNE na Subcomissão Temporária para Acompanhamento da Educação na Pandemia, no Senado Federal (BRASIL, 2021i), instalada em setembro de 2021. A UBES também se posicionou contra as mudanças no Fies que levaram às restrições orçamentárias, diminuição de sua abrangência e da possibilidade de estudantes de escolas públicas cursarem o nível superior, e

principalmente, colocando-se a favor da instituição de ações de permanência para estudantes ProUnistas e com contratos do Fies (UBES, 2016, 2019; ANPG, 2022).

Uma outra importante atuação no cenário educacional se dá a partir da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), promovida pelo Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), uma articulação de entidades nacionais do campo educacional e dos movimentos sociais em defesa da educação, tais como: Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd); CNTE; CONTEE; UNE; Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (PROIFES); e Central Única dos Trabalhadores (CUT); entre outras.

Em seus manifestos públicos, apesar de reconhecerem a importância do ProUni e do Fies enquanto “políticas focalizadas que atendem parcelas historicamente alijadas desse nível de ensino”, há um posicionamento de que os incentivos governamentais contribuíram para o fortalecimento da iniciativa privada, e seu processo de financeirização. Nesse sentido, também propõem que “a coordenação dos sistemas de educação superior do governo e das empresas educacionais sejam de deliberação do poder público, uma vez que é compreendida como direito social”, reforçando a defesa da regulação do segmento privado a partir de mecanismos democráticos e participativos e que garantam maior equidade e valorização dos(as) trabalhadores(as) (CONAPE, 2018, p. 79; CONAPE, 2022), contra um avanço de propostas de autorregulamentação do setor.

Por fim, a organização não-governamental sem fins lucrativos, Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO), atuante nas disputas sobre políticas educacionais, em especial nas questões ligadas aos universitários negros e negras e de origem socioeconômica humilde, embora tenha manifestado um posicionamento historicamente a favor do ProUni – conforme visto na seção anterior –, em seus documentos públicos, encontra-se menos ênfase à defesa do Fies, ainda que seja considerado no rol de políticas de ações afirmativas que promovem a garantia do direito à educação e acesso à educação superior à população menos privilegiada, em conjunto com o ProUni e o SiSU (EDUCAFRO, 2021b).

O contingenciamento de recursos orçamentários para universidades públicas federais e para o setor privado, com o corte de recursos do Fies são algumas das medidas consideradas danosas pela EDUCAFRO, pelos impactos sobre a população negra, levando inclusive à situação de abandono dos estudos (BRASIL, 2015). Ainda em 2015, a entidade sugeriu ao então Ministro do MEC, Renato Janine Ribeiro, que a exigência de nota mínima de 450 pontos no Enem iria de forma contrária ao objetivo das políticas afirmativas, e promoveria uma

meritocracia injusta, uma vez que a maior parte dos estudantes que não chegavam a essa pontuação eram estudantes negros, de baixa renda familiar e egressos de escola pública. Tais diferenças seriam equalizadas após o acesso, no decorrer do curso; e que os recursos do Fies deveriam ser utilizados também para bolsas permanência (moradia, alimentação e material didático), criando um chamado Fies Permanência, que poderia auxiliar, inclusive, bolsistas do ProUni a continuarem seus estudos (EDUCAFRO, 2015b, 2015c).

Contudo, em 2022, há um diagnóstico negativo da entidade frente à grande situação de endividamento dos estudantes beneficiários, sendo necessário fazer um bom uso do dinheiro público que é repassado às IES particulares. Segundo a EDUCAFRO, havia um diagnóstico de abandono de vagas nas universidades públicas e privadas, pois não houve estímulo a ações de permanência (bolsa moradia, bolsa alimentação e outras medidas) (EDUCAFRO, 2022). Nota-se, ao longo de seus posicionamentos e documentos, que de maneira geral a entidade possui uma atuação muito mais voltada à política do ProUni, com uma preferência desta política em relação ao Fies, que gera elevado endividamento dos estudantes.

Em síntese, a partir das informações analisadas, foi possível discutir sobre alguns caminhos da agenda de políticas do Fies, em relação às pautas das entidades representativas de classe e dos estudantes. Estas possuem, em sua maioria, uma visão crítica em torno do Fies, ainda que não totalmente consensual, principalmente em relação ao fato da política ter aprofundado o processo de financeirização da educação superior no Brasil, pela operação via subsídios fiscais que levaram ao fortalecimento ainda maior das empresas educacionais.

Ainda assim, há alguns pleitos e demandas em comum, como a posição de diversas entidades em serem refratárias à vinculação do pagamento do financiamento à renda dos estudantes, apontada como aperfeiçoamento da política por entidades e consultores ligados ao setor privado, principalmente preocupadas com a conformação do mercado de trabalho brasileiro, que registra historicamente alto desemprego, baixos rendimentos do trabalho e foi profundamente afetado pelos longos períodos de crise econômica que o país enfrenta desde meados de 2014.

Em termos de medidas específicas exigidas, há demandas como a maior regulação do setor privado, principalmente sobre a qualidade do ensino ofertado, bem como o estabelecimento de contrapartidas: limites de financiamento pelo Fies entre os matriculados das IES; não fechar cursos com financiamentos ativos, de forma a evitar a evasão na educação superior; concessão do Fies apenas para instituições que não possuam dívidas trabalhistas, ou mesmo, que não tenham realizado demissões (considerando uma preocupação com a intensificação do trabalho docente e as reestruturações realizadas pelas IES privadas diante da

crise no Fies e os impactos da pandemia, que resultaram na demissão em massa de muitos docentes da educação superior, como os casos noticiados em 2020 e 2021¹⁴⁴).

As entidades ligadas aos movimentos sociais também buscaram articular-se com parlamentares para influenciar na tramitação dos atos normativos, e criaram uma coalização (Direitos Valem Mais) para fazer oposição ao governo, na esteira das estratégias de diversificação e criação de outras formas de ação política. Ainda que seja notado que as entidades do setor privado direcionem muitos recursos, mobilizem grandes equipes e tenham consagrado uma *expertise* que une poder e conhecimento para tais movimentos, ou seja, no processo observado de negociações, barganhas e disputas, tenham consolidado uma correlação de forças desigual, criando vantagens em relação aos outros grupos de interesse, conforme posto por Ball (1997), o que resulta em muitas articulações e maior exercício de influência na agenda de políticas.

¹⁴⁴ Entre março de 2020 e dezembro de 2021 o número de docentes em faculdades particulares caiu 7,14%, registrando o desligamento de quase 30 mil profissionais, segundo dados do Ministério do Trabalho (BBC, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese possuiu o objetivo de avançar na compreensão da agenda de políticas públicas da educação superior durante os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), cujas transformações ocorreram em meio a um cenário político e econômico conturbado, desde o processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff, considerado um golpe por dentro da Constituição (SINGER, 2018), até o mandato do Presidente Jair Bolsonaro, que causou uma profunda reconfiguração do sistema político, pela ascensão da orientação ideológica ligada à extrema-direita e o ultraconservadorismo. No meio de todos esses acontecimentos, ainda, foram sentidos os impactos da crise sanitária causada pela pandemia mundial de Covid-19.

Serão aqui retomados, essencialmente, os aspectos discutidos a partir dos resultados da análise dos documentos, dados e demais informações durante a pesquisa, que considerou o processo político pela lente de mudanças, transformações e continuidades (BALL, 2008).

Como ponto de partida para o desenvolvimento da pesquisa, ou seja, analisar as transformações na agenda da educação superior nos dois governos, considerou-se a agenda enquanto um momento em que diferentes grupos e/ou agentes participam e disputam interesses, estratégias e preferências diferentes, no processo de formulação das políticas públicas, além de ser possível identificar os principais temas pautados ou que se tornaram objeto de atenção e/ou preocupação governamental (KINGDON, 1984).

Assim, o primeiro caminho escolhido foi o de realizar um levantamento e análise de atos normativos instituídos (leis federais, decretos, decretos legislativos e medidas provisórias) sobre educação superior entre agosto de 2016 e dezembro de 2022, apresentados no Capítulo 3. A partir da análise desses documentos, sendo 45 legislações do governo Temer e 54 do governo Bolsonaro, foram observados vários temas relevantes para a compreensão da agenda política, nos marcos do Contexto de Produção do Texto, sobre como as políticas são representadas, suas temáticas e objetivos, a partir de sua materialização textual (BALL, 1992).

Desse levantamento, foi possível observar de maneira geral, na comparação entre os atos normativos instituídos no governo Bolsonaro, em relação às disposições editadas durante o governo Temer, que a temática relacionada às mudanças na gestão e administração de órgãos federais apresentou uma participação bem maior no governo Bolsonaro (26,3% dos atos normativos), do que no governo Temer (10,0% dos atos normativos), sendo inclusive já destacadas na literatura que analisou esses governos, como políticas que causaram maior interferência no setor público federal, além de contingenciamentos orçamentários nas

instituições federais de educação superior, a partir de uma visão de desvalorização da educação pública e enxugamento do Estado. Estas foram mais intensificadas na gestão de Bolsonaro, ao serem adicionados elementos ideológicos ultraconservadores para justificar a interferência estatal.

A análise de todo o conjunto da legislação, ainda que apenas no plano quantitativo, permitiu perceber que o caminho deveria seguir a partir de um recorte das políticas a serem observadas. Nesse sentido, a partir de outra temática que igualmente despertou a atenção durante a análise dos atos normativos, as mudanças relacionadas às políticas sobre acesso, permanência e financiamento estudantil, foram escolhidas duas políticas de grande relevância na agenda da educação superior brasileira: o Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído em 2004, e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído em 1999.

Essas duas políticas, que objetivam o acesso para estudantes na rede privada – o ProUni, via concessão de bolsas de estudo, e o Fies, pelo financiamento de mensalidades –, ganharam destaque na agenda dos últimos anos, pois foram capazes de contribuir para ampliação do acesso a esse nível de ensino, e ao mesmo tempo, geraram inúmeras controvérsias por terem também fortalecido as instituições privadas, uma vez que operam via sistema de subsídios fiscais governamentais. Pareceu um bom caminho estudá-las, tanto pela sua similaridade em alguns pontos, quanto pelas diferentes trajetórias que tomaram em cada governo. A contribuição da presente pesquisa para a literatura da área reside, justamente, no fato dessas transformações recentes nas duas políticas, durante os governos de Temer e Bolsonaro, terem sido pouco estudadas, segundo o levantamento bibliográfico apresentado no Capítulo 3.

A instituição do ProUni e o fortalecimento, por um período, do Fies se tornaram um importante instrumento de promoção do acesso, e inclusive, bandeira que contribuiu para a manutenção da governabilidade durante os governos do PT, que comandaram o país entre 2003 e 2016. Sob a denominação de democratização do acesso, tais políticas ganharam o respaldo de movimentos sociais, estudantis e sindicais, e ao mesmo tempo, foram consideradas como políticas em que “todos ganham” (BARREYRO, 2009, p. 85), uma vez que as instituições privadas também apoiaram a lógica estipulada nesses programas.

Prosseguindo com a pesquisa, percebeu-se que a análise da agenda de políticas, conforme Leher (2004) bem apontou, não é feita somente da leitura de atos normativos, sendo preciso não apenas elencá-los e classificá-los, mas identificar suas conexões com as grandes orientações das políticas governamentais. A materialização textual da política, em torno de leis, decretos e outros dispositivos, representam a política, mas não são a política em si, conforme apontaram também Bowe, Ball e Gold (1992). Nesse sentido, o intuito desta pesquisa foi ir

além, em busca de outros elementos que compõem essa agenda: analisar os principais atores e agentes, mecanismos, disputas, influências, interesses e ideologias que culminaram na materialização desses textos. A política, então, vista como uma trajetória, de um processo interacional de diferentes contextos, e instável por parte das disputas e conflitos entre os grupos de interesses (BALL, 2002, 2008). Vale lembrar que, ao discutir influências, nem sempre se estabelece uma relação de causa e efeito, mas sim, de questões que convergem.

Assim, foram percorridos caminhos exploratórios, cujo processo de pesquisa evidenciou que a análise de políticas não é mesmo totalmente racional ou linear, e que os procedimentos metodológicos devem adaptar-se ao problema de pesquisa, e não o contrário. Ao longo do desenvolvimento da análise sobre o ProUni e o Fies, foram utilizados os referenciais analíticos do Contextos da Política de Ball (1994) e Bowe, Ball e Gold (1992), em especial os Contextos de Influência e de Produção de Texto. É importante mencionar que o Contexto da Prática, o terceiro Contexto que integra a análise proposta por Ball, está mais relacionado à implementação, efeitos práticos e reformulações do desenho das políticas públicas, e por esta razão, não foi utilizado enquanto referencial analítico nesta tese, pelo fato das transformações políticas observadas serem muito recentes.

Além disso, outros elementos contribuíram para o entendimento do objeto, como as novas formas de ação política e de redes de influências, chamadas de heterarquias por Ball (2019), além de discussões trazidas do campo de estudos das políticas públicas sobre agenda governamental, tomada de decisão e formulação, como por exemplo, os de Kingdon (1984). Foi mobilizado o uso de uma verdadeira caixa de ferramentas (BALL, 2006a; SOUZA; LEITE; MACEDO, 2020) para compreender os fenômenos, uma abordagem flexível para ligar os inúmeros registros descritivos e o emaranhado de fontes de informações percorridas nesta tese.

ProUni e Fies são políticas voltadas para o setor privado, que passou pela continuidade de sua expansão mesmo frente à crise econômica (desde o período do governo Temer) e ao enfrentamento dos impactos da pandemia de Covid-19 (no período do governo Bolsonaro). Durante a gestão de Bolsonaro, ficou ainda mais evidente o aumento de matrículas na rede privada, e um salto nas matrículas na modalidade EaD, que já cresciam antes da irrupção da pandemia e se intensificaram nesse período.

No entanto, ProUni e Fies tomaram rumos distintos nas agendas dos governos de Temer e de Bolsonaro. Enquanto o ProUni permaneceu como uma política que foi valorizada e considerada importante na perspectiva governamental, cuja oferta permaneceu relativamente estável entre os dois governos, o Fies, apesar de ser mantido, passou por esfriamento na concessão de novos contratos e sofreu muitas críticas em torno de sua operacionalização.

Com relação ao ProUni, durante o governo Temer, a política não sofreu grandes alterações em termos de sua operacionalização. Contudo, no governo Bolsonaro, foi implementada uma importante mudança na política no final de 2021, por meio da Medida Provisória nº 1.075, que ampliou seu público-alvo, abrindo espaço para beneficiários que não são oriundos de escolas públicas ou bolsistas integrais de escolas privadas. Até essa mudança, somente poderiam se candidatar ao ProUni os alunos da rede pública, ou privada na condição de bolsistas integrais.

No processo de tramitação da Medida Provisória, os partidos de oposição ao governo Bolsonaro buscaram resistir a tal mudança, assim como garantir condições melhores aos estudantes em termos de comprovação documental, outro ponto de alteração na lei do ProUni. Contudo, foi observado que não possuíram força para barrar as mudanças mais significativas impostas pelo governo, que acabaram sendo legitimadas no Senado Federal e na promulgação na Lei Federal nº 13.450/2022. Possivelmente, a reconfiguração do Congresso Nacional desde as eleições de 2018, em que Bolsonaro formou um bloco de sustentação na sua campanha, auxiliou neste processo.

As entidades representativas do setor privado, de outro lado, se organizaram intensamente nos espaços do Poder Executivo e Legislativo, exercendo influência nas emendas (por meio de parlamentares considerados dos mais influentes no Congresso Nacional), e consideraram que ocorreram vitórias a seu favor. Além da própria MP que ampliou os beneficiários do ProUni, também reivindicaram vitórias em disputas de outros atos normativos, como nas propostas sobre a Reforma Tributária e da PEC Emergencial, que ameaçavam a isenção fiscal do ProUni.

Foi verificada convergência entre as justificativas governamentais para a instituição da MP e as do setor privado para as mudanças no ProUni, cujos argumentos foram a crise gerada pela pandemia, o aumento da inadimplência, da evasão escolar e da ociosidade de vagas. Ademais, foi justamente durante o governo Bolsonaro que foi observada uma explosão no número de vagas ociosas no ProUni, que crescia desde 2017, mas que atingiu nível recorde em 2021 (60,3% das bolsas ofertadas). Em que pesem seus efeitos deletérios, aparentemente a situação de pandemia também pode ter sido utilizada como uma janela de oportunidades, em que interesses políticos das IES e do governo convergiram em um momento crítico, em torno da proposição urgente de ampliação do ProUni.

As entidades ligadas aos movimentos sociais, de estudantes e trabalhadores, estabeleceram pautas que não foram vencedoras durante a tramitação e o debate/enfrentamento público. Ainda que não adotem uma postura consensual em relação ao ProUni, suas críticas,

em geral, foram direcionadas ao processo de financeirização da educação superior, à subvenção do Estado, e em favor da priorização do repasse de recursos para a educação pública. Sob a ótica do acesso, os movimentos sociais mobilizaram pela inclusão com maior equidade, preocupados com a permanência dos estudantes, e o estabelecimento de contrapartidas, como a maior regulação do setor privado, fiscalização, acompanhamento e controle social.

No que tange à política do Fies, diferentemente do que foi observado no ProUni, ocorreram alterações em ambos os governos (Temer e Bolsonaro). Durante o governo Temer, ficaram evidentes as medidas de reorganização do Fundo, como uma política que havia se tornado muito onerosa aos cofres públicos e que possuía altos níveis de inadimplência, questões que já estavam presentes durante o segundo governo Dilma (2015-2016), antes mesmo do *impeachment*. Acompanhadas do discurso prevalente no governo Temer de necessidade de ajuste fiscal e restrições orçamentárias, as proposições materializadas na Medida Provisória nº 741/2016 (posteriormente convertida na Lei nº 13.366/2016) e Medida Provisória nº 785/2017 (convertida na Lei nº 13.530/2017), tiveram o objetivo de remodelar o programa, compartilhar as despesas e restringir a concessão dos financiamentos.

Durante o governo Bolsonaro, não houve grandes alterações na sua operacionalização, contudo, a situação ocasionada pela pandemia levou à instituição da Medida Provisória nº 1.090/2021 (posteriormente convertida na Lei nº 14.375/2022), de renegociação das dívidas do Fies, concedendo descontos a antigos beneficiários. Nota-se que a política do Fies continuou ativa durante todo o período, porém, não foi incentivada, chegando no ano de 2021 a firmar apenas 45 mil contratos, muito distante do auge de mais de 700 mil contratos que alcançou em 2014.

Analisando o Contexto de Influência dessas transformações, ou seja, o momento em que os grupos de interesse fazem a disputa e desenvolvem estratégias nas arenas políticas, foi possível perceber que o quadro de conflito de interesses entre o governo e as entidades do setor privado foi maior no Fies, do que no ProUni. Isso ficou evidente a partir das concepções diferentes do papel do Estado na educação superior durante as discussões sobre o Fies.

Na tramitação das Medidas Provisórias nº 741/2016, e nº 785/2017, no governo Temer, a posição governamental sobre a política estava mais relacionada ao contexto de ajuste fiscal, e foi possível notar que, em alguns momentos, houve certa resistência no atendimento pleno às demandas do setor privado. Alguns episódios exemplificam essa situação, como o Grupo de Trabalho estabelecido para discutir o Fies, que deu origem à MP nº 785, que reuniu diferentes segmentos interessados, como o próprio governo, representantes do setor privado e de consultorias contratadas. Ao sair a MP, no entanto, as entidades do setor privado alegaram um

distanciamento governamental das propostas que apresentaram. Tais entidades, sempre que houve oportunidade, colocaram como pautas a ampliação de vagas para o Fies, a vinculação do financiamento à renda dos estudantes e o aumento dos subsídios públicos, chegando até ao custeio de 100% das mensalidades.

Durante a tramitação dos atos normativos, propostas que foram observadas como pleitos históricos dessas entidades, como a utilização de recursos do FGTS para custeio das mensalidades, ou explicitação na lei do Fies sobre a possibilidade de financiar cursos em EaD, foram propostas em emendas parlamentares, mas não chegaram a integrar o texto final da lei aprovada. No Congresso Nacional, foi notado que partidos de oposição ao governo Temer conseguiram ter algum espaço para realizar alterações nas MPs.

Ainda sobre o processo legislativo, deve ser destacado que durante a tramitação da Medida Provisória nº 785/2017, ocorreram cinco audiências públicas interativas, com convidados de áreas diversas, dando a oportunidade de diálogo um pouco mais plural entre os representantes das partes interessadas, como as entidades dos setores público e privado, e de estudantes, trabalhadores, consultores e pesquisadores.

As entidades ligadas aos movimentos sociais assumiram uma visão crítica em torno do Fies, ainda que não totalmente consensual, defendendo pautas opostas às das IES privadas e de seus consultores contratados, como a regulação do setor privado e da cobrança de mensalidades, de modo a estabelecer contrapartidas para as instituições, e foram contra à vinculação da renda do estudante para pagamento dos financiamentos (principalmente, em função do alto desemprego registrado historicamente no país, além da crise econômica e queda dos rendimentos reais). Por fim, indicavam que a política do Fies não deveria se sobrepôr à expansão e financiamento da educação pública.

No governo Bolsonaro, com a instituição da Medida Provisória nº 1.090/2021, de renegociação de dívidas no âmbito do Fies, seu conteúdo encontrou convergência maior com pautas que já eram demandas históricas das entidades do setor privado, como a renegociação de dívidas, sendo considerada como uma ‘salvação’ por algumas dessas associações. No Congresso Nacional, a aprovação de emendas modificativas foi maior na base de parlamentares dos partidos de situação ao governo Bolsonaro. Ocorreu, também, a inclusão expressa na lei do Fies para a possibilidade de financiar estudantes em cursos EaD (o que já era possível, mas não expresso na lei originária), outra demanda histórica do setor privado. Já emendas propostas por partidos de oposição, que buscavam melhorar as condições dadas dos estudantes, como garantir a anistia total das dívidas antigas, em função da crise gerada pela pandemia, não tiveram tanta

força. Novamente, o placar do cenário político corrobora com a reorganização da bancada parlamentar após as eleições presidenciais de 2018.

Na discussão dos resultados acerca da análise das mudanças instituídas nas políticas do ProUni e Fies, foram sustentadas algumas reflexões mais gerais em termos de agenda política para a educação superior, que merecem ser destacadas.

Foram observadas novas e ‘velhas’ formas de ação política e de influência, ou seja, algumas ações que já faziam parte da arena de educação superior há muitas décadas, mas também, transformações e sofisticações em torno das estratégias utilizadas.

As entidades representativas das instituições privadas de educação superior, como Fórum, ABMES, SEMESP, ANUP e outras, estão dentro do que Trópia (2009) denominou como parte integrante de uma nova burguesia de serviços, beneficiadas pela abertura do mercado educacional e pelos subsídios governamentais, que possuem larga experiência em *lobbies* junto ao Congresso Nacional e aos governos (MANCEBO, 2018), há anos influenciando a formulação de políticas de educação superior no país. Entre suas estratégias de influência verificadas nesta pesquisa, estão:

1) Intenso movimento de influência e articulação junto aos parlamentares para as votações nas casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal). Os grupos às vezes influenciam por meio de outras pessoas, e sua atuação se deu, inclusive, junto a parlamentares que são altamente influentes, muitos considerados Cabeças do Congresso Nacional, segundo os levantamentos do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP).

2) Envio a governantes e parlamentares de centenas de ofícios, notas, estudos e avaliações sobre seus temas de interesse; a produção de agendas legislativas e diretrizes para a formulação de políticas, principalmente pelo Fórum e pelo SEMESP, estrutura uma ação coordenada em pautar a agenda. Mais recentemente, conforme observaram Kato e Brito (2020), têm-se a consolidação do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (Fórum) como intelectual coletivo influente nessa articulação. Nesta pesquisa, foi observado que, apenas em 2020, o Fórum enviou 590 ofícios a diferentes representantes.

3) Estabelecimento de intenso diálogo com representantes governamentais. Segundo os dados levantados, durante o governo Bolsonaro, foram realizadas quase 150 reuniões no âmbito do MEC que possuíam representantes dessas entidades como participantes. Também, estas realizam eventos temáticos da educação superior privada, em que são convidados representantes governamentais.

Outras influências que também não são exatamente uma novidade no campo da educação superior foram as identificadas a partir dos discursos do Presidente e dos Ministros da Educação, durante o governo Temer, porém de forma muito mais aprofundada no governo Bolsonaro, que reproduzem as diretrizes propostas por organismos multilaterais internacionais, como o Banco Mundial (BM) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) para o Brasil. As propostas neoliberais “ainda não morreram”, fazendo um paralelo com a expressão presente no artigo de Robertson (2012)¹⁴⁵. Ainda é notada a presença do que pode ser chamado de agenda globalmente estruturada para a educação (DALE, 2004; ROBERTSON; DALE, 2011), que vem influenciando diversos governos no país, desde FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, ainda que de diferentes maneiras.

No discurso governamental, também em consonância com diversas entidades privadas e de seus consultores, foram replicadas questões postas por esses organismos internacionais como a priorização da educação básica, a noção de que o país já investe em demasia na educação superior pública, a diversificação de fontes de financiamento e a possibilidade de instituição de *vouchers* no setor educacional, entre outros aspectos, conhecidos por aprofundarem uma visão de mercadorização e financeirização da educação.

Aliás, em termos de consultores, há a presença de nomes conhecidos no campo de formuladores das diretrizes políticas ao setor privado, como Simon Schwartzman, que há mais de trinta anos continua influenciando as políticas educacionais no país, ou de empresas de consultoria, como a *McKinsey & Company* (contratada pelo setor privado para avaliar o Fies, em 2017), um dos maiores *players* globais nesse segmento, com expressivos portfólios de avaliação na área educacional. No âmbito local, pode-se destacar a contratação pelo MEC, também para avaliar o Fies, da Falconi Consultores, que têm atuado de forma local na avaliação de políticas estaduais, disseminando uma lógica empresarial e de gerencialismo na educação.

No campo intermediário entre formas novas e antigas de ação política, merece destaque a atuação de institutos, fundações, *think tanks*, associações e organizações, que continuam como estratégia de articulação dos segmentos interessados, principalmente do setor privado, para pautar suas políticas de interesse junto a governantes, parlamentares e a opinião pública. Ball (2019) e Apple, Ball e Gandin (2010) as chamaram de novas redes de influências (heterarquias), que não necessariamente constituem formas fixas, podendo ser até mesmo fugazes e experimentais (BALL, 2014), constituindo formas de ação política que conjugam o político e o social. Em comum, todavia, está o fato que geralmente procuram apresentar suas atividades

¹⁴⁵ ROBERTSON, S. L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17 n. 50 maio-ago. 2012.

com aparência de saber neutro, imparcial ou desinteressado, com objetividade científica, com o propósito de se tornarem atrativas junto aos formuladores e implementadores de políticas públicas.

Foram identificadas, por exemplo, associações como a Aliança Saúde-Educação, formada por entidades representativas da educação superior e da saúde privada, e o Movimento Não à Custa da Educação, formado por entidades das mantenedoras, ambos iniciados em 2020 e que buscaram impedir a aprovação de propostas de reforma tributária que interferiam no ProUni. Nas discussões do Fies, pode-se destacar o movimento Educação Mais Forte, estabelecido em 2020 e que reúne diversas entidades do setor privado, e que se posiciona com manifestos a favor da criação de um novo modelo de financiamento estudantil, que possibilite ao Brasil alcançar as metas do PNE e vincular o pagamento à renda dos egressos da educação superior.

Entre as entidades de oposição, ou com orientação ideológica mais à esquerda no espectro político, que se posicionam contra a mercadorização na educação, foi observada a atuação de uma coalizão chamada Direitos Valem Mais, que ao longo de 2021 realizou oposição à diversas ações do governo Bolsonaro, incluindo as controvérsias em relação ao Fies.

No campo das novas formas de influência, verifica-se o apoio de representantes do segmento evangélico no governo Bolsonaro, cujas propostas influenciaram seu Plano de Governo, e que convergiram em diversas medidas relacionadas ao setor educacional. A Frente Parlamentar Evangélica (FPE), por exemplo, elaborou um documento em 2018 que buscou, de forma inédita entre esse segmento, apresentar propostas articuladas para além de suas pautas tradicionais. Entre essas pautas, estavam contidas propostas de auditoria, avaliação e desburocratização de políticas como ProUni, Fies, SiSU e Pronatec.

Outra questão considerada como uma inflexão para o cenário de influência da educação superior foi o protagonismo do Ministro da Economia do governo Bolsonaro, Paulo Guedes, na formulação de boa parte das políticas de educação superior. O Ministro possuiu protagonismo em todo o seu governo, incluindo na campanha eleitoral e em seu Plano de Governo, e o mesmo aconteceu em relação à sua interferência nas políticas ligadas ao financiamento estudantil e até mesmo em relação à gestão das instituições federais de educação superior.

No plano dos discursos, interesses, valores e ideologias, a análise dos pronunciamentos e manifestações dos atores (dentro daqueles que se tornaram visíveis durante o processo de investigação) indicou algumas objetividades e subjetividades envolvidas no processo político.

O papel do campo ideacional ganhou cada vez mais importância na produção de políticas públicas, conforme pontuaram Marques (2013) e Souza, Leite e Macedo (2020). Considerando as políticas educacionais, torna-se fundamental entender quais as concepções de educação envolvidas, pois tais narrativas estão no cerne da conjugação entre poder e conhecimento (BALL, 1994, 1997), como as concepções sobre a função social de universidades e a perspectiva de educação enquanto bem público ou privado.

No plano governamental, comparando os discursos de Temer e Bolsonaro para a educação, há alguns pontos em comum, como a não valorização da educação pública, a sobreposição de questões econômicas (como o orçamento e o ajuste fiscal), o incentivo ao desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação no setor privado, além da necessidade de priorização da educação básica e da educação técnica e profissional, propostas muito influenciadas pelas diretrizes de organismos internacionais, sobretudo as indicadas pelo Banco Mundial.

Notou-se, contudo, nos discursos de Temer, uma concepção um pouco mais ligada ao aspecto tecnocrático (ainda que não neutro, ideologicamente) com relação à educação, ao menos em seus documentos e discursos propalados, e na composição governamental da burocracia do MEC (embora seja necessário lembrar que o projeto Escola Sem Partido tenha sido originado em seu governo). No contraste com o governo Bolsonaro, em seu Plano de Governo, a educação foi concebida a todo tempo a partir de perspectivas ideológicas disseminadas pela extrema direita, nas quais as universidades federais são retratadas enquanto ausentes de qualidade formativa, supostamente possuindo em suas atividades um viés ideológico e doutrinador de esquerda, o que Giolo, Leher e Sguissardi (2020), Leher (2019, 2021a, 2021b), entre outros autores, já haviam chamado a atenção em suas pesquisas como um traço da ideologia neofascista e ultraconservadora, impondo a chamada guerra cultural. Possui destaque, também, uma aproximação muito maior do governo com segmentos religiosos e militares, que ocuparam inclusive cargos governamentais e estratégicos no MEC.

No plano das entidades representativas do setor privado, é notada a apropriação de um discurso favorável à ampliação da educação superior, e inclusive à inclusão social de grupos menos favorecidos, sempre referenciado nas necessidades postas no Plano Nacional de Educação (PNE), sobretudo após os desdobramentos da pandemia. Discurso esse, que inclusive, encontra ecos nos posicionamentos governamentais. Mas apesar de advogarem a favor de maior inclusão social (fazendo uso da mesma expressão que os movimentos estudantis e sociais também empregam), ao mesmo tempo, são refratárias a quaisquer propostas que impliquem em

aumento de seus custos, mesmo que representem maior inclusão social, incentivo à permanência dos estudantes e/ou maior controle da política pública.

Tais entidades foram, por exemplo, contra as propostas que querem isentar beneficiários do ProUni e do Fies do pagamento de taxas administrativas, defenderam a retirada do período de carência do pagamento aos estudantes, e propuseram em diversos momentos a vinculação à renda dos egressos para pagamento do financiamento, ou a instituição de parcelas crescentes de financiamento. São, também, refratárias às propostas que estabelecem contrapartidas, como maior regulação das mensalidades praticadas, entre outras que poderiam aumentar a fiscalização e controle contra fraudes. Em seu discurso está a justificativa de que tais medidas interfeririam na dinâmica natural do mercado, nesse momento, adotando uma postura em que o intervencionismo estatal tem limites.

Contudo, são as mesmas entidades que pautaram nas arenas políticas, em diversas oportunidades, a ampliação das vagas e do público-alvo do ProUni e do Fies, o aumento dos subsídios fiscais até o custeio público de 100% das mensalidades, e a diversificação da fonte de recursos, na tentativa de transferir (ainda mais) seus custos de operação para o Estado, ou até mesmo, em última instância, para os próprios estudantes.

De outro lado, a concepção ligada às entidades dos movimentos sociais, entre eles os estudantis e sindicais de trabalhadores, aparece como uma visão mais crítica dessas políticas, que embora não seja consensual ou homogênea entre eles. Entre as principais discussões, estão a prioridade do acesso à educação superior, a inclusão social com maior equidade, o fortalecimento das ações de permanência e o estabelecimento de contrapartidas para o setor privado, principalmente a regulação sobre a oferta de financiamentos, o monitoramento das ações fiscais e de questões trabalhistas das instituições de educação superior, frente ao aumento das demissões observadas nos últimos anos.

No processo político, é evidente que algumas vozes são mais ouvidas do que outras, fato destacado pelo referencial teórico-metodológico como fator de atenção (BALL, 2002, 2004; MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011). Procurou-se não apenas identificar propostas que foram levadas adiante, mas as que foram silenciadas ou ignoradas. Na discussão das políticas, evidentemente há uma seletividade de diálogo por parte dos governos, o que foi possível constatar de forma ainda mais intensa no governo Bolsonaro, e que essa seletividade se traduziu na ausência de uma discussão ampla com a sociedade interessada, seja em reuniões, encontros ou na realização de audiências públicas, com relação às mudanças do ProUni ou do Fies que emergiram via Medida Provisória.

Na realização da agenda, o contrabalanço do peso das entidades privadas foi realizado somente na tramitação das casas legislativas, ainda que essa arena também sofra influência na posição dos parlamentares. Fato preocupante, pela apropriação de uma lógica própria de financeirização, implícita às IES privadas, atrelada à crescente pressão pela ampliação o acesso à educação superior. E, além disso, pelo fato do Poder Executivo, e em especial a figura presidencial, concentrar tradicionalmente forte poder de agenda, o que significa que as medidas propostas pelo Executivo no Legislativo são, em sua maior parte, aprovadas, conforme apontaram Limongi e Figueiredo (2004) e Souza (2007).

A redução do diálogo contrasta com outras experiências, por exemplo, no próprio governo Temer, no processo de tramitação da Medida Provisória nº 785/2017, sobre o Fies, em que ocorreram cinco audiências públicas; e, muito mais, em relação a governos anteriores, como foram as discussões mais amplas ocorridas no caso de instituição de políticas como o SINAES, o ProUni, ou do Projeto de Reforma Universitária (CARVALHO, 2006b; TRÓPIA, 2009).

O processo político nem sempre é linear. Apesar da agenda política essencialmente continuar ecoando o beneficiamento do setor privado de educação superior, e entoar os reflexos e reconfigurações do neoliberalismo, na forma de continuidade da concessão de subsídios fiscais e incentivo público ao setor privado educacional, e também da incorporação de ideários recomendados de organismos internacionais multilaterais, que continuaram a contribuir para o crescente cenário de oligopolização, financeirização do setor e desinvestimento na educação superior pública, conforme já abordaram Carvalho (2013), Sguissardi (2008, 2014), Mancebo, Vale, Martins (2015) e muitos outros autores, foi possível observar, no aspecto micro, que não deve-se realizar uma generalização dessas tendências em um único caminho em relação aos governos, devido à presença da participação diversa de atores, interesses, estratégias e conflitos, que influenciaram, convergiram e divergiram em diferentes momentos.

Embora muitos dos fins sejam conhecidos, quando são analisados os meios, os caminhos políticos se mostram, por vezes, contraditórios. O conflito entre segmentos que estão aparentemente alinhados, identificado algumas vezes nesta tese, evidencia duas questões que aludem ao referencial teórico-metodológico. A primeira é que é necessário analisar os macro e microprocessos, uma vez que de forma macro, há convergência entre os discursos e intenções adotados pelo governo e pelas entidades do setor privado. Porém, na escala dos microprocessos, nota-se a natureza complexa e não linear das políticas públicas, que evoluem com convergências e incoerências, choques de concepções, rompendo com uma visão que pretende

explicar o fenômeno pela via única e totalizante, e principalmente, idealizadora do que se espera do processo político (BALL, 1987, 2006).

As divergências, ou desarticulações observadas mesmo entre representantes que defendem o setor privado e o livre mercado (como os episódios entre Milton Ribeiro, Paulo Guedes e as entidades Fórum, ABMES, SEMESP e ANUP), evidenciaram as diferentes concepções do papel do Estado e da educação, que divergiram na formulação e avaliação do Fies, e nas propostas instituídas para o ProUni que afetavam os subsídios tributários, assim como nas inúmeras declarações presidenciais e ministeriais que incentivaram a elitização da educação superior.

Além disso, foi constatado que nem todas as pautas pleiteadas pelas mantenedoras de instituições de educação superior foram atendidas pelos governos, ou passaram nas casas legislativas, apesar dos grandes esforços e recursos depreendidos por essas entidades. Exemplos dessas demandas que não encontraram espaço, no caso do Fies, foram: a liberação da utilização dos recursos do FGTS para custeio das mensalidades, ou o aumento das isenções tributárias, que apareceram diversas vezes na tramitação dos atos normativos. No caso do ProUni, a ampliação das vagas ofertadas, subsídios ou possibilidade de incluir alunos de pós-graduação.

O mesmo raciocínio se dá para as pautas importadas das diretrizes do Banco Mundial, da UNESCO e outros organismos, que apesar ainda influentes e continuarem rondando a órbita dos formuladores de políticas, questões como a instituição de *vouchers* educacionais, a vinculação do financiamento à renda de estudantes ou a cobrança de mensalidades nas universidades públicas ainda encontram resistências no plano local. Conforme já apontado por Ball (2004), as políticas direcionadas à educação superior não são resultado exclusivo dessa intervenção, sofrendo pressões e correlações no processo decisório local.

Ainda na linha da não linearidade do processo político, ou até mesmo não racionalidade, não é possível deixar de mencionar que, durante o governo Bolsonaro, principalmente na atuação do próprio Presidente, do Ministro da Economia Paulo Guedes, e de seus Ministros da Educação mais ligados à ala ideológica conservadora (Vélez Rodriguez, Weintraub e Milton Ribeiro) ocorreram discursos considerados desarticulados, controversos, polêmicos, preconceituosos e caçadores de inimigos, envolvendo concepções e avaliações pessoais sobre o papel da educação, ou mesmo, incentivando um processo de “implementação estatal da deseducação”, conforme mencionou Macedo (2019, p. 30). Declarações a favor da elitização da educação superior, da avaliação do Fies como um desastre, cujas ‘bolsas’ seriam concedidas a alunos sem capacidade, entre outras, que causaram repúdio em todos os segmentos, seja de oposição ou até do setor privado. Nota-se um conflito entre as práticas de disseminação do anti-

intelectualismo, uma das marcas da ideologia ultraconservadora, com os possíveis pactos estabelecidos com as elites, neste caso, a nova burguesia de serviços educacionais, bem como a existência de políticas que fomentam o acesso à educação superior, como o Fies e o ProUni.

Apesar do aspecto controverso, a disseminação de desinformação pode ser intencional, considerada como uma das estratégias colocadas em curso pelo governo Bolsonaro. Pode englobar a perspectiva do que Solano (2019) denominou como antipolítica ou negação da política, no sentido de tais estratégias serem construtos que não se fundamentam, necessariamente, em questões programáticas ou propositivas.

Por fim, apesar de no governo Bolsonaro ter sido evidenciado um caminho menos aberto a continuidades nas políticas de governos anteriores, o custo político de terminá-las, devido tanto ao setor privado como aos estudantes, se mostrou muito mais alto, como aludido nas falas que valorizavam tais políticas, sobrepondo-se inclusive ao fato de terem sido políticas bandeiras dos governos do PT.

Conforme apontou Souza (2007), no Brasil, desde sua redemocratização, sempre houve dificuldade no desenho de políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, sejam inclusivas para a população, muito em função de disputas políticas. ProUni e Fies se encaixam justamente nesse contexto, sendo altamente ilustrativas do que são essas disputas e contradições. As políticas permaneceram, ainda que com caminhos distintos, sendo uma delas mantida e mais bem-aceita entre as partes interessadas; já a segunda, mantida de forma muito enfraquecida, cuja continuidade permanece em aberto na agenda da educação superior brasileira.

Como apontamento para estudos futuros, destaca-se a necessidade de investigar e avaliar os impactos da implementação dessas transformações recentes nas políticas do ProUni (ampliação do público-alvo de beneficiários), e do Fies (restrições ao financiamento e medidas de renegociação de dívidas a antigos beneficiários), sendo possível analisá-las, por exemplo, nos marcos teóricos do Contexto da Prática de Braun, Ball e Maguire (2011), na perspectiva entender não apenas sobre os resultados, mas os efeitos em torno dos objetivos ou intenções esperadas após a prática da política no cotidiano, na reprodução ou mitigação de desigualdades, e na construção de novas relações de disputa e poder que se estabelecem a partir da prática da política no cotidiano dos atores que as implementam e dela participam, principalmente, os beneficiários.

Espera-se ter dado um novo passo na compreensão dos desdobramentos recentes na agenda de políticas da educação superior brasileira, e mais especificamente do ProUni e do Fies nos governos de Temer e de Bolsonaro, pelo emprego de uma análise sustentada no complexo

processo do fazer político, pelas políticas em sua materialidade textual e no contexto de influência que determinam seus caminhos, revelando novas estratégias de ação política, seus aspectos conflituosos, e as vozes que foram mais ouvidas ou silenciadas.

Mais do que os elementos de análise citados, esta tese abarcou um dos períodos considerados mais sombrios da política brasileira recente, pelas grandes inflexões na ordenação política, seus elementos antidemocráticos e anticientíficos, e ainda, em um cenário que foi profundamente impactado pela pandemia de Covid-19, em meio ao aumento da pobreza e da desigualdade social. Cenário este no qual o acesso à educação superior sempre foi visto como uma esperança de inclusão, ascensão social e mobilidade sócio-ocupacional na realidade brasileira. Certamente, não foi tarefa fácil elaborar uma tese em meio a esses acontecimentos, mas esta possuiu também a tarefa de se debruçar e registrar o que foram e o que representaram esses seis anos para a educação superior brasileira, em termos da difusão de interesses, valores e ideologias, traduzidas em ações concretas propagadas, além de ressaltar as formas de resistência e de mobilização praticadas por diferentes entidades ligadas aos movimentos sociais, que, em busca de políticas mais inclusivas e que promovam a efetiva redução das desigualdades, não deixaram de existir, apesar de uma conjuntura tão desafiadora.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. *et. al.* (Org). *Democracia em risco?* 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Ed. Companhia Das Letras, 1ª ed., 2019.

ABREU, A. de. Os kids pretos - O papel da elite de combate do Exército nas maquinações golpistas. *Piauí*, jun. 2023. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/os-kids-pretos/>. Acesso em jul. 2023.

ABREU, M. A. A. Educação: um novo patamar institucional. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 131-143, jul. 2010.

AGUIAR, V. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 113-126, mar. 2016.

ALMEIDA, C. As polêmicas do novo Fies. *Exame*, out. de 2017. [online]. Disponível em: <https://exame.com/brasil/as-polemicas-do-novo-fies/>. Acesso em jul. 2023.

ALMEIDA, R. de. Bolsonaro Presidente: Conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v.38, n. 1, pp. 185-213, jan-abr 2019.

ALMEIDA, W. M. de. *Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro: um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo*. Tese (Doutorado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALONSO, A. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. especial, pp. 49-58, jun. 2017.

AMARAL, D. P.; OLIVEIRA, F. B. O Prouni e a conclusão do ensino superior: novas trajetórias pessoais e profissionais dos egressos. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 861-890, out./dez. 2011.

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Rev. Bras. Educ.* [online]. vol.22, n.71, 2017.

ANDERSON, P. Bolsonaro's Brazil. *London Review of Books*, vol. 41, nº 3, fev. 2019.

ANDRIOLA, W.B.; BARROZO FILHO, J.L. Avaliação de Políticas Públicas para a Educação Superior: o caso do Programa Universidade para Todos (PROUNI). *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 25, n. 03, p. 594-621, nov. 2020.

APPLE, M. W.; BALL, S. J.; GANDIN, L. A. *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education*. London, New York: Routledge, 2010.

ARAÚJO, C. E. L.; CUNHA, E. S. M. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. *Conhecer: debate entre o público e o privado*. v. 09, nº 22, 2019.

ARAÚJO, C.; ANDRADE, H. de. Decotelli oficializa saída do MEC após inconsistências no currículo. *UOL Educação*, 2020. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/06/30/apos-enfeitar-curriculo-decotelli-cai-antes-mesmo-de-tomar-posse.htm>. Acesso em ago. 2022.

ARAÚJO, R. S.; KATO, F. B. G.; CHAVES, V. L. J. O programa Future-se e o desmonte do financiamento público e da autonomia universitária. *Revista Eletrônica de Educação*, v.14, pp. 1-21, jan./dez. 2020.

ARIOVALDO, T.C.C.; NOGUEIRA, C.M.M. Nova forma de acesso ao ensino superior público: um estado do conhecimento sobre o Sistema de Seleção Unificada – SiSU. *Revista Internacional de Educação Superior*, Campinas, SP, v. 4, n. 1, p. 152-174, 2018.

ARRUDA, A. L. B. de. *Expansão da educação superior: uma análise do programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das Universidades Federais (REUNI) na Universidade Federal de Pernambuco*. 2011. Tese (Doutorado), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (ABRUC). *Reitor do Mackenzie participa de debate no Senado Federal*. 2018. Disponível em: <https://site.abruc.org.br/atualidade/associadas/reitor-do-mackenzie-participa-de-debate-no-senado-federal>. Acesso em: jun. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (ABRUC). *Medida Provisória 1075/21 e as alterações na legislação do ProUni*. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7KsIySEN-1w>. Acesso em: jun. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). *MEC avalia ampliar Prouni para desidratar Fies*. 2017a. Disponível em: <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/2030/mec-avalia-ampliar-prouni-para-desidratar-fies>. Acesso em: ago. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). *MP 785: o fim do Fies e do sonho da educação superior*. 2017b. Disponível em: <https://abmes.org.br/blog/detalhe/13300/mp-785-o-fim-do-fies-e-do-sonho-da-educacao-superior>. Acesso em: ago. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). *ABMES Pesquisa ProUni – 2019*. 2019a. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/pesquisas/ABMESPesquisa_PROUNI2019.pdf. Acesso em: jun. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). *Educação Superior brasileira e inclusão social: contribuições do setor particular para o desenvolvimento do país*. 2019b. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/educacao_superior_contribuicoes.pdf. Acesso em mar. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). *No Brasil, filho de porteiro pode ter educação superior?*. 2021. Disponível em: <https://abmes.org.br/blog/detalhe/18292/no-brasil-filho-de-porteiro-pode-ter-educacao-superior->. Acesso em: jun. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). *Legislação*. 2022. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes>. Acesso em: dez. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE STARTUPS (ABSTARTUPS). *Mapeamento Edtech 2022*. Disponível em: <https://abstartups.com.br/wp-content/uploads/2022/11/MAPEAMENTO-EDTECH-1.pdf>. Acesso em jul. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES (ANUP). *Impactos da Reforma Tributária sobre Saúde e Educação*. 2020. Disponível em: <https://anup.org.br/site/wp-content/uploads/2020/09/Alianc%CC%A7a-Position-Paper-reforma-tributa%CC%81ria.pdf>. Acesso em: jul. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES (ANUP). *ANUP participa de debate sobre Futuro do ProUni na Comissão de Educação do Senado*. 2021. Disponível em: <https://anup.org.br/noticias/anup-participa-de-debate-sobre-futuro-do-prouni-na-comissao-de-educacao-do-senado/>. Acesso em: jul. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES (ANUP). *Apresentação*. 2023. Disponível em: <https://anup.org.br>. Acesso em: abr. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES (ANUP). *Webinar - Vamos falar de Fies?*. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=6989BW_n37Y. Acesso em: jul. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CATÓLICA DO BRASIL (ANEC). *ANEC consegue a alteração no Edital do PROUNI*. 2022a. Disponível em: <https://anec.org.br/noticias/anec-consegue-a-alteracao-no-edital-do-prouni/>. Acesso em: jun. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CATÓLICA DO BRASIL (ANEC). *MEC atende apelo das instituições e promete fazer correções no Edital do Prouni*. 2022b. Disponível em: <https://anec.org.br/noticias/mec-atende-apelo-das-instituicoes-e-promete-fazer-correcoes-no-edital-do-prouni/>. Acesso em: jun. 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUANDOS (ANPG). *Nota sobre o posicionamento da UNE, UBES e ANPG no Segundo turno das eleições presidenciais*. 2022. Disponível em: <https://www.anpg.org.br/06/10/2022/nota-sobre-o-posicionamento-da-uniao-nacional-dos-estudantes-une-da-uniao-brasileira-dos-estudantes-secundaristas-ubes-e-da-associao-nacional-de-pos-graduandos-anpg-no-segundo-turno-das-elei/>. Acesso em dez. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). *IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras*. 2016.

Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfildos-Graduanso-das-IFES_2014.pdf. Acesso em jan. 2023.

AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: uma análise de sua contribuição para a pesquisa em Política Educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 24, n. 24, p. 1-18, fev. 2016.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, mai-ago 2018.

AZEVEDO, M. L.N. de. Transnacionalização e mercadorização da educação superior: examinando alguns efeitos colaterais do capitalismo acadêmico (sem riscos) no Brasil – A expansão privado-mercantil. *Revista Internacional de Educação Superior*, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 86–102, 2015.

BALL, S. J. *The Micropolitics of the School – Towards a Theory of school organization*. London: Routledge, 1987.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the ‘implementation’ of National Curriculum policy: an overview of the issues, *Journal of Curriculum Studies*, v.24:2, pp. 97-115, 1992.

BALL, S. J. *Educational reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J. Policy Sociology and Critical Social Research: a personal review of recent education policy and policy research. *British Educational Research Journal*, 23:3, pp. 257-274, 1997.

BALL, S. J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, pp. 99-116, jul/dez 2001.

BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 15, n. 2, pp. 3-23, 2002.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BALL, S. J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v.13:2, pp. 10-17. 2006a.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v.6, n.2, pp. 10-32, jul/dez. 2006b.

BALL, S. J. *The Educational Debate*. Bristol: The Policy Press, 2008.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J.;

MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S. J. *Educação Global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. Trad. de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, S. J. Serial Entrepreneurs, Angel Investors, and Capex Light Edu-Business Start-Ups in India: Philanthropy, Impact Investing, and Systemic Educational Change. In: AMARAL, M. P. do; STEINER-KHAMSI, G.; THOMPSON, C. *Researching the Global Education Industry - commodification, the market and business involvement*. Palgrave Macmillan, 2019.

BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. *How Schools do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. London, New York: Routledge, 2012.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (org). *Lula e Dilma: 10 anos de Governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

BARCELOS, M.; RODRIGUES, M. S. Concepções de Política Pública e Práticas Discursivas: Uma Análise sobre as Políticas para a Educação Superior nos Governos Lula (2003-2010). *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, nº 123, p. 1-22, dez. 2017.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARREYRO, G. B. Todos ganham? Os participantes na elaboração das políticas para a educação superior no primeiro governo Lula. *Ciência em Movimento*, Ano XI, v.2, nº 22, 2009.

BARREYRO, G. B.; COSTA, F. L. O. Las políticas de educación superior em Brasil em la primera década del siglo XXI: algunas evidencias sobre impactos positivos em la equidade. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, v. 20, n. 64, jan-mar 2015.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação* (Campinas), n. 13, mar. 2008.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 61-76, jan./mar. 2014.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BBC. *Aposta em ensino a distância gera demissão em massa de professores universitários*. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/07/15/aposta-em-ensino-a-distancia-gera-demissao-em-massa-de-professores-universitarios.ghtml>. Acesso em jan. 2023.

BERTOLIN, J. C. G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.37, n.2, p. 237-248, mai./ago. 2011.

BEZERRA, G. M. L.; VIEIRA, M. P. C. Interpretações e poderes em disputa o ressurgimento do Centrão na política brasileira. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, v. 10, n. 1, pp. 36-59, 2022.

BICHIR, R. M. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, J. et. al. (orgs). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos - experiências recentes das políticas das desigualdades*. IPEA, Brasília, 2020.

BISCHOFF, V. *As ações públicas de internacionalização da educação superior no Brasil e o seu alinhamento com a política externa brasileira no Governo Dilma Rousseff 2011-2014*. Tese (Doutorado), Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, UFGRS, 2017.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: jan 2022.

BRASIL. Presidência da República. *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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm. Acesso em: abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior 2003*. 2004. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm. Acesso em: abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Atividades do TCU*. 2009. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/21/D0/77/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2009.pdf. Acesso em: jan 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior 2010*. 2011a. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Expansão da educação superior e profissional e tecnológica: mais formação e oportunidades para os brasileiros*, 2011b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/expansao/images/APRESENTACAO_EXPANSAO_EDUCACAO_SUPERIOR14.pdf. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: mai. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Pobres e negros devem ser os mais afetados pelo ajuste fiscal, avaliam debatedores*. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/08/pobres-e-negros-devem-ser-os-mais-afetados-pelo-ajuste-fiscal-avaliam-debatedores>. Acesso em: mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Maurício Romão é indicado para Secretaria de Regulação do MEC*. 2016a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=36281>. Acesso em: mar. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Audiência Pública realizada na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal*. 06/07/2016. 2016b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=47>. Acesso em: mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos Interministerial nº 70/2016/MEC/MP/MF*. 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-741-16.pdf. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Parecer s/d de 2016, da Comissão Mista da Medida Provisória nº 741/2016*. 2016d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0j6knrh3a4gsw1flj9doa7wrej663538.node0?codteor=1505790&filename=Tramitacao-MPV+741/2016. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Medida Provisória - MPV 741/2016*. 2016e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2092263>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Parecer s/d de 2016, da Comissão Mista da Medida Provisória nº 741/2016*. 2016f. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3577853&ts=1630430759426&disposition=inline>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria Operacional no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)*. 2016g. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-fundo-de-financiamento-estudantil-fies.htm>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Comissão Mista da Medida Provisória nº 746, de 2016*. 2016h. Disponível em:
<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2065>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Henrique Sartori assume a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior*. 2017a. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=46381>. Acesso em mar 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior 2017*. 2017b. Disponível em:
<<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *MEC lança Política Nacional de Formação de Professores com Residência Pedagógica*. 2017c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/55921-mec-lanca-politica-nacional-de-formacao-de-professores-com-80-mil-vagas-para-residencia-pedagogica-em-2018>. Acesso em mar 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Atividade Legislativa - Comissões - CE 11ª, Extraordinária*. 16/05/2017. 2017d. Disponível em:
<https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=6095&codcol=47>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. *As alterações propostas no FIES MP nº 785/2017*. 2017e. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/as-alteracoes-propostas-no-fies-outubro-2017>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. *Diagnóstico Fies*. Jun. 2017f. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/diagnostico-fies-junho-2017>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos Interministerial nº 00037/2017 MEC/MF/MI/MP*. 2017g. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-785-17.pdf. Acesso em mai. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Portal e-Democracia abre espaço para debate popular sobre a MP do Fies*. 2017h. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/noticias/521083-portal-e-democracia-abre-espaco-para-debate-popular-sobre-a-mp-do-fies/>. Acesso em mai. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. *Matérias legislativas - Medida Provisória nº 785, de 2017*. 2017i. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/129997>. Acesso em jul. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Notas Taquigráficas - 23/08/2017 - 3ª - Comissão Mista da Medida Provisória nº 785, de 2017*. 2017j. Disponível em:
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/6494>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Audiência Pública* - 23 de agosto de 2017 - Construindo um novo Fies. 2017l. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/55844498-db90-4edf-92f8-47f472ef81b0>. Acesso em mai. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Catarina de Almeida Santos* - Profa. FE/UnB Campanha Nacional pelo Direito a Educação. 2017m. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/89203d41-345b-4682-837b-e4a2c4b7aea2>. Acesso em mai. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Notas Taquigráficas* - 30/08/2017 - 4ª - Comissão Mista da Medida Provisória nº 785, de 2017. 2017n. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/6542>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *05/09/2017 - 5ª - Comissão Mista da Medida Provisória nº 785, de 2017*. 2017o. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/6573>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *13/09/2017 - 6ª - Comissão Mista da Medida Provisória nº 785, de 2017*. 2017p. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/6597>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *20/09/2017 - 7ª - Comissão Mista da Medida Provisória nº 785, de 2017*. 2017q. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/6637>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. *Parecer (CN) nº 1, de 2017*. 2017r. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7227542&ts=1630425942832&disposition=inline>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Audiências Públicas* - Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal. 2017s. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=47>. Acesso em jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Rosseli Soares toma posse como novo ministro e garante dar continuidade a políticas em andamento*. 2018a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=62731>. Acesso em jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Notas Taquigráficas* - 15/05/2018 - 18ª - Comissão de Educação e Cultura. 2018b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/7537>. Acesso em jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Comissão de Educação – Reunião de 27 de março de 2019*. 2019a. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/aceso_informacao/pdf/curriculos-gabinete-do-ministro.pdf. Acesso em jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Comissão de Educação – 07/05/2019 às 11h – 11ª, Ordinária*. 2019b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?7&reuniao=8477&codcol=47>. Acesso em jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. *Política para a educação e diretrizes do MEC – Ministro Abraham Weintraub*. 2019c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/e6662747-dbf7-4291-9ae9-56be5a4c33c2>. Acesso em jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Comissão de Educação – Reunião de 01 de outubro de 2019*. 2019d. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/57356>. Acesso em jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Ministro da Educação rejeita privatização de universidade e diz que cotas permanecem*. 2019e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/554369-ministro-da-educacao-rejeita-privatizacao-de-universidade-e-diz-que-cotas-permanecem/>. Acesso em jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Comissão de Educação – Reunião de 27 de março de 2019*. 2019f. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/54767>. Acesso em jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Comissão de Educação – Reunião de 22 de maio de 2019*. 2019g. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/55600>. Acesso em jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Ricardo Vélez Rodríguez é nomeado ministro da Educação; posse ocorre nesta quarta-feira*. 2019h. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/72431-ricardo-velez-rodriguez-e-nomeado-ministro-da-educacao-posse-ocorre-nesta-quarta-feira-2>. Acesso em jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Currículos – Gabinete do Ministro*. 2019i. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acao_informacao/pdf/curriculos-gabinete-do-ministro.pdf. Acesso em jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Consulta Pública ao Projeto de Lei do Future-se*. 2019j. Disponível em: <https://isurvey.cgee.org.br/future-se/>. Acesso em fev. 2023.

BRASIL. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. *Relatório de avaliação – Fies*. 2019l. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2019-fies.pdf. Acesso em jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portal de Dados Abertos. *ProUni*. 2020a. Disponível em: <http://dadosabertos.mec.gov.br/prouni>. Acesso em out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *CN-Covid19* - 17/09/2020 às 10h – 31ª, Reunião – Remota. 2020b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?30&reuniao=9817>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)*. 2020c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fies-graduacao>. Acesso em out. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Resolução nº 41/2020 do FNDE/CG-Fies*. 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-41-de-5-de-outubro-de-2020/>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Ofício nº 207/2020/DP3/GAB/SE/SE-MEC*. 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/manifestacao-do-gestor-fies>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Audiência Pública* - Comparecimento do Ministro da Educação para prestar informações acerca das recentes declarações sobre o acesso às Universidades e sobre a inclusão de crianças com deficiência em sala de aula. 2021a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=21407>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Educação. *EM nº 00060/2021 MEC*. Out. 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1075-21.pdf. Acesso em: jun. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Requerimento da Comissão de Educação, Cultura e Esporte nº 16, de 2021*. 2021c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150179>. Acesso em jun. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Para debatedores, propostas de reforma tributária ameaçam bolsas do ProUni*. 2021d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/10/para-debatedores-propostas-de-reforma-tributaria-ameacam-bolsas-do-prouni>. Acesso em jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 109, de 16 de março de 2021*. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, entre outros. 2021e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos Interministerial nº 00067/2021 MEC/ME*. 2021f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1090-21.pdf. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Governo edita MP que concede abatimento de até 92% em dívidas do Fies*. 2021g. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/842669-governo-edita-mp-que-concede-abatimento-de-ate-92-em-dividas-do-fies/>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. *Medida Provisória nº 1090, de 2021*. 2021h. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/151453>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Subcomissão Temporária para Acompanhamento da Educação na Pandemia, no Senado Federal*. 2021i. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2462&data1=2021-09-01&data2=2022-12-19>. Acesso em jun. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Comissão de Educação – Reunião de 01 de junho de 2021*. 2021j. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/61716>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Comissão de Educação - 16/09/2021 às 09h – 9ª, Extraordinária - Semipresencial*. 2021l. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?3&reuniao=10228>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Audiência Pública com o Ministro Paulo Guedes - 07/07/2021*. 2021m. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?3&reuniao=10228>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *ProUni: Desafios sobre o futuro e as propostas de reformas tributárias*. 2021n. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150179>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Ministro Milton Ribeiro*. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-de-ministros/ministro-milton-ribeiro>. Acesso em jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.450, de 25 de maio de 2022*. Altera as Leis nºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, para aperfeiçoar a sistemática de operação do Programa Universidade para Todos (Prouni). 2022b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2019-2022/2022/lei/L14350.htm>. Acesso em jul. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Parecer Nº 124, DE 2022-PLEN/SF*. 2022c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=9135756>. Acesso em: abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Presidente Jair Bolsonaro participa de cerimônia de regulamentação dos novos critérios de renegociação de dívidas do Fies*. 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2022/02/presidente-jair-bolsonaro-participa-de-cerimonia-de-regulamentacao-dos-novos-criterios-de-renegociacao-de-dividas-do-fies>. Acesso em: jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Presidente Jair Bolsonaro cita medidas recentes do Governo em entrevista coletiva*. 2022e. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt->

br/acompanhe-o-planalto/noticias/2022/01/presidente-jair-bolsonaro-cita-medidas-recentes-do-governo-em-entrevista-coletiva. Acesso em: jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 14.375, de junho de 2022*. Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação in loco na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020. 2022f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14375.htm. Acesso em jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior 2021*. 2022g. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social na área da Educação*. 2022i. Disponível em: <http://cebas.mec.gov.br/cebas>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Secretaria de Educação Superior*. 2023a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior*. 2023b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/apresentacao>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Agenda de dirigentes*. 2023c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/agendadirigentes/index.php?option=com_agendadirigentes&view=ano&ano=2016&filter_categoria=0. Acesso em mar. 2023.

BRASIL. Governo Federal. *Lei de Acesso à Informação – Busca de Pedidos e Respostas*. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas>. Acesso em jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) – Bases efetivas*. 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas>. Acesso em jun. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de gestão – Fies*. 2023f. Disponível em: <https://sites.google.com/view/relatriodegestao/resultados-da-gest%C3%A3o/financiamento-estudantil>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *CONAES - Programa Universidade para Todos (ProUni)*. 2023g. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/>. Acesso em jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *ProUni – processo seletivo*. 2023h. Disponível em: <https://prouniportal.mec.gov.br/tire-suas-duvidas-pesquisa/processo-seletivo>. Acesso em jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *CONAES - Programa Universidade para Todos (ProUni)*. 2023i. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/>. Acesso em jun. 2023.

BRASIL Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. *Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas*. 2023j. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>. Acesso em jun. 2023.

BRASIL Senado Federal. Orçamento Federal. *Siga Brasil – Painel Especialista*. 2023l. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior (SESu). Diretoria de Políticas e Programas de Graduação (DIPES). *PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL – PNAES*. [s/d]. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/8aab4d6e-a5f6-4ef2-a912-8a4a2d11ac0b>. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Portal da Legislação*. 2022. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Cadastro e-MEC - Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior*. 2023. Disponível em: <https://emec.mec.gov.br/>. Acesso em jan. 2023.

BRAUN, A.; BALL, S. J.; MAGUIRE, M. Policy enactments in schools introduction: towards a toolbox for theory and research, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 32:4, pp. 581-583. 2011.

CAETANO, E. F. da S.; CAMPOS, I. M. B. M. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 24, 2019.

CALDERÓN, A.-I.; POLTRONIERI, H.; BORGES, R. M. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado?. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, dez. 2011.

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. *Anais do XXXI Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2007.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *BIB*, São Paulo, nº 61, pp. 25-52, 2006.

CAPELLA, A. C. N. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G.; SUDANO, A. D. C. G. P. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. *Anais do 39º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 26 a 30 de out. de 2015.

CARVALHO, C. H. A. de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27, n. 96, pp. 979-1000, out. 2006a.

CARVALHO, C. H. A. de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. *Anais da 29ª Reunião anual da ANPEd*, Caxambu, 2006b.

CARVALHO, C. H. A. de. Agenda neoliberal e a política pública para o ensino superior nos anos 90. *Revista Diálogo Educacional*, vol. 7, núm. 21, mai/ago. 2007.

CARVALHO, C. H. A. de. *A política pública para a Educação Superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?*. Tese (Doutorado), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

CARVALHO, C. H. A. de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761-801, jul-set. 2013.

CARVALHO, C. H. A. de. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. *Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros*, v.58, pp. 209-244, 2014.

CARVALHO, C. H. A. de. A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 51-76, mar. 2015.

CARVALHO, C. H. A. de; LOPREATO, F. L. C. Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o ProUni no Governo Lula. *Impulso*, Piracicaba, v.16, n. 40, pp. 93-104, 2005.

CASEIRO, L. C. Z.; AZEVEDO, A. R. de. A construção dos indicadores de monitoramento da Meta 12 do PNE. *Cadernos de Estudos em Políticas Educacionais*, INEP, v.1, 2018.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. de S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?. *Educ. rev.*, Curitiba, n. 28, p. 125-140, dez. 2006.

CHAVES, V. L. J. *As feições da privatização do público na educação superior brasileira: o caso da UFPA*. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. 436f. 2005.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.31, n. 111, abr. 2010.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. Política de expansão da educação superior no Brasil – o ProUni e o Fies como financiadores do setor privado. *Educação em Revista*, v.32, n.04, p. 49-72, out-dez. 2016.

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. *Acta Scientiarum Education*, vol. 40, núm. 1, 2018.

COELHO, A. T. V. *A contrarreforma do ensino superior brasileiro nos Governos FHC, Lula e Dilma*. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional. UFF, Niterói, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONFENEN). *Posicionamento da CONFENEN perante a MP 1075/2021*. 2021. Disponível em: <https://confenen.org.br/posicionamento-da-confenen-perante-a-mp-1075-2021/>. Acesso em: jun. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONFENEN). *Confenen informa - Ampliação do PROUNI e Perdão no FIES*. 2022. Disponível em: <https://confenen.org.br/wp-content/uploads/2022/05/CONFENEN-Informa-19-05-2022-Prouni.pdf>. Acesso em: jun. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). *Informa 791 - As parcerias público-privadas na educação: é preciso reagir à privatização da escola pública*. 2017a. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/publicacoes/ettete/64894-as-parcerias-publico-privadas-na-educacao-e-preciso-reagir-a-privatizacao-da-escola-publica>. Acesso em abr. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). *Programa 594: Medida Provisória que trata do novo Fies dificulta o acesso ao ensino superior*. 2017b. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/radio-cnte-a-voz-da-educacao/65158-programa-594-medida-provisoria-que-trata-do-novo-fies-dificulta-o-acesso-ao-ensino-superior>. Acesso em abr. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). *Coalizão Direitos Valem Mais entra com pedido de impeachment de Paulo Guedes no STF*. 2021. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/noticias/74371-coalizao-direitos-valem-mais-entra-com-pedido-de-impeachment-de-paulo-guedes-no-stf>. Acesso em abr. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). *Caderno de Resoluções do 34º Congresso Nacional da CNTE*. 2022a. Disponível em: https://cnte.org.br/images/stories/2022/caderno_de_resolucoes_34_congresso_completo_2022_05_26.pdf. Acesso em abr. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). *Helena Araújo comenta o ataque às universidades federais em curso no Congresso Nacional*. 2022b. Disponível em: <https://cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/cnte-na-midia/74980-podcast-helena-araujo-comenta-o-ataque-as-universidades-federais-em-curso-no-congresso-nacional>. Acesso em abr. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONTEE). *Nota pública aos parlamentares sobre o Fies*. 2015. Disponível em: <http://contee.org.br/nota-publica-aos-parlamentares-sobre-o-fies/>. Acesso em ago. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONTEE). *Caderno de Resoluções do 9º CONATEE*. 2016. Disponível em: <http://www.contee.org.br/contee/documentos/caderno-de-resolucoes/>. Acesso em ago. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONTEE). *ProUni e EaD formam combo para agradar os privatistas*. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/prouni-e-ead-formam-combo-para-agradar-os-privatistas/>. Acesso em ago. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONTEE). *Análise de Conjuntura Educacional do 3º Congresso Extraordinário da CONTEE*. 2022. Disponível em: <http://contee.org.br/documentos/>. Acesso em ago. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO (CONTEE). *Apresentação*. Disponível em: <http://contee.org.br/>. Acesso em jul. 2023.

CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (CONAPE). *Documento Referência – 2018*. Disponível em: <https://fnpe.com.br/conape2018/>. Acesso em abr. 2023.

CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (CONAPE). *Documento Referência – 2022*. Disponível em: https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2022/02/documento_referencia_da_conape_2022_final.pdf. Acesso em abr. 2023.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (CRUB). *Associadas*. 2023. Disponível em: <https://www.crub.org.br/universidades/>. Acesso em: jul. 2023.

CORACCINI, R.; AGOSTINI, R. MP do Prouni visa incluir família que perdeu renda na pandemia, diz secretário. *CNN Brasil*, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/mp-do-prouni-visa-incluir-familia-que-perdeu-renda-na-pandemia-diz-secretario/>. Acesso em abr. 2023.

CORBUCCI, P R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educ. Soc.*, 2004, vol.25, n.88, pp. 677-701. 2004.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. *Evolução da Educação Superior privada no Brasil: da Reforma Universitária de 1968 à década de 2010*. Brasília: IPEA, 2016.

COSTA, F. de S. *Políticas Públicas de educação superior – Programa Universidade para Todos: um olhar dos beneficiários da PUC-SP*. Dissertação de Mestrado, Pós-Graduação em Educação, PUC-SP, 2008.

COSTA, F de S. *O ProUni e seus egressos: uma articulação entre educação, trabalho e juventude*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Educação (Currículo), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2012.

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

CUNHA, L. A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. *Educ. Soc.* [online], vol.28, n.100, pp. 809-829, 2007.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; MORATELLI, G. Levantamento das políticas de ação afirmativa 2014: evolução temporal e impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais. *GEMAA*. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. IESP-UERJ, n. 4, pp. 1-10, abr. 2014.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? *Educ. Soc.*, v. 25, n. 87, ago 2004.

DALE, R.; ROBERTSON, S. Pesquisar a educação em uma era globalizante. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, mai./ago. 2011.

DE BOLLE, M. B. Em nome de quê? A política econômica no Governo Bolsonaro. In: ABRANCHES, S. et. al. (Org). *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Ed. Companhia Das Letras, 1ª ed., 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). *Os Cabeças do Congresso Nacional - Ano 2016*. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/9-os-cabecas-do-congresso-nacional>. Acesso em jan 2023.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). *Os Cabeças do Congresso Nacional - Ano 2022*. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/9-os-cabecas-do-congresso-nacional>. Acesso em jan 2023.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Nota Técnica 161. *PEC nº 241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos*. 2016. São Paulo, novembro de 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Nota Técnica 178. *A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil*. 2017. São Paulo, maio de 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Nota Técnica 214. *PEC 6/2019: como ficou a Previdência depois da aprovação da reforma no Senado Federal*. 2019. São Paulo, novembro de 2019a.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Nota Técnica 217. *Desafios da Educação Brasileira:*

comentários sobre os indicadores da publicação Education at a Glance 2019, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). São Paulo, novembro de 2019b.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, vol. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. *Avaliação* (Campinas), Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010.

DIREITOS VALEM MAIS. *Coalizão Direitos Valem Mais*. 2021. Disponível em: <https://direitosvalemmais.org.br/>. Acesso em: ago. 2022.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

DOURADO, L. F. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. *Educ. Soc.*, Campinas, v.40, 2019.

DURHAM, E. R. *O ensino superior no Brasil: público e privado*. NUPES: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo. 2003.

DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de; ROSSI, P. *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*. São Paulo: FES, agosto de 2018.

EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES (EDUCAFRO). *ProUni 10 anos: Lutas, Vitórias, Avanços e Desafios*. 2015a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/arquivos/frei-david/view>. Acesso em jul. 2023.

EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES (EDUCAFRO). *Reunião com o Ministro da Educação Renato Janine*. 2015b. Disponível em: <https://www.educafro.org.br/site/2015/05/05/educafro-em-reuniao-com-o-mec/>. Acesso em jul. 2023.

EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES (EDUCAFRO). *PDT e EDUCAFRO Brasil questionam medida provisória que alterou regras para ingresso no ProUni*. 2021a. Disponível em: <http://www.educafro.org.br/site/2021/12/16/pdt-e-educafro-brasil-questionam-medida-provisoria-que-alterou-regras-para-ingresso-no-prouni/>. Acesso em jul. 2023.

EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES (EDUCAFRO). *Carta Aberta da Educafro ao MEC*. 2021b. Disponível em: <https://www.educafro.org.br/site/2021/09/13/carta-aberta-da-educafro-ao-mec/>. Acesso em jul. 2023.

EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES (EDUCAFRO). *Está com dificuldades para pagar o FIES?*. 2022. Disponível em: <https://www.educafro.org.br/site/2022/01/05/esta-com-dificuldades-para-pagar-o-fies-esse-recado-do-frei-david-e-para-voce-enforcadospelofies/>. Acesso em jul. 2023.

EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES (EDUCAFRO). *Quem Somos*. 2023. Disponível em: <https://www.educafro.org.br/>. Acesso em jul. 2023.

EDUCAÇÃO MAIS FORTE. *Eleições 2022 – 10 propostas para as políticas públicas educacionais nos próximos anos*. 2023. Disponível em: <https://educacaomaisforte.org.br/>. Acesso em: jul. 2023.

ENSINO SUPERIOR. *Proposta quer que MEC aceite processos seletivos das IES como entrada no ProUni*. 2020. Disponível em: <https://revistaensinosuperior.com.br/prouni-mec-ies/>. Acesso em: jul. 2022.

ENSINO SUPERIOR. *Bolsonaro aprova MP e ProUni se estende a alunos de escolas particulares*. 2021. Disponível em: <https://revistaensinosuperior.com.br/2021/12/07/mp-prouni-escolas-particulares/>. Acesso em: jul. 2022.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). *Texto para Discussão*, Unicamp. IE, Campinas, n. 308, jun. 2017.

FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *RBCS*, Vol. 18 nº. 51, fev. 2003.

FAUSTO, B. A queda do foguete. In: ABRANCHES, S. et. al. (Org). *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Ed. Companhia Das Letras, 1ª ed., 2019.

FEDERAÇÃO DOS PROFESSORES DO ESTADO DE SÃO PAULO (FEPESP). *Eleições 2018: Compromisso pela Educação de Qualidade*. 2018. Disponível em: <http://fepesp.org.br/noticia/eleicoes-2018-compromisso-pela-educacao-de-qualidade/>. Acesso em jul. 2023.

FEDERAÇÃO DOS PROFESSORES DO ESTADO DE SÃO PAULO (FEPESP). *ProUni e cursos técnicos: MEC e Congresso incentivam o negócio da Educação pelo ensino superior privado*. 2022. Disponível em: <http://fepesp.org.br/noticia/prouni-e-cursos-tecnicos-mec-e-congresso-incentivam-o-negocio-da-educacao-pelo-ensino-superior-privado/>. Acesso em jul. 2023.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ESCOLAS PARTICULARES (FENEP). *FENEP apresenta documento “Brasil do Futuro”*. 2022. Disponível em: <https://www.fenep.org.br/fenep-apresenta-documento-brasil-do-futuro/#:~:text=No%20pr%C3%B3ximo%20dia%20de,governo%20dos%20pr%C3%B3ximos%20candidatos%20eleitos>. Acesso em: jul. 2023.

FERREIRA, S. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). *Linhas Críticas*, Brasília, DF, n.36, pp. 455-472, maio/ago. 2012.

FERREIRA, S. Reformas na educação superior: novas regulações e a reconfiguração da universidade. *Educação Unisinos*, 19(1):122-131, jan./abr. 2015.

FERREIRA, S. As políticas de expansão para educação superior dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016): inclusão e democratização?. *Educação Unisinos*, 23(2): pp. 257-272, abr./jun. 2019.

FRIEDMAN, M. The Role of Government in Education. In: SOLO, R. *Economics and the Public Interest*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1955.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Vitória dos estudantes, Bolsonaro não fez mais do que a obrigação, diz presidente da UNE sobre Fies*. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2021/12/vitoria-dos-estudantes-bolsonaro-nao-fez-mais-do-que-a-obrigacao-diz-presidente-da-une-sobre-fies.shtml>. Acesso em out. 2022.

FONSECA, R. M. Democracia e acesso à universidade no Brasil: um balanço da história recente (1995-2017). *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 71, p. 299-307, set./out. 2018.

FONTELE, T. L. L.; CRISÓSTOMO, V. L. PROUNI – pontos controversos sob a análise de alunos bolsistas. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 21, n. 3, p. 739-765, nov. 2016.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Agenda Legislativa da Educação Superior Particular 2016*. 2016a. Disponível em: https://abmes.org.br/public/arquivos/documentos/agenda_legislativa_2016-bkp.pdf. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Ata da reunião no Ministério da Educação – 02 de junho de 2016*. 2016b. Disponível em: https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30?task=callelement&format=raw&item_id=1424&element=132cd2fc-8661-4377-8b58-0192bbe38a24&method=download. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Propostas enviadas ao Ministro da Educação/Agenda Propositiva*. 2016c. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30/item/propostas-enviadas-ao-ministro-da-educacao-agenda-propositiva>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Agenda Legislativa da Educação Superior Particular 2017*. 2017. Disponível em: https://abmes.org.br/public/arquivos/documentos/agenda_legislativa_2017-bkp.pdf. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Agenda Legislativa da Educação Superior Particular 2018*. 2018a. Disponível em: <https://abmes.org.br/documentos/detalhe/615/-agenda-legislativa-da-educacao-superior-particular-2018>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Eleições 2018 – 10 propostas relevantes para a educação superior brasileira*. 2018b. Disponível em: https://forumensinosuperior.org.br/images/downloads/decalogo_forum2018.pdf. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Agenda Legislativa da Educação Superior Particular 2019*. 2019a. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30/item/agenda-legislativa-da-educacao-superior-particular-2019>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Debatedores criticam isenção de taxas para alunos do Fies e do Prouni*. 2019b. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/noticias/item/debatedores-criticam-isencao-de-taxas-para-alunos-do-fies-e-do-prouni>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Nota Técnica – Reforma do PIS/Cofins 2020a*. Disponível em: https://forumensinosuperior.org.br/images/downloads/Forum-Reforma_PISCOFINS_NT_18out20.pdf. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Correio Braziliense: Em crise, ensino particular pode sofrer apagão, afirmam especialistas*. 2020b. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/noticias/item/em-crise-ensino-particular-pode-sofrer-apagao-afirmam-especialistas>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Estadão: Celso Niskier: Atual reforma tributária ameaça futuro dos jovens*. 2020c. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/noticias/item/estadao-celso-niskier-atual-reforma-tributaria-ameaca-futuro-dos-jovens>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Estadão: Mensalidade escolar deve subir com novo tributo sobre consumo apresentado por Guedes*. 2020d. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/noticias/item/estadao-mensalidade-escolar-deve-subir-com-novo-tributo-sobre-consumo-apresentado-por-guedes>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Valor Econômico: Setores de educação e saúde se unem para barrar proposta de reforma tributária*. 2020e. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/noticias/item/setores-de-educacao-e-saude-se-unem-para-barrar-proposta-de-reforma-tributaria>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Relatório das ações realizadas - 2020*. 2020f. Disponível em: https://forumensinosuperior.org.br/images/downloads/Anexo_ofForum-255-2020-relatorio-2020-compactado.pdf. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Of. FÓRUM nº 024/2020*. 2020g. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30/item/of-forum-n-024-2020-graves-riscos-a-estrutura-educacional-brasileira-devido-a-tramitacao-de-proposicoes-legislativas-sobre-descontos-compulsorios-nas-mensalidades>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *#EducaçãoMaisForte* - Manifesto pela Educação Brasileira. 2020h. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30/item/educacaomaisforte-manifesto-pela-educacao-brasileira>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Of. FÓRUM nº 181/2020*. 2020i. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30/item/of-forum-n-181-2020-criacao-do-fies-emergencial-para-alunos-matriculados-em-faculdades-centros-universitarios-e-universidades-privadas>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Of. FÓRUM nº 175/2020*. 2020j. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30/item/of-forum-n-175-2020-necessidade-de-criacao-de-uma-linha-de-credito-especifica-para-o-setor-educacional>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Of. FÓRUM nº 190/2020*. 2020l. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30/item/of-forum-n-190-2020-criacao-de-programa-emergencial-de-financiamento-estudantil-e-linha-de-credito-educativo-proprio>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Of. FÓRUM nº 227/2020*. 2020m. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30/item/of-forum-n-227-2020-aprovacao-de-medidas-que-auxiliam-os-estudantes-do-pais>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Agenda Legislativa da Educação Superior Particular 2020*. 2020n. Disponível em <https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30/item/agenda-legislativa-da-educacao-superior-particular-2020>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Relatório das ações realizadas – 2021*. 2021a. Disponível em <https://forumensinosuperior.org.br/images/downloads/Relatorio-Anual-Forum-2021-2.pdf>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *PROUNI – PEC Emergencial é aprovada preservando o PROUNI*. 2021b. Disponível em <http://forumensinosuperior.org.br/noticias/item/prouni-pec-emergencial-e-aprovada-preservando-o-prouni-2>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Agenda Legislativa da Educação Superior Particular 2021*. 2021c. Disponível em <https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30/item/agenda-legislativa-da-educacao-superior-particular-2021>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Ofício Fórum nº 025/2021*. 2021d. Disponível em:

<https://forumensinosuperior.org.br/2013-08-19-04-12-30/item/oficio-forum-n-025-2021-reedicao-de-medidas-para-mitigar-os-efeitos-da-pandemia-da-covid-19-em-setores-bastante-impactados>. Acesso em abr. 2022.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Agenda Legislativa da Educação Superior Particular 2022*. 2022. Disponível em: https://forumensinosuperior.org.br/images/downloads/eBook_agenda_legislativa_2022-13dez2022.pdf. 2022a. Acesso em jul. 2023.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). *Sobre o Fórum*. 2023. Disponível em: <https://forumensinosuperior.org.br/inicio/sobre-o-forum>. Acesso em jul. 2023.

FÓRUM NACIONAL DAS ENTIDADES FILANTRÓPICAS (FONIF). *Subsídios do FONIF para uma proposta de alteração e regulamentação da Lei 12.101/2009 e da Lei 12.868/2013*. 2020. Disponível em: <https://fonif.org.br/wp-content/uploads/2020/06/17-pontos.pdf>. Acesso em: jul. 2023.

FÓRUM NACIONAL DAS ENTIDADES FILANTRÓPICAS (FONIF). *Entidades enviam ofício ao MEC sobre a proporção de bolsas devidas*. 2022. Disponível em: <https://fonif.org.br/noticias/entidades-enviam-oficio-ao-mec-sobre-a-proporcao-de-bolsas-devidas/>. Acesso em: jul. 2023.

FREITAS, A.; SILVA, G. P. da. Das manifestações de 2013 à eleição de 2018 no Brasil: buscando uma abordagem institucional. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 137-155, jan./abr. 2019.

FRENTE PARLAMENTAR EVANGÉLICA (FPE). *Manifesto à Nação: O Brasil para os Brasileiros*. 2018. [online]. Disponível em: <https://www4.fe.usp.br/wp-content/uploads/graduacao/2018-documentobancadaevangelica-1.pdf>. Acesso em abr. 2023.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, jun 2000.

G1. *Paulo Guedes diz que Fies é 'bolsa para todo mundo' e fala que filho de porteiro 'tirou zero na prova' e conseguiu financiamento*. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/04/30/paulo-guedes-critica-o-fies-e-diz-que-filho-de-porteiro-tirou-zero-na-prova-e-conseguiu-financiamento.ghtml>. Acesso em jun. 2023.

G1. *Veja quem é Victor Godoy Veiga, nomeado para ocupar o Ministério da Educação interinamente*. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/03/30/veja-quem-e-victor-godoy-veiga-nomeado-para-ocupar-o-ministerio-da-educacao-interinamente.ghtml>. Acesso em jul 2023.

GILIOLI, R. de S. P. *Evasão em instituições federais de ensino superior no Brasil: expansão da rede, SiSU e desafios*. Estudo Técnico - Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados. Brasil, maio de 2023.

GILL, J. I.; SAUNDERS, L. Conducting Policy Analysis in Higher Education. *New Directions for Institutional Research*, n. 72, wint. 1992, pp. 15-27.

GIOLO, J. Educação a Distância no Brasil: a expansão vertiginosa. *RBPAE*. v. 34, n. 1, p. 73-97, jan./abr. 2018.

GIOLO, J.; LEHER, R.; SGUISSARDI, V. *Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado*. São Carlos, São Paulo: Diagrama Editorial, 2020, v.1. p.45.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, mai-ago 2011.

GOMES, A. M.; MORAES, K. N. de. Educação Superior no Brasil Contemporâneo: transição para um sistema de massa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan-mar. 2012.

GRANJA, C. D.; CARNEIRO, A. M. O programa Ciência sem Fronteiras e a falha sistêmica no ciclo de políticas públicas. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*, Rio de Janeiro, 2020.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, pp.193-223, 2003.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora)*, 3a edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IKUTA, C. Y. S. *A Qualidade no Programa Universidade para Todos (ProUni) segundo os resultados de avaliação de cursos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)*. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, 2016.

IKUTA, C. Y. S. Manifestações do Trabalho em Plataformas na Educação. *Ciências do Trabalho*, n. 21, maio de 2022.

IKUTA, C. Y. S.; MONTEIRO, G. P. P. Influência da escolaridade dos pais no perfil sócio-ocupacional de jovens com ensino superior: um estudo preliminar a partir dos dados da PNAD 2014. *Anais do XV Encontro da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET)*. Rio de Janeiro, 2017.

ISTO É DINHEIRO. *Novo Fies ajudará a ampliar vagas de modo sustentável, avalia Semesp*. 2017. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/novo-fies-ajudara-a-ampliar-vagas-de-modo-sustentavel-avalia-semesp/>. Acesso em ago. 2022.

JACOMINI, M.; SILVA, A. A. Pesquisa em Políticas Educacionais e a Constituição do Campo da Educação. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 13, fev. 2019.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. *Coronavirus Resource Center – Mortality analysis*. 2023. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>. Acesso em jan 2023.

KATO, F. B. G.; BRITO, A. P. B. da S. O FERESP como novo intelectual coletivo na formulação das políticas para a educação superior brasileira. *Educação*, Santa Maria, v. 45, 2020.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3st. Ed. New York: Harper Collins, 1984.

KOIKE, B. Críticas à gestão de Vélz se espalham entre especialistas. *Valor Econômico*, abr. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/05/criticas-a-gestao-de-velz-se-espalham-entre-especialistas.ghtml>. Acesso em fev. 2022.

LANZARA, A.; BICHR, R. M. Not only Financialization: Recent Trends in Brazilian Social Policies. *Development and Change*, v. 50, n. 3, pp. 848-861, 2019.

LEHER, R. Para silenciar os *campi*. *Educ. Soc.* [online], vol.25, n.88, pp.867-891, 2004.

LEHER, R. Apontamentos para análise da correlação de forças na educação brasileira: em prol da frente democrática. *Educ. Soc.*, Campinas, v.40, 2019.

LEHER, R. Educação e neofascismo no Governo Bolsonaro. In: REBUÁ, E.; COSTA, R.; GOMES, R. L. R.; CHABALGOITY, R. (Orgs.). *Neofascismos e Educação: reflexões críticas sobre o avanço conservador no Brasil*. Rio de Janeiro: MV Serviços e Editora, 2020.

LEHER, R. Universidade Pública Federal brasileira: Future-se e a “guerra cultural” como expressões da autocracia burguesa. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 42, 2021a.

LEHER, R. Estado, Reforma Administrativa e Mercantilização da Educação e das Políticas Sociais. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate.*, Salvador, v. 13, n.1, 2021b.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
LIMA, K. R. de S. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011.

LIMA, K. R. de S. Educação superior em tempos de ajustes neoliberais e regressão de direitos. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 513-524, set./dez. 2019.

LIMA, L. F.; SOUZA, B. de; LUCE, M. B. A abordagem do ciclo de políticas nos Programas de Pós-Graduação brasileiros: um mapa das teses e dissertações. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 3, p. 1-29, 2018.

LIMA, M. F. B. *A expansão das licenciaturas no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo: percursos e características*. 2016. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, 2016.

LINO, L. A.; MORGAN, K. V. Do documento final da Conae ao Plano Nacional de Educação: uma análise da meta 19. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, p. 67-83, 2018.

LOCKS, P. Formulação de agenda, políticas públicas e economia solidária no Brasil. *Otra Economía*, 8(14), pp. 45-59, jan/jun 2014.

LOWI, T. *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. *World Politics*, 16(4), pp. 677-715. 1964.

- MACEDO, M. N.; ARAÚJO, M. A. D. A influência dos organismos internacionais na avaliação da educação superior brasileira. *Rev. Bras. Educ.*, v. 27, 2022.
- MACEDO, R. G. M. Políticas educacionais e a questão do acesso ao ensino superior: notas sobre a deseducação. *Cadernos de campo*, vol. 28, n.2, 2019.
- MAGUIRE, M.; BALL, S. J. Discursos da reforma educacional no Reino Unido e Estados Unidos e o trabalho dos professores. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, PR, v. 2, n. 2, p. 97-104, jul.-dez. 2007.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de Políticas Educacionais. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.
- MAINARDES, J. Entrevista com o Professor Stephen J. Ball. *Olh@res*, Guarulhos, v. 3, n. 2, p. 161-171, 2015.
- MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*. v. 12, n. 16, ago. 2018.
- MAINARDES, J.; FERREIRA, M. dos S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen John; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.
- MAINARDES, J.; GANDIN, L. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, C.; ALMEIDA, M. de L. P. (Org.). *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. Campinas: Mercado de Letras, 2013.
- MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.
- MAINARDES, J.; STREMEL, S. *Informações sobre a abordagem do ciclo de políticas*. 2015. Disponível em: <www.uepg.br/gppepe>. Acesso em: fev. 2022.
- MANCEBO, D. Reforma Universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 845-866, out. 2004.
- MANCEBO, D. Educação Superior no Brasil: expansão e tendências (1995-2014). *Anais da 37ª Reunião Nacional da ANPEd*, UFSC, Florianópolis, 04 a 08 de outubro de 2015.
- MANCEBO, D. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. *Educ. Soc.* [online]. vol.38, n.141, pp.875-892, 2017.
- MANCEBO, D. O golpe de 2016 e os impactos para a educação superior brasileira. *Revista Educação Em Questão*, Natal, v. 56, n. 49, p. 62-84, jul./set. 2018.

- MANCEBO, D. Pandemia e educação superior no Brasil. *Revista Eletrônica de Educação*, v.14, 1-15, jan./dez. 2020.
- MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J. dos R.; OLIVEIRA, J. F. de. Políticas, Gestão e Direito a Educação Superior: Novos Modos de Regulação e Tendências em Construção. *Acta Scientiarum Education*, v. 40, n. 1, 2018.
- MANCEBO, D.; VALE, A. A. do; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil (1995-2010). *Revista Brasileira e Educação*, Rio de Janeiro, v. 20. n. 60, p. 31-50, jan./mar. 2015.
- MARQUES, E. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo, Editora Unesp, 2013.
- MARQUES, R. M.; XIMENES, S. B.; UGINO, C. K. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. *Revista de Economia Política*, v. 38, n. 3 (152), p. 526-547, jul./set. 2018.
- MARTINS, A. S. “Todos pela Educação”: o projeto educacional de empresários para o Brasil do século XXI. *Anais da 31ª Reunião Anual da Anped*, Caxambu, 2008.
- MARTINS, C. B. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o Ensino Superior Privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan-abr. 2009.
- MELLO NETO, R. de D.; MEDEIROS, H. A. V.; CATANI, A. M. Percepções de bolsistas ProUni acerca do pertencimento ao ensino superior privado. *Linhas Críticas*, v. 20, n. 43, pp. 583-603, 2014.
- MELLO, G. Enfoque: instituições privadas se mobilizam para engajar Congresso em análise de emendas para Novo Fies. *Terra*, 2017. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/enfoque-instituicoes-privadas-se-mobilizam-para-engajar-congresso-em-analise-de-emendas-para-novo.html>. Acesso em abr. 2023.
- MELLO, V. A. de. *A expansão da Educação Superior pela estratégia da interiorização: nexos com os bons resultados do Ideb em Mato Grosso Sul*. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal da Grande Dourados, 2010.
- MENDES, C. H. A política do pânico e circo. In: ABRANCHES, S. et. al. (Org). *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Ed. Companhia Das Letras, 1ª ed., 2019.
- MENDONÇA FILHO, J. *Apresentação*. 2023. Disponível em: <https://mendoncafelho.com.br/>. Acesso em jan. 2023.
- MENDONÇA, R. Saiba quem é Milton Ribeiro, o 4º ministro da Educação de Bolsonaro a cair. *Valor Econômico*, mar. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/03/28/saiba-quem-milton-ribeiro-o-4-ministro-da-educao-de-bolsonaro-a-cair.ghtml>. Acesso em: dez. 2022.

MENICUCCI, T. Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: usos e abordagens no Brasil. *Revista Política Hoje*, vol. 27, n. 1, 2018.

MENICUCCI, T.; BRASIL, F. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. *Estudos de Sociologia*. Vol. 15, N. 29, p. 369-396, 2010.

MEYER, P. M.; RESENDE, M. V. A. Financiamento estudantil na Austrália e nos Estados Unidos: lições para o Brasil. *IPEA, Radar* n. 58, 2018.

MICHELOTTO, R. M.; COELHO, R. H.; ZAINKO, M. A. S. A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula. *Educ. rev.*, Curitiba, n. 28, p. 179-198, dez. 2006.

MIGNONE, R. FHC diz que seu governo faz uma "revolução silenciosa" na educação. *Folha de São Paulo*, set. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u24481.shtml>. Acesso em abr. 2023.

MINTO, L. W. Educação Superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. *Rev. Bras. Educ.* [online]. vol.23, 2018.

MURAKAWA, F. Proposta para PIS/Cofins será o ‘fim do ProUni’, dizem universidades. *Valor Econômico*, jul. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/23/proposta-para-pis-cofins-sera-o-fim-do-prouni-dizem-universidades.ghtml>. Acesso em fev. 2022.

NÃO À CUSTA DA EDUCAÇÃO. *Apresentação*. 2023. Disponível em: <https://naoacustadaeducacao.org.br/>. Acesso em: jul. 2023.

NAPOLITANO, C. Os tortuosos caminhos de uma mina de dinheiro. In: Federação dos Professores do estado de São Paulo – FEPESP; MARINGONI, G. (Org.). *O Negócio da Educação: aventurar na terra do capitalismo sem risco*. São Paulo: Olho d’Água, 2017. p. 11-26.

NASCIMENTO, L. H. de. *As estratégias e alianças da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) na definição de políticas públicas para a educação superior brasileira de 1982 a 2016*. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2021.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. Qual o custo implícito do FIES para o contribuinte brasileiro? *Radar*, n. 46, Brasília: IPEA, 2016.

NEVES, R. M. das. *Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) como política pública: implementação e transformações para a educação brasileira*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

NUNES, E. de O.; FERNANDES, I.; ALBRECHT, J. *Regulação e Ensino Superior no Brasil*. Documento de Trabalho n° 112, Observatório Universitário, Rio de Janeiro. 2014.

NUNES, E. Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro. *Rev. Adm. Pública* [online], Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 103-147, 2007.

O CAMINHO DA PROSPERIDADE. *Proposta e Plano de Governo de Jair Bolsonaro*, 2018. Disponível em: http://www.psl-sp.org.br/wpcontent/uploads/2018/08/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf. Acesso em: jan. 2022.

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. *Atuação da frente parlamentar evangélica na Câmara dos Deputados*. 2022. Disponível em: <https://olb.org.br/atuacao-da-frente-parlamentar-evangelica-na-camara-dos-deputados/>. Acesso em jan. 2023.

OLIVEIRA, E. Após Bolsonaro sugerir interferência no Enem, Governo entra no modo 'redução de danos'. *El País Brasil*, 2021b. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-11-17/apos-bolsonaro-sugerir-interferencia-no-enem-governo-entra-no-modo-reducao-de-danos.html>. Acesso em abr. 2023.

OLIVEIRA, J. F. Políticas, gestão e novas formas de regulação da educação superior: reconfigurações, tensões e desafios. In: *Políticas educacionais democráticas em tempos de resistência*. Brasília: ANPAE, 2021.

OLIVEIRA, R. P. de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

OTTA, L. A. Governo pode autorizar que pessoas utilizem FGTS para pagar dívidas, diz Guedes. *Valor Econômico*, jan. 2022. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2022/02/22/governo-pode-autorizar-que-pessoas-utilizem-fgts-para-pagar-dividas-diz-guedes.ghtml>. Acesso em dez. 2022.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). *Uma Ponte para o Futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>.

PASSARELLI, H. 'Ideia de universidade para todos não existe', diz ministro da Educação. *Valor Econômico*, jan. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/01/28/ideia-de-universidade-para-todos-nao-existe-diz-ministro-da-educacao.ghtml>. Acesso em jan. 2022.

PAULA, A. S. do N. de; LIMA, K. R. R.; FERREIRA, E. L.; COSTA, F. J. F. A pátria educadora e o abandono da educação superior: a predominância dos interesses dos empresários da educação. *Revista HISTEDBR On-Line*, v. 16, n. 69, pp. 187-204. 2017.

PAULA, M. de F. C. de. Reforma da Educação Superior do Governo Lula: as políticas de democratização do acesso em foco. *RAES*, ano 1, n. 1, nov. 2009.

PAULA, M. de F. C. de. Políticas de democratização da educação superior brasileira: limites e desafios para a próxima década. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 22, n. 2, p. 301-315, ago. 2017.

PEIXOTO, M. do C. de L. Políticas de avaliação e regulação na educação superior brasileira: a difícil relação entre expansão, melhoria da qualidade e controle de resultados. *Propuesta Educativa*, n. 43, ano 24, jun. 2015.

PEREIRA, T. C. *A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2016.

PINTO, E. C.; PINTO, J. P. G.; SALUDJIAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C.; BARUCO, G. *A Guerra de Todos contra Todos: a crise brasileira*. *Texto para Discussão 006/2017*, I.E., Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2017.

PUZIOL, J. K. P. *Educação superior e políticas inter-regionais: um estudo sobre o projeto Alfa Tuning América Latina nas universidades brasileiras*. 2017. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, 2017.

QUEIROZ, J. C. *Fundo de financiamento estudantil (fies) - 2010 a 2015: mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência na educação superior*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

QUEIROZ, J. C.; CARVALHO, C. H. A. de. *Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) - A composição e a evolução dos recursos e dos gastos financeiros do Fies no período de 2000 a 2015*. In: *ENCONTRO ANUAL FINEDUCA*, 5., 2017, Natal. Anais... Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

REIS, D. A. Notas para a compreensão do Bolsonarismo. *Estudos Ibero-Americanos*, n. 46, v.1, 2020.

REVISTA VEJA. *Faxina ideológica*. Fev.2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/revista-veja/faxina-ideologica/>. Acesso em fev. 2022.

RIOS, F. Bolsonaro na contramão da igualdade racial. *Piauí*, set. 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/bolsonaro-na-contramao-da-igualdade-racial/>. Acesso em fev. 2023.

RISTOFF, D. Vinte e um anos de educação superior: expansão e democratização. *Cadernos do GEA*, n. 3, jan.-jun. 2013.

RISTOFF, D. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 3, p. 723-747, nov. 2014.

ROBERTSON, S. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17 n. 50 maio-ago. 2012.

ROCHA, C. “*Menos Marx, mais Mises*”: uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2018.

RODRIGUES, J. Frações burguesas em disputa e a educação superior no Governo Lula. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 120-136, abr. 2007.

ROSA, S. S. da. Entrevista com Stephen J. Ball - Privatizações da educação e novas subjetividades: contornos e desdobramentos das políticas (pós) neoliberais. *Revista Brasileira de Educação*, v. 18 n. 53 abr.-jun. 2013.

ROSÁRIO, V. H. R. *A adesão ao Prouni sob a ótica dos gestores de instituições de Ensino Superior do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado), Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2013.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: "provão II" ou a reedição de velhas práticas?. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, mar. 2011.

SANTOS, A. V. dos. *A hegemonia do capital na rede de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2017.

SANTOS, A. V. dos; CHAVES, V. L. J.; PAIXÃO, D. L. L. O jogo político do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (2010-2016). *Revista Brasileira de Educação*, v. 26, 2021.

SANTOS, M. R. S.; MUSSE, R.; CATANI, A. M. Desconstruindo a educação superior, os direitos humanos e a produção científica: o bolsonarismo em ação. *Revista Eletrônica de Educação*, v.14, p. 1-19, jan./dez. 2020.

SCHWARTZMAN, S. *Sobre Simon*. 2023. Disponível em: <https://www.schwartzman.org.br/sites/simon/sobre-simon/?lang=pt-br>. Acesso em jun. 2023.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEGENREICH, S. C. D. A invasão silenciosa da EAD nos cursos de graduação presenciais no Brasil: questões de gestão e avaliação. *Cadernos ANPAE*, v. 1, p. 1-15, 2014.

SEGENREICH, S. C. D. Regulação/avaliação da Educação Superior a Distância: multiplicidade de atores institucionais, labirinto de atos oficiais e avaliação regulatória. *RBPAE* - v. 34, n. 1, pp. 99-119, jan./abr. 2018.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 1021-1056, out. 2006.

SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.

SGUISSARDI, V. *Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil - 2002-2012*. Brasília: Edital n. 051/2014 - SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

SHIOTA, R.R.; POSSMOZER, M. O Brasil cristão da Frente Parlamentar Evangélica. *Revista Brasileira De História Das Religiões*, v. 13, n. 39, 2020.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *PERSPECTIVA*, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. *Revista Educação e Fronteiras On-Line*, Dourados/MS, v.4, n.11, p.21-38, mai./ago. 2014.

SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011, pp. 222-247.

SILVA, F. F. da. Os intelectuais orgânicos da reforma gerencial da educação: uma análise sobre o Falconi Consultores de Resultado. *Anais do XVII Encontro de História da Anpuh-Rio*, 2016.

SILVA, M. E. da. *Redes de Influência em Mato Grosso – o Estado e as Parcerias Público-Privadas e a Reconfiguração da Política Educacional na Rede Estadual de Ensino*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *IES se mobilizam para engajar Congresso em análise de emendas para Novo Fies*. 2017. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/noticias/ies-privadas-congresso-emendas/>. Acesso em: ago. 2022.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *Diretrizes de Política Pública para o Ensino Superior Brasileiro 2018*. 2018a. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/publicacoes/diretrizes-de-politica-publica-para-o-ensino-superior-brasileiro-edicao-ampliada/>. Acesso em: ago. 2022.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *SEMESP propõe ao MEC que ingresso no ProUni utilize processos seletivos das IES*. 2021a. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/noticias/semesp-propoe-ao-mec-que-ingresso-no-prouni-utilize-processos-seletivos-das-ies/>. Acesso em: ago. 2022.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *Melhorias no acesso ao ensino superior são pautas de reunião*. 2021b. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/noticias/melhorias-no-acesso-ao-ensino-superior-sao-pautas-de-reuniao/>. Acesso em: ago. 2022.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *Ofício n. 069/2021-1*.

2021c. Disponível em: https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Oficio_069_2021_1_Propostas_AprimoramentoRegulatorio_e_FIES.pdf/. Acesso em: ago. 2022.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *SEMESP apresenta ao MEC propostas de desburocratização da educação superior*. 2021d. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/noticias/semesp-apresenta-ao-mec-propostas-de-desburocratizacao-da-educacao-superior/>. Acesso em: ago. 2022.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *Relatório da Reforma Tributária representa vitória para educação superior*. 2021e. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/noticias/relatorio-da-reforma-tributaria-representa-vitoria-para-educacao-superior/>. Acesso em: set. 2022.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *Melhorias no acesso ao ensino superior são pautas de reunião*. 2021f. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/noticias/melhorias-no-acesso-ao-ensino-superior-sao-pautas-de-reuniao/>. Acesso em: set. 2022.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *MEC envia resposta a propostas do SEMESP sobre Fies e ProUni*. 2021g. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/assessoria-financiamentos/noticias/mec-envia-resposta-a-propostas-do-semesp-sobre-fies-e-prouni/>. Acesso em set. 2022.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *Diretrizes de Política Pública para o Ensino Superior Brasileiro 2022*. 2022. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2022/05/diretrizes-politicas-publicas-2022-digital.pdf>. Acesso em: abr. 2023.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *Legislação*. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/legislacao/>. Acesso em jun. 2023.

SINDICATO DOS DOCENTES DA UFRN (ADURN). *Reforma trabalhista e redução do Fies: Faculdades preparam demissões*. 2017. Disponível em: <https://www.adurn.org.br/midia/noticias/12415/reforma-trabalhista-e-reducao-do-fies-faculdades-preparam-demissoes>. Acesso em ago. 2022.

SINDICATO DOS PROFESSORES DE SÃO PAULO (SINPRO-SP). *Medida provisória permite a alunos de escolas particulares acesso ao ProUni*. 2021. Disponível em: <https://www.sinprosp.org.br/noticias/4619>. Acesso em abr. 2022.

SINDICATO DOS PROFESSORES DE SÃO PAULO (SINPRO-SP). *Senado aprova mudança no ProUni e beneficia o ensino superior privado*. 2022a. Disponível em: <https://www.sinprosp.org.br/noticias/4770>. Acesso em abr. 2023.

SINDICATO DOS PROFESSORES DE SÃO PAULO (SINPRO-SP). *Medida provisória permite a alunos de escolas particulares acesso ao ProUni*. 2022b. Disponível em: <https://www.sinprosp.org.br/noticias/4619>. Acesso em abr. 2023.

SINDICATO DOS PROFESSORES DO DISTRITO FEDERAL (SINPRO-DF). *A culpa é dele: fora Bolsonaro – Governo desfigura o Prouni, programa que mais beneficiou população menos assistida*. 2021. Disponível em: <https://www.sinprodf.org.br/a-culpa-e-dele-fora-bolsonaro-governo-desfigura-o-prouni-programa-que-mais-beneficiou-populacao-menos-assistida/>. Acesso em abr. 2022.

SINDICATO DOS PROFESSORES DO DISTRITO FEDERAL (SINPRO-DF). *Apresentação*. 2023. Disponível em: <https://www.sinprodf.org.br/>. Acesso em abr. 2023.

SINDICATO INTERMUNICIPAL DOS PROFESSORES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DO RIO GRANDE DO SUL (ADUFRGS). *Entrevista com Frei David Santos, Diretor Executivo da EDUCAFRO Brasil*. 2022. Disponível em: <https://www.adufrgs.org.br/categoria-adufrgs-em-acao/722-a-cota-e-uma-medida-radical-para-tentar-mudar-uma-situacao-imposta-pela-classe-dominante-e-que-se-perpetua-no-tempo-diz-frei-david-da-educafro>. Acesso em ago. 2022.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES-SN). *Relatório Final do 40º Congresso ANDES-SN*. 2022a. Disponível em: <https://www.andes.org.br/sites/relatorios>. Acesso em abr. 2023.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES-SN). *Relatório Final do 65º CONAD*. 2022b. Disponível em: <https://www.andes.org.br/sites/relatorios>. Acesso em abr. 2023.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES-SN). *Universidade e Sociedade 57 – As lutas sociais ante a agenda do capital*. 2016. Disponível em: <https://issuu.com/andessn/docs/57>. Acesso em jul. 2023.

SINGER, A. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. *Cutucando onças com varas curtas – o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)*. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 102, jul. 2015.

SINGER, A. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, A. *A reativação da direita no Brasil*. *Opin. Pública*, n. 27, v.3, set-dez. 2021.

SINGER, A.; VENTURI, G. “Sismografia de um terremoto eleitoral” In: ABRANCHES, S. et. al. (Org). *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Ed. Companhia Das Letras, 1ª ed., 2019.

SINGER, A; ARAÚJO, C.; RUGITSKY, F. (Orgs). *O Brasil no inferno global: capitalismo e democracia fora dos trilhos*. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2022.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.

SOARES, R. V.; NOBRE, M. C. de Q. O golpe de Estado no Brasil em 2016 e inflexões na política de educação superior. *Revista de Políticas Públicas*, v. 22, n.2. 2018.

SOLANO E.G. *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*. 1º ed., Boitempo. São Paulo, 2018.

SOUSA, R. de O. Oliveira Viana e as questões da miscigenação no Brasil – a desconstrução dos discursos e ideias que negavam a contribuição do negro e indígena. *Anais da VI Jornada Internacional de Políticas Públicas*, São Luís, 2013.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. e MARQUES, E. (orgs). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, C. H. F. de; LEITE, C. K. da Silva; MACEDO, G. L. “Caixa de ferramentas” e Políticas Públicas: muito além da ideia do ciclo. *Boletim de Políticas Públicas/OIPP*, EACH-USP, n. 2, junho de 2020.

SOUZA, C.A. McKinsey & Company e o jogo da consultocracia em rede na educação básica. *Rev. HISTEDBR On-line*, Campinas, v. 20, 2020.

SOUZA, M. R. de A.; MENEZES, M. Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando?. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 609-633, set. 2014.

SOUZA; L. S.; GOMES, S. C. Atores, Instituições e Ideias: Explicando a Aprovação dos 10% do PIB em Educação no PNE 2014-2024. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v.5, n.1, 2020.

SPEKTOR, M. Diplomacia da ruptura. In: ABRANCHES, S. et. al. (Org). *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Ed. Companhia Das Letras, 1ª ed., 2019.

TEIXEIRA, L. Crise desafia o ensino superior privado. *O Estado de S. Paulo*, 2021a. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/crise-desafia-o-ensino-superior-privado/>. Acesso em: jun. 2021.

TEIXEIRA, L. Um entendimento equivocado. *Folha de São Paulo*, 2021b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/12/um-entendimento-equivocado.shtml>. Acesso em: jun. 2022.

TELLO, C. G. El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio. *Jornal de políticas educacionais*, n. 14, p. 62-75, jul./dez. 2013.

TELLO, C. G. Las epistemologías de la política educativa en Latinoamérica: notas históricas y epistemológicas sobre el campo. *REP - Revista Espaço Pedagógico*, Passo Fundo, v. 19, n. 2, p. 282-299, jul./dez. 2012.

TODOS PELA EDUCAÇÃO (TPE). *A expansão do ProUni EaD na formação inicial docente*. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2ozEubX>. Acesso em: abr. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO (TPE). *Educação Já: uma agenda para o Brasil*. 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/iniciativa-educacao-ja/>. Acesso em: jul. 2023.

TOKARNIA, M. Mendonça Filho diz que revisão da meta fiscal garante Pronatec, ProUni e Fies. *Agência Brasil*, maio de 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-05/mendonca-filho-diz-que-revisao-da-meta-fiscal-garante-pronatec-prouni-e>. Acesso em jan 2022.

TOKARNIA, M. Brasil não precisa do Escola sem Partido, defende ministro da Educação. *Agência Brasil*, out. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-10/brasil-nao-precisa-do-escola-sem-partido-defende-ministro-da-educacao>. Acesso em fev. 2022.

TRAINA-CHACON, J.-M.; CALDERÓN, A.-I. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, n. 17, vol. VI, 2015.

TRÓPIA, P. V. O ensino superior em disputa: alianças de classe e apoio à política para o ensino superior no governo Lula. *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 49, n. 3, abr. 2009.

TV BRASIL. *Ministro da Educação, Milton Ribeiro, é o convidado do Sem Censura*. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6JyH4faRwpY>. Acesso em abr. 2023.

UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS (UBES). *8 motivos por que a UBES apoia o “Fora Temer!”*. 2016. Disponível em: <https://ubes.org.br/2016/8-motivos-por-que-a-ubes-apoia-o-fora-temer/>. Acesso em ago. 2022.

UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS (UBES). *Por democracia e qualidade na educação, secundaristas convocam Jornada de Lutas*. 2019. Disponível em: <https://ubes.org.br/2019/por-democracia-e-qualidade-na-educacao-secundaristas-convocam-jornada-de-lutas/>. Acesso em ago. 2022.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE). *Pelo direito do povo de permanecer na universidade: contra o desmonte do Fies*. 2017a. Disponível em: <https://www.une.org.br/opinio/pelo-direito-do-povo-de-permanecer-na-universidade-contra-o-desmonte-do-fies/>. Acesso em: abr. 2022.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE). *Entre benefícios e prejuízos do Fies por Eloina Paes*. 2017b. Disponível em: <https://www.une.org.br/opinio/pelo-direito-do-povo-de-permanecer-na-universidade-contra-o-desmonte-do-fies/>. Acesso em: abr. 2022.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE). *Fies 2020: em vez de perdão ou negociação, cobrança judicial*. 2020. Disponível em: <https://www.une.org.br/opiniaofies-2020-em-vez-de-perdao-ou-negociacao-cobranca-judicial/>. Acesso em: abr. 2022.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE) *Em defesa do ProUni, somos contra a MP 1.075/2021*. 2022a. Disponível em: <https://www.une.org.br/noticias/em-defesa-do-prouni-somos-contra-a-mp-1-075-2021>. Acesso em: abr. 2023.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE). *UNE tira dúvidas sobre MP da renegociação das dívidas do FIES*. 2022b. Disponível em: <https://www.une.org.br/noticias/une-tira-duvidas-sobre-mp-da-renegociacao-das-dividas-do-fies>. Acesso em: abr. 2023.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE). *Sobre a UNE*. 2023a. Disponível em: <https://www.une.org.br/a-une/sobre/>. Acesso em: jul. 2023.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE). *Bandeiras*. 2023b. Disponível em: <https://www.une.org.br/a-une/bandeiras/>. Acesso em: jul. 2023.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em Políticas Públicas. *RAP*, Rio de Janeiro, mar/abr. 1996.

WORLD BANK. *Financing education in developing countries: an exploration of policy options*. Washington, D.C.: World Bank Group, 1986.

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

WORLD BANK. *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2002.

WORLD BANK. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2017.

WORLD BANK. *Support to Upper Secondary Reform in Brazil Operation*. 2023. Disponível em: <https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-detail/P163868>. Acesso em: abr. 2023.

YANG, K.; MILLER, G. J. (Ed.). *Handbook of research methods in public administration*. CRC Press. Taylor & Francis Group, 2008.

ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and multiple streams*. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 3rd. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2014.

Discursos, entrevistas e pronunciamentos de Presidentes e Ministros da Educação

BRASIL. Presidência da República. Presidente Dilma Rousseff. Entrevista coletiva concedida pela presidenta da República, Dilma Rousseff, após cerimônia de sanção do Código de

Processo Civil - Brasília/DF. 16/03/2015. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/entrevistas-presidenta/entrevista-coletiva-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-cerimonia-de-sancao-do-codigo-de-processo-civil>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Michel Temer. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado - Palácio do Planalto. 15/06/2016. 2016a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-palacio-do-planalto>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Michel Temer. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado - Palácio do Planalto. 06/06/2017. 2017a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-palacio-do-planalto>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Michel Temer. Cerimônia de Anúncio de Novas Vagas do Fies para 2017 e Lançamento do Novo Fies. 06/07/2017. 2017b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-anuncio-de-novas-vagas-do-fies-para-2017-e-lancamento-do-novo-fies>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Michel Temer. Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Michel Temer, à Voz do Brasil. 09/05/2018. 2018a. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/copy_of_entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-a-voz-do-brasil. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Michel Temer. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Cerimônia de Liberação de Recursos para o Programa Mais Alfabetização - Brasília/DF. 28/03/2018. 2018b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-anuncio-de-novas-vagas-do-fies-para-2017-e-lancamento-do-novo-fies>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Michel Temer. Entrevista concedida pelo Presidente da República, Michel Temer, ao Programa Mariana Godoy Entrevista, da RedeTV - Brasília/DF. 05/02/2018. 2018c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/entrevista-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-ao-programa-mariana-godoy-entrevista-da-redetv-brasilia-df>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Michel Temer. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante evento Maio/2016 – Maio 2018: O Brasil Voltou.

15/05/2018. 2018d. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-evento-maio-2016-2013-maio-2018-o-brasil-voltou>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Michel Temer. Sessão de perguntas e respostas concedida pelo Presidente da República, Michel Temer, durante Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial 2018 - Davos/Suíça. 24/01/2018. 2018e. Disponível em:. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas. 24/09/2019. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-74a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, após abertura da Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial 2019 - Davos/Suíça. 22/01/2019. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/2019/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-apos-abertura-da-sessao-plenaria-do-forum-economico-mundial-2019-davos-suica>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, e pelo Ministro da Educação, Abraham Weintraub, no Ministério da Educação - Brasília/DF. 25/04/2019. 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/2019/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-e-pelo-ministro-da-educacao-abraham-weintraub-no-ministerio-da-educacao-brasilia-df>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Fala do Presidente da República, Jair Bolsonaro, a jornalistas - Dallas/EUA. 16/05/2019. 2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/2019/fala-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-a-jornalistas-dallas-eua>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, após reunião com o ex-presidente George W. Bush - Dallas/EUA. 15/05/2019. 2019e. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/2019/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-apos-reuniao-com-o-ex-presidente-george-w-bush-dallas-eua>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, após Cerimônia de Formatura do Curso Especial de Habilitação para Promoção a Sargento - Rio de Janeiro/RJ. 07/06/2019. 2019f. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/2019/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-apos-cerimonia-de-formatura-do-curso-especial-de-habilitacao-para-promocao-a-sargento-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, após Cerimônia de inauguração da Usina Fotovoltaica Flutuante -Sobradinho/BA. 05/08/2019. 2019g. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/2019/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-apos-cerimonia-de-inauguracao-da-usina-fotovoltaica-flutuante-sobradinho-ba>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Congresso Aço Brasil 2019 - Brasília/DF. 21/08/2019. 2019h. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-congresso-aco-brasil-2019-brasilia-df>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Solenidade de Celebração do Dia Internacional da Juventude - Palácio do Planalto, 16/08/2019. 2019i. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-solenidade-de-celebracao-do-dia-internacional-da-juventude-palacio-do-planalto>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante a cerimônia de apresentação do Centro de Pesquisas Avançadas de Grafeno, Nanomateriais e Nanotecnologias - MACKGRAPHE - São Paulo/SP, 27/03/2019. 2019j. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-a-cerimonia-de-apresentacao-do-centro-de-pesquisas-avancadas-de-grafeno-nanomateriais-e-nanotecnologias-mackgraphe-sao-paulo-sp>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro após evento na UNIBES - São Paulo/SP, 12/08/2019. 2019l. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/entrevistas/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-apos-evento-na-unibes-sao-paulo-sp>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse do senhor Milton Ribeiro, Ministro de Estado da Educação - Palácio do Planalto. 16/07/2020. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2020/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-do-senhor-milton-ribeiro-ministro-de-estado-da-educacao-palacio-do-planalto>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Assinatura do Decreto que regulamenta o novo Fundeb; e Sanção do Projeto de Lei 1615/2019, que trata da visão monocular - Palácio do Planalto, 22/03/2021. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2021/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-assinatura-do-decreto-que-regulamenta-o-novo-fundeb-e-sancao-do-projeto-de-lei-1615-2019-que-trata-da-visao-monocular-palacio-do-planalto>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, em Declaração à Imprensa na Solenidade Alusiva ao Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares -Palácio do Planalto. 24/11/2021. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2021/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-em-declaracao-a-imprensa-na-solenidade-alusiva-ao-programa-nacional-das-escolas-civico-militares-palacio-do-planalto>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Jair Bolsonaro. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cerimônia de Divulgação Dos Novos Critérios de desconto e Renegociação das Dívidas do Fies- Palácio do Planalto. 10/02/2022. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2022/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cerimonia-de-divulgacao-dos-novos-criterios-de-desconto-e-renegociacao-das-dividas-do-fies-palacio-do-planalto>. Acesso em abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministro Abraham Weintraub. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, e pelo Ministro da Educação, Abraham Weintraub, no Ministério da Educação - Brasília/DF. 25/05/2019. 2019a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/entrevistas/entrevista-coletiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-e-pelo-ministro-da-educacao-abraham-weintraub-no-ministerio-da-educacao-brasilia-df>. Acesso em abr. 2023.

APÊNDICE

APÊNDICE

APÊNDICE A – Principais atos normativos instituídos (leis federais, medidas provisórias, decretos e decretos legislativos) referentes às políticas de educação superior. Brasil, agosto de 2016 a dezembro de 2022.

Ato Normativo	Descrição resumida	Ano	Tipo
LEI Nº 13.349, DE 18 DE OUTUBRO DE 2016	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Educação e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 1.103.400.627,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	2016	Lei Federal
LEI Nº 13.366, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2016	Altera as Leis n.º 10.260, de 12 de julho de 2001, que "dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências", para atribuir às instituições de ensino responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que "estabelece as diretrizes e bases da educação nacional", para vedar a concessão de tutela antecipada que tenha por objeto a autorização para o funcionamento de curso de graduação por instituição de educação superior.	2016	Lei Federal
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 746, DE 22 DE SETEMBRO DE 2016	Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências.	2016	Medida Provisória
DECRETO Nº 8.942, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2016	Dispõe sobre a integralização de cotas do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo pela União.	2016	Decreto
LEI Nº 13.409, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016	Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino	2016	Lei Federal
DECRETO Nº 8.977, DE 30 DE JANEIRO DE 2017	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE	2017	Decreto
DECRETO Nº 9.034, DE 20 DE ABRIL DE 2017	Altera o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.	2017	Decreto
DECRETO DE 26 DE ABRIL DE 2017	Convoca a 3ª Conferência Nacional de Educação.	2017	Decreto
DECRETO Nº 9.057, DE 25 DE MAIO DE 2017	Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	2017	Decreto
DECRETO Nº 9.070, DE 2 DE JUNHO DE 2017	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné Equatorial para Cooperação Educacional, firmado em Bata, em 23 de outubro de 2009	2017	Decreto
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 785, DE 6 DE JULHO DE 2017	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e dá outras providências.	2017	Medida Provisória
LEI Nº 13.478, DE 30 DE AGOSTO DE 2017	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para estabelecer direito de acesso aos profissionais do magistério a cursos de formação de professores, por meio de processo seletivo diferenciado.	2017	Lei Federal
DECRETO S/N, de 19 DE SETEMBRO DE 2017	Institui o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil - CG-Fies e estabelece competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação vinculada aos contratos com instituições financeiras no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies.	2017	Decreto
DECRETO Nº 9.165, DE 9 DE OUTUBRO DE 2017	Promulga o Acordo-Quadro de Cooperação nos Domínios da Educação e da Educação Superior entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Áustria, firmado em Brasília, em 11 de março de 2013.	2017	Decreto
LEI Nº 13.490, DE 10 DE OUTUBRO DE 2017	Altera o art. 53 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre doações às universidades.	2017	Lei Federal

LEI Nº 13.502, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2017	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017	2017	Lei Federal
LEI Nº 13.530, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2017	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências	2017	Lei Federal
DECRETO Nº 9.241, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2017	Acordo de Cooperação Internacional entre o Governo do Brasil e o Governo da República da Macedônia	2017	Decreto
DECRETO Nº 9.235, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2017	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.	2017	Decreto
LEI Nº 13.535, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2017	Altera o art. 25 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para garantir aos idosos a oferta de cursos e programas de extensão pelas instituições de educação superior	2017	Lei Federal
LEI Nº 13.536, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2017	Dispõe sobre a prorrogação dos prazos de vigência das bolsas de estudo concedidas por agências de fomento à pesquisa nos casos de maternidade e de adoção	2017	Lei Federal
DECRETO LEGISLATIVO Nº 83, DE 2017	Aprova o texto do Acordo-Quadro de Cooperação nos Domínios da Educação e da Educação Superior entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Áustria, assinado em Brasília, em 11 de março de 2013.	2017	Decreto Legislativo
DECRETO LEGISLATIVO Nº 143, DE 2017	Aprova o texto do Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola no Domínio do Ensino Superior e Formação de Quadros, assinado em Brasília, em 23 de junho de 2010	2017	Decreto Legislativo
DECRETO LEGISLATIVO Nº 154, DE 2017	Aprova o texto do Acordo de Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Comunidade de Dominica, assinado em Brasília, em 26 de abril de 2010	2017	Decreto Legislativo
DECRETO LEGISLATIVO Nº 155, DE 2017	Aprova o texto do Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola no Domínio do Ensino Superior e Formação de Quadros, assinado em Brasília, em 23 de junho de 2010	2017	Decreto Legislativo
DECRETO LEGISLATIVO Nº 141, DE 2017	Aprova o texto do Acordo de Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo de Santa Lúcia, assinado em Brasília, em 26 de abril de 2010.	2017	Decreto Legislativo
DECRETO LEGISLATIVO Nº 95, DE 2017	Aprova o texto do Acordo de Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Macedônia, assinado em Brasília, em 22 de abril de 2013	2017	Decreto Legislativo
DECRETO Nº 9.283, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2018	Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.	2018	Decreto
DECRETO Nº 9.301, DE 6 DE MARÇO DE 2018	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino do Camboja no Campo da Educação, firmado em Brasília, em 2 de maio de 2011	2018	Decreto
DECRETO Nº 9.304, DE 8 DE MARÇO DE 2018	Altera o Decreto de 19 de setembro de 2017, que institui o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil - CG-Fies e estabelece competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação vinculada aos contratos com instituições financeiras no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies	2018	Decreto
DECRETO Nº 9.305, DE 13 DE MARÇO DE 2018	Dispõe sobre a composição e as competências do Conselho de Participação do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e trata da integralização de cotas do Fundo Garantidor do Fies pela União.	2018	Decreto
LEI Nº 13.637, DE 20 DE MARÇO DE 2018	Cria a Universidade Federal de Rondonópolis, por desmembramento de campus da Universidade Federal de Mato Grosso	2018	Lei Federal
LEI Nº 13.634, DE 20 DE MARÇO DE 2018	Cria a Universidade Federal de Catalão, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás.	2018	Lei Federal
LEI Nº 13.635, DE 20 DE MARÇO DE 2018	Cria a Universidade Federal de Jataí, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás.	2018	Lei Federal

LEI Nº 13.651, DE 11 DE ABRIL DE 2018	Cria a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPa), por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI), e cria a Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), por desmembramento da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).	2018	Lei Federal
LEI Nº 13.653, DE 18 DE ABRIL DE 2018	Dispõe sobre a regulamentação da profissão de arqueólogo e dá outras providências.	2018	Lei Federal
LEI Nº 13.674, DE 11 DE JUNHO DE 2018	Altera as Leis n.º 8.248, de 23 de outubro de 1991, e 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e dá outras providências.	2018	Lei Federal
LEI Nº 13.691, DE 10 DE JULHO DE 2018	Dispõe sobre o exercício da profissão de físico e dá outras providências	2018	Lei Federal
DECRETO Nº 9.456, DE 2 DE AGOSTO DE 2018	Promulga o Acordo de Cooperação Educacional entre a República Federativa do Brasil e a República da Zâmbia, firmado em Lusaca, em 8 de julho de 2010	2018	Decreto
DECRETO Nº 9.474, DE 16 DE AGOSTO DE 2018	Altera o Decreto nº 8.898, de 9 de novembro de 2016, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT	2018	Decreto
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 851, DE 10 DE SETEMBRO DE 2018	Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais e dá outras providências	2018	Medida Provisória
DECRETO Nº 9.509, DE 26 DE SETEMBRO DE 2018	Promulga o Acordo-Quadro de Cooperação no Domínio Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Eslovênia, firmado em Liubliana, em 20 de setembro de 2011.	2018	Decreto
DECRETO Nº 9.510, DE 26 DE SETEMBRO DE 2018	Promulga o Acordo de Cooperação no Domínio da Educação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Irlanda, firmado em Dublin, em 24 de novembro de 2010	2018	Decreto
DECRETO Nº 9.529, DE 17 DE OUTUBRO DE 2018	Promulga o Acordo de Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo de São Vicente e Granadinas, firmado em Brasília, em 26 de abril de 2010	2018	Decreto
DECRETO nº 9.550, DE 31 DE OUTUBRO DE 2018	Promulga o Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola no Domínio do Ensino Superior e Formação de Quadros, firmado em Brasília, em 23 de junho de 2010	2018	Decreto
LEI Nº 13.800, DE 4 DE JANEIRO DE 2019	Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis n.º 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências.	2019	Lei Federal
LEI Nº 13.801, DE 9 DE JANEIRO DE 2019	Altera a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.	2019	Lei Federal
DECRETO Nº 9.725, DE 12 DE MARÇO DE 2019	Extingue cargos em comissão e funções de confiança e limita a ocupação, a concessão ou a utilização de gratificações.	2019	Decreto
LEI Nº 13.826, DE 13 DE MAIO DE 2019	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a divulgação de resultado de processo seletivo de acesso a cursos superiores de graduação.	2019	Lei Federal
DECRETO Nº 9.794, DE 14 DE MAIO DE 2019	Dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc no âmbito da administração pública federal.	2019	Decreto
LEI Nº 13.856, DE 8 DE JULHO DE 2019	Cria a Universidade Federal do Norte do Tocantins, por desmembramento de campus da Fundação Universidade Federal do Tocantins	2019	Lei Federal
DECRETO Nº 9.910, DE 10 DE JULHO DE 2019	Altera o Decreto nº 9.305, de 13 de março de 2018, que dispõe sobre a composição e as competências do Conselho de Participação do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e trata da integralização de cotas do Fundo Garantidor do Fies pela União.	2019	Decreto
DECRETO Nº 9.949, DE 31 DE JULHO DE 2019	Promulga o Acordo de Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática Federal da Etiópia, firmado em Adis Abeba, em 24 de maio de 2013.	2019	Decreto
DECRETO Nº 9.976, DE 19 DE AGOSTO DE 2019	Dispõe sobre o Conselho de Participação em Fundos Garantidores de Risco de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas e em Operações de Crédito Educativo.	2019	Decreto
DECRETO Nº 9.989, DE 26 DE AGOSTO DE 2019	Altera o Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019, que dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc no âmbito da administração pública federal.	2019	Decreto
LEI Nº 13.868, DE 3 DE SETEMBRO DE 2019	Altera as Leis nos 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias	2019	Lei Federal

DECRETO Nº 10.057, DE 14 DE OUTUBRO DE 2019	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia.	2019	Decreto
DECRETO Nº 10.091, DE 6 DE NOVEMBRO DE 2019	Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Belarus de Cooperação Educacional, firmado em São Paulo, em 13 de agosto de 2015	2019	Decreto
DECRETO LEGISLATIVO Nº 50, DE 2019	Aprova o texto do Acordo de Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação de São Cristóvão e Névis, assinado em Brasília, em 26 de abril de 2010	2019	Decreto Legislativo
DECRETO LEGISLATIVO Nº 52, DE 2019	Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Belarus de Cooperação Educacional, assinado em São Paulo, em 13 de agosto de 2015	2019	Decreto Legislativo
DECRETO LEGISLATIVO Nº 15, DE 2019	Aprova o texto do Acordo de Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Democrática Federal da Etiópia, celebrado em Adis Abeba, em 24 de maio de 2013	2019	Decreto Legislativo
LEI Nº 13.959, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2019	Institui o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida).	2019	Lei Federal
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 914, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2019	Dispõe sobre o processo de escolha dos dirigentes das universidades federais, dos institutos federais e do Colégio Pedro II	2019	Medida Provisória
DECRETO Nº 10.280, DE 18 DE MARÇO DE 2020	Altera o Decreto nº 9.976, de 19 de agosto de 2019, que dispõe sobre o Conselho de Participação em Fundos Garantidores de Risco de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas e em Operações de Crédito Educativo	2020	Decreto
DECRETO Nº 10.287, DE 20 DE MARÇO DE 2020	Promulga o Acordo sobre a Criação e a Implementação de um Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica dos Respetivos Diplomas no Mercosul e Estados Associados, firmado em San Miguel de Tucumán, em 30 de junho de 2008	2020	Decreto
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 934, DE 1º DE ABRIL DE 2020	Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020	2020	Medida Provisória
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 979, DE 9 JUNHO DE 2020	Dispõe sobre a designação de dirigentes pro tempore para as instituições federais de ensino durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da covid-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020	2020	Medida Provisória
LEI Nº 14.024, DE 9 DE JULHO DE 2020	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, para suspender temporariamente as obrigações financeiras dos estudantes beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) durante o período de vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.	2020	Lei Federal
DECRETO Nº 10.425, DE 16 DE JULHO DE 2020	Dispõe sobre o Conselho de Participação em Fundos Garantidores de Risco de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas e sobre o Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo	2020	Decreto
LEI Nº 14.038, DE 17 DE AGOSTO DE 2020	Dispõe sobre a regulamentação da profissão de Historiador e dá outras providências.	2020	Lei Federal
LEI Nº 14.040, DE 18 DE AGOSTO DE 2020	Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.	2020	Lei Federal
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.009, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2020	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes e da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.	2020	Medida Provisória
DECRETO Nº 10.645, DE 11 DE MARÇO DE 2021	Regulamenta o art. 75 da Lei nº 13.146, de 6 julho de 2015, para dispor sobre as diretrizes, os objetivos e os eixos do Plano Nacional de Tecnologia Assistiva.	2021	Decreto
DECRETO Nº 10.652, DE 19 DE MARÇO DE 2021	Altera o Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, e remaneja cargos em comissão.	2021	Decreto
LEI Nº 14.145, DE 23 DE ABRIL DE 2021	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).	2021	Lei Federal
LEI Nº 14.180, DE 1º DE JULHO DE 2021	Institui a Política de Inovação Educação Conectada.	2021	Lei Federal

DECRETO Nº 10.758, DE 29 DE JULHO DE 2021	Regulamenta a Medida Provisória nº 1.042, de 14 de abril de 2021, que simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança, autoriza o Poder Executivo federal a transformar, sem aumento de despesa, cargos em comissão, funções de confiança e gratificações, prevê os Cargos Comissionados Executivos - CCE e as Funções Comissionadas Executivas - FCC, e altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, e o Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020	2021	Decreto
LEI Nº 14.204, DE 16 DE SETEMBRO DE 2021	Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional; altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007; e revoga dispositivos das Leis n.º 8.216, de 13 de agosto de 1991, 8.460, de 17 de setembro de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.625, de 7 de abril de 1998, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.556, de 13 de novembro de 2002, 10.667, de 14 de maio de 2003, 10.682, de 28 de maio de 2003, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e 13.346, de 10 de outubro de 2016, e da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001.	2021	Lei Federal
DECRETO Nº 10.829, DE 5 DE OUTUBRO DE 2021	Regulamenta a Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, que simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019	2021	Decreto
LEI Nº 14.218, DE 13 DE OUTUBRO DE 2021	Altera a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, para dispor sobre a validade das normas educacionais a serem adotadas, em caráter excepcional, enquanto perdurarem a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19 e suas consequências	2021	Lei Federal
LEI Nº 14.241, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2021	Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos Órgãos do Poder Executivo e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 4.113.646.125,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	2021	Lei Federal
LEI Nº 14.244, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2021	Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo e de Encargos Financeiros da União, crédito especial no valor de R\$ 402.775.152,00, para os fins que especifica.	2021	Lei Federal
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.075, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2021	Altera a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e a Lei nº 11.128, de 28 de junho de 2005, para dispor sobre o Programa Universidade para Todos.	2021	Medida Provisória
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.077, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2021	Institui o Programa Internet Brasil.	2021	Medida Provisória
LEI COMPLEMENTAR Nº 187, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2021	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis n os 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis n os 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.	2021	Lei Federal
LEI Nº 14.271, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2021	Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Regional, crédito especial no valor de R\$ 104.953.146,00, para os fins que especifica.	2021	Lei Federal
LEI Nº 14.251, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2021	Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 721.321.565,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	2021	Lei Federal
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.090, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2021	Estabelece os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009.	2021	Medida Provisória
DECRETO Nº 10.972, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2022	Altera o Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005, que regulamenta a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, para dispor sobre a pré-seleção dos estudantes a serem beneficiados pelo Programa Universidade para Todos.	2022	Decreto
LEI Nº 14.350, DE 25 DE MAIO DE 2022	Altera as Leis n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, para aperfeiçoar a sistemática de operação do Programa Universidade para Todos (Prouni).	2022	Lei Federal
LEI Nº 14.375, DE 21 DE JUNHO DE 2022	Altera as Leis n.º 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, para estabelecer a possibilidade de avaliação in loco na modalidade virtual das instituições de ensino superior e de seus cursos de graduação, a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, para aperfeiçoar os mecanismos de transação de dívidas, e a Lei nº 13.496, de 24 de outubro de	2022	Lei Federal

	2017; e revoga dispositivos das Leis n.º 13.530, de 7 de dezembro de 2017, 13.682, de 19 de junho de 2018, 13.874, de 20 de setembro de 2019, e 14.024, de 9 de julho de 2020.		
LEI Nº 14.386, DE 27 DE JUNHO DE 2022	Altera a Lei nº 9.696, de 1º de setembro de 1998, que dispõe sobre a regulamentação da profissão de Educação Física e cria o Conselho Federal de Educação Física e os Conselhos Regionais de Educação Física.	2022	Lei Federal
DECRETO Nº 11.140, DE 21 DE JULHO DE 2022	Promulga o Acordo de Cooperação Educacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo de Santa Lúcia, firmado em Brasília, em 26 de abril de 2010.	2022	Decreto
DECRETO Nº 11.146, DE 22 DE JULHO DE 2022	Convoca a 4ª Conferência Nacional de Educação, edição 2022.	2022	Decreto
DECRETO Nº 11.149, DE 26 DE JULHO DE 2022	Altera o Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005, que regulamenta a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI.	2022	Decreto
DECRETO Nº 11.189, DE 5 DE SETEMBRO DE 2022	Transforma Cargos de Direção - CD, Funções Gratificadas Específicas de Instituição de Ensino - FG e Funções Comissionadas de Coordenador de Curso - FCC.	2022	Decreto
DECRETO Nº 11.204, DE 21 DE SETEMBRO DE 2022	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.	2022	Decreto
LEI Nº 14.484, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2022	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovações; da Educação; da Justiça e Segurança Pública; de Minas e Energia; da Infraestrutura; das Comunicações; e do Desenvolvimento Regional, crédito especial no valor de R\$ 35.398.824,00, para os fins que especifica.	2022	Lei Federal
LEI Nº 14.507, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022	Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, do Trabalho e Previdência e da Infraestrutura, crédito especial no valor de R\$ 114.328.578,00, para os fins que especifica.	2022	Lei Federal

Elaboração própria. Levantamento realizado até 02/03/2023.

Fonte: Governo Federal (Legislação da Presidência da República; LEXML – Rede de Informação Legislativa e Jurídica; Câmara dos Deputados do Congresso Nacional); ABMES; SEMESP.