

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**MARIANA CAMARGO SIMÃO**

**Influência dos grupos de interesses privados de educação superior nas audiências públicas da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados**

São Paulo  
2022

**MARIANA CAMARGO SIMÃO**

**Influência dos grupos de interesses privados de educação superior nas audiências públicas da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Sônia Maria Portella Kruppa

São Paulo  
2022

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

CS588i Camargo Simão, Mariana  
Influência dos grupos de interesses privados de  
educação superior nas audiências públicas da  
Comissão de Educação da Câmara dos Deputados /  
Mariana Camargo Simão; orientadora Sônia Maria  
Portella Kruppa . -- São Paulo, 2022.  
255 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação  
Estado, Sociedade e Educação) -- Faculdade de  
Educação, Universidade de São Paulo, 2022.

1. educação superior. 2. grupos de interesse. 3.  
setor privado. 4. comissão parlamentar. I. Maria  
Portella Kruppa , Sônia, orient. II. Título.

Nome: SIMÃO, Mariana Camargo

Título: Influência dos grupos de interesses privados de educação superior nas audiências públicas da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação (FE), da Universidade de São Paulo, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Sônia Maria Portella Kruppa

Ficha de aprovação em: 22 / 03 / 2022

### **Banca Examinadora**

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

*Às três mulheres que me inspiram:  
minha avó, minha mãe e minha filha, com amor.*

*Dedico este trabalho à esperança que move aqueles que acreditam na possibilidade de um mundo mais igualitário e justo socialmente. Onde possamos afirmar que o serviço público é público de qualidade e para todos e todas, e onde o mercado não prevaleça nas relações humanas.*

## Agradecimentos

Com as dores e as delícias de ser o que somos - parafraseando Caetano Veloso -, tenho tanto a dizer, tanto a celebrar, tanta diversa gente a agradecer e que fez desse processo de escrita menos doloroso....

Agradeço, primeiramente, aos meus pais que amo tanto. Sem vocês eu não teria chegado até aqui. Obrigada pelo apoio incondicional, por me ensinarem a viver, por me ajudarem a conquistar mais essa etapa da minha vida e por acreditarem sempre e tanto em mim.

Em especial, agradeço a minha filha Luiza, minha vida, meu amor maior, minha querida. Sempre tão compreensiva e paciente com minhas ausências, repleta de carinho e abraços...você traz luz, alegria e esperança de dias melhores. Eu te amo mais do que o infinito, e além!

Ao meu companheiro de vida, meu amigo, meu parceiro, Ricardo. Obrigada por todo apoio nas horas em que eu pensei em desistir de tudo. Meu confidente de todas as horas, das minhas inseguranças e das minhas pequenas vitórias. Compartilhar a vida ao seu lado é uma delícia. Amo-te!

Aos Profs. Dr. Wagner Pralon, da FFLCH/USP, e a Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho, da PAD/UNB, por suas contribuições valiosas no exame de qualificação. E a professora Dra. Gladys Barreyro, por me abrir as portas para o mestrado, pelas palavras duras e certeiras e por me orientar em parte do processo de forma transparente.

À Faculdade de Educação da USP e todas e todos os funcionários e colaboradores, um muito obrigada pelo profissionalismo, comprometimento e carinho com todos/as os/as estudantes da instituição. E especialmente, ao Núcleo de Avaliação Institucional da FEUSP, no qual colaborei durante três anos intensamente, e onde aprendi demais! Um espaço que sempre sentirei saudade, principalmente dos encontros calorosos com gestores e professores das escolas da Rede NAI. O núcleo foi a melhor parte da minha trajetória no mundo acadêmico.

Agradeço à minha orientadora, professora Dra. Sônia Kruppa, por sua coragem em me aceitar como orientanda, diante do tema multidisciplinar e do tempo já transcorrido. O apoio incondicional, o estímulo e as conversas frequentes permitiram que eu me aprofundasse no tema, sem perder o rumo estabelecido. Obrigada pela acolhida e pela amizade. A Prof. Sônia é um exemplo de acadêmica no *estrito senso* da palavra e um ser humano generoso e dedicado à Educação e aos estudantes.

Aos meus queridos colegas do mestrado e da vida, Marcelo e João. O carinho e a atenção de vocês foram essenciais para que no momento mais difícil eu não desistisse. Vocês seguirão comigo pra sempre.

*[...] se não lutarmos contra o neoliberalismo, nossas tentativas para reconstruir a escola pública nos três graus estará prometida ao fracasso. O neoliberalismo não é uma lei natural nem uma fatalidade cósmica nem muito menos o fim da história. Ele é a ideologia de uma forma histórica particular assumida pela acumulação do capital, portanto, algo que os homens fazem em condições determinadas, ainda que não o saibam e que podem deixar de fazer se, tomando consciência delas, decidirem organizar-se contra elas. Walter Benjamin escreveu que era preciso narrar a história a contrapelo, narrando-a do ponto de vista dos vencidos porque a história dos vencedores é a barbárie. Temos, simplesmente, de ter a coragem de ficar na contracorrente e a contrapelo, da vaga vitoriosa do neoliberalismo. Afinal, como dissera La Boétie, só há tirania onde houver servidão voluntária.*

*(CHAUI, Marilena, p. 51, 1999)*

## Resumo

O setor privado de educação superior representa quase 90% de todas as instituições deste nível educacional do Brasil (MEC/Inep, 2021). Para influenciar os detentores do poder e trazer vantagens para a iniciativa privada, uma das estratégias do setor é a participação por meio das entidades da Sociedade Civil que o representa em todas as arenas decisórias, inclusive dentro das Comissões Permanentes do Poder Legislativo. Nesta direção, o estudo tem como objetivo analisar a participação e a influência do setor privado de educação superior, por meio dos seus representantes, durante as audiências públicas da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, no período entre 1995 e 2018. O fato de as Comissões Permanentes possuírem poder terminativo sobre determinados projetos de lei evidencia a importância deste recurso e a relevância da participação de grupos de interesses dentro dessa arena decisória. Trata-se de uma pesquisa documental crítico-descritiva, que se fundamentou na Teoria do Estado Ampliado e no método da Análise do Discurso, e tratamento das fontes documentais a partir do emprego da técnica de análise documental. A abordagem empregada foi qualitativa. Constatou-se que as principais entidades representativas do setor privado de educação superior, para influenciarem os processos decisórios, precisam de uma legitimação política em ambiente institucional (a audiência pública), tornando possível a inserção de interesses na agenda política. Essa legitimidade é construída a partir da relação das entidades representativas com os Deputados Federais que compõem a Comissão de Educação (inclusive com financiamento de campanha), com os autores dos projetos de lei e na forma como os discursos em audiências públicas são proferidos. As audiências públicas são importantes para o setor privado de educação superior pois são canais institucionalizados e efetivos de intermediação de interesses, de modo que os empresários se posicionam e defendem interesses particulares, saindo-se vitoriosos nas audiências públicas e, posteriormente, na pressão realizada pelos corredores das comissões com fins a influenciarem as decisões políticas na maior quantidade de lugares possível, incluindo a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.



**Palavras-Chave:** educação superior; política educacional; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Teoria do Estado Ampliado; grupos de interesses privados.

### **Abstract**

The higher education private sector represents almost 90% of all institutions of this educational level in Brazil (MEC/Inep, 2021). In order to influence the holders of power and bring advantages to the private sector, one of the sector's strategies is the participation through civil society entities that represent it in all decision-making arenas, including within the Permanent Commissions of the Legislative Power. In this direction, the study aims to analyze the participation and influence of the private sector of higher education, through its representatives, during the public hearings of the Education Commission of the Chamber of Deputies, in the period between 1995 and 2018. The Permanent Commissions having final power over certain bills shows the importance of this resource and the relevance of the participation of interest groups within this decision-making arena. This is a critical-descriptive documentary research, which was based on the Theory of the Extended State and on the Discourse Analysis method, and treatment of documentary sources using the document analysis technique. The approach used was qualitative. It was found that the main entities representing the private sector of higher education, in order to influence the decision-making processes, need political legitimation in an institutional environment (the public hearing), making it possible to insert interests in the political agenda. This legitimacy is built from the relationship between the representative entities and the Federal Deputies that make up the Education Commission (including campaign funding), with the authors of the bills and in the way in which the speeches in public hearings are delivered. Public hearings are important for the private sector of higher education as they are institutionalized and effective channels of intermediation of interests, so that the private sector takes a stand and defends particular interests for higher education policies in Brazil.

**Keywords:** higher education; public policy; Chamber of Deputies Education Committee; Extended State Theory; private interest groups.

## Lista de Quadros

Quadro 1:	Entidades representativas do Setor Privado de Educação Superior	19
Quadro 2:	Referencial Teórico	22
Quadro 3:	Principais documentos consultados e analisados	30
Quadro 4:	Critérios para análise das audiências públicas selecionadas	32
Quadro 5:	Características das audiências públicas das Comissões Permanentes	101
Quadro 6:	Presidentes da CECD, entre 1995 e 2018 e a relação com o Governo Federal	107

### **Lista de Gráficos**

Gráfico 1:	Evolução das vagas ofertadas através do Proni	57
Gráfico 2:	Evolução do Número de IES, por Categoria Administrativa (1992-2010)	59
Gráfico 3:	Número de Contratos firmados pelo Fies por ano (2003-2014)	61
Gráfico 4:	Gráfico 4 – Número total de audiências públicas da CECD (1995-2018)	105

## Lista de Tabelas

Tabela 1:	Estabelecimentos e matrículas na educação superior privada	41
Tabela 2:	Comparação de matrículas em estabelecimentos públicos e privados de educação superior (1930-1960)	42
Tabela 3:	Comparação de matrículas em estabelecimentos públicos e privados de educação superior (1960-1980)	46
Tabela 4:	Comparação das IES públicas e privadas, segundo a categoria administrativa e a organização acadêmica (1985-1994)	47
Tabela 5:	Comparação entre IES privadas e públicas, por Natureza (1990-1998)	53
Tabela 6:	Evolução, percentual e variação do número de IES, por categoria administrativa (2002, 2006 e 2009)	54
Tabela 7:	Evolução do número de matrículas em curso de graduação, segundo categoria administrativa (2014-2016)	64
Tabela 8:	Evolução do número de matrículas em curso de graduação, segundo categoria administrativa (2016-2018)	65
Tabela 9:	Evolução do número de IES, por categoria administrativa (2015-2018)	66
Tabela 10:	Nomenclaturas da Comissão de Educação na Câmara dos Deputados	100
Tabela 11:	Audiências públicas de avaliação, regulação e autonomia universitária, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (1996-2016)	115
Tabela 12:	Audiências públicas de financiamento, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (1996-2016)	145
Tabela 13:	Audiências públicas das IES comunitárias e filantrópicas, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (2009-2017)	173
Tabela 14:	Audiências públicas sobre educação à distância, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (2009-2017)	184
Tabela 15:	Audiências públicas sobre capital estrangeiro e fusões na educação superior, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (2008-2013)	202
Tabela 16:	Audiências públicas sobre o ProUni, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (2009-2017)	213
Tabela 17:	Audiências públicas com propostas da sociedade civil, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (2016-2017)	219

## Lista de siglas e abreviações

ABDE	Associação Brasileira de Direito Educacional
ABAVE	Associação Brasileira de Avaliação Educacional
ABE	Associação Brasileira dos Alunos de Educação a Distância
ABED	Associação Brasileira de Educação à Distância
ABESC	Associação Brasileira das Escolas Católicas
ABIEE	Associação das Instituições Educacionais Evangélicas
ABMES	Associação Brasileira das 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 Universidades Comunitárias
ABRUEM	Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ACAFE	Associação Catarinense das Fundações Educacionais
ADUSP	Associação de Docentes da USP
ANACEU	Associação Nacional dos Centros Universitários
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino superior
ANEP	Associação Nacional das Escolas Particulares
ANEC	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
ANPEd	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAINDR	Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CD	Câmara dos deputados
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CECD	Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
CF	Constituição federal
CFE	Conselho federal de Educação
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CINAEM	Comissão interinstitucional de Avaliação do Ensino Médico
CIMPRO	Centro de Implementação de Projetos Inovadores em Educação/UFRJ
CME	Comissão de Minas e Energia
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFEN	Conselho Federal de Enfermagem
COMUNG	Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CTASP	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
DAES/INEP	Diretoria de Avaliação da Educação Superior do INEP
DIPES/MEC	Diretoria de Políticas e Programas de Graduação/MEC
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FASUBRA	Federação de Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FENEP	Federação Nacional das Escolas Particulares
FENEX	Fórum Nacional de Executivas e Federações de Curso
FEPESP	Presidente da Federação dos Professores do Estado São Paulo
FERESP	Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNEaD	Fórum Nacional da Educação Profissional Técnica a Distância
FONIF	Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas
FUNADESP	Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior
GERES	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
IES	Instituição de Ensino Superior
IFs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LTDA	sociedade empresarial de responsabilidade limitada
MBL	Movimento Brasil Livre
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	proposta de emenda a constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PGT	Partido Geral dos Trabalhadores
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNE	Plano Nacional de Educação
PPB	Partido Progressista Brasileiro

PPS	Partido Popular Socialista
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROIFES	Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social-Democracia
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SASE/MEC	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino/MEC
SEMERJ	Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado do Rio de Janeiro
SEMESP	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo.
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior/MEC
SF	Senado Federal
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINPRO/RS	Sindicato dos professores do Ensino Privado do Rio Grande do Sul
SIMPROEP/DF	Sindicato dos Professores em Estabelecimento Particular de ensino do Distrito Federal.
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESC	Universidade do Extremo Sul Catarinense
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
USAID	United States Agency for International Development
CREDOC	Crédito Educativo

## Sumário

1. INTRODUÇÃO .....	17
1.2 Objetivos .....	21
1.3 Fundamentação Teórico-Metodológica e Justificativa.....	22
1.3.1 Percurso Metodológico.....	28
2. CRIAÇÃO, AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL .....	34
2.1 Política pública e política educacional .....	34
2.2 Gênese da educação superior e as dinâmicas entre o público e o privado .....	39
2.3 Novas fronteiras entre o público e o privado na educação superior.....	48
3. INTERESSES ORGANIZADOS E ARENAS PRIVILEGIADAS DE PARTIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL .....	68
3.1 Influência dos grupos de interesse no Estado Ampliado.....	68
3.2 A Sociedade Civil Organizada do setor privado de educação superior.....	72
3.3 O Poder Legislativo, o Sistema Comissional e os grupos de interesses.....	94
4. GRUPOS DE INTERESSES PRIVADOS DURANTE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA CECD ENTRE 1995 - 2018 .....	114
4.1 Avaliação, regulação e autonomia universitária.....	115
4.2 Financiamento .....	145
4.3 Comunitárias e Filantrópicas.....	173
4.4 Educação a distância .....	183
4.5 Capital estrangeiro e fusões.....	202
4.6 ProUni .....	212
4.7 Propostas da sociedade civil.....	219
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	225
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	230
Apêndice A - Audiências públicas da CECD, entre 1995-2018, com a participação de entidades do setor privado de educação superior. ....	250
Apêndice B – Profissão de Deputados Federais da CECD que participaram ativamente de uma das audiências públicas selecionadas entre 1995-2018 .....	254



## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa estuda a influência dos grupos de interesse privados de educação superior nas audiências públicas realizadas na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (CECD)<sup>1</sup>, entre 1995 e 2018. Com o processo de redemocratização brasileiro, a partir da década de 1980, houve um incremento das prerrogativas e da relevância política do Poder Legislativo, atraindo para essa arena a atuação de setores distintos da chamada Sociedade Civil. Dentro das Comissões Parlamentares<sup>2</sup>, nas audiências públicas, esses setores buscam influenciar as decisões tomadas pelos parlamentares de forma a satisfazer seus interesses. Indaga-se, neste sentido, quem disputa a hegemonia neste órgão político, no âmbito das políticas de educação superior? E qual é a influência política exercida por estes setores nas instâncias deliberativas do Congresso Nacional? Estes questionamentos desdobram-se em uma hipótese que será testada ao longo do trabalho, qual seja: o setor privado de educação superior influencia nas decisões tomadas por parlamentares em instâncias formais de participação da Sociedade Civil no Poder Legislativo, sendo bem-sucedido nas suas demandas.

Logicamente não se pode ter uma visão ingênua de que todo o debate sobre intermediação de interesses se dá abertamente em plenário (isso já foi descartado pela literatura), entretanto, como será mostrado ao longo desta pesquisa, o fato de as Comissões Parlamentares possuírem poder terminativo sobre determinados projetos de lei evidencia a importância das audiências públicas e a relevância da participação de atores externos em sua composição, além disso, durante as reuniões nas Comissões, são formadas posições conjuntas sobre projetos que serão votados no Plenário do Congresso Nacional.

Por meio do olhar histórico e político sobre a formação da política de educação superior, esta pesquisa buscará apresentar as fronteiras entre o público e o privado nos marcos do Estado brasileiro, encarado neste trabalho como um conjunto constituído pela Sociedade Política e pela Sociedade Civil (GRAMSCI, 1976, p.149). Neste sentido, “público” e “privado” não serão tomados como esferas autônomas e pré-determinadas, mas examinados em virtude dos conflitos sociais, políticos e econômicos que, no âmbito da educação superior, expressam-se nas disputas em torno de interesses de classe e de visões de mundo antagônicas.

---

1 A Comissão teve vários nomes diferentes, mas para fins deste trabalho, utilizaremos sempre a última nomenclatura: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (CECD).

2 As Comissões Parlamentares são órgãos técnicos, que operam de modo a promover uma distribuição das tarefas legislativas e aumentar a participação dos agentes políticos e da sociedade, por meio das audiências públicas. O papel da Comissão Parlamentar será desenvolvido no Capítulo 4 desta dissertação.

Inicialmente, esta dissertação contextualizará os processos de expansão, privatização e mercantilização<sup>3</sup> da educação superior no país, demonstrando a dimensão do setor privado, que atualmente representa 88,4% do total das IES no Brasil; 94,9% do total das vagas em cursos de graduação, 84,6% de todos os estudantes ingressantes e com uma participação de 75,8% no total de matrículas de graduação (Inep/MEC, 2021). Além disso, fenômenos relacionados à financeirização da educação fazem este setor ser hegemônico no Brasil, com a abertura para o capital internacional (como a Rede *Laureate* e Universidade Anhembi-Morumbi) e as companhias abertas na bolsa de valores (como a Kroton Educacional S.A; Anhanguera Educacional participações S.A e a Estácio Participações S.A).

Para compreender a hegemonia do setor privado nas políticas criadas para a área de educação superior utilizaremos a Teoria do Estado Ampliado<sup>4</sup> de Gramsci (1986, 1988, 2014), uma vez que ela permite analisar a participação de atores privados na política pública de educação superior para além do aparato exclusivo do Estado-Nação, entendendo Estado para além do “[...] aparelho de governo, sendo também o aparelho privado de hegemonia ou Sociedade Civil” (GRAMSCI, 1988, p. 147). Na perspectiva gramsciana o Estado se organiza em uma arena de conflitos, contradições e disputas entre classes antagônicas, em uma rede complexa de interesses, marcada pelas forças sociais instituídas em uma relação conflituosa entre interesses divergentes que constituem o Estado Ampliado. Tais interesses são permeados por relações de poder, as quais demarcam os rumos da agenda governamental direcionadas a cada área, como por exemplo, a política de educação superior.

Arquitetou-se como arena decisória a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (CECD) por ela permitir o acesso e a participação de amplo espectro de atores/setores governamentais e sociais envolvidos na formulação e decisão da política pública, fazendo desta arena o *locus* privilegiado da relação entre a Sociedade Civil e o Estado na área de educação superior. Conforme apontam vários estudos (RESENDE, 2018; SANTOS, 2014; CESÁRIO, 2016; MANCUSO, 2004, 2004a, 2007a; MODESTO, 2009), as Comissões Parlamentares constituem-se num dos espaços fundamentais para a Sociedade Civil, onde é possível “[...] fomentar e aprofundar a deliberação, bem como aumentar a multiplicidade de pontos de vista

---

3 Neste trabalho, os termos mercantilização e privatização, seguindo os autores Brunner e Uribe (2007), remetem especificamente ao avanço da participação do setor privado no sistema de educação superior, cujas evidências encontram-se nos dados de matrículas e de instituições e, especialmente, nas transações mercantis que as envolvem.

4 Para compreender a Teoria do Estado Ampliado no contexto contemporâneo, a pesquisa se ampara nos trabalhos de Jessop (2013), Shiroma e Evangelista (2014) e Fonseca (2013).

sobre questões que estão em pauta” (MODESTO, 2009, p. 39), por meio das audiências públicas que contam com a participação de diversos atores interessados nas temáticas apresentadas. Portanto, as Comissões são um importante espaço para a atividade de pressão (MANCUSO, 2004a; RESENDE, 2018), e as decisões políticas geradas nesses ambientes afetam, de distintas formas os próprios grupos de interesse, o que significa que diferentes interesses são impactados pelos resultados que advém das arenas decisórias, e vice-versa.

Uma vez que as decisões políticas no regime democrático brasileiro resultam de complexos processos nos quais muitos atores interagem, recorreremos aos atores por meio de grupos que representam interesses organizados (seja ou não econômicos), chamados de grupos de interesse, ou grupos de pressão<sup>5</sup>, que devem ser considerados devido sua capacidade de influenciar no processo decisório. Os grupos são uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que busca influenciar a política pública na direção de suas preocupações ou interesses compartilhados. Na análise empreendida, serão considerados atores relevantes apenas os grupos de interesses formais ou organizações formais da Sociedade Civil<sup>6</sup> participantes da CECD. Cabe ressaltar que o estudo aqui apresentado dará ênfase às relações da Sociedade Civil mercantil, em que o privado está vinculado ao mercado (PERONI; CAETANO, 2016).

Para fins desta pesquisa, foram selecionadas todas as entidades representativas<sup>7</sup> do setor privado de educação superior que participaram de pelo menos uma audiência pública na CECD durante o período analisado (1995-2018), resultando em 09 instituições. O nome e o segmento delas está listado no Quadro 1 e suas características serão abordadas no Capítulo 3 desta dissertação.

**Quadro 1 – Entidades representativas do setor privado de educação superior**

<b>Entidades Representativas do setor privado</b>	<b>Segmento/representação</b>
Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)	Representa os reitores das escolas privadas e públicas em âmbito nacional
Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP)	Representa sindicatos das mantenedoras do Estado de SP, mas atualmente possui atuação em âmbito nacional.

5 Para fins desta pesquisa, as expressões “grupo de interesse” e “grupo de pressão” serão usadas como sinônimas, tal como se faz em parte da literatura (THOMAS, 2004). Da mesma forma, a ideia de *lobby* também será tratada como uma das variadas formas teórico-metodológicas do assunto ser explorado, e não uma problemática *per se*.

6 As interações que acontecem fora dos âmbitos formais de relacionamento entre parlamentares e grupos de interesse privados de educação superior não estão no escopo dessa pesquisa.

7. A subseção 3.1 apresentará cada uma das entidades representativas estudadas.

Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES)	Representa as mantenedoras do ensino privado em âmbito nacional
Associação Brasileira de Educação à Distância (ABED)	Representa as IES de modalidade de ensino à distância em âmbito nacional
Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU)	Representa os centros universitários em âmbito nacional
Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC)	Representa as universidades filantrópicas e comunitárias em âmbito nacional.
Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP)	Representa todas as universidades privadas em âmbito nacional (todas as modalidades e segmentos do ensino superior privado)
Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP)	Representa as escolas de nível básico e superior de educação privada, em âmbito nacional
Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Privado (FERESP)	Fórum onde todas as entidades representativas se reúnem com objetivo de fortalecer o setor privado.

Fonte: Elaborado pela autora.

O recorte temporal desta pesquisa foi definido com base nos objetivos do trabalho: enfoque no acesso aos dados das audiências públicas (notas taquigráficas); período de estabilidade política e econômica (exceção para o *impeachment* ocorrido em 2016); e por abranger governos distintos, possibilitando analisar a CECD ao longo de várias gestões do Poder Executivo e mandatos distintos dos parlamentares integrantes da comissão.

A despeito da dimensão e da relevância de estudo que a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados poderia ter para explicitar a intermediação de interesses diversos com os parlamentares na criação de leis, programas e políticas educacionais, até o momento presente não foram encontrados trabalhos na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)<sup>8</sup> cujo enfoque tenha sido direcionado especificamente à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e a participação de grupos de interesse privado de educação superior. Assim, esta pesquisa busca contribuir com os estudos relacionados à política de educação superior no Brasil e com a própria efetividade das Comissões Parlamentares, com foco nas estratégias empregadas institucionalmente pelos grupos de interesses privados e na sua articulação com o aparelho do Estado para disputar a hegemonia, valendo-se da influência e acesso às arenas decisórias. A dissertação divide-se em cinco capítulos, sendo o primeiro deles esta apresentação, a fundamentação metodológica e os objetivos propostos na pesquisa.

No segundo capítulo, são discutidos os estudos relativos à formação das políticas de educação superior, levando-se em conta a adoção de medidas que privilegiaram o

---

<sup>8</sup> A Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) tem por objetivo reunir, em um só portal de busca, as teses e dissertações defendidas em todo o país. O sítio institucional eletrônico da Biblioteca é: <http://bdttd.ibict.br/vufind/>.

desenvolvimento do setor privado nesse nível educacional, oferecendo uma visão geral concernente a produção científica nacional e internacional sobre mercantilização, privatização e financeirização da educação superior.

No terceiro capítulo, são discutidas algumas abordagens relacionadas ao estudo da influência, grupos de interesses, pressão e *lobbying*, oferecendo uma visão geral sobre esses conceitos. Apresenta-se, ainda, algumas abordagens teóricas sobre o papel das comissões parlamentares, com foco direcionado ao Legislativo brasileiro e à discussão relativa a recentes mudanças institucionais, assim como às estratégias desenvolvidas por representantes de interesses organizados. Ademais, são apresentados os principais grupos de interesses com atuação na arena decisória da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

No quarto capítulo, a atenção se dirige, inicialmente, à previsão constitucional e regimental para a realização das audiências públicas. Apresentam-se, ainda, algumas reflexões concernentes à participação e à representação de interesses por meio das audiências públicas, destacando o seu papel informacional. Para tanto, são discutidos os dados relativos à realização de audiências públicas da CECD, entre 1995 e 2018, período correspondente a 50<sup>o</sup> até a 55<sup>a</sup> Legislaturas da Casa, identificando as relações entre os grupos de interesse e os parlamentares da Comissão.

No quinto capítulo, são analisadas as audiências públicas da CECD com participação dos grupos de interesse privados de educação superior, agrupadas por temática. Nesta etapa da pesquisa, verificaremos o posicionamento e a influência das entidades nas reuniões da Comissão, apresentando os embates do setor privado com o setor público e as instituições estatais, em busca da satisfação das suas demandas.

Nas considerações finais, retoma-se o problema central e os objetivos da pesquisa, que nortearam o desenvolvimento dos capítulos, assim como assinala os resultados, as limitações e as possibilidades de outros estudos acerca da temática investigada.

## **1.2 Objetivos**

O objetivo geral deste estudo é analisar a participação e a influência do setor privado de educação superior durante as audiências públicas da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, no período entre 1995 e 2018.

Visando alcançar o objetivo geral, foram constituídos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar as origens, o desenvolvimento e as contradições da legislação da educação superior, com ênfase nas principais mudanças adotadas que

fortaleceram os processos de financeirização, privatização e mercantilização da educação superior no Brasil;

- b) Identificar os atores que compõem a arena decisória de educação superior no Congresso Nacional, na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, dando visibilidade às articulações desses atores, em especial àquelas dos representantes do setor privado, com a Sociedade Política/Estado e o setor público;
- c) Compreender o funcionamento do Poder Legislativo e das Comissões Parlamentares como arenas de disputa da Sociedade Civil e a relevância destas instâncias deliberativas para o desenvolvimento de políticas públicas educacionais, entendendo, concomitantemente, o papel dos deputados federais dentro dessas arenas.

### 1.3 Fundamentação Teórico-Metodológica e Justificativa

Para subsidiar o processo de análise dos dados, o trabalho ora apresentado valeu-se da produção de especialistas e pesquisadores que se dedicaram a compreender a educação sob a égide do mercado, os processos de mercadorização da educação superior, a relevância do Poder Legislativo e das Comissões Parlamentares e a importância dos grupos de interesse nos processos decisórios, coletadas no banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (BTDC), no banco de Teses do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência de Tecnologia (IBICT), nos artigos acadêmicos no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e no repositórios de universidades públicas brasileiras selecionadas pela temática, em especial da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Uma triagem foi feita depois de analisados os títulos, as palavras-chave e os resumos dos trabalhos.

O referencial teórico principal desta pesquisa, elemento essencial para a construção do processo analítico, (MAINARDES; TELLO, 2016, p. 7) está ancorado de acordo com os objetivos desta pesquisa, e podem ser observados no Quadro 2.

**Quadro 2 – Referencial Teórico**

<b>Objetivos</b>	<b>Fundamentos da literatura para análise dos dados</b>
Política de educação superior; incidência da sociedade civil na esfera pública; relações público privadas no sistema de educação superior e os fenômenos de expansão, financiamento e mercantilização da educação superior no Brasil.	BARREYRO, 2008; SAMPAIO, 1991, 2000, 2013; FÁVERO, 2000; CUNHA, 2007, 1980; CARVALHO, 2002; 2011; 2015; CHAVES, 2005; 2010; 2015; BALL, 1993; 2013; 2014; MARTINS, 2009; SHIROMA; EVANGELISTA, 2000; SHIROMA; EVANGELISTA, 2014; DALE, 2010; JESSOP, 2013; SECCHI, 2013; HOFLING, 2001; PERONI;

	CAETANO, 2016; SGUISSARDI, 2001; 2004; 2015; DURHAM. 2010
Gramsci e a Teoria do Estado Ampliado.	GUIMARÃES-IOSIF; SANTOS, 2017; FONSECA, 2013; RESENDE, 2018; BEVIR; RHODES, 2011; GRAMSCI, 1986; 1988; 2014; NETO, 2003; JESSOP, 2013; SHIROMA; EVANGELISTA, 2014.
Poder Executivo e Legislativo; condução de políticas públicas; Poder Legislativo como espaço de atuação política, seus colegiados e a atuação de grupos de interesse na Casa Legislativa; grupos de interesse, <i>Lobbying</i> e grupos de pressão.	TORRENS, 2013; MARTINS, 2011; RESENDE, 2018; SANTOS, 2014; CESÁRIO, 2016; MANCUSO, 2004; 2004a; 2005, 2007a; MODESTO, 2009; DINIZ, BOSCHI, 1999; SANTOS, 2011; SANTOS, 2015; SILVA, 2015; VIEIRA, 2009.
A importância do estudo das audiências públicas nas arenas legislativas e sua função para a incidência política da sociedade civil	CESÁRIO, 2016, VIEIRA, 2009; RESENDE, 2018; TROIANO, 2017; SANTOS; ALMEIDA, 2005; SILVA, 2015; CORTÊS, 2009; FONSECA Et. al., 2012;

Fonte: Elaborado pela autora.

Desenvolvendo-se a luz da Teoria do Estado Ampliado de Antônio Gramsci, a dissertação discute o surgimento de uma nova esfera do ser social capitalista – o mundo das auto-organizações, denominadas de “aparelhos privados de hegemonia”. Entre essas esferas, destacam-se os partidos de massa, os sindicatos, as associações e os movimentos sociais. Essas organizações promoveram uma crescente “socialização da política”, isto é, o acesso, cada vez maior de novos atores políticos individuais e coletivos, à esfera pública, nomeadas por Gramsci de Sociedade Civil. Esta nova esfera parte do Estado mais amplo, surge modificando a maneira pela qual o poder de classe é exercido, constituindo novas relações de poder. Nesta perspectiva, ao analisar a criação de uma política pública, é preciso compreender toda a arena política que constituiu essa política. Nesta lógica, é preciso “[...] levar em consideração novos processos, novas realidades, novos fenômenos que não foram contemplados na construção clássica da teoria marxista” (NETTO, 2003, p. 15) para ultrapassar o desafio da pesquisa em educação, não apenas de avaliar uma política, com o intuito de aprová-la ou não, mas de compreender toda a arena política que constitui as políticas públicas na área de educação superior. Assim sendo, este trabalho parte de alguns importantes e determinados marcos da educação superior no Brasil, para auxiliar na compreensão do desenvolvimento de um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes, possibilitando captar os embates entre setores antagônicos da política de educação superior na luta por hegemonia.

As concepções de Estado e Sociedade Civil de Gramsci (1986, 1988, 2014) serão termos chave para entender o conflito de forças constitutivas e as contradições existentes no seio da sociedade e do Estado. Segundo Gramsci, por Estado compreende-se, além do aparelho de

Governo, os aparelhos privados de hegemonia, portanto, a noção de Estado Ampliado deve ser entendida na perspectiva dialética de unidade entre a Sociedade Política, entendida tradicionalmente como Estado, e a Sociedade Civil, entendida como aparelho privado, ou seja, o conjunto dos organismos chamados privados e que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre toda sociedade (GRAMSCI, 1986, 1988). Para o autor, a Sociedade Civil e a Sociedade Política mantêm relações permanentes, posto que estão entrelaçadas organicamente, como será possível verificar ao longo do trabalho apresentado.

Segundo Gramsci (1986) a Sociedade Política e a Sociedade Civil (relações culturais, políticas e ideológicas) formam o que o autor chama de superestrutura, complementada pela estrutura que é a economia (relações de produção). Estrutura e superestrutura formam um bloco unificado, e o conjunto complexo e contraditório da superestrutura reflete o conjunto das relações sociais de produção. Segundo Gramsci,

[...] podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’ planos que correspondem, respectivamente à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas (GRAMSCI, 2014, p. 20-21).

A hegemonia, conceituada por Gramsci, é algo que opera não apenas sobre a estrutura econômica e sobre a organização política da sociedade, mas também sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e sobre os modos de conhecer. Conforme explica Fonseca (2013), a hegemonia “[...] amplia e diversifica o significado do poder político, da estratégia política, da luta de classes, da divisão do trabalho, da ideologia, do Estado e seus aparelhos, da sociedade civil e sua organização social” (FONSECA, 2013, p. 57). Ela ganha um prisma que permite identificá-la como um movimento dialético, que ocorre em todos os níveis: local, regional, nacional e internacional, e a partir desta compreensão, pode-se “[...] iniciar uma aproximação à teoria do Estado Ampliado e ao conceito de Sociedade Civil que convergem à relação Estado-Sociedade para compreender a incidência da sociedade civil na esfera pública” (FONSECA, 2013, p. 57).

Na busca por hegemonia, todos os grupos sociais têm o objetivo de formar categorias especializadas para o exercício da função intelectual, não apenas na esfera econômica, mas também social e política.

Uma das características mais marcantes de todo grupo que se desenvolve no sentido do domínio é sua luta pela assimilação e pela conquista ‘ideológica’



dos intelectuais tradicionais, assimilação e conquista que são tão mais rápidas e eficazes quanto mais o grupo em questão for capaz de elaborar simultaneamente seus próprios intelectuais orgânicos. (GRAMSCI, 2014, p. 19).

Os intelectuais desenvolvem a habilidade política e articuladora, portanto, se constituem como atores estratégicos da luta por hegemonia (GOMES, 2012). Para Gramsci (2014, p. 18), “[...] todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais”. No caso dos empresários, por exemplo, o maior desafio é exatamente construir a capacidade de organizar a sociedade em geral, em todo o seu complexo organismo de serviços, inclusive o organismo denominado Estado. O objetivo deles é criar condições favoráveis à sua expansão e hegemonia, sendo assim, os grupos cooptam os empregados mais qualificados, para que estes se tornem seus “intelectuais orgânicos” no desempenho da atividade organizativa das relações exteriores à empresa. “Formam-se assim, historicamente, categorias especializadas para o exercício da função intelectual” (GRAMSCI, 2014, p. 18). As autoras Shiroma e Evangelista (2014) explicam que os intelectuais têm a função crucial de organizar a hegemonia em todas as esferas da sociedade, da produção, da política e da cultura na Sociedade Civil<sup>9</sup>.

Assim, compreender a hegemonia, dentro do conceito ampliado de Estado discutido por Gramsci, apresenta-se, neste trabalho, como perspectiva de análise para compreender determinados aspectos da sociedade capitalista contemporânea. O arcabouço teórico de Gramsci possibilita a compreensão do movimento dialético presente nos eventos e nas forças atuantes no contexto das relações de poder impressas dentro de arenas decisórias. Como veremos, os grupos de interesse manifestam-se nessas arenas, compreendidas como um campo de interação que se forma em torno da política pública, reunindo os atores sociais relevantes para seu processo de formação e implementação, com objetivo de influenciar o perfil da intervenção estatal considerada.

Para compreender aspectos dessa influência, delimitou-se uma das arenas onde se estabelecem as relações que envolvem a negociação/compromisso, bem como a disputa/conflito entre os atores relevantes, qual seja neste caso, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Contudo, é importante frisar que em cada arena decisória, a direção de ação dos atores muda de acordo com o posicionamento que eles conseguem construir dentro dela. A

---

<sup>9</sup> Numa mesma chave explicativa, Gomes (2012) entende que a hegemonia pode conduzir a sociedade em uma direção que não serve somente aos interesses do grupo dominante, mas que também pode ser percebida pelos grupos subordinados. Para conquistar o poder, o período mais estratégico é, sem dúvida, a luta hegemônica. E isso só é possível “porque as classes são realidades dinâmicas e os homens são sujeitos, não objetos” (GOMES, 2012, p. 45).

formação de alianças para viabilizar os objetivos de cada ator depende das suas estratégias para influenciar o processo decisório.

A escolha pela Comissão Parlamentar respalda-se no fato de que elas são apontadas pela literatura e pelos próprios representantes de interesses organizados como arenas estrategicamente relevantes para as atividades de *lobbying*<sup>10</sup> (SANTOS; RESENDE; GALVÃO, 2017), direcionando-se a elas inúmeros esforços na tentativa de influenciar o complexo processo decisório de construção de políticas. Assim, a presente dissertação pretende investigar a arena da CECD, com o objetivo de captar aspectos da participação dos atores envolvidos na construção das políticas públicas, com enfoque para os intelectuais orgânicos do setor privado de educação superior. A opção pela restrição às proposições apresentadas na Câmara dos Deputados, justifica-se, basicamente porque as proposições iniciais da maioria dos atores legislativos estão concentradas nessa arena. Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o Legislativo, e o próprio Executivo deve, obrigatoriamente, iniciar suas propostas nessa Casa e o Senado Federal também deve remeter à Câmara as suas matérias aprovadas, para revisão (BRASIL, 2019).

Institucionalmente falando, o local adequado para a interação entre os grupos de interesse e o poder público, ocorrem nas audiências públicas realizadas pelas Comissões Parlamentares, configurando-se como um espaço central para a defesa de demandas de grupos de pressão, por meio do qual há a oportunidade de se apresentar informações aos tomadores de decisão, estabelecer contatos com representantes de outros grupos e demarcar posições no debate público. Diante dessa perspectiva, assume-se que às audiências públicas realizadas pela CECD são um importante instrumento de persuasão, capaz de levar à arena legislativa novas informações e sugestões possibilitando a redução de incertezas no processo decisório. Conforme Mancuso (2005), em eventos como as audiências públicas, os grupos de interesse têm a oportunidade de ficarem *face a face* com os tomadores de decisão do legislativo (e por vezes do executivo) e, por conseguinte, apresentarem suas posições e demandas. Nesta direção, a pesquisa espera contribuir de forma a identificar os atores no setor privado que representam interesses no sistema comissional da Câmara dos Deputados, somando o esforço de diversos estudos para mapear os grupos de interesse relevantes do sistema político brasileiro.

---

10 Neste trabalho, seguimos Mancuso e Gozetto (2011) e adotamos a concepção acadêmica da palavra *lobby*, definindo-a como atividade de defesa de interesses afetados por decisões públicas. O *lobbying*, assim, é definido como o conjunto de atividades relacionadas à prática de se constituir uma organização, cujo fim é levar um interesse, ou um conjunto de interesses, para os tomadores de decisão ou para demais atores que podem influenciar esses tomadores de decisão (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

No levantamento realizado, foram encontradas várias iniciativas que buscaram identificar a participação e influência dos grupos de interesse nas audiências públicas do Congresso Nacional. Cesário (2016), por exemplo, identificou as relações que se estabelecem nas redes de grupos de interesse no Congresso Nacional, analisadas por meio da participação em audiências públicas e seminários. Seus resultados apontaram para a existência de uma população de grupos de interesse altamente diversificada, embora tenha sido observado um subconjunto de atores com relações mais intensas entre si e com os demais, o que é identificado como maior influência.

Já Vieira (2009), no seu estudo, analisou a participação em audiências públicas da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, no período de 2000 a 2007. Entre os resultados encontrados pelo autor, destacam-se a elevada participação de organizações governamentais, a existência de audiências públicas de caráter local e um cenário que dificulta a ocorrência de deliberação entre distintos pontos de vista. Resende (2018), por sua vez, trabalhou com foco nas audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, entre 2007 e 2012, identificando a acentuada presença de organizações estatais, sobretudo do Poder Executivo, além de considerável participação da sociedade civil.

Outro trabalho com enfoque nas audiências foi realizado por Silva (2015) que investigou a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), entre 2006 e 2014, encontrando dados que mostram que as organizações da sociedade civil, com destaque para as sindicais, e as do Poder Executivo registraram a maior participação nas audiências públicas que entidades privadas. Já Cortês, em 2009, investigou a Comissão de Minas e Energia (CME) da Câmara dos Deputados, entre 2003 e 2007, obtendo como resultado que ela deliberou preponderantemente sobre requerimentos de cunho informacional. O trabalho apontou para a seguinte discussão: a aprovação de um requerimento de audiência pública não implica necessariamente a realização desse evento. Entre suas conclusões, Cortês (2009) indicou ser fundamental compreender melhor essa dinâmica, sobretudo olhando para os fatores associados à consecução do que fora requerido.

Ainda, é importante considerar o trabalho realizado por Fonseca *et.al.* (2012) que apontam que as audiências públicas realizadas pela Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR) da Câmara dos Deputados, durante a 53ª legislatura, promoveram a participação de representantes da sociedade civil, atendendo à Constituição, apesar do esvaziamento de público e de parlamentares, concluindo que são poucos os resultados obtidos diante da ausência de público, demonstrando aspectos críticos no

funcionamento das audiências públicas. E a contribuição feita por Santos (2014), que apresentou uma descrição dos grupos de interesse que atuam no âmbito da Câmara dos Deputados, cobrindo uma série histórica que vai de 1983 a 2012, recuperando o Legislativo como arena relevante no processo decisório a partir da Constituição de 1988, além de realizar uma discussão sobre os problemas em relação à regulamentação do *lobby* no Brasil.

Estes trabalhos e outros, ajudam a mostrar como as audiências públicas nas Comissões são espaços altamente importantes nos quais interagem e articulam os mais variados interesses da sociedade e do governo com uma estrutura que permite que os diversos grupos da sociedade possam ser inseridos no processo regulatório e emitir considerações acerca das ações adotadas, caracterizando uma permeabilidade da atividade regulatória aos interesses da sociedade (SILVA, 2012). “Contudo, esforços de desenho institucional devem ser tomados no sentido de prevenir que tal permeabilidade se torne demasiadamente seletiva, beneficiando apenas um grupo em detrimento de outros” (SILVA, 2012, p. 989).

Para sintetizar a escolha do campo de estudo sobre a participação da Sociedade Civil por meio das audiências públicas, vale recuperar o que afirmam Marona e Rocha (2017):

Destaca-se, no âmbito desses estudos, o esforço para o estabelecimento de critérios de avaliação do funcionamento das audiências públicas em vista dos potenciais associados a elas (Fiorino 1990) e para a identificação de possíveis vieses e limitações. Quanto a este último aspecto, alguns autores chamam a atenção para o perfil dos participantes e a forma como este revela certas barreiras e filtros à entrada; o grau de representatividade dos participantes em face dos públicos em nome dos quais eles se apresentam como porta-vozes; as assimetrias de informação que marcam a participação dos atores, sobretudo nos casos em que há forte presença de especialistas ou a discussão se dá em torno de temas com forte caráter técnico e científico (Dietz, Stern & Rycroft 1989; Topal, 2009 Apud MARONA; ROCHA, 2017, p. 139)

Descrita a fundamentação teórico-metodológica e as justificativas para a pesquisa, cabe explorar o percurso metodológico escolhido para o desenvolvimento desta dissertação.

### **1.3.1 Percurso Metodológico**

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza descritiva, bibliográfica e documental (LÜDKE; ANDRÉ, 1986), e foi desenvolvida com base na articulação das abordagens qualitativa e quantitativa. Nas palavras de Gramsci (1986, p. 194), “[...] a qualidade está sempre ligada à quantidade; aliás talvez resida em tal ligação a sua parte mais original e fecunda”.

Primeiramente, a pesquisa recorreu à legislação e a história da política de educação superior, aos trabalhos relacionados com o setor privado de educação e aos autores que estudaram os grupos de interesses. Lakatos e Marconi (1987), ressaltam que a pesquisa bibliográfica consiste na apuração da teoria já existente sobre o tema estudado. A pesquisa bibliográfica foi a ferramenta para construção do referencial teórico, que por sua vez embasou toda a pesquisa. Essa etapa foi importante para a fundamentação do trabalho, revelando-se a base teórica que tornou possível a confecção desta pesquisa.

As fontes primárias consultadas foram: a) legislação referente à educação superior; e b) bases de dados dos Censos da Educação Superior divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Ministério da Educação. Já as fontes primárias analisadas foram: a) Relatórios Anuais de Atividade da CECD (dos anos 1995 até 2018), os quais são publicados, ao fim de cada sessão legislativa, com o objetivo de divulgar as atividades desenvolvidas no escopo de cada comissão; b) Relatórios do Departamento das Comissões da Câmara dos Deputados, com dados anuais de todas as Comissões; c) Diários da Câmara dos Deputados, os quais possuem as notas taquigráficas com a transcrição de todo o processo legislativo incluindo as proposições, os pareceres, os requerimentos, as discussões, as votações, os pronunciamentos e todos os demais procedimentos realizados na Casa Legislativa; e d) Relatórios, estudos publicados, pareceres, manifestações públicas, matérias veiculadas nos meios de comunicação e conteúdo de seminários das entidades representativas do setor privado previamente selecionadas.

Para analisar as fontes primárias, a técnica empregada foi a análise documental, valendo-se dos documentos que ainda não receberam tratamento analítico por parte de pesquisadores (LAKATOS; MARCONI, 1987). O método usado neste trabalho, seguiu a metodologia proposta por Cellard (2012), que pressupõe: uma análise preliminar, que reúne elementos da problemática ou do quadro teórico, o contexto, os autores, a confiabilidade, a natureza do texto e os conceitos-chave, para então fornecer uma interpretação coerente até a análise final do material. Conforme Pimentel (2001), nesta técnica, o pesquisador extrai dos documentos “[...] toda a análise, organizando-os e interpretando-os segundo os objetivos da investigação proposta” (2001, p. 180)<sup>11</sup>.

---

8 É importante lembrar que a disseminação massiva de documentos oficiais contribui para a construção da hegemonia discursiva. Considerados uma “mina de ouro” por pesquisadores, os documentos são relevantes porque fornecem pistas sobre como as instituições elucidam a realidade e procuram legitimar suas atividades. De acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005), [...] talvez resida aí uma das principais explicações para a disseminação massiva de documentos digitais e impressos: popularizar um conjunto de informações e justificativas que tornem as reformas legítimas e almeçadas” (p. 429).

Algumas informações faltantes nos sítios institucionais eletrônicos citados foram obtidas por meio de requerimentos solicitados à Câmara dos Deputados pela Lei de Acesso à Informação<sup>12</sup> e ao corpo técnico da Casa. São eles os Relatórios da Comissão de Educação anteriores a 2002 e o de 2005, não disponíveis no sítio institucional eletrônico da CECD.

O Quadro 3, apresenta os documentos primários consultados e os documentos primários analisados nesta pesquisa:

**Quadro 3 - Principais documentos consultados e analisados**

<b>Documentos primários consultados</b>	<b>Temática</b>
Legislação nacional	Educação superior
Censos da Educação Superior – INEP	Educação superior (1997-2019)
Matérias veiculadas nos meios de comunicação	Entidades representativas do setor privado
<b>Documentos primários analisados</b>	<b>Temática</b>
Relatórios Anuais de Atividade	CECD (1995-2018)
Relatório do Departamento das Comissões da CD	CECD (1995-2018)
Diários da Câmara dos Deputados	CECD (1995-2018)
Relatórios, pareceres, manifestações públicas	Entidades representativas

Fonte: Elaborado pela autora.

Com o objetivo de organizar e categorizar, analisar e interpretar os dados coletados ao longo da pesquisa, de tal forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação, foi utilizada a análise do discurso para o tratamento das fontes documentais (dados qualitativos), baseada nos estudos de Norman Fairclough (2001) e a análise de conteúdo de Laurence Bardin (1977).

Para Fairclough (2001), a análise do discurso é uma prática política e ideológica, que constrói e reproduz as entidades e relações sociais. Como prática política, o discurso institui, cultiva e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) existentes. Como prática ideológica, o discurso estabelece, naturaliza, sustenta e, também, modifica os significados de mundo nas distintas posições das relações de poder. Segundo o autor, “[...] o conceito de hegemonia, de Gramsci, fornece um quadro frutífero para a conceituação e a investigação das dimensões políticas e ideológicas da prática discursiva” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 95). Nessa perspectiva, é feita uma análise tridimensional do discurso que é considerado como texto, prática discursiva e prática social, com o objetivo de localizar o desenvolvimento dinâmico da prática discursiva e de sua relação com a prática social

---

12 A Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como lei de Acesso à Informação, preceitua que as informações referentes à atividade do Estado são públicas, exceto aquelas expressas na legislação. Acesso por: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao>

que emerge dentro de uma conceituação gramsciana de poder e de luta pelo poder em termos de hegemonia. Dessa forma,

[...] pode-se considerar uma ordem de discurso como a faceta discursiva do equilíbrio contraditório e instável que constitui uma hegemonia, e a articulação e a rearticulação de ordens de discurso são, conseqüentemente, um marco delimitador na luta hegemônica. Além disso, a prática discursiva, a produção, a distribuição e o consumo (como também a interpretação) de textos são uma faceta da luta hegemônica que contribui em graus variados para a reprodução ou a transformação não apenas da ordem de discurso existente (por exemplo, mediante a maneira como os textos e as convenções prévias são articulados na produção textual), mas também das relações sociais e assimétricas existentes. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 123-124).

Ainda segundo o autor, a noção de hegemonia enfatiza a importância da ideologia para manter e construir noções de dominação assim como aprofundar a noção de poder como dominação. A análise do discurso demanda, continuamente, uma retroalimentação entre a análise e a recolha de dados. Destarte, a triagem de dados não se encerra na primeira etapa da análise, ao contrário, o analista, frente a um fato novo, procurará, em suas fontes de dados (quer sejam qualitativos ou quantitativos), exemplos que possam ratificar o que foi encontrado. O objetivo principal é sintetizar uma série de números e valores de mesma natureza, possibilitando um panorama geral do fenômeno investigado.

Para analisar todos os discursos proferidos, primeiro foi necessário realizar uma busca por todos os Relatórios Anuais de Atividade da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (localizados no sítio institucional eletrônico da CECD) no período entre 1995-2018. Estes relatórios contêm todas as reuniões realizadas pela Comissão, inclusive as audiências públicas realizadas por ano, data, participantes e temática. Foram selecionadas as audiências com participação de pelo menos uma entidade representativa do setor privado de educação superior. Ao todo, foram lidos 24 Relatórios Anuais de Atividade da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Depois, para extrair os discursos, foi feita uma pesquisa no Banco de Discursos (dentro dos Diários da Câmara dos Deputados), disponível no sítio institucional eletrônico da Taquigrafia da Câmara dos Deputados<sup>13</sup>, e no sítio institucional eletrônico da CECD, buscando as audiências previamente selecionadas nos relatórios. Foram analisadas 39 Notas Taquigráficas de audiências públicas realizadas pela CECD (ver Apêndice A).

---

13 Duas audiências públicas não possuíam as notas taquigráficas disponíveis. Assim, foi necessário transcrevê-las manualmente a partir do áudio das reuniões disponibilizadas pelo sítio institucional eletrônico da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

Para investigar a interação entre os atores participantes das audiências, em especial do setor privado, os discursos foram examinados e reunidos em grandes temas da educação superior, com o objetivo de compreender o discurso das entidades na maior quantidade de audiências do mesmo tema. Eles são: Avaliação, regulação e autonomia universitária; financiamento da educação superior; ProUni; propostas da sociedade civil para educação; comunitárias e filantrópicas e educação à distância.

A fim de identificar a influência de cada discurso proferido, a abordagem da análise de conteúdo (BARDIN, 1977) foi considerada adequada por não negligenciar as influências institucionais, nem a própria influência do pesquisador sobre esse processo. Nesta perspectiva, os discursos são vistos como práticas socialmente construídas em arenas políticas, tornando-os instrumentos que permitem a identificação de interesses e ideais dos participantes.

A análise dos conteúdos dos discursos dos participantes é um método para apreender influências praticadas no processo decisório. A proposta da aplicação da análise de conteúdo é examinar o alcance do discurso proferido nas audiências públicas, ou seja, avaliar como os convidados a falar na Comissão têm seus interesses legitimados por meio do discurso. Para analisar cada audiência pública, serão utilizados critérios de análise previamente estabelecidos. Esses critérios foram definidos a partir do perfil e da composição das entidades representativas, e da composição de membros parlamentares atuantes na Comissão de Educação<sup>14</sup>. São eles: a) natureza da matéria ou debate, b) perfil dos convidados, c) perfil dos parlamentares com tempo de fala e d) conteúdo do discurso (TROIANO, 2017).

**Quadro 4 - Critérios para análise das audiências públicas selecionadas**

<b>Etapas</b>	<b>O que será analisado</b>
Natureza da matéria/debate	Aspectos básicos do projeto em discussão: situação do projeto de lei, autor da proposição, autor do requerimento de audiência pública, relator da matéria (quando houver)
Perfil dos convidados	Dados prévios sobre a associação somados ao/a convidado/a representante e qual cargo ele/ela ocupa.
Perfil dos parlamentares com tempo de fala, que dialoguem com os convidados	Dados sobre o partido político e o estado que representa o parlamentar, doações de empresas da área de educação, biografia, e sua função dentro da audiência pública (proponente, relator, requerente ou presidente da reunião).
Conteúdo do discurso	A coleta de características no discurso de cada entidade participante e diálogo com os parlamentares; e a possível influência exercida pelo representante do setor privado sobre a proposta de lei/matéria em debate.

Fonte: TROIANO, 2017

Elaborado pela autora.

<sup>14</sup> O perfil e a composição das entidades estudadas encontram-se no item 3.2 desta dissertação, e a composição dos membros parlamentares atuantes na CECD, no item 3.3 desta dissertação.



A estratégia apresentada busca identificar se determinado discurso e posicionamento da entidade representativa do setor privado de educação superior, pode ter provocado alguma mudança na trajetória da proposta de lei ou no curso de determinado debate, por tratar de um acontecimento que envolve múltiplos atores e ações; por outro lado, o conjunto de características levantadas e as relações causais estabelecidas tornam possíveis a construção desse tipo de inferências quando focalizadas nas audiências públicas, apresentando resultados que podem ser corroborados com a literatura sobre a influência dos grupos de interesse na criação de políticas.

## **2. CRIAÇÃO, AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

Este capítulo apresenta um panorama da criação, ampliação e consolidação da iniciativa privada na política de educação superior no Brasil, levando em conta, durante a exposição, as medidas que privilegiaram e consolidaram o modelo público-privado no país, oferecendo uma visão geral concernente a produção científica nacional e internacional sobre mercantilização, privatização e financeirização da educação superior brasileira. Antes dessa empreitada, a Seção 2.1 discutirá brevemente sobre os conceitos de política, política pública e política educacional, a fim de que as seções subseqüentes sejam mais bem compreendidas.

Salienta-se que a utilização de dispositivos legais (leis, decretos, programas) para a compreensão das políticas, apesar de não ser suficiente para explicar as origens delas, torna-se fundamental para conhecê-la e captar o significado de certas medidas, como parte de uma realidade concreta, permeada de contradições e das quais esta pesquisa irá se valer nesse primeiro momento (FÁVERO, 2000).

Os processos de privatização e mercantilização dos sistemas educacionais são cheios de meandros, que não obedecem a um trajeto retilíneo, “[...] sendo determinada por forças que ora incentivam o crescimento do setor público, ora do setor privado, ora de ambos” (CUNHA, 2007, p. 810), dessa forma, acreditamos ser importante estudar, investigar e nomear estas forças antagônicas de forma a verificar onde e como elas têm atuado para influenciar os processos decisórios na área de educação superior. É preciso saber quem ganha e quem perde, sob o ponto de vista econômico-político, com a criação de programas e as constantes mudanças na legislação de educação superior no Brasil. Apenas quando se dispõe de elementos consistentes para esclarecer estes aspectos é que se torna significativa a análise das suas implicações.

### **2.1 Política pública e política educacional**

O que é política? Segundo Ball (1993), a análise de questões sociais complexas, como a política, necessita de uma caixa de ferramentas com diversos conceitos e teorias. Isto porque ‘política’ pode ter muitos significados, e eles interferem no modo de pesquisar e de interpretar os documentos. Para o autor, a política é ao mesmo tempo processo e resultado, ou seja, a análise de uma política envolve a compreensão de outras políticas que estão em curso, posto que a implementação de uma pode obstar ou contradizer a outra (BALL, 1993). A elaboração de uma política pode englobar uma arena muito ampla e ser compreendida e usada de várias

maneiras, inclusive em planos, decisões, documentos ou propostas, além das formas escritas, sendo chamadas de políticas públicas.

As políticas públicas compreendem, tradicionalmente, o conjunto de decisões e ações propostas geralmente por um ente estatal, em uma determinada área de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da Sociedade Civil.

Segundo Teixeira (2002), políticas públicas

[...] são diretrizes, princípios norteadores de ação do Poder Público; regras e procedimentos para as relações entre Poder Público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (TEIXEIRA, 2002, p. 03)

As políticas públicas podem tratar de “[...] conteúdos concretos ou simbólicos de decisões políticas e do processo de construção e atuação de decisões” (SECCHI, 2013, p. 1), e apesar de ser responsabilidade do Estado quanto a sua implementação e manutenção, envolve não apenas órgãos públicos, mas também diferentes organismos e atores da Sociedade Civil relacionados à política implementada (HÖFLING, 2001).

Muito embora sejam de responsabilidade do Estado, as políticas públicas não são, necessariamente, propostas ou financiadas somente por ele. As políticas sociais – da educação, saúde e assistência social, situam-se no seio do Estado Ampliado, pois estão envoltas por atores diversos que não estão circunscritos ao Poder Público. Por conseguinte, adquirem feições díspares em diferentes sociedades e distintas concepções de Estado. Segundo Höfling (2001),

[...] o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo (HÖFLING, 2001, p. 38).

A política educacional é uma política pública social, setorial, que se refere ao domínio específico da Educação (MARTINS, 2014a). Os principais atores envolvidos na produção e implementação de cada política nesta área são: o Poder Executivo, o Poder Legislativo, as entidades da Sociedade Civil e os movimentos sociais de educação. Além deles, de forma complementar, atuam o Poder Judiciário (que julga a constitucionalidade das políticas e programas) e o Ministério Público (que atua na garantia e efetividade da política).

No Poder Executivo, a definição das políticas passa por negociação interna entre os órgãos responsáveis pela educação (Ministério da Educação – MEC e o Conselho Nacional de Educação - CNE), além da estrutura política do Governo (Casa Civil) que possui a prerrogativa

de coordenar as políticas e os órgãos que detém os recursos que comumente colocam limites de ordem financeira (como o Ministério da Fazenda). Além disso, passa por oitiva e negociação com os diversos segmentos da sociedade civil, negociação com os representantes das demais esferas federativas e negociação com o Congresso Nacional. Neste jogo político e orçamentário, o MEC possui papel de defensor da sua política e do orçamento da Educação, a Fazenda, é a guardiã do Tesouro e proponente de limites e vetos e a Casa Civil possui papel de mediadora nas negociações.

Na fase subsequente, de discussão no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) o Legislativo se constituirá como recolhedor das demandas e agente conciliador dos interesses da sociedade civil, das esferas federativas e do governo central. Após obtido algum grau de consenso, pode haver uma tentativa de pressionar o Congresso para aprovar rapidamente o que foi acordado entre governo e entidades da sociedade civil (frequentemente com resistência por parte do Legislativo que não abre mão das suas prerrogativas). Nesta fase, o governo recorrerá às bancadas de apoio e os respectivos líderes partidários, acompanhando a tramitação, sobretudo nas Comissões Parlamentares, por meio de suas assessorias parlamentares, especialmente no que se refere ao processo de audiências públicas (MARTINS, 2014a).

Na última fase desse processo, as normas que estabelecem os instrumentos das políticas públicas ganhar a versão final (ressalvada a possibilidade de vetos, que de qualquer forma, podem ser derrubados pelo Legislativo) <sup>15</sup>. Dessa forma, podemos dizer que as ações engendradas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm circulações, contradições e podem produzir resultados diferentes dos almejados, sobretudo por envolver grupos muito diferentes, que impactam as políticas sociais implementadas no sistema capitalista (HÖFLING, 2001). A definição de uma política pública implica na imposição de interesses de grupos com maior influência, mas também na administração dos conflitos por parte do Estado, de forma a diminuir as pressões de grupos opostos mantendo o equilíbrio formal entre as diversas demandas existentes (SHIROMA, MORAES E EVANGELISTA, 2000, p. 8).

No caso brasileiro, as políticas educacionais estão inseridas no contexto do Estado Capitalista, e são uma construção social dinâmica, bastante conflituosa e complexa, que pode ser pública, privada, oriunda de ações da sociedade civil organizada ou mesmo de acordos e convenções internacionais. E apesar da educação ser um direito social e humano, no Brasil, ela

---

15 Essas e outras características do Poder Legislativo serão melhor desenvolvidas no item 4.1 desta dissertação.

é renegada a uma grande parcela da sociedade, excluída do sistema educacional, refletindo a estrutura hierárquica e as divisões sociais existentes no país (CUNHA; LIMEIRA; SANTOS, 2016, p. 262). Esta situação não é aleatória, uma vez que a política está impregnada de escolhas políticas, envolvendo a ação de determinados cursos de ação e o descarte de outros.

Observa-se que as políticas educacionais se configuram em uma arena mediada por distintos projetos de sociedade que se movimentam em prol da garantia de seus respectivos interesses. As políticas de caráter social, são mediatizadas pelas lutas, pressões e conflitos entre elas. Assim, não são estáticas ou fruto de iniciativas abstratas, mas estrategicamente empregadas no decurso dos conflitos sociais expressando, em grande medida, a capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões de governo. Por isso mesmo, uma análise das políticas sociais obriga a considerar não apenas a dinâmica do movimento do capital, seus meandros e articulações, mas os antagônicos e complexos processos sociais que com ele se confrontam (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 9).

Conforme Martins (2014a), a inserção da educação como um direito social, na agenda política brasileira, começa a ser concebida na Constituição Federal de 1934, momento em que o tema adquire *status* constitucional. Para que se chegasse ao resultado normativo registrado na Carta Magna de 1988, ocorreu a participação de atores governamentais e não governamentais que têm tecido as políticas educacionais ao longo das décadas, entre os quais a sociedade civil organizada que opera na arena educacional e o Poder Estatal com seus institutos e órgãos de controle. Ball (2014) argumenta que todos estes atores, acrescido de novos, permaneceram corresponsáveis pelas políticas educacionais mais recentes e seus instrumentos legais. Com atores externos e variados, a análise da política educacional, requer uma abordagem cada vez mais ampliada do Estado e não linear.

Ball (2014) considera que a política educacional passa por diversas metamorfoses e que os estudiosos da área precisam buscar modelos de análise que deem conta de sua complexidade. No emaranhado campo das políticas educacionais, há uma interconectividade constante entre políticas globais, nacionais, regionais e locais. Em geral, as políticas públicas são construídas dentro do seio institucional do Estado, conquanto as iniciativas e decisões incluem diversas origens, atores e relações de força. Conexas a esta visão encontram-se as abordagens de governança pública e governança educacional (DALE, 2010; JESSOP, 2013) e a abordagem das redes de políticas públicas (BALL, 2013; 2014; SHIROMA; EVANGELISTA, 2014; PERONI; CAETANO, 2016).

Na perspectiva do modelo de governança, as redes exercem influência sobre os processos da política pública, a partir de estruturas com diferentes graus de formalidade, ao

mesmo tempo em que as redes estimulam a promoção de parcerias entre os setores público e privado, construindo meios alternativos para a implementação de políticas públicas. Isso não significa que o Estado se torne impotente, muito pelo contrário, ele se fortalece com a ampliação dos atores governamentais e da sociedade civil, conectados em um processo contínuo de negociação com os membros relevantes de suas redes. Esses atores do governo agora negociam em uma relação de igualdade e não com a capacidade de recorrer sempre ao poder, independentemente se a decisão a ser tomada é ou não a que eles querem.

Ball (2014) salienta que políticas custam dinheiro no mundo capitalista, e devem vir de algum lugar. A negociação baseada em mercadoria pressupõe que tudo possa ser “comprado ou vendido” numa perspectiva de acumulação de capital. Na interface entre política educacional e neoliberalismo, o dinheiro está em toda parte, “[...] a própria política é agora comprada e vendida, sendo mercadoria e oportunidade de lucro, e há um mercado global crescente de ideias de políticas” (BALL, 2014, p. 222). Corroborando Ball (2014), Jessop (2013) explica que existe um papel relevante de mecanismos não-estatais na formação e fornecimento das políticas estatais com as parcerias público-privadas (PPP)<sup>16</sup> cada vez mais presentes na realização das atividades estatais em todos os níveis – das parcerias locais às convenções neocorporativistas supranacionais. É aqui que reside o nó central na feitura das políticas públicas: a mudança de governo para a governança significa que formas tradicionais de intervenção se tornaram menos importantes na atual política econômica e social (com exceção dos momentos de crise e emergências, quando se espera que o Estado atue como um recurso de última instância mobilizando seus meios de intervenção convencionais ou inventando outros novos meios). Neste sentido, a política educacional não é mais determinada, apenas, pelas deliberações exclusivas do aparelho estatal. Ela é “[...] fruto, também, de uma relação conflituosa de interesses divergentes entre a razão do Estado e as forças sociais que compõem a sociedade civil” (CHAVES, 2005, p. 19). Esses interesses perpassam as relações de poder, as quais definem os rumos das políticas de educação.

Na próxima seção, buscaremos realizar uma digressão histórica das principais políticas públicas de educação superior, situando-as no contexto político e social brasileiro, e dando

---

16 As parcerias público-privadas são reguladas pela Lei nº 11.079, de 2004. De acordo com o Artigo 2º “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

enfoque para as relações e resultados que propiciaram a ampliação e diversificação do setor privado de educação superior no Brasil, transformando-a no modelo hegemônico no país.

## **2.2 Gênese da educação superior e as dinâmicas entre o público e o privado**

O processo de configuração da política pública de educação superior no país, e seus contornos privatistas, tiveram três momentos principais: o primeiro caracterizou-se pela consolidação e estabilidade no crescimento da participação relativa do setor privado no sistema (período entre 1933 a 1965); o segundo correspondeu à mudança de patamar no crescimento das matrículas privadas com predominância no sistema de educação superior (período entre 1965 e 1980), com uma breve desaceleração entre 1980 e 1990; e o terceiro, que retomou a expansão com diferenciação e diversificação trazidas pela Constituição Federal de 1988, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996) (SAMPAIO, 2000). Esses momentos são essenciais para entendermos o presente, por isso, justifica-se o empreendimento de fazer referência aos antecedentes do que hoje conhecemos por política de educação superior.

Ao contrário do restante do continente sul-americano, o Brasil teve um desenvolvimento diferente na gênese da educação superior, com grande resistência por parte de Portugal, como reflexo da sua política de colonização<sup>17</sup>. Além da recusa portuguesa, as próprias elites brasileiras da época também não viam justificativa para a criação de uma instituição desse gênero fora da metrópole, considerando mais adequado frequentar cursos superiores na Europa (FÁVERO, 2000). Esta percepção alterou-se a partir de 1808, com a vinda da corte portuguesa para a colônia, com a necessidade da abertura de cursos superiores no Rio de Janeiro para formação de profissionais para a burocracia estatal e profissionais liberais. Esse ensino, estatal, estruturado em estabelecimentos isolados, persistiu durante todo o Império (BARREYRO, 2008).

Em 1891, a primeira Constituição do Brasil (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil) facultou a possibilidade da existência da educação superior privada descentralizando o ensino superior, que era exclusivo do poder central, delegando-o também para os governos estaduais (Sampaio, 2000). Estas instituições eram, basicamente, de iniciativa confessional católica, ou de iniciativa de elites locais (às vezes com o apoio de governos

---

17 Conforme indica Fávero (2000), Portugal não possuía projetos para desenvolver a educação superior no Brasil colônia com o argumento de que este deveria atender às necessidades de extração de riquezas e submissão à corte portuguesa. Para a autora, a posição tomada por Portugal naquela época garantiria que o Brasil não introduzisse a formação de quadros intelectuais e profissionais que pudessem modificar as estruturas sociais e políticas da época (Fávero, 2000).

estaduais ou exclusivamente pela iniciativa privada) que buscavam dotar seus estados de estabelecimentos de educação superior (CUNHA, 1980). Naquele período já havia o consenso entre políticos liberais de que o Estado deveria se retirar progressivamente do campo educacional, em nome da liberdade de opinião e crença (BARREYRO, 2008, p. 15).

A criação das escolas superiores privadas permitiu o desenvolvimento da educação superior e o rápido crescimento do número de matrículas. A virada do século foi caracterizada com a ampliação do sistema educacional, e teve efeito imediato com a criação de 56 novas escolas superiores, apenas entre os anos 1889 e 1918, em sua maioria instituições privadas (SAMPAIO, 1991). Segundo a autora, até meados dos anos 1930, o setor privado correspondeu a cerca de 40% das matrículas e a 60% das instituições de ensino superior (IES), em sua maioria confessionais, apresentando-se muito mais como um setor semigovernamental paralelo do que estritamente privado, dependendo em menor e maior grau do financiamento do Estado (SAMPAIO, 2000).

No começo da década de 1930, um dos primeiros atos do governo provisório de Getúlio Vargas foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (1930), responsável por reformas nacionais em vários níveis de ensino<sup>18</sup>. Entre elas, destacam-se os Decretos nº 19.850/1930 (conhecida como Reforma Francisco Campos), que criou o Conselho Nacional de Educação, e o Decreto nº 19.851/1931, que instituiu o Estatuto das Universidades Brasileiras. O Estatuto, que vigorou entre 1931-1961, previa, entre outras coisas que a universidade poderia ser oficial, isto é, pública (federal, estadual ou municipal) ou livre (particular). Com isso, a Lei corroborou com a primeira Constituição do Brasil, mantendo o sistema de ensino superior aberto à iniciativa privada e com a organização em instituições universitárias, ajudando o crescimento do setor entre 1930 e 1940 (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000).

Conforme relata Sampaio (1991; 2000), a década de 1930 representou a democratização, ainda que relativa, da educação superior brasileira, com ampliação do número de IES e matrículas, e a inegável participação do setor privado de educação superior, em sua maioria, em estabelecimentos de pequeno porte. A Tabela 1, apresenta a preponderância do setor privado, terminando o ano de 1945 com mais de 63% de todos os estabelecimentos de educação

---

18 Martins (2014a) explica que o marco da setorização do campo educacional foi a fundação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação-ABE. A entidade reivindicava a implantação de uma política nacional de educação, regulada a partir do poder central. Nesse período, o agente principal para a inclusão na agenda das políticas públicas educacionais foi o movimento da Escola Nova. A Carta de 1934 respondeu à inserção dos direitos sociais educacionais na agenda política brasileira conferindo ao tema *status* constitucional. O autor afirma que esta questão é importante pois a partir deste momento, as políticas educacionais devem estar em harmonia com a configuração normativa da Constituição.



superior do país, e chegando a quase 50% das matrículas de nível superior, em um sistema que contava com cerca de 40.000 estudantes (SAMPAIO, 2000).

**Tabela 1 - Estabelecimentos e matrículas na educação superior privada (1933-1945)**

Ano	Estabelecimentos		Matrículas	
	Número de IES	%	Número de alunos	%
1933	265	64.4	14.737	43.7
1935	259	61.7	16.590	48.7
1940	293	62.5	12.485	45.1
1945	391	63.1	19.668	48.4

Fonte: Barreyro (2008, p. 17) com base nos dados de Sampaio (2000)  
Elaborado pela autora.

Mas foi justamente nas décadas que se seguiram, que o sistema de educação superior ganhou corpo com o desenvolvimento da rede de universidades federais<sup>19</sup>, das universidades católicas (Pontifícias) e particulares, das universidades do Estado de São Paulo e da criação de instituições menores, em outras regiões. Sampaio (1991) explica que esta expansão ocorreu de forma desorganizada, sobrepondo os modelos de formação profissional e pesquisa dos anos 1930, com a diferenciação institucional e administrativa de cada estabelecimento: pública (estaduais e federais) ou privada (laicas e religiosas). Cunha (1980), ainda indica que este crescimento foi feito fora do controle governamental, consistindo mais na criação de institutos isolados, do que em universidades, contrapondo, assim, as expectativas estudantis, resultando em apenas 5 universidades contrapondo 293 institutos isolados espalhados pelo país.

A Tabela 2 apresenta essa evolução comparativa do número de matrículas em estabelecimentos públicos e privados na educação superior entre as décadas de 1930 e 1960. Como é possível observar, houve uma pequena diminuição percentual das matrículas da rede privada em relação às instituições públicas na década de 1950. Esta breve queda ocorreu por causa da criação das universidades estaduais (surgidas da anexação de instituições privadas) e, num momento posterior, da federalização dessas mesmas universidades juntamente com a incorporação de instituições privadas na rede federal (BARREYRO, 2008).

---

<sup>19</sup> Segundo Sampaio, o desenvolvimento da rede federal, pós 1945, foi resultado, da federalização de universidades estaduais criadas entre 1930-1940, concomitantemente à difusão da ideia de que cada Estado da Federação tinha o direito de ter pelo menos uma universidade federal” (1991, p. 13).

**Tabela 2 – Comparação de matrículas em estabelecimentos públicos e privados de educação superior (1930-1960)**

Ano	Público		Privado		Total
	Número	%	Número	%	
1933	18.986	56.3	14.737	43.7	33.723
1945	21.307	51.6	19.968	48.4	41.275
1955	41.897	57,7	30.755	42,3	72.652
1960	59.624	58.6	42.067	41.4	101.691

Fonte: Barreyro (2008, p. 18) com base nos dados de Sampaio (2000)  
Elaborado pela autora.

Com o processo de desenvolvimento urbano-industrial, a partir da década de 1950, e o crescimento de setores médios da população brasileira (impulsionados pela concentração de renda e da propriedade), a demanda por acesso à educação superior foi impulsionada. As alterações pelas quais o país passava naquele momento, conduziu as classes médias a encarar a educação superior como uma estratégia para a concretização de seu projeto de ascensão social e a garantir acesso ao novo mercado de trabalho (MARTINS, 2009; CUNHA, 1980).

Em 1961, o presidente João Goulart sancionou a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 4.024/1961), com o objetivo de definir e regularizar a organização da educação brasileira com base nos princípios da Constituição Federal de 1934. Entre as décadas de 1940 e 1960, travou-se uma disputa para saber qual seria a filosofia por trás da primeira LDB. De um lado estavam os chamados estatistas (ligados à partidos de esquerda), que defendiam que apenas o Estado deveria educar e as escolas particulares poderiam existir como concessão do poder público. De outro lado, os chamados liberalistas (ligados aos partidos de centro e de direita) que defendiam que a educação deveria ser um dever da família, e caberia ao Estado a função de traçar as diretrizes do sistema educacional e garantir, por intermédio de bolsas, o acesso às escolas particulares para as pessoas de famílias de baixa renda. Essa disputa durou dezesseis anos, e as ideias dos liberalistas se impuseram sobre as dos estatistas na maior parte do texto aprovado pelo Congresso.

No ensino superior, a estruturação dos sistemas de ensino previstos pela primeira LDB/1961 favoreceu a interesses privados por atribuir aos Conselhos de Educação (federal e estaduais) importantes competências antes concentradas nos detentores dos cargos executivos. Cunha (2007) explica que

Os membros desses conselhos, nomeados livremente pelo Presidente da República e pelos governadores dos estados, recaíram em pessoas escolhidas mediante pressão e articulação privadas. Complementarmente, esses conselheiros ficaram expostos a pressões e atrativos de diversas espécies. Além disso, divididos os centros de tomada de decisão, tornou-se mais difícil

a resistência às pressões e aos atrativos das instituições privadas de ensino. (CUNHA, 2007, 812)

Complementarmente, a LDB/1961 também reconheceu a organização do sistema nos moldes não universitários, favorecendo a proliferação de escolas isoladas, estabelecendo entre o setor privado e público uma relação de complementariedade para atender a pressão pela ampliação da oferta. Desde essa época, a relação de complementariedade entre o setor público e o privado foi se consolidando no país sob vários aspectos: organização institucional dos estabelecimentos, mecanismos de acesso, localização geográfica, existência de pesquisa e pós-graduação *stricto sensu*, áreas de concentração dos cursos, titulação e regime de trabalho dos docentes entre outras (SAMPAIO, 2013).

Mas foi durante o período ditatorial no Brasil (regime militar), entre 1964 e 1985, que houve a maior expansão da educação superior até aquele momento, em especial do setor privado. Para muitos autores (CUNHA, 2007; CARVALHO, 2011; CHAVES, 2005) a gênese do processo de privatização da educação superior se inseriu neste período. Cunha (2007) afirma que o regime favoreceu enormemente a iniciativa privada no campo educacional, já beneficiada pela LDB/1961, e que este apoio não se deu por que as Forças Armadas eram espontaneamente privatistas, mas, sim, porque

[...] os agentes e colaboradores do golpe de Estado de 1964 fizeram parte ou tinham afinidades político-ideológicas com os grupos que defenderam o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de orientação privatista, que deu origem à Lei nº 4.024, de dezembro de 1961 (CUNHA, 2007, p. 811)

Ainda de acordo com o autor, os empresários da educação foram muito beneficiados pelo apoio governamental do regime militar, que foi desde a imunidade fiscal ou a garantia de pagamento de mensalidades (bolsas de estudo distribuídas pelo poder público) até mesmo a inibição de iniciativas governamentais de criação e/ou ampliação de escolas (reserva de mercado). Além disso, as IES privadas já haviam recebido incentivos fiscais para financiar diretamente seus empreendimentos e foram amplamente contempladas e favorecidas pela reforma tributária da Constituição de 1946<sup>20</sup> (CUNHA, 2007).

Logo no início do Governo Militar/1964, o regime, juntamente com o Congresso Nacional realizou um estudo com o objetivo de implantar um modelo empresarial de estrutura

---

20 A Constituição Federal de 1946 já trazia um dispositivo que assegurava a isenção tributária para as instituições de educação, vedando à União, aos estados e aos municípios o lançamento de impostos sobre seus bens e serviços, desde que suas rendas fossem integralmente aplicadas no país e para os fins educacionais (CUNHA, 2007, p. 812).

administrativa universitária, que ficaria conhecido como Acordo MEC/USAID<sup>21</sup>. Como resultado do estudo, em 1967 foi apresentado o Relatório Meira Mattos que trazia a necessidade da expansão de vagas para educação superior, mas com a contenção de custos e a adoção do modelo fundacional nas universidades, sobretudo com a participação da iniciativa privada, que deveria ser estimulada com o auxílio do Estado a assegurar vagas para alunos com poucos recursos financeiros (FÁVERO, 1977).

Explicitava-se, naquele momento, que o dever do Estado era o de proporcionar um sistema misto que suprisse a necessidade da ampliação combinando o sistema público e privado. Dessa forma, se por um lado o governo apontava para a importância da valorização e expansão da educação superior, por outro, defendia o limite de verbas para a área de educação, permitindo, conseqüentemente o inevitável crescimento do setor privado (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001).

Neste contexto, foi criada a Lei nº 5.172/1966, que dispunha sobre o sistema tributário nacional, ampliando os privilégios fiscais das IES privadas (estendendo a isenção de impostos para suas rendas), e foi promulgada a Reforma Universitária de 1968<sup>22</sup> (Lei nº 5.540/1968) que abriu brechas jurídicas que mantiveram a existência dos estabelecimentos isolados, criando condições favoráveis para a aceleração do processo de privatização da educação superior no país (MARTINS, 2009). A nova legislação falava da indissociabilidade entre ensino e pesquisa para as universidades, mas indicava, excepcionalmente, a possibilidade dos estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado, formarem federações de escolas nas cidades próximas ou ser incorporados às universidades na própria cidade. A existência deles como exceção não foi cumprida, contribuindo muito para a expansão acelerada que aconteceu nas décadas seguintes (BARREYRO, 2008)<sup>23</sup>.

---

21 Acordo estabelecido entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID) relativo à educação superior, divulgado em 1966.

22 Entre as principais alterações, estava a extinção da cátedra vitalícia e a incorporação de departamentos como forma de organização das instituições; a unificação do vestibular, que deveria também se tornar classificatório; a introdução do ciclo básico no primeiro ano de formação universitária como mecanismo para contornar as pressões dos excedentes; a criação das carreiras de curta duração; a criação de matrícula por disciplina com créditos; a institucionalização do sistema da pós-graduação para formar cientistas e professores; a flexibilização dos currículos e a criação da carreira docente baseada nos títulos e méritos com o princípio da dedicação exclusiva (Lei nº 5.540/1968).

23 Outra medida importante durante a década de 1960 foi o Decreto nº 53/1966, que fixou princípios e normas de organização para as universidades federais. Além disso, os Decretos nº 200/1967 e nº 900/1969 tinham caráter reformador do Estado, e constituiriam a base legal para a reforma administrativa, regulamentando a criação e o funcionamento das empresas estatais, autarquias e fundações (universitárias, desobrigando-se, inclusive, da manutenção econômico-financeira da educação superior, mas aumentando seu poder de intervenção com a implementação e apoio, com dinheiro público, para a criação de IES privadas (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001).

É consenso na literatura que a Reforma Universitária/1968 instaurou uma nova lógica de organização da educação superior dando início a uma expansão quantitativa do ensino privado, que se tornou predominante desde então. Essa expansão, porém, é uma das dimensões de um processo mais complexo, não seu único veículo, da mesma forma que a mercantilização não é exclusividade do setor privado (Minto, 2011). Desde então, privatizar

[...] passou a denotar a organização e reorganização permanente do nível superior de ensino nas condições do novo padrão de acumulação capitalista pós-crise dos anos 1960/1970. A afirmação desse caráter privatista não deve, contudo, criar a ilusão de que o papel do Estado tenha sido diminuído ou neutralizado neste processo. (Minto, 2011, p. 199)

O autor explica que o papel do Estado continuou a ser decisivo na política educacional, acompanhando os conflitos de classe em sua dinâmica concreta na qual, em contextos como o predominante nas últimas décadas, sua posição é de estímulo à lógica privatizante.

Outro fator que explica o crescimento do setor na educação superior durante este período foi o crescimento da rede pública de educação básica nos anos 1960, que impulsionou a escolarização da população brasileira. Os proprietários de escolas e colégios perceberam a existência de uma nova demanda não atendida pelo poder público (a crescente classe média), e deslocaram seus esforços e parte de seus investimentos para a abertura de novas IES, sob olhar conivente do Conselho Federal de Educação (CFE). Apenas nos primeiros quatro anos após a implantação da Reforma Universitária/1968, 938 pedidos já haviam sido encaminhados para a abertura de novos cursos ao CFE, dos quais 759 obtiveram respostas positivas, em sua maioria da iniciativa privada não-confessional (MARTINS, 2009). Martins argumenta que

[...] a adesão dos proprietários desses novos estabelecimentos aos valores do regime autoritário, assim como as alianças políticas subterrâneas que estabeleceram com os detentores do poder, criou condições vantajosas para a ampliação de seus negócios (MARTINS, p. 22-23, 2009)

A Tabela 3 apresenta o crescimento do número de matrículas do setor privado e do setor público ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980. Se o setor privado teve aumento de mais de 20% no número de matrículas totais, o setor público teve o seu crescimento proporcional reduzido, como pode ser observado abaixo.

**Tabela 3 - Comparação de matrículas em estabelecimentos públicos e privados de educação superior (1960-1980)**

Ano	Público		Privado		Total
	Número	%	Número	%	
1960	59.624	58.6%	42.067	41.4%	101.691
1970	210.613	49.5%	214.865	50.5%	425.478
1980	492.232	35.7%	885.054	64.3%	1.377.286

Fonte: Barreyro (2008, p. 19) com base nos dados de Sampaio (2000)

Elaborado pela autora

Paradoxalmente, mesmo em um período de acirramento da repressão política e ideológica no país, o governo militar, implementou reformas importantes, recriando o sistema universitário e recuperando algumas reivindicações antigas dos estudantes e educadores relacionadas à ampliação do número de vagas e a estrutura das instituições superiores além de efetivar algumas medidas internas relacionadas a participação da comunidade acadêmica na gestão da instituição pública (SAMPAIO, 1991). E mesmo de forma mais lenta, houve um crescimento considerável no número de matrículas nas instituições públicas também durante o período ditatorial.

Martins (2009) argumenta que durante o período militar, apesar de reiteradamente apontar a contensão de despesas como alicerce da política de educação superior, o governo criou um sistema de fomento para a política de desenvolvimento científico-tecnológico, visando à formação de recursos humanos qualificados, com a pós-graduação exercendo papel central na relação entre ensino e pesquisa. Ainda segundo o autor, ao que tudo indica, “[...] a motivação subjacente a esse modelo era preservar as universidades federais de um eventual processo de massificação” (MARTINS, 2009, p. 22). Silva Jr. e Sguissardi (2001) complementam a explicação ao argumentarem que a expansão da educação superior durante o período militar, relacionada com a ampliação da taxa de matrícula do ensino médio crescente, ajudou o governo a implementar o modelo de desenvolvimento econômico associado ao capital internacional, além de criar uma fonte de legitimidade para o regime militar-autoritário.

Isto posto, é inegável dizer que as reformas implantadas a partir da década de 1960 proporcionaram ao país a primeira grande expansão da educação superior (demanda da população, em especial os movimentos estudantis), mas elas foram feitas, principalmente, pela via privada, abrindo brechas jurídicas que beneficiaram de várias maneiras o setor privado, em detrimento da criação de mais vagas e instituições públicas, além da falta de arrecadação de impostos que poderiam beneficiar o sistema público também.

No final da década de 1980, o setor privado já era numericamente predominante, respondendo por mais de 60% das matrículas totais na educação superior, sendo responsável

por cerca de 77% dos estabelecimentos deste nível educacional. Apesar disso, durante os anos 80-90 o setor privado teve uma baixa performance devido à crise econômica, social e política pela qual o país passava, oscilando negativamente no número de IES, principalmente nos estabelecimentos isolados. Neste período, o Brasil vivenciava a abertura do país para um regime democrático após 20 anos de ditadura militar, a diminuição global da demanda por ensino superior (refletindo o estrangulamento do número de concluintes do ensino médio) e a economia estava estagnada com crescentes taxas de desemprego e de inflação. Concomitantemente, surgiam críticas sobre a qualidade da educação superior privada por parte de várias associações profissionais e de outros segmentos da sociedade civil, fazendo com que o governo adotasse medidas legais com o propósito de suspender temporariamente a criação de novos cursos nos estabelecimentos existentes. Inversamente, as matrículas em universidades públicas cresceram e passaram a se instalar em áreas geográficas de menor interesse econômico para os setores privados (MARTINS, 2009). A Tabela 4 mostra o crescimento no número de IES (públicas e privadas), entre as décadas de 1980 e 1990, e essas oscilações temporárias.

**Tabela 04 – Comparação das IES públicas e privadas, segundo a categoria administrativa e a organização acadêmica (1985-1994)**

Ano	Universidades		Estabelecimentos Isolados		Federações	
	Públicas	Privadas	Públicas	privadas	Públicas	privadas
<b>1985</b>	48	20	184	548	1	58
<b>1990</b>	55	40	167	582	0	74
<b>1994</b>	68	59	147	490	3	84

Fonte: MEC/Inep, 1999.

Elaborado pela autora.

Notas: Universidades Pública: Federais e Estaduais; Universidades Privadas: Particulares e Municipais.

Na medida em que a iniciativa privada empresarial, com apoio do Estado, expandiu-se intensa e rapidamente entre as décadas de 1960 e 1980, teve início um movimento de deslocamento das bases de apoio político do regime militar adquirindo “[...] uma vida própria, em termos de atuação no interior do sistema” como diz Martins (p. 23, 2009). Para tanto, construíram conselhos, associações e sindicatos reunindo-se em entidades representativas do ensino superior<sup>24</sup>, organizando-se e articulando este novo mercado com base em seus interesses institucionais (de natureza privada). Assim, ampliaram e diversificaram seu poder de pressão junto ao poder público e buscaram acompanhar as mudanças institucionais trazidas pela Constituição Federal de 1988.

<sup>24</sup> As entidades representativas do setor privado de educação superior serão apresentadas na seção 3.3 desta dissertação.

O período que encerra o regime militar brasileiro e as ações voltadas para a educação superior, contextualizadas até a década de 1990, ilustram como as políticas implantadas legitimaram e aprofundaram o processo de privatização na educação superior brasileira, mesmo considerando a expansão da rede pública. A partir da década de 1990, o sistema ganha nova legislação e a rede privada de educação superior ganha novos contornos.

### **2.3 Novas fronteiras entre o público e o privado na educação superior**

A redemocratização brasileira, efetivada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, intensificou o movimento crescente de transformação da educação superior. A partir da abertura política no final da década de 1980, a cultura institucional da universidade foi lenta e profundamente alterada, por resultado de opções político-econômicas assumidas pelos Governos que se seguiram. O sistema capitalista brasileiro experimentou uma transição do regime de acumulação monopolista para um regime de acumulação de predominância financeira, com significativas mudanças na história recente do país (SILVA JR; CATANI, 2013). A nova Constituição deu à iniciativa privada novos contornos com o Artigo 209 (Cap. III, Seção I, Art. 209º, BRASIL, [2016]), deixando explícita na legislação a indicação de que o ensino é livre à iniciativa privada. Este pequeno e poderoso Artigo, foi utilizado pelo setor todas as vezes em que o Poder Público buscou, de alguma forma, regulamentar ou avaliar a educação superior privada.

Com a abertura política, o Estado brasileiro introduziu a agenda neoliberal de Washington nos seus primeiros Governos democráticos: Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), mas foi a partir da eleição (e reeleição) do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 2002, que o país implementou as políticas econômicas baseadas no livre mercado - Estado mínimo para as demandas sociais e máximo para as demandas do capital e para as instituições que o representam (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Harvey (1989) explica que o mundo capitalista ocidental atravessava um momento com superacumulação e uma diminuição das taxas de lucro, e era preciso buscar novas estratégias para adequar o capitalismo às transformações mundiais. Durante os anos 1990, essas estratégias basearam-se, principalmente, na reestruturação produtiva, na globalização financeira, no neoliberalismo e na terceira via. As duas últimas, em especial, tiveram papel central na redefinição das fronteiras entre o público e o privado bem como na mudança do papel do Estado em relação às políticas públicas (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).



As teorias neoliberal e terceira via têm em comum o diagnóstico de que o culpado pela crise é o Estado, mas propõem estratégias diferentes de superação: o neoliberalismo defende o Estado mínimo e a privatização e a terceira via, a reforma do Estado e a parceria com o terceiro setor. Ocorre que, tendo o mesmo diagnóstico de que a crise está no Estado, nas duas teorias, este não é mais o responsável pela execução das políticas sociais: o primeiro a repassa para o mercado e o segundo, para a chamada sociedade civil sem fins lucrativos (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 763).

Todos esses movimentos, diferentes e complementares, redesenham e redefinem o papel do Estado (ADRIÃO; PERONI, 2005). As políticas neoliberais do Governo FHC encontraram um terreno fértil como saída para a crise de acumulação do capital, apresentando como ‘crise’ o modelo de intervenção estatal na regulação social. Neste contexto, Peroni (2012) indica que foram estabelecidas novas fronteiras entre o público e o privado, principalmente por meio do público não estatal, do quase-mercado e do esvaziamento da democracia, como os direitos, materializada em políticas sociais.

Os programas sociais passaram a ser orientados por três fatores fundamentais que se articulam: focalização, privatização e descentralização (BEHRING, 2017). A implementação de tal modelo de desvinculação e desresponsabilização do Estado passou a orientar-se por políticas que visavam a [...] desuniversalizar e assistencializar as ações, cortando os gastos sociais” (BEHRING, 2017, p.12) com a justificativa de equilibrar as finanças do setor público.

Desde a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, resultado da política defendida pelo então ministro da Reforma Administrativa Luiz Carlos Bresser Pereira, a gestão pública foi objeto de profundas alterações justificadas pela disseminação de uma opção ideológica, segundo a qual o setor privado seria o padrão de eficiência e de qualidade a ser seguido e perseguido. O Plano Diretor teve papel norteador na reorganização do Estado brasileiro e do seu marco regulador decorrente (ADRIÃO, 2001)<sup>25</sup>.

Mais do que alterações legislativas, o processo de reforma do Estado, matizado pelo neoliberalismo<sup>26</sup> fortemente caracterizado pela desregulamentação, privatização e as alterações no mundo do trabalho, abriram caminho para a reforma modernizadora da educação superior,

---

25 O Reordenamento do papel do Estado, eixo norteador da política do Banco Mundial (BM) para a periferia do capitalismo, consolidou, ao longo da década de 1990 e no início novo século, um intenso processo de privatização dos serviços públicos, incluindo a educação e, especialmente, a educação superior. Sguissardi (2004) ressalta dois documentos internacionais do Banco Mundial que descrevem o modelo de universidade proposto no Brasil: *Higher education: the lesson of experience*. Washington: Banco Mundial, 1994 e *The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms*. Washington, Banco Mundial, 1998. Estes estudos procuraram proporcionar uma visão dinâmica e abrangente da política para o ensino superior. Sobre a análise documental mais aprofundada da legislação pertinente e os documentos oficiais do BM ver Sguissardi (2004).

26 A respeito da perspectiva neoliberal e o papel do Estado, ver Sader e Gentili (orgs.), 1995.

materializando-a em um quadro legal-burocrático coerente com as novas configurações neoliberais (DIAS SOBRINHO, 2002). As reformas trouxeram mudanças significativas nos padrões de intervenção estatal, colocando as políticas públicas educacionais em sintonia com os preceitos dos organismos multilaterais que creditavam à área educacional a base de sustentação para a competitividade econômica do país (SANTOS, 2018).

Com a abertura comercial e, sobretudo a estabilização monetária a partir de 1994, a demanda pela educação superior voltou a crescer. O setor privado foi impelido a adequar-se ao novo marco legal da educação superior (pela CF/1988) lidando por um lado com os novos dispositivos legais e normas burocráticas, e por outro, um mercado ainda desaquecido.

Em 1995, a alteração de dispositivos da Lei nº 4.024/1961, para a Lei nº 9.131/1995 (feita por Medida Provisória), impactou diretamente na expansão das instituições privadas de educação superior, fortalecendo as atribuições do recém-criado Conselho Nacional de Educação (CNE), conferindo autonomia na condução da política de flexibilização de processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e de instituições particulares (MARTINS, 2009). Esta medida, demanda antiga do setor público (pela autonomia universitária), teve impacto maior sobre o setor privado, pois liberou as universidades particulares de grande parte dos controles exercidos pelo poder público (DURHAM, 2010). Na prática, significou a possibilidade de fechamento de cursos menos procurados ou abertura de outros com maior capacidade de atrair a clientela, além de facilitar a alteração do número de vagas oferecidas de acordo com as oscilações das matrículas e da evasão, entre outras providências.

Em decorrência da Lei nº 9.131/1995, em março de 1996, o MEC instituiu, por meio da Portaria nº 249/1996, o Exame Nacional de Cursos (conhecido como Provão), para avaliar os cursos de graduação da educação superior do Brasil. O Exame funcionou durante todo o Governo FHC e tinha como objetivo avaliar e ranquear as IES exigindo a qualificação das mais mal avaliadas com medidas como a contratação de mestres e doutores, melhorias em instalações de laboratórios e bibliotecas, entre outras exigências. Essa forma de avaliação foi duramente criticada na época por não atender as demandas dos estudantes, das instituições de ensino e das mantenedoras do ensino superior privado.

Na sequência, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, pela Lei nº 9.394/1996 (LDB/1996), e a série de dispositivos legais criadas pelo MEC e por órgãos assessores deliberativos, configuraram as novas relações entre o Estado, a Sociedade Civil e as universidades (SAMPAIO, 2013). O Artigo 20º da LDB/1996 introduziu uma nova classificação para os estabelecimentos: as instituições privadas, que até aquele período não

pagavam tributos (IRPJ, ISS e IPTU)<sup>27</sup>, foram divididas em duas categorias: *com* fins lucrativos (em sentido estrito) e *sem* fins lucrativos. As instituições da primeira categoria deixaram de ter acesso aos recursos públicos e passaram a recolher os tributos junto aos cofres públicos. Por sua vez, as instituições da segunda categoria foram classificadas em comunitárias, confessionais e filantrópicas, e permaneceram imunes ou isentas à incidência tributária. As instituições comunitárias e confessionais, quando não são entidades de fins filantrópicos ou de assistência social são beneficiadas da imunidade de impostos, enquanto aquelas que obtêm o certificado de filantropia usufruem não só da imunidade como também da isenção de contribuições sociais, em troca da destinação obrigatória de 20% da receita à gratuidade em seus estabelecimentos (CARVALHO, 2011).

Além disso, de acordo com a nova legislação, as universidades e os institutos de pesquisa foram inseridos no setor dos serviços *não* exclusivos do Estado e as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) foram transformadas em organizações sociais. Sguissardi (2004) explica que essas entidades públicas não estatais ou fundações públicas de direito privado, passaram a funcionar como prestadoras de serviço ao Estado mediante contratos de gestão “[...] seguindo as orientações de organismos internacionais que propunham o ensino superior como um bem antes privado do que público, espécie de quase mercadoria no quase mercado educacional” (SGUISSARDI, 2004, p. 49). Chauí (2003) explica o significado dessas mudanças para o futuro da educação superior no País:

Essa localização da educação no setor de serviços não exclusivos do Estado significou: a) que a educação deixou de ser concebida como um direito e passou a ser considerada um serviço; b) que a educação deixou de ser considerada um serviço público e passou a ser considerada um serviço que pode ser privado ou privatizado. Mas não só isso. A reforma do Estado definiu a universidade como uma organização social e não como uma instituição social. Uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada de acordo com sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às ideias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas ideias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração, é regida pelas ideias de gestão,

---

27 IRPJ: Imposto de renda pessoa jurídica, compõe a base da receita destinada a manutenção e desenvolvimento da educação. O aumento da renúncia fiscal reduz, em parte, o fundo público destinado ao segmento federal (CARVALHO, 2011). ISS: Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza, é um tributo recolhido pelos municípios e pelo Distrito Federal (SECRETARIA DA FAZENDA/SP, s/d). IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano é o imposto cobrado sobre pessoas que possuem uma propriedade imobiliária urbana, dentro de uma região urbanizada (SECRETARIA DA FAZENDA/SP, s/d).

planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, pois isso, que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato. Ela sabe (ou julga saber) por que, para que e onde existe (CHAUI, 2003, 6)

Para completar este novo cenário de mudanças da educação superior, o Poder Executivo enviou a Medida Provisória nº 1.477-39/1997 (reeditada várias vezes) para regular as mensalidades escolares. A MP transformou-se na Lei nº 9.870/1999, sendo conhecida como a Lei das Mensalidades. Pela lei, passava-se a exigir a feitura de contratos de prestação de serviços educacionais, buscando resolver a inadimplência nas IES privadas e estabelecer normas para preservar o setor privado educacional, além de garantir a qualidade da prestação do serviço, mas ela abriu brechas para que as mantenedoras de ensino privado afirmassem que a educação poderia ser tratada como um serviço como qualquer outro, regido pelo Código Civil Brasileiro.

O conjunto de leis estabelecidas neste período resultou em um processo complexo e inédito do setor privado em âmbito nacional. As mantenedoras conquistaram, juridicamente, o direito de transformarem as instituições mantidas pelas entidades em mercadoria, tornando-as passíveis de serem vendidas e compradas no mercado como qualquer outro negócio (SAMPAIO, 2013). Neste contexto, sobretudo a partir da metade dos anos 90, uma nova fração da burguesia se expandiu, chamada de nova burguesia de serviços, a qual Minto (2011) caracterizou como

[...] uma fração daquela classe (burguesia) que se converte numa espécie de setor parasitário privilegiado do processo de reforma do Estado e dos padrões de acumulação vigentes, que são fundados na redefinição de prioridades políticas, no redirecionamento dos fundos públicos em prol da acumulação, na desarticulação das lutas da classe trabalhadora, na pressão por reverter direitos e conquistas daquela classe, na estigmatização ideológica do Estado e de tudo o que é estatal (MINTO, 2011, p. 216).

Dessa forma, cursos não rentáveis não seriam criados; áreas do conhecimento seriam desconsideradas; o sentido crítico iluminista da universidade se esvaziaria e se tornaria operacional. As transformações desse período, intensificaram o movimento dos estabelecimentos privados para se transformarem em universidades, acelerando o desenvolvimento do setor privado, modificando profundamente as estruturas do sistema de educação superior. As alterações legais ocorridas durante o Governo FHC refletiram a orientação neoliberal e, coerentemente a ela, com as orientações das agências multilaterais,

foram o empurrão que faltava para a mercantilização total da educação superior brasileira, explicitando a heterogeneidade do setor privado (SAMPAIO, 2000).

Para Gomes (2008) nos anos 90, o Governo facilitou a expansão da rede privada (principalmente as que possuem finalidade lucrativa), em detrimento da universidade pública-estatal. Conforme o autor, o governo cortou recursos, congelou salários, não repôs o quadro de trabalhadores acadêmicos e, ao mesmo tempo, pressionou as Instituições Públicas Federais para que ampliassem as matrículas, melhorassem indicadores de eficiência, aumentassem a produtividade. Desta forma, o governo cobrou melhorias, mas não forneceu meios para sua realização, deixando espaço para que o setor privado suprisse a demanda. Contribuiu com esta situação a aprovação do Plano Nacional de Educação de 2001-2010 (PNE), promulgado pelo Poder Executivo na Lei nº 10.172/1997, apresentando cinco vetos relativos à ampliação do papel do Estado no financiamento da educação superior pública (AGUIAR, 2010).

Até o final do primeiro mandato do Governo FHC, o setor privado já correspondia a quase 80% do total das IES do país, sendo que 40% delas possuíam finalidade lucrativa (SAMPAIO, 2013). A consolidação da rede privada, principalmente nos estabelecimentos isolados, nas faculdades isoladas e centros universitários, pode ser observada na Tabela 5, que apresenta a evolução das IES, segundo categoria administrativa e a organização acadêmica.

**Tabela 05 – Comparação entre IES privadas e públicas, segundo a categoria administrativa e a organização acadêmica (1990-1998)**

Ano	Universidades		Fac. Integradas e Centros Universitários		Estabelecimentos Isolados	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
1990	55	40	-	74	167	582
1991	59	40	3	82	160	549
1992	60	46	3	81	164	539
1993	61	53	3	85	157	514
1994	68	59	3	84	147	490
1995	72	63	10	101	128	520
1996	72	64	11	132	128	515
1997	77	73	1	90	133	526
1998	77	76	-	93	132	595

Fonte: MEC/Inep, 1999.

Elaborado pela autora.

Mas será no segundo mandato de FHC (1999-2002), que acontecerá um aumento mais significativo do número de IES e de matrículas, com acentuado predomínio do setor privado e, neste, do setor privado-mercantil. Um fenômeno ilustrador do crescimento das IES lucrativas foi a diminuição de 16,3% das instituições confessionais e comunitárias, enquanto as IES

particulares (privado-mercantis) cresceram 113,8%, saltando de 526 para 1.125 instituições de ensino (SILVA JR; SGUISSARDI, 2012). A Tabela 6 apresenta esse fenômeno.

**Tabela 6 – Evolução, percentual e variação do número de IES privadas, por categoria administrativa (1999-2002)**

Ano	Número de IES Privadas					
	Total	%	Confessional/ Comunitária	%	Particular com fins lucrativos	%
1999	905	82,5	379	34,5	526	48,0
2002	1.442	88,0	317	19,4	1.125	68,7
1999-2002 Δ%	59,3	-	-16,3	-	+113,8	-

Fontes: SILVA JR; SGUISSARDI, 2012, p. 11.

Elaborado pela autora

Apesar do crescimento, a expansão da oferta de vagas pela via privada encontrou um limite pela renda das famílias. Carvalho (2011) explica que a questão não era a ausência de vagas para entrar no ensino superior, mas a escassez de vagas públicas e gratuitas, já que a relação candidato-vaga nestas instituições aumentava e as vagas na rede privada começavam a estagnar. Com isso, durante um breve período, o sistema passou por uma redução da relação candidato/vaga, apresentando um esgotamento na expansão da educação superior pela via privada (idem, 2011). A autora explica que a ausência da desoneração tributária das instituições privadas lucrativas, repercutiu no aumento de custos e na queda de lucro das empresas do setor. Sob a alegação de dificuldades financeiras (inadimplência, alta evasão e desistência de vaga) as IES privadas e suas mantenedoras demandaram do poder público uma solução para evitar falência e o fechamento de cursos.

Neste contexto, foi criado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), regido pela Lei nº 10.260/2001 (conversão da MP nº 2.094-28, de 2001). O programa ficou no lugar do Crédito Educativo (CREDUC) que foi criado em 1976 para facilitar o acesso ao ensino superior de pessoas de baixa renda e funcionava com os recursos provenientes do Fundo de Assistência Social, mas devido a inadimplência, a falta dos valores necessários para o funcionamento do projeto e a ausência de instrumentos para adequar os débitos à inflação, entrou em crise na década de 1990. No seu lugar entrou o FIES, que se tornou, ao longo dos Governos seguintes, o maior programa de transferência de recursos públicos para o setor privado já existente no país.

Mesmo alegando dificuldades financeiras, as IES privadas continuaram expandindo sua capacidade, aprofundando a mercantilização da educação superior, para além da cobrança de mensalidades. As alterações inseridas na política de educação superior, criaram a possibilidade de transações (fusões e aquisições) empresariais nacionais e internacionais que envolveram

grupos interessados nos lucros obtidos nessas operações. O Governo FHC, introduziu a possibilidade da entrada do capital financeiro na educação, e a consequente internacionalização da oferta educacional. Durante este período foram construídos os primeiros fundos de investimentos exclusivamente direcionados para a área de educação superior (SAMPAIO, 2013; OLIVEIRA, 2009).

A primeira manifestação desse cenário foi observada com o estabelecimento, em 2001, da parceria entre o Grupo Pitágoras (na época terceira maior rede privada do país) e a Apollo Internacional (mantida pelo Grupo Apollo) para a criação da Faculdade Pitágoras (a parceria foi desfeita em 2006, quando o Grupo Pitágoras comprou a parte do investidor internacional). Estas transações se ampliaram durante os próximos governos, e transformaram o Brasil em um recordista mundial em processos de fusões, abertura de capital na bolsa de valores e parcerias com redes internacionais de educação (SAMPAIO, 2013; OLIVEIRA, 2009). Com isso, as IES controladas diretamente pelo capital financeiro (fundos de investimentos e bancos) passaram a determinar a dinâmica do setor, destruindo os capitais preexistentes no setor de educação e ditando a dinâmica econômica numa lógica de maximização de lucros (OLIVEIRA, 2017)<sup>28</sup>.

Sucessor de FHC, Luiz Inácio Lula da Silva foi presidente do Brasil durante dois mandatos, entre 2003-2006 e 2007-2010, e manteve a expansão da educação superior em ritmo acelerado, sobretudo pela via privada, apesar de expandir também a rede pública, trazendo para o debate a questão da democratização do acesso à educação superior gratuita. Logo no início do primeiro mandato, o Governo Lula apresentou um plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior além de um conjunto de leis, decretos e medidas provisórias, sob o argumento de que era preciso fazer a ampliação do sistema de educação superior no país. O governo ressaltava, naquele momento, a importância das IES privadas para a ampliação do número de matrículas no país, alegando que elas passavam por uma situação econômica crítica, encontrando-se ameaçadas pelo risco de inadimplência generalizado do alunado além da crescente desconfiança em relação à qualidade dos serviços prestados (OTRANTO, 2006).

Com um ano de Governo, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação para o Ensino Superior (SINAES), regido pela Lei nº 10.861/2004 (Conversão da MP nº 147/2003), com o intuito de avaliar as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. O Sistema possui uma série de instrumentos complementares, como a autoavaliação, avaliação externa, o Enade

---

28 Outros autores que tratam deste tema são: Chaves (2010), Leher (2010), Sguissardi (2008), Silva Jr. e Catani (2013).

(que ficou no lugar do Provão) entre outros. Além disso, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Decreto nº 5.205/2004, que regulamentou as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado, viabilizando a captação de recursos privados para financiar as atividades acadêmicas por meio das fundações de apoio, expandindo as relações público-privadas na educação superior.

Em 2005 foi criado o Programa Universidade para Todos (ProUni), regulamentado pela Lei nº 11.096/2005. O ProUni, foi considerado o programa mais emblemático em relação ao crescimento de matrículas nas IES, especialmente do setor privado. Lançado como “[...] carro-chefe da democratização da educação superior brasileira” (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006, p. 126), tinha como objetivo conceder bolsas de estudo totais ou parciais em IES privadas (com ou sem fins lucrativos) para estudantes de famílias de baixa renda (em sua maioria provenientes de escolas públicas), em troca de isenções fiscais para as IES privadas. O processo de configuração do ProUni<sup>29</sup> expressou as contradições, embates e pressões exercidas em torno da política educacional que beneficiou de forma tão abrangente o setor privado de educação no país. Entre os problemas do programa, está a falta de transparência com relação as práticas das instituições filantrópicas que além de se beneficiarem com os programas do Governo, já possuíam a renúncia fiscal.

Carvalho (2011) explica que a manutenção do crescimento das IES privadas feita através do ProUni, ofereceu sustentação financeira aos estabelecimentos educacionais, expandindo a rede privada com fins lucrativos por três caminhos: primeiro pelas transferências orçamentárias para a concessão de bolsas de estudo; segundo pela renúncia fiscal em troca de cada bolsa para estudantes vulneráveis socialmente, selecionados por critérios socioeconômicos; e, terceiro, pelo uso complementar do crédito estudantil. Com isso, o programa modificou a lógica da demanda pelo mercado, na medida em que promoveu o acesso das camadas mais pobres sem contrapartida (CARVALHO, 2011).

Leher (2010), complementa ao dizer que a criação do ProUni representou um movimento duplo ao materializar as diretrizes dos organismos internacionais do capital, especialmente do FMI e do BM, e do Ministério da Fazenda caracterizando-se por ser um programa “[...] de compra de vagas nas IES privadas por meio da pior forma de uso das verbas públicas, as isenções tributárias, justo a mais opaca ao controle social” (idem, 2010, p. 382) mas, ao mesmo tempo, representou, para os jovens trabalhadores de classes baixas o acesso à

---

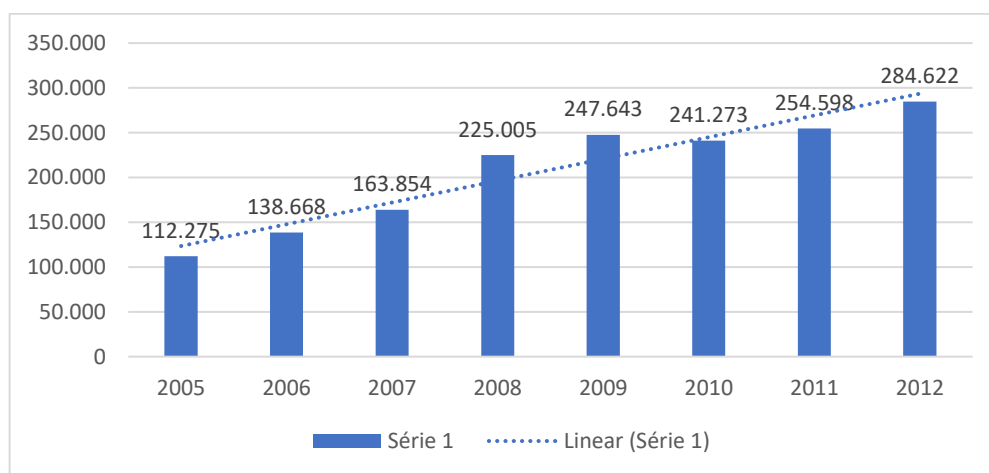
29 Para detalhes sobre as idas e vindas do Prouni, ver Cunha (2007)



educação superior antes inatingível (LEHER, 2010). Para vários autores (CARVALHO, 2011, LEHER, 2010, SILVA; SGUISSARDI, 2012, MINTO, 2011), a adoção do Programa foi vista como o recrudescimento da lógica mercantilista-privatizante já presente em governos anteriores.

No Gráfico 1 é possível observar o crescimento contínuo no número de vagas ao longo dos Governos Lula oferecidas através do ProUni, em especial no final do primeiro mandato, e ampliado no segundo.

**Gráfico 1 – Evolução das vagas ofertadas através do ProUni**



Fonte: Sistema Prouni, 2012, p. 1  
Elaborado pela autora

Em 2006, o Governo buscou apresentar, sem sucesso, uma reforma universitária por meio do Projeto de Lei nº 7.200/2006, que ficou conhecido como o Projeto de Lei da Reforma Universitária. A proposta visava estabelecer normas gerais da educação superior, alterar as diretrizes regulatórias do sistema federal de ensino superior e revogar leis anteriores, modificando regras para o setor público e privado, mas o Poder Executivo não conseguiu levar a proposta adiante<sup>30</sup>, utilizando-se, portanto, de medidas provisórias, portarias e decretos realizando uma estratégia de reforma “a conta-gotas”, com a aprovação fragmentada de vários instrumentos jurídicos normativos, em relação à educação superior durante os seus dois mandatos presidenciais.

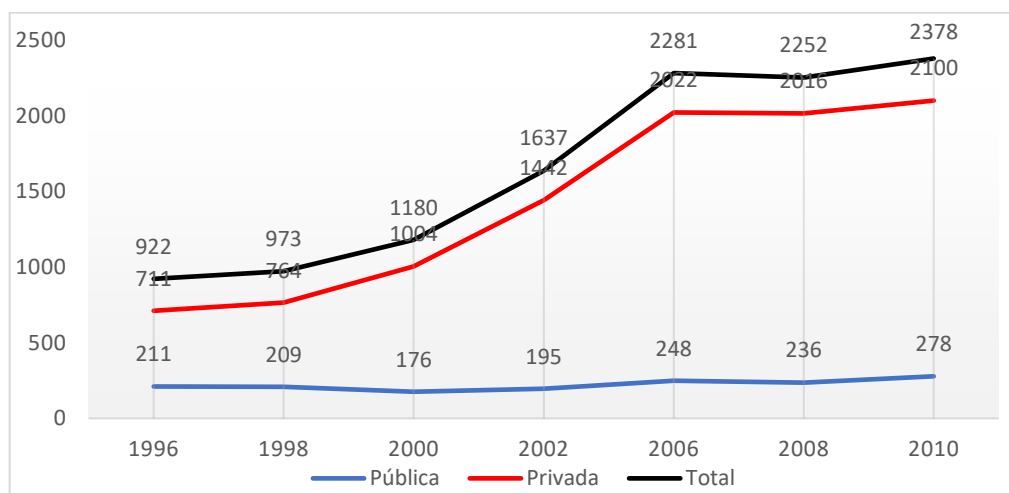
Neste período, visando ampliar a modalidade de educação à distância, o Governo criou a Política de Educação Superior à Distância, especialmente com a criação da Universidade

<sup>30</sup> O Projeto de Lei da Reforma Universitária (nº 7.200/2006) encontra-se na Câmara dos Deputados e não foi votado até o final desta pesquisa.

Aberta do Brasil (UAB), um programa articulador entre Governo Federal e entes federativos para apoiar IES públicas a oferecerem cursos de nível superior e de pós-graduação por meio do uso desta modalidade, sendo regulamentado pelo Decreto nº 5.800/2006. E no mesmo ano, editou de forma monocrática o Decreto nº 5.773/2006, que dispôs sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. O Governo ainda lançou o Programa de Apoio a Planos de Restruturação e Extensão das Universidades Federais (REUNI), regulamentado pelo Decreto nº 6.096/2007, sendo esta a principal medida em relação às universidades federais, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior nessas instituições.

Em 2010, foi aprovada a flexibilização do FIES (via Congresso Nacional), por meio da Lei nº 12.202/2010, que permitiu o abatimento do saldo devedor do financiamento aos profissionais do magistério público e médicos do programa de saúde da família, além da utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino. Com isso, o FIES do Governo FHC, que até então tinha pouca expressividade, impulsionou a política de financiamento para as IES privadas, contribuindo com a tendência de privatização do sistema educacional para o próximo Governo (GUIMARÃES-IOSIF; SANTOS, 2017).

No balanço dos Governos Lula, pode-se indicar que a evolução do número de IES na rede pública teve um aumento considerável, passando de 73 instituições federais em 2002, para 99 em 2010. Por sua vez, o setor privado continuou apresentando um crescimento permanente, passando de 1.442 instituições, para 2.100 novas instituições em 2010 (MEC/Inep, 2011). Em relação ao número de matrículas de graduação, do total de cerca de 6 milhões de estudantes matriculados, 1 milhão cursavam graduação em IES públicas, enquanto, quase 5 milhões estavam matriculados em instituições privadas, representando mais de 74% do total de matrículas nas IES (MEC/Inep, 2011). O Gráfico 2 apresenta a distância entre o setor privado e público no país, dos Governos FHC e Lula, entre 1996 e 2010.

**Gráfico 2 - Evolução do Número de IES, por Categoria Administrativa (1992-2010)**

Fonte: MEC/Inep, 2011  
Elaborado pela autora

É importante destacar que houve continuidade na redução do número de instituições privadas comunitárias e confessionais durante os Governos Lula, o que pode ser explicado pelo movimento de fusões das IES desse setor (e da migração dos estudantes dessas para outras particulares lucrativas), como consequência do processo de financeirização que o atingiu, a partir do ano de 2007, com a criação de redes de empresas por meio da compra e/ou fusão de IES privadas do país. De acordo com Santos (2018),

[...] a acelerada expansão do mercado educacional, em 2007, culminou na abertura de capital de quatro grupos educacionais na bolsa de valores – BM&F Bovespa: Anhanguera Educacional, Estácio Participações, Sistema Educacional Brasileiro (SEB) e Kroton Educacional. Em 2010, o SEB deixou de negociar suas ações na bolsa de valores, após a venda de parte da empresa ao *Grupo Britânico Pearson*. Em 2013, o próximo passo foi a venda do SEB para o Estácio Participações, segundo maior grupo educacional brasileiro. A rápida e expressiva ascensão desses grupos chamou a atenção das outras mantenedoras que começaram, também, a se profissionalizar para atuarem no mercado de capitais. Nos anos seguintes, mais três grupos se tornaram companhias: Somos Educação/Abril em 2011; Ser Educacional e Anima/Gaec Educação em 2013. (SANTOS, 2018, p.69).

Essas empresas tiveram seu capital ampliado após aderirem ao mercado de ações (Bolsa de Valores de São Paulo – BOVESPA), o que possibilitou a compra de instituições de menor porte como também a fusão de grandes universidades, formando vultosos grupos empresariais cuja tendência é a formação de oligopólios que terão o monopólio do mercado desse nível educacional no país (CHAVES, 2010).

**Tabela 07 – Evolução, percentual e variação do número de IES, por categoria administrativa (2002, 2006 e 2009)**

Ano	Número de IES Privadas					
	Total	%	Confessional/ Comunitária	%	Particular com fins lucrativos	%
2002	1.442	88,0	317	19,4	1.125	68,7
2006	2.022	89,0	439	19,0	1.583	70,0
2009	2.069	89,4	290	12,5	1.779	76,9
2002-2006 $\Delta\%$	40,2	-	38,9	-	40,7	-
2006-2009 $\Delta\%$	2,3	-	-33,9	-	12,4	-

Fontes: SILVA JR.; SGUISSARDI, 2012, p. 11.  
Elaborado pela autora

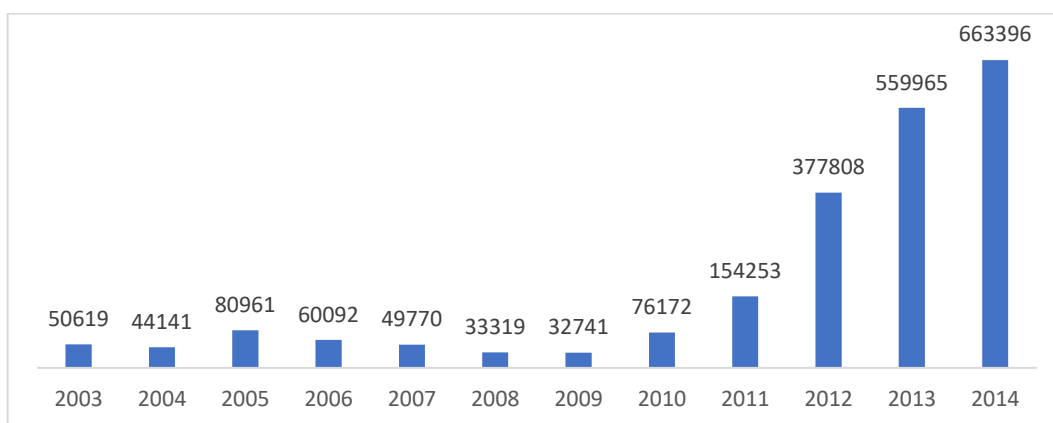
É possível concluir, até esse momento, que o aumento das IES públicas em relação às privadas (em sua maioria do setor privado-mercantil) é brutal e altamente revelador sobre as políticas educacionais adotadas nos sucessivos Governos das décadas de 1990 e 2000. O crescimento do setor privado-mercantil de educação superior, no Brasil foi estimulado pelas políticas implementadas pelo Poder Público em parceria com o setor privado, que recebeu vantagens a partir da legislação do ensino superior.

Em 2011 foi eleita a Presidente Dilma Rousseff, que comandou o país entre 2011-2014 e 2015-2016 (seu mandato foi interrompido pelo processo de *impeachment*). No período do seu Governo, o setor privado se manteve como eixo principal do desenvolvimento da educação superior, principalmente com a flexibilização de mais regras para o financiamento estudantil (FIES) por meio da Lei nº 12.513/2011, enviada pelo executivo, que incluiu a possibilidade de financiamento a estudantes da educação profissional e tecnológica, em caráter individual ou coletivo, através da criação de duas novas modalidades: o FIES Técnico e o FIES Empresa (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec). O programa buscava ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda, e foi uma ferramenta importante na captação e permanência dos estudantes na educação superior privada.

As ações realizadas pelo Governo possibilitaram um crescimento acelerado do número de contratos de financiamento: “[...] em apenas cinco anos (2011-2015), foram firmados 2,1 milhões de contratos, passando de 76 mil, em 2010, para 732 mil, em 2014, equivalentes a um salto de 963%” (GUIMARÃES-IOSIF; SANTOS, 2017, p. 3). Em síntese, Silva e Carvalho (2017) apontam que, durante o Governo Dilma, houve mais do que uma continuidade da política de privatização e mercantilização da educação superior, pois o conceito de educação pública foi flexibilizado. O Governo ampliou a destinação dos recursos públicos para o setor privado

privilegiando os subsídios no lugar do investimento público direto. Desta forma, programas como o FIES e o ProUni, entre outros, puderam ser mantidos e contabilizados como sendo gastos públicos em educação, mesmo não sendo direcionados para educação pública (SILVA; CARVALHO, 2017). A ampliação do FIES, por exemplo, pode ser observada no Gráfico 3, que mostra como o número de contratos de financiamento pelo programa mais do que triplicou no primeiro Governo Dilma:

**Gráfico 3 - Número de Contratos firmados pelo FIES por ano - Brasil (2003-2014)**



Fonte: Portal brasileiro de dados abertos, s/d  
Elaborado pela autora.

No segundo mandato de Dilma Rousseff, a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Congresso Nacional para o período entre 2014-2024<sup>31</sup> evidenciou um movimento de continuidade e aprofundamento dos eixos fundantes da política de educação vigente nos governos anteriores, que foi o fortalecimento do setor privado como diretriz geral para a política de educação superior brasileira. Isto pode ser observado nas estratégias elencadas para alcançar as metas do PNE na educação superior (Metas 12, 13 e 14), que estavam relacionadas com a expansão e reestruturação político-pedagógica do Programa REUNI (como política de Estado), com a expansão do FIES para a graduação e a pós-graduação *stricto sensu* (inclusive educação à distância), com o aperfeiçoamento do SINAES e a ampliação da modalidade EAD através da Universidade Aberta do Brasil (UAB). A Meta 12, em especial, determinou elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público. Esta meta foi utilizada pelo setor privado para mostrar a necessidade de ampliação do número de vagas nas suas IES. Segundo Lima (2013)

<sup>31</sup> Regulamentado pela Lei Ordinária nº 13.005/2014.

[...] estes dados evidenciam que o novo PNE realiza dois movimentos. Aprofunda a certificação em larga escala operada pelo Reuni [...], bem como fortalece o empresariamento da educação (básica e superior) através das vagas públicas nas entidades privadas e da ampliação da isenção fiscal aos empresários da Educação Superior pelo FIES (nos cursos privados de graduação e de pós-graduação, ambos nas modalidades presencial e a distância) (LIMA, 2013, p. 9).

Deste modo, ao olharmos para o desenvolvimento das políticas de educação superior a partir dos governos Lula/Dilma, e em certa medida, de continuidade do Governo FHC, identifica-se a implementação de uma série de políticas às quais possibilitaram a efetivação da reforma da educação superior brasileira. Estas políticas concernem a um aparato jurídico-político que torna exequível vincular os anseios dos empresários da educação com a educação superior, apresentando inéditas condições de ampliação e lucratividade durante os governos Lula/Dilma (RODRIGUES, 2007). O setor educacional do mercado de ações foi o mais lucrativo na Bovespa entre 2012 e 2014, por exemplo. Enquanto o Ibovespa viu uma redução de 3,67%, as ações das principais empresas do ramo educacional tiveram espantosa valorização, 314% no caso da Kroton e 241% da Estácio (MARQUES; XIMENES; UGINO 2018). Os autores explicam que

[...] a capitalização desses grupos permitiu uma concentração de mercado sem precedentes, tanto em razão de aquisições e fusões entre grupos como da eliminação de instituições de ensino tradicionais. Em 2013, os três principais grupos educacionais com ações em bolsa (Kroton, Anhanguera e Estácio) concentravam nada menos que 23,4% de toda a oferta do setor privado. Com a recente aquisição da Anhanguera pela Kroton, esta passou a mais de 1 milhão de matrículas, tornando-se o maior grupo educacional do mundo em valor de mercado (Forbes, Brasil 2015). 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)

Por outro lado, diferentemente do Governo FHC, os Governos petistas (Lula e Dilma) democratizaram o acesso ao ensino superior pela via pública também. Sguissardi (2015) aponta que de 2002 a 2016, por exemplo, foram criadas 18 novas universidades públicas federais, totalizando 63 instituições em 2014. Também ocorreu a expansão e interiorização das unidades existentes através do REUNI, a ampliação e interiorização da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica com os Institutos Federais e o aumento do número de docentes e técnicos administrativos. Mas Sguissardi alerta que

[...] no âmbito de uma economia ultraliberal, com predominância financeira, e de um Estado semiprivado, que lhe é funcional, estão sendo anuladas as fronteiras entre o público e o privado/mercantil ao promover-se uma expansão da educação superior (ES) que a mantém como de elite e de alta qualificação para poucos, enquanto adquire traços de “sistema” de massas e de baixa qualificação para muitos. Isto poria em dúvida o alcance das pretendidas metas oficiais de sua democratização (SGUISSARDI, 2015, p. 869).

Para o autor, a ampliação do acesso à educação superior se deu majoritariamente por meio de programas de caráter focalista e compensatório e com recursos públicos que são canalizados para programas como o FIES e o ProUni, além dos deixados de arrecadar das IES privada. Esta situação caracteriza um cenário de diluição das fronteiras entre o público e o privado, onde o Estado acaba se tornando um supervisor do ensino oferecido pela rede privada de educação (SGUISSARDI, 2015). Paula *et al.* (2017) complementa ao dizer que esta noção

[...] confere a desresponsabilização do Estado para o ensino superior, logo, no bojo das relações da mundialização do capital, este nível de ensino é compreendido como nicho mercadológico para extração lucrativa, portanto, ficando à mercê dos reformadores empresariais da educação (PAULA *et al.*; 2017, p. 199)

Assim, o que se sobressai ao longo das últimas décadas

[...] é o esforço – mediante as supracitadas políticas focais e uma legislação permissiva quanto à natureza comercial das organizações e instituições educacionais – visando à expansão quantitativa, não importando muito ou quase nada se essa expansão se dá como usufruto de um direito público ou se apenas como compra de um serviço, produto comercial ou mercadoria (SGUISSARDI, 2015, p. 869-870).

O Censo da Educação Superior de 2016, último sob comando da Presidente Dilma, apresenta esse panorama em números absolutos: contabilizou-se um total de 2.407 instituições de educação superior no país, sendo 296 delas públicas enquanto 2.111 privadas (88,4% delas formada por faculdades isoladas). Os dados apresentados mostram que a rede privada teve uma participação de 75,2% no total das matrículas de graduação em 2016, ante apenas 24,8% na rede pública (que inclusive teve queda de 0,3%), constatando a continuidade do crescimento vertiginoso do setor privado de educação superior, como apresenta a Tabela 7 (MEC/Inep, 2016).

**Tabela 7 – Evolução do número de matrículas em curso de graduação, segundo categoria administrativa (2014-2016)**

Ano	Número de matrículas				
	Total	Pública	%	Privada	%
2014	7.828.013	1.961.002	25,05	5.867.011	74,95
2015	8.027.297	1.952.145	24,31	6.075.152	75,69
2016	8.048.701	1.990.078	24,72	6.058.623	75,28

Fontes: MEC/Inep, 2017.

Elaborado pela autora

O Governo de Dilma Rousseff teve fim em agosto de 2016, com o golpe parlamentar<sup>32</sup> que culminou na perda do mandato pelo processo de *impeachment* da presidenta. Seu mandato foi suspenso com o argumento de que ela teria cometido crime de responsabilidade devido a manobras contáveis em seus governos, como a edição de decretos de suplementação orçamentária e atraso em repasse de recursos ao Banco do Brasil.

O vice-presidente, Michel Temer, assumiu a Presidência da República implantando um novo programa de Governo, chamado Uma Ponte para o Futuro. O documento apresentado alinhava-se às diretrizes da agenda neoliberal, trazendo como eixos principais a necessidade de reformas e do ajuste fiscal, a redução estrutural das despesas públicas, se propondo a “[...] executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada” (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, 2015, p. 18). Entre outras ações político-econômica aprofundou a contrarreforma do Estado brasileiro, fazendo o país caminhar a passos largos para um ajuste fiscal com novo regime orçamentário, com desvinculação de receitas e a eliminação da indexação de qualquer benefício, inclusive aposentadoria, ao valor do salário-mínimo (MANCEBO, 2017). Apesar do curto mandato (2016-2018), o Governo Temer conseguiu a aprovação de medidas de grande impacto na redução dos direitos sociais e trabalhistas com a aprovação da Reforma Trabalhista, pela Lei nº 13.467/2017 e a regulamentação do trabalho terceirizado e temporário, pela Lei nº 13.429/2017. No mesmo período houve a aprovação da Reforma do Ensino Médio, proposta através da Medida Provisória (MP) nº 746/2016, transformada na Lei nº 13.415/2017

Concatenado ao novo projeto, a Emenda Constitucional nº 95 (chamado de PEC do Teto de Gastos), em dezembro de 2016 foi a primeira medida do Governo, determinando um limite

---

<sup>32</sup> Assumimos a concepção de Golpe de Estado, apresentada por Lombardi e Lima (2017), que consiste na derrubada de um governo constitucionalmente legítimo, podendo ser violento ou não. É golpe porque promove uma ruptura institucional, contrariando a normalidade da lei e submetendo o controle do Estado a alguém que não foi legalmente designado para o cargo. “É golpe mesmo quando o impedimento estiver previsto na lei maior de um país, mas as condições formais para tanto não forem respeitadas pelos poderes do Estado – executivo, legislativo ou judiciário – como ocorrido em vários países da América Latina, ontem e hoje” (2017, p. 1).



para o teto de gastos públicos federais durante 20 anos (ajustados conforme a inflação). Lima (2018) explica que tal regime fiscal implicou “[...] no congelamento dos investimentos públicos nas políticas públicas, na medida em que revogou a vinculação das despesas com saúde e educação aos percentuais da receita líquida da União” (2018, p. 10) impactando na educação superior diretamente nos recursos financeiros destinados para os Institutos Federais, e no FIES, mudando regras para acesso.

Ao instituir o chamado Novo FIES, pela Medida Provisória nº 785, de 2017, o governo aprofundou ainda mais os processo de privatização e mercantilização da educação superior brasileira, ao dividir o programa em modalidades de financiamento comum,

[...] extinguindo o período de carências e obrigando os estudantes a começarem a pagar imediatamente após a conclusão do curso, bem como abrindo a possibilidade para financiamento pelos bancos privados, garantindo, assim, ao capital, uma lucrativa movimentação no promissor “mercado educacional” (LIMA, 2018, p. 16)

Por meio do MEC, o Governo Temer ainda promulgou a Portaria Normativa nº 20, de 13 de outubro de 2016 que dispôs sobre a redução de vagas nos cursos de graduação ofertados pelas IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, regulamentou a flexibilização da modalidade de educação à distância pelo Decreto nº 9.057/2017, vetou o cumprimento orçamentário das metas inscritas no PNE (mensagem nº 277/2017) e ainda instituiu o Decreto nº 9.262 de 2018, extinguindo diversos cargos públicos, inclusive para a área de educação.

O conjunto de medidas apresentadas pelo novo Governo, indica que Temer tinha por objetivo aprofundar as políticas privatizantes em todas as áreas sociais, em detrimento de investimentos públicos, incluída aí a política de educação superior. Ao final da sua breve gestão, o Censo da Educação Superior de 2018, mostrou que 75,42% dos ingressantes do ensino superior vinculavam-se à categoria privada enquanto apenas 24,58%, na categoria pública. Foram mais de 6 milhões de matrículas (6.373.274) nas IES privadas e pouco mais de 2 milhões de matrículas (2.077.481) nas instituições públicas. A Tabela 8 apresenta a evolução do número de matrículas no governo Temer.

**Tabela 8 – Evolução do número de matrículas em curso de graduação, segundo categoria administrativa (2016-2018)**

Ano	Número de matrículas				
	Total	Pública	%	Privada	%
2016	8.048.701	1.990.078	24,72	6.058.623	75,28
2017	8.286.663	2.045.356	24,68	6.241.307	75,32
2018	8.450.755	2.077.481	24,58	6.373.274	75,42

Fontes: MEC/Inep, 2016; 2017; 2018.

Elaborado pela autora

O Censo/2018 também apresentou a diferença expressiva do número total de instituições privadas em relação às públicas (municipais, estaduais e federais) no período entre 2015-2018, fruto das políticas implementadas por todos os governos anteriores e aprofundada na gestão Temer, conforme mostra a Tabela 9.

**Tabela 9 – Evolução do número de IES, por categoria administrativa (2015-2018)**

Ano	Categoria Administrativa		
	Total	Públicas	Privada
2015	2.364	295	2.069
2016	2.407	296	2.111
2017	2.448	296	2.152
2018	2.537	299	2.238

Fontes: MEC/Inep, 2017; 2018.  
Elaborado pela autora

Valdemar Sguissardi (2008a, 2008b e 2013), resume bem as tensões em volta dos embates na política de educação superior no Brasil. O autor menciona, por exemplo, que se partimos da natureza do Estado, teremos uma tensão entre público ou privado/mercantil. Se partimos da concepção da educação superior, teremos uma tensão entre ser um direito e bem público, e/ou serviço e bem privado/mercantil, e se olharmos para a expansão da educação superior, teremos uma tensão sobre qual o modelo deve ser priorizado, pela via estatal público ou pela via privado/mercantil? E ainda, as tensões relacionadas a natureza da regulação e do controle das políticas frente à suposta eficiência e eficácia do mercado. Esses tensionamentos e a luta por um ou outro modelo de desenvolvimento da política de educação superior, formaram, ao longo das últimas décadas, um sistema complexo, em que muitos momentos a tendência do Estado foi claramente privatista, se constituindo muito mais como uma política de Estado do que de um, ou outro governo específico.

Ao mesmo tempo, o adensamento dos interesses privados na educação superior, atualmente absoluto, se dá de um lado pelo crescimento das IES privadas e de sua presença no campo da educação superior; e por outro, relativo, também no interior das IES públicas e nas suas formas de relação com a sociedade e o Estado (MINTO, 2018). Essas variadas formas de atuação fazem com que o setor privado seja bastante ativo e mobilizado, e busque, sempre que possível, anteceder-se aos fatos, expor sugestões, constituir grupos de pressão diligentes frente às arenas do Poder Público. Em conjunto ou em diferentes entidades representativas, o setor privado busca ter condições de impor uma lógica adequada aos seus interesses particulares,

expandindo as suas possibilidades de atuação em diversas arenas e possibilitando a hegemonia da iniciativa privada mercantil na educação superior brasileira.

No próximo Capítulo, será apresentado o conjunto de entidades representativas do setor privado de educação superior, que tensionaram o Estado em busca de seus interesses, apresentando o histórico de cada uma delas e suas principais estratégias de atuação frente à instancias do poder legislativo. Mas antes, apresentaremos uma breve discussão da literatura sobre os interesses organizados, o conceito de *lobbying* e as possibilidades de estudo da influência dos grupos de interesse em processos decisórios, além de discutir sobre o papel do Estado no relacionamento com os grupos da Sociedade Civil na definição das políticas públicas de educação superior.

### **3. INTERESSES ORGANIZADOS E ARENAS PRIVILEGIADAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

Este capítulo se debruça, inicialmente, sobre a discussão na literatura sobre os interesses organizados, o conceito de *lobbying* e as possibilidades de estudo da influência dos grupos de interesse em processos decisórios, além de discutir sobre o papel do Estado no relacionamento com os grupos da Sociedade Civil na definição das políticas públicas de educação superior.

Depois será apresentado o universo das principais entidades representativas do setor privado de educação superior no Brasil, suas características institucionais, suas semelhanças e diferenças na busca por satisfação de interesses específicos e os diversificados segmentos de atuação desse setor.

E por último serão apresentados os principais aspectos relacionados ao mecanismo das audiências públicas e sua importância para os interesses organizados da Sociedade Civil, dando enfoque para a CECD e para os Deputados Federais. A discussão apresentada neste capítulo buscará afirmar a relevância do sistema comissional brasileiro, analisando especificamente as estratégias desenvolvidas pelos grupos de interesse visando influenciar o processo decisório. Discutir essa dinâmica pressupõe aprofundar-se na formação da Comissão, sua história e sua dinâmica interna, contemplando o comportamento dos partidos políticos, representados pelos parlamentares eleitos, o financiamento de campanha e sua relação com grupos de interesses privados bem como apresentar a previsão constitucional da audiência pública como espaço de embate de ideias e posições antagônicas onde é possível influenciar na construção de políticas.

Estas discussões serão fundamentais para os objetivos do trabalho pois apresentam os atores que serão analisados nas audiências públicas da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, no Capítulo 5.

#### **3.1 Influência dos grupos de interesse no Estado Ampliado**

Os grupos de interesse, ou grupos de pressão são associações de indivíduos ou de organizações ou uma instituição pública ou privada que busca influenciar a política pública na direção de suas preocupações ou interesses compartilhados (THOMAS, 2004). No entanto, esses grupos organizados em torno de uma questão, ou um conjunto delas, visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, não tem interesse de assumir institucionalmente o controle da máquina governamental, utilizando-se de outras formas de atuação (SANTOS, 2011).

A atividade de pressão junto aos tomadores de decisão possui muitas possibilidades de atuação, e pode ser feita: a) no momento que antecede o estágio deliberativo, que envolve, por exemplo, a escolha dos tomadores de decisão; b) no momento deliberativo, no qual se dá a definição da agenda, a formulação de propostas, o debate e a negociação em torno dessas propostas e a tomada de decisão; e c) no momento sucessivo ao estágio deliberativo, que se expressa na regulamentação das decisões tomadas e na avaliação delas. Para Baird (2016), apesar da quantidade de possibilidades, houve desatenção na literatura brasileira no que concerne à influência de grupos organizados na construção de políticas públicas. Segundo o autor, é importante que se pesquise quais são os grupos que atuam em cada arena decisória e que se explicita como atuam politicamente, acionando essas instituições em defesa de seus interesses (BAIRD, 2016). Santos *et al.* (2017) complementa dizendo que

[...] fazer *lobbying* – defender interesses junto a membros do poder público que tomarão decisões – é um fenômeno onipresente nos sistemas democráticos (Thomas, 2004), inclusive na jovem democracia brasileira (Mancuso e Gozetto, 2011). Apesar de importante, é algo que tem sido relativamente negligenciado pela ciência política no Brasil (SANTOS *et al.*, p.7, 2017).

Uma vez que as decisões políticas, em regimes democráticos, resultam de complexos processos nos quais muitos atores interagem, os grupos que representam interesses organizados (sejam ou não econômicos) não devem ser desconsiderados, dada sua capacidade de influenciar os processos decisórios. Mas os estudos sobre a influência exercida pelos grupos de interesses organizados desafiam diversos estudiosos e encontra na literatura especializada resultados pouco convergentes uma vez que existe a dificuldade metodológica em medir e determinar a influência de qualquer grupo ou ator em um processo decisório. Mancuso (2007) assinala a dimensão desta problemática ao explicar que

[...] a afirmação de que uma decisão decorre da influência de um ator é um argumento causal. A base de todo argumento causal é o raciocínio contrafactual (King *et al.*, 1994: 76-82). Dessa forma, afirmar que a influência de um ator é a causa de uma decisão observada implica afirmar que aquela decisão não decorreu de outros fatores, e que, portanto, não teria acontecido – ou seria diferente –, caso o ator não tivesse exercido sua influência (MANCUSO, 2007, p. 123).

Considerando o desafio de mensurar influência, deve-se destacar que os dois elementos principais apontados pela literatura por meio dos quais esses grupos buscam influenciar decisões políticas são o financiamento de campanhas eleitorais e as atividades de *lobbying*.

Nesse sentido, ao se referir à ampla revisão da literatura realizada por Smith (1995), Santos (2011) destaca que

[...] nos estudos sobre financiamento de campanha, de um modo geral, o argumento é que o financiamento determina fortemente as decisões legislativas dos membros do Congresso e que isso contribui fortemente para a sobre representação de interesses especiais e a sub-representação dos interesses dos cidadãos menos organizados. Já os estudos sobre o *lobby*, focam nas atividades realizadas pelos grupos de pressão no sentido de exercer influência no comportamento do parlamentar (SANTOS, 2011, p. 51).

Além disso, os grupos de interesse necessitam ter algumas características próprias, como o tempo de especialização e o tempo de organização, além do fato de que possuem, em vários sentidos, uma gama de recursos disponíveis superiores aos da sociedade desorganizada ou de movimentos sociais pouco estruturados. Coen *et al.* (2010) apontam que a questão dos recursos logísticos e financeiros é fundamental para os grupos de interesse organizados em torno de determinadas políticas. Segundo os autores, faz parte do sistema democrático que os cidadãos exerçam influência sobre os governos, exercendo livremente seus direitos para participar de eleições, audiências públicas, discursos públicos, manifestações pacíficas e outras formas de atividade política. Mas, em sociedades capitalistas, os recursos que os participantes podem oferecer para a competição por influência política são desiguais. Portanto, a igualdade de direitos estabelecida pelo Estado não é suficiente para sustentar a igualdade de influência política em sociedades economicamente desiguais (COEN *et al.*, 2010).

Tendo em vista que os grupos de interesse do setor empresarial possuem recursos logísticos e financeiros privilegiados, Hacker e Pierson (2014) reconhecem que este grupo de atores influentes recebem acesso desproporcional ao processo de decisão. Os autores ainda argumentam que estes grupos do setor empresarial também conquistaram maior sucesso na busca por seus interesses, o que pode estar relacionado ao fato de que grupos organizados são verdadeiramente conhecedores e se preocupam profundamente com as políticas das quais a maioria dos eleitores está apenas vagamente conscientes (HACKER; PIERSON, 2014). Além disso, as características institucionais do Estado possibilitaram a ampliação do acesso e da influência desses grupos de interesse na definição de políticas públicas. Segundo Immergut (1996), a capacidade de ação política não depende apenas dos recursos dos quais os grupos de interesse possam ter, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas (o Estado) ofereçam a certos grupos e neguem a outros.

Para Shiroma e Evangelista (2014) evidencia-se o seguinte fenômeno: de um lado, a impossibilidade de discutir políticas públicas sem considerar o papel do Estado, o que o coloca

como objeto de análise; e de outro lado, a constatação de que há no exercício do governo um imbricamento de interesses, influências e participação de organizações não governamentais, empresas privadas e organismos multilaterais que constituem as redes de políticas públicas. Este entrelaçamento, corrobora com a noção de Estado em Gramsci, que entende o Estado Ampliado incorporando as instituições por meio das quais a classe dominante consegue não apenas manter a dominação, mas também obter o consenso ativo dos governados (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014).

A concepção de Estado Ampliado remete ao entendimento da unidade dialética entre Estado e Sociedade Civil, arena de relações antagônicas e disputas por hegemonia. Os intelectuais orgânicos têm a função crucial de organizar a hegemonia em todas as esferas da sociedade, da produção, da política e da cultura. A participação de organizações da Sociedade Civil nos processos de definição e execução de políticas públicas tem impacto sobre a construção da hegemonia necessária para governar se utilizando de redes sociais internacionais, regionais e nacionais. Essas redes, ou grupos, interagem crescentemente, usando estratégias e repertórios para ações similares, mobilizando quadros para ações coletivas. Elas constituem comunidades que trocam informações, participam do processo político, disseminam e validam novos discursos políticos, viabilizando novas formas de influência política (BALL, 2013).

Na luta por hegemonia, as entidades representativas de grupos privados de educação superior desempenham papel-chave na influência sobre as políticas públicas de educação superior. Os grupos e entidades corporativas da área possuem uma multiplicidade de interesses, o que sugere a existência de conflitos entre elas, porém dentro dos marcos do capitalismo. Em variadas instâncias de decisão e arenas políticas as entidades e os empresários do setor disputam espaço, estudantes, cifras, valendo-se de mecanismos de *dumping* (venda bem abaixo do seu valor visando prejudicar os concorrentes), isenções fiscais e compra de pequenos estabelecimentos. Porém, qualquer ameaça externa à proclamada ‘liberdade de ensino’ provoca rápida unidade entre elas (LEHER, 2013). Esta característica sugere que o processo de organização da representação de interesses do setor privado se manifesta de maneira diferente a depender dos interlocutores e interesses específicos. Como afirma Sampaio (1998a), “[...] na maior parte das vezes, a disjunção da representação do setor privado provocou uma sobreposição de sua própria representação” (1998a, p. 02). A autora argumenta que as várias entidades do setor privado se fragmentam para diferentes interlocutores, mas, ao final, tendem a somar esforços para influir no processo de implementação das políticas.

O campo político onde se movem os atores é complexo e ultrapassa a oposição público/privada no sentido de que cada segmento dessa oposição trabalha com vistas a

interesses próprios e particulares, que em última instância, se unem em torno de interesses mais amplos. O setor privado, por exemplo, pode ser muitos, com recortes variados:

[...] universidades e instituições isoladas, mantenedoras e mantidas, estabelecimentos laicos e confessionais, particulares e comunitários – no caso de comunitários, se laico ou confessional, e no caso de confessional, se católico ou protestante; no caso de católico, qual ordem e se protestante, qual Igreja (SAMPAIO, 1998a, p. 10).

As alianças ou rupturas entre segmentos diferentes, varia de acordo com o recorte escolhido e as diferenças institucionais desses setores, dando origem às dinâmicas de representação complexas, as quais funcionam para opor ou aproximar interesses diversos em face do interlocutor comum, o Estado, por meio de cada organização ou associação. Cada associação, sindicato ou conselho da Sociedade Civil possui características, estilo e agendas muito singulares, que as direcionam para arenas específicas, delimitando sua atuação para influir na arena decisória da educação superior.

A próxima seção sintetiza a histórias de cada uma das entidades representativas escolhidas nesta pesquisa<sup>33</sup>, apresentando seu *modos operandi* de acordo com cada espaço de atuação institucional e política, bem como suas características principais.

### **3.2 A Sociedade Civil Organizada do setor privado de educação superior**

O **Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)**, é uma das entidades representativas da educação superior mais antigas do Brasil. Ela é uma organização da sociedade civil, formada por reitores (pessoa física) de instituições públicas e privadas, sendo a única entidade que congrega reitores de universidades e centros universitários de todos os segmentos educacionais e de categorias administrativas de educação superior no país. De acordo com o sítio institucional eletrônico do CRUB, a entidade reúne, atualmente, 132 reitores de IES no Brasil<sup>34</sup>.

Segundo Sampaio (1998a), o órgão atua no campo político da educação superior com “[...] legitimidade nas instâncias federais decisórias da política para esse nível de ensino, nos meios acadêmicos e na opinião pública de um modo geral” (p. 13), e como Conselho, participa

---

33 Conforme apresentado na introdução desta dissertação, foram selecionadas todas as entidades representativas do setor privado de educação superior que participaram de pelo menos uma audiência pública na CECD durante o período analisado (1995-2018), resultando em 09 instituições.

34 Informação retirada do sítio institucional eletrônico <http://www.crub.org.br/universidades-associadas/> Acesso em 10/03/21.



de outros órgãos representativos, como por exemplo a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), a Associação Brasileira de Universidades Particulares (ANUP), a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC) e a Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM).

Sua história tem início no começo da década de 1960, quando alguns reitores se reuniram em Brasília, convocados pelo Ministério da Educação e Cultura, com o propósito de criar um conselho de universidades ou órgão similar, que atuasse para fazer uma análise dos problemas enfrentados pelas universidades naquele momento. Assim, em janeiro de 1962, o Governo Federal criou o Fórum Universitário, estabelecendo como seus membros os reitores de todas as universidades, um representante docente da União Nacional de Estudantes (UNE) e, como seu presidente, o Ministro da Educação. Todos os envolvidos na educação superior estavam representados e efetivamente interferiam na tomada de decisões relacionadas com o ensino superior. Não fosse a destituição do Presidente João Goulart e a ascensão dos militares ao poder, a UNE teria papel fundamental na reforma universitária e a representação do Fórum seria outra, mas não foi o que aconteceu.

Ao chegarem ao poder, os militares transformaram o recém-criado Fórum, provocando a desmobilização política do meio acadêmico e do próprio Ministério, criando um Fórum Nacional de Reitores e extinguindo qualquer representação estudantil (CARVALHO, 2002). Este espaço, segundo Carvalho (2002) teria sido esvaziado e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) teria sido instalado para dialogar com o Governo em 1966. Segundo a autora, existem duas versões sobre a criação do CRUB:

A primeira, dominante no meio acadêmico, atribui o seu surgimento à influência exercida por Rudolph Atcon, americano que, na década de 50 e, principalmente, de 1960, executou para o MEC várias tarefas de consultoria e assessoria. Há fortes evidências do importante papel desempenhado por ele no surgimento do CRUB, tanto na atuação como assessor da comissão de reitores que elaborou o documento de criação do órgão como na designação como seu primeiro Secretário Executivo - cargo que exerceu por dois anos. A segunda versão, que representa a posição oficial do CRUB, atribui a criação do órgão ao reconhecimento dos reitores de que somente reunidos em uma entidade livre poderiam apresentar uma contribuição efetiva ao aprimoramento do sistema universitário do País. À época do surgimento do órgão, uma parcela ainda que minoritária de reitores tinha claras pretensões inovadoras e advogava a importância de se reunirem, sem a tutela do MEC, em uma nova entidade. A movimentação desse grupo ofereceu a oportunidade para que isto

se efetivasse, mesmo que sob a influência dos ideais e esquemas de Atcon. (cf. NICOLATO<sup>35</sup>, 1986 apud CARVALHO 2002, p. 56)

Ainda no primeiro ano de existência, o CRUB recebeu a incumbência formal de executar o convênio MEC-USAID, com assessoria técnica e compondo uma aliança institucional com o Ministério da Educação e Cultura e a USAID. Além disso, o Conselho coordenou o programa de modernização administrativa das Universidades, em colaboração direta para a implementação da Reforma Universitária de 1968, revelando recursos de poder gerencial junto a sociedade política da época (CARVALHO, 2002). Isso só foi possível porque o órgão apresentava representação tanto no setor público quanto privado, tanto laico quanto confessional. Carvalho (2002) argumenta que,

[...] apesar das divergências internas, e falta de consensos dentro do órgão, caberia questionar a possibilidade efetiva da reforma universitária sem a colaboração do CRUB como órgão intermediário entre o MEC e as universidades. Este órgão surgiu com uma estrutura flexível e menos sujeito às críticas e aos protestos dos opositores do regime no meio acadêmico e no Congresso Nacional, o que permitiu a execução bem-sucedida do primeiro acordo MEC/USAID (NICOLATO, 1986 Apud CARVALHO, 2002, p 68).

Sampaio (1998a) explica que as características conciliadoras do órgão, importantes na década de 1960, fez com que a entidade tivesse uma arena complexa, que por vezes, limitou sua participação posteriormente na formulação de políticas. Segundo a autora, sua organização interna possui um colegiado dividido entre Conselho Deliberativo e o Conselho Fiscal. Cada um desses conselhos possui, em sua composição, membros natos e titulares, das cinco regiões do país, com representantes de várias instituições com interesses diversos, e por vezes antagônicos, dificultando uma posição única do Conselho. Dessa forma, é possível indicar que a configuração do CRUB apresenta “ares de hibridismo”, na medida em que impossibilita a existência de identidade e de consenso em grande parte das questões pertinentes à educação superior, possuindo efeitos imediatos sobre a forma e a eficácia de sua atuação (SAMPAIO, 1998a).

Ainda de acordo com Sampaio (1998a), o relativo equilíbrio de representação entre setores público e privado, laico e confessional, agravado pela polarização política entre algumas associações filiadas (como a ANUP) mostram-se como impeditivos para a construção de uma

---

35 NICOLATO, M.A. A caminho da lei 5.540/68: a participação de diferentes atores na definição da reforma universitária. 1986. 519f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

identidade própria do CRUB e para o desempenho do seu papel de proponente de políticas para educação superior na atualidade. Assim, é possível dizer que a atuação do CRUB no processo de formulação de políticas para a área é dispersa e tende a se limitar a considerações pontuais por seu presidente.

Um exemplo retrata esta questão: a década de 1990 foi marcada pela busca e, mesmo, luta das faculdades privadas em obter autorização do Governo Federal para transformarem-se em universidades e com isso adquirir as vantagens da autonomia universitária, conformando-a às regras de mercado e diversificando o “produto educacional” comercializado por tais instituições. Nesta situação, assim como em outras, o CRUB não assumiu uma posição, nem favorável e nem contra, diante das ações que originaram a Lei 9.192/1995<sup>36</sup> na regulação da autonomia universitária, não se engajou e nem emitiu pareceres a respeito do assunto. Para Sampaio (1998a) o CRUB se omite ou neutraliza seu colegiado em questões polêmicas, para não desagradar nenhuma das partes, o que poderá ser observado nas audiências públicas das quais participou no período analisado nesta dissertação.

Vale destacar que o CRUB tem direito a um assento no Conselho Nacional de Educação (CNE) e influência publicitária junto às esferas públicas especiais: os fóruns acadêmicos, debates e publicações das entidades de classe do meio educacional ou na imprensa. Tais condições de engajamento poderiam levar a entidade a defender ou criticar propostas e ações que dizem respeito à educação superior e tornar-se uma instância de influência nos processos de formulação das políticas públicas, mas tal possibilidade de engajamento é obstruída, pela ambiguidade desta instituição (MEKSENAS, 2002).

A dificuldade de tomar decisões colegiadas em relação a temas para os quais não existe consenso interno entre os associados, faz com que o órgão não consiga cooperar com as políticas de Governo e possua incapacidade em definir políticas enquanto grupo de interesse, pela sua consequente debilidade e inconstância diante das políticas para a área. Neste contexto, Sampaio (1998a) explica que a projeção do presidente enquanto ator político confere maior peso no seu eventual envolvimento do que sua vinculação a setores e segmentos que estão representados no órgão. O presidente acaba agindo não como representante, mas como um ator de relevância indicado para o cargo do CNE ou participando de reuniões, eventos e audiências públicas nas instâncias do poder público, cujas posições expressam as respectivas inserções e trajetórias profissionais no sistema de educação superior (SAMPAIO, 1998a). Carvalho (2011)

---

36 A Lei alterou dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários.

corroborar ao afirmar que o CRUB se expressa política e ideologicamente por meio da manifestação de seu presidente – cargo com pouca alternância de poder na entidade, privilegiando uma espécie de rodízio entre alguns membros do colegiado, levando-se em consideração o fato que há um universo limitado de pessoas em condições de assumirem a vaga de reitor. No caso das IES Federais, apenas os professores titulares podem disputá-la e, nas privadas, geralmente, o cargo é assumido pelo seu proprietário ou seu principal dirigente (CARVALHO, 2011).

O CRUB esteve presente em 09 audiências públicas da CECD em temáticas relacionadas com a avaliação, a regulação e a supervisão da educação superior (ver Apêndice A), mas foi lembrado em muitas outras reuniões como uma entidade importante de ser chamada para o debate na Casa Legislativa. Na maioria das vezes, o Conselho foi representado pelo seu Presidente, corroborando com a pesquisa realizada por Sampaio (1998a), mas esteve defendendo de forma mais categórica o setor privado nos seus discursos, apesar de lembrar da importância do investimento nas universidades públicas.

No começo da década de 1980, vários sindicatos de mantenedoras começaram a surgir com o objetivo de coordenar, dar proteção e fazer a representação legal das IES em cada Estado brasileiro. Um deles, hoje consolidado e muito atuante no Congresso Nacional, é o **Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo (SEMESP)**. Este sindicato foi fundado em 1979, e representa hoje um grupo expressivo de associados, donos de estabelecimentos do segmento privado (Centros de Educação Tecnológica, Centros Universitários, Faculdades e Universidades)<sup>37</sup>, inclusive fora do Estado de São Paulo.

O Sindicato se posiciona de forma contundente na defesa das mantenedoras de ensino, sempre ressaltando sua importância para o desenvolvimento da educação no país e lembrando que as mantenedoras são empresas e devem ser regidas pelo Código Civil Brasileiro, podendo ser consideradas, portanto, um serviço como qualquer outro. De acordo com o sítio eletrônico da instituição, seu principal objetivo é

[...] defender os interesses do ensino superior privado, formulando propostas que intentam assegurar o direito da livre iniciativa e privilegiar o desenvolvimento das instituições do setor, dando respaldo às associadas e seus mantenedores, oferecendo assessoria especializada em diversas áreas com

---

37 Alguns números do Relatório de Gestão do SEMESP 2017-2020 (2021, p. 7) dão dimensão deste órgão: foram 2.011 atendimentos da Assessoria de Financiamento; 200 atendimentos da Assessoria Educacional; 720 atendimentos da Assessoria Econômica e 2.700 atendimentos da Assessoria Jurídica para as associadas no período apresentado.

competências, conhecimentos e soluções inovadoras (SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO, c2021, p. 3).

O SEMESP acredita que a educação deve ser desenvolvida com foco no mercado de trabalho, de natureza mais prática e com cursos de curta duração, denominada tecnológica, além de incentivar a ampliação de cursos de educação à distância, sob a justificativa de que esta modalidade ajudará na ampliação do acesso à educação superior, contribuindo com as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017).

Entre as principais pautas do SEMESP, está a descentralização do MEC na avaliação e regulação da educação superior. Segundo a entidade, a educação superior é uma atividade complexa que não pode ser administrada “[...] como uma linha de montagem industrial que é definida pelo agente público” (SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017, p. 10). Além disso, o Sindicato luta por maior autonomia para o setor privado e segurança jurídica na formulação de novas políticas, em especial o cumprimento do Artigo 209 da CF/1988, sobre a livre iniciativa.

Durante o período analisado por este trabalho, o SEMESP participou de 06 audiências públicas na CECD, em temáticas relacionadas com o financiamento da educação superior e as leis relacionadas com a regulação/avaliação do setor privado de educação superior (ver Apêndice A). Em todas as audiências, o Sindicato recorreu às metas do PNE para indicar a necessidade de ampliação de vagas na rede superior, e utilizou-se do argumento de que o financiamento estudantil é um investimento necessário para a educação e não deve ser tratado como custo para o Estado brasileiro. O SEMESP também se mostrou crítico aos governos que lançaram mão de medidas provisórias ou decretos sem diálogo com o Congresso Nacional, por serem medidas monocráticas que não permitem a participação da Sociedade Civil na elaboração das propostas.

Em 1982, foi criada a **Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)**, que fez surgir uma representação em âmbito nacional para as mantenedoras privadas do país. A ABMES é uma instituição sem fins lucrativos que nasceu como resultado do crescimento acelerado do setor privado laico no âmbito da educação superior no Brasil. Ela possui apenas associados que sejam donos de estabelecimentos do segmento privado, e sua atuação no cenário político é expressiva, com cadeira no CNE e em comissões instituídas pelo

MEC, além de serem participantes assíduos das Comissões Parlamentares do Congresso Nacional.

O surgimento da Associação teve como o objetivo representar um grupo de pressão que procurava articular pontos de vista particulares na elaboração de políticas públicas e governamentais para a educação superior, de forma a assegurar os interesses dos empresários de educação superior. Segundo seu presidente (gestão 2010-2013), a ABMES surge da

[...] necessidade do segmento privado de educação superior se contrapor a um contexto de restrições que se impôs a partir dos anos de 1980. Após um período favorável e de estímulos governamentais à expansão do ensino superior privado, o setor começou a enfrentar um clima adverso. Medidas políticas e administrativas e normas legais do governo contribuíram para dificultar o desenvolvimento das instituições de ensino superior particulares. Tudo isso agravado por uma conjuntura política, econômica e social conturbada e desfavorável em virtude da escalada da inflação, da recessão, da instabilidade da economia, do esgarçamento das desigualdades e do acirramento dos conflitos sociais. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR, 2012, p. 14)

A Constituição de 1988, no que diz respeito à educação superior, carregou as marcas de sua atuação em conjunto com outras entidades do setor privado, o que se pode aferir pela delimitação da educação como campo livre para a atuação da iniciativa privada, em busca da lucratividade, em igualdade de condições com o Estado, dentre outras diretrizes (Neves, 2002, p. 187). Conforme afirma a própria entidade,

[...] a ABMES tem-se destacado, desde sua criação, pela apresentação de subsídios à elaboração de políticas para o ensino superior. Para tanto, fez-se representar na Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior, no governo José Sarney, nos processos de discussão da Constituinte e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e na elaboração dos planos de governo Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR, 2012, 15)

Cabe mencionar que Cândido Mendes<sup>38</sup>, primeiro Presidente da ABMES, tendo atuado entre 1982 até 1992, foi relator na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a qual tinha a finalidade de realizar um estudo para a futura Constituição Federal Brasileira. Ademais, ele, juntamente com os demais membros da Comissão, reivindicou que a educação superior fosse considerada um direito do setor privado durante a elaboração da Carta Magna (ASSOCIAÇÃO

---

38 Cândido Antônio José Francisco Mendes de Almeida, conhecido como Cândido Mendes, exerceu cargos e funções políticas, sendo Assessor Técnico do Presidente Jânio Quadros e um dos fundadores do Partido da Social-Democracia Brasileira. Já foi Presidente da Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior Privado (ABMES); Presidente da Associação das Mantenedoras de Ensino Superior Privado no Rio de Janeiro e Presidente do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Superior Privado no Rio de Janeiro.

BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR, 2016). Nesta década a Associação desenvolveu um intenso trabalho de construção de identidade institucional do segmento privado, organizando a defesa de seus interesses junto ao poder público e perante a Sociedade Civil (MARTINS, 2009). Duas iniciativas foram importantes neste sentido: a criação da Revista Estudos e do projeto do Instituto Brasileiro de Qualificação do Ensino Superior (Ibqes, que não prosperou).

Segundo a própria entidade, a Revista Estudos, entre 1982 e 1991, reuniu uma série de artigos e estudos sobre o papel da escola particular para além do ensino; os rumos emergentes da educação superior; a educação particular e a Constituição; o financiamento, o peso e o desempenho do setor privado do ensino superior no Brasil; a coexistência com o setor público, a política de ensino superior e a emergência do pluralismo da educação superior (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR, 2012). Já o Ibqes, responderia a uma demanda dos empresários educacionais, de fornecer uma base técnico-científica que permitisse dar suporte às suas lutas políticas. De acordo com a própria ABMES, essa experiência ajudou a definir os rumos da Associação desde então: não avaliar, mas orientar e subsidiar os processos de avaliação interna das instituições associadas, valorizando os procedimentos centrados nos Projetos Pedagógicos das IES (ABMES, 2012).

É importante ressaltar que a ABMES representa conjuntos distintos de instituições, ou seja, ela congrega as mantenedoras das IES particulares sejam elas entidades laicas ou confessionais, não importando a natureza institucional dos estabelecimentos mantidos (SAMPAIO, 1998a). Dessa forma, faz-se presente, pelos seus associados, nas principais arenas da educação superior do Brasil e é incluída em diversos outros órgãos, como a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (ABRUC), o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular e o Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB).

Sampaio (1998a) explica que a sobreposição de representações em diferentes espaços de deliberação e interesses, contribui para que a “[...] ABMES encaminhe seus pleitos a diversas arenas por meio dos filiados que representam a associação” (1998a, p. 21). A autora ressalta que a forma de atuação sempre muito próxima das mudanças que ocorrem na moldura legal que regulamenta o sistema, demonstra sua forma de atuação diferenciada das demais entidades. A ABMES procura concentrar-se nos aspectos mais pontuais da legislação que têm implicações diretas sobre a organização, funcionamento, expansão do ensino superior privado e, fundamentalmente, sobre a autonomia das mantenedoras dos estabelecimentos de ensino superior. Dessa forma, a entidade não questiona a propriedade das políticas de Governo para a

área, nem coloca em dúvida a legitimidade delas, mas aponta aspectos que, na visão da ABMES são questionáveis do ponto de vista da legalidade jurídica<sup>39</sup> com relação à realidade dos estabelecimentos privados (SAMPAIO, 1998a). Segundo exposto no documento Perspectivas do desenvolvimento da Educação Superior e a Contribuição do Setor Privado (HORTA, 2015), a ABMES atuou no campo das políticas públicas educacionais participando da elaboração da proposta de reforma universitária; da edição da Lei nº. 10.861/2010, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e das regulamentações que modificaram os instrumentos de avaliação dos cursos e das instituições (Decreto nº. 5.773/2006 e Portaria nº. 40/2007), entre outras.

A ABMES foi a entidade mais vezes convidada a participar das audiências públicas realizadas pela CECD, para debater e opinar sobre a política de educação superior, totalizando 18 participações sobre temas relacionados com o financiamento estudantil, e projetos de lei sobre regulação e avaliação da educação superior. Sua atuação junto ao Governo e aos parlamentares é irregular. Existem pontos de aproximação e afastamento em relação ao Executivo Federal e ao Legislativo, mas a defesa apresentada é feita sempre com base na legislação, em especial no Artigo 209 da CF/1988 e na LDB/1996. Para a Associação, a educação deveria ser considerada como um direito do setor privado, observado o princípio da livre iniciativa, e não como uma concessão do serviço público, uma vez que a ABMES credita os problemas da educação superior ao Poder Público, principalmente referente ao financiamento estudantil.

[...] a falta de confiança da sociedade brasileira em relação às instituições de ensino superior e, especialmente, às instituições privadas laicas; o descompasso entre a lei e a realidade, com profusão de novas normas que dificultam a consolidação de um claro entendimento das mesmas; a legislação reguladora da remuneração de prestação de serviços educacionais, estimulando a inadimplência; a presença de um sistema de ensino superior ‘alienígena’ em nosso país; a falência do amparo constitucional de financiamento da pesquisa nas instituições privadas, dificultando a constituição de grupos de excelência; o forte controle governamental, fundado em indicadores de qualidade que conflitam com a legislação vigente; a redução do poder aquisitivo da classe média, desemprego e ameaça de recessão, contribuindo para restringir a demanda pelo ensino superior; a desunião entre as instituições privadas de ensino superior; a ausência de uma clara política industrial e de serviços voltada para a expansão do emprego; e a baixa qualidade de egressos do ensino médio (ABMES Notícias apud Neves, 2002, p. 204)<sup>40</sup>

---

39 Deste ponto de vista, ilegal refere-se à norma que contraria uma lei anterior; e a inconstitucionalidade da lei que fere um princípio disciplinado pela Constituição.

40 A ABMES sempre exaltou a necessidade em se adequar o sistema de avaliação centrado na autoavaliação das instituições à realidade das instituições privadas; e definir com clareza as dimensões e os limites dos processos de



Depois da ABMES, congregando todos os segmentos do setor privado por meio das mantenedoras, surgiram outras associações da Sociedade Civil, cada qual representando um segmento do setor privado, representando as instituições do ensino superior. Assim, surgiu a Associação Nacional das Universidades Privadas (ANUP), a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), a Associação Brasileira de Educação à Distância (ABED), a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU) e a Federação Nacional das Escolas Privadas (FENEP) ilustrando a diversidade de segmentos do setor privado, com os movimentos de disjunção, fragmentação e sobreposição de interesses dentro da iniciativa privada de educação superior no Brasil.

Antes de sublinhar algumas características destas entidades, é oportuno lembrar: praticamente em todo o período republicano, até a década de 1990, as universidades privadas pertenciam a grupos religiosos, fossem católicos ou protestantes. As dificuldades legais na sua implantação e manutenção afastavam qualquer iniciativa que procurasse apenas obter lucro com esse modelo de organização para o nível superior. Somente os setores confessionais, que visavam mais a hegemonia (com a difusão de valores morais) e menos a possibilidade de ganhos financeiros, lançavam-se nesse empreendimento, restringindo o setor privado nos moldes empresariais às faculdades isoladas (SAMPAIO, 1998a).

Com a nova legislação, trazida pela década de 1990, em especial a Lei nº 9.192/1995 – que trata da questão da autonomia universitária – somada à Lei nº 2.207/1997 – que dispôs sobre a organização do sistema de educação superior em universidades e ainda instituiu a noção de Centros Universitários – contribuíram para legitimar uma outra qualidade deste nível, desvinculada da confessional: a universidade-empresa, organizada na racionalidade do capital e que lida com as noções de produtividade, quantidade, competição e lucro.

No contexto do aumento do número de universidades privadas e laicas e da criação de uma legislação que fosse favorável a elas surgiu a **Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP)**. Fundada no ano de 1989, por reitores de oito instituições de educação superior particulares, a ANUP é uma Sociedade Civil, sem fins lucrativos, que busca defender os interesses de todas as universidades, faculdades e centros universitários particulares, “[...] estabelecendo o diálogo e a colaboração com o Poder Público, a sociedade e demais entidades

---

avaliação e de regulação do ensino superior (ABMES, 2015). Essa questão é importante, pois constitui-se como um ponto de tensão entre os representantes da nova burguesia de serviços educacionais e o governo nos anos 1990 e atualmente. A ABMES defende posição contrária a qualquer avaliação externa, entendendo a atuação fiscalizadora do Estado como aquele “que se impõe pelo autoritarismo” (ABMES, 2012)

representativas” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES, [S.d] [S.1]). De acordo com o sítio institucional eletrônico, atualmente ela congrega 217 IES associadas e acredita que a educação superior é

[...] o principal caminho para o desenvolvimento de uma nação, formando profissionais, pesquisadores e especialistas qualificados. E se hoje 80% desses alunos fazem parte do segmento privado, a associação entende que as instituições particulares desempenham papel fundamental na sociedade, contribuindo para a educação do povo brasileiro e para a democratização do ensino (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES, [S.d] [S.1]).

A ANUP possui apoio institucional do CRUB, da ABRUC, da ANACEU e do SEMESP entre outras, confirmando a sobreposição de interesses entre os principais órgãos da sociedade civil de defesa do setor privado de educação superior, inclusive se revezando ou colaborando para participar de instâncias de decisão do Poder Público, como as audiências no Congresso Nacional. A entidade participou de 13 audiências públicas no período estudado, em debates relacionados com o financiamento estudantil, a avaliação e regulação da educação superior e programas como o ProUni. Sua representante mais assídua nas audiências analisadas, Elizabeth Guedes, faz questão de afirmar que o setor privado é uma máquina de ensinar muito boa, que transforma alunos ruins em alunos bons, além de comparar que o investimento no estudante da IES privada gera um incremento na economia maior do que o estudante da universidade pública.

Na metade da década de 1990, algumas universidades decidem romper definitivamente com a ANUP, procurando acentuar as diferenças existentes entre as universidades privadas e laicas com as confessionais. O conceito norteador dessa diferenciação foi o ensino comunitário e, com esse conceito ambíguo, criticar o ensino superior que visava o lucro. Tal crítica teve como objetivo fortalecer a recém-criada ABRUC (Associação Brasileira das Universidades Comunitárias). Vale mencionar que existem outras entidades que representam o setor comunitário e filantrópico, como a Associação de Escolas Superiores Católica (ABESC), entidade civil sem fins lucrativos, que congrega as instituições católicas de educação superior desde sua fundação, em 1952. A ABESC é uma entidade vinculada à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Este ator não faz parte do escopo desta pesquisa por dois motivos: primeiro por entendermos que existe uma sobreposição entre grande parte de seus membros (universidades católicas) e os da ABRUC, com atuação semelhante na defesa dos interesses das instituições confessionais; e em segundo porque a ABESC não teve nenhuma participação formal nas audiências públicas da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados

(apesar de ser mencionada nas reuniões e comparecer nas galerias das audiências como ouvinte).

A **Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC)**, se originou da Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e da Associação Nacional das Universidades Privadas (ANUP). Ela foi fundada no início de 1995 e é uma entidade civil, sem fins lucrativos, e que, atualmente, representa 68 associadas de um conjunto nacional de pouco mais de 500 instituições sem fins lucrativos, entre faculdades, centros universitários e universidades (informação obtida durante audiência pública em 25/04/2017).

Seu embrião teve início ainda durante a Constituinte brasileira, em 1989, quando representantes de instituições do segmento comunitário já não se sentiam representados pela ANUP, que até aquele momento congregava todas as IES não pertencentes ao setor público. A concepção educacional do segmento comunitário possuía demandas que se distanciavam do setor privado empresarial, e o tipo de atividades que desenvolviam para o público acadêmico assemelhava-se ao setor público sob muitos aspectos. Dessa forma, os representantes desse segmento procuraram criar uma entidade que representasse mais legitimamente os seus propósitos educacionais. Segundo afirma o primeiro presidente da ABRUC (Gilberto Luiz Moraes Selber), em entrevista para Sampaio (1998a), “[...] no princípio era uma coisa informal, mas entendia-se que havia uma necessidade de discutir questões de relevância, sem que se ficasse nessa linha do privado comercial (SAMPAIO, 1998a, p. 42).

Com o objetivo de desencadear o seu processo organizativo, o grupo das comunitárias (ainda dentro da ANUP) elaborou um manifesto firmando o compromisso de trabalharem com base nas suas peculiaridades e solicitar recursos financeiros ao poder público de forma permanente (SAMPAIO, 1998a). De acordo com Sampaio (1998a), as solicitações do novo grupo surtiram efeito no MEC, que decidiu “[...] consignar, em seu orçamento, verbas embora módicas, para o grupo das Universidades Comunitárias” (SAMPAIO, 1998a, p. 42), trazendo como novidade a rubrica especial entre as chamadas instituições não federais beneficiárias de políticas específicas do MEC (SAMPAIO, 1998a). Essa medida, trouxe a menção do termo “comunitária” na Carta Magna (Artigo 213).

Com a inserção formal e institucionalizada no texto constitucional, as universidades comunitárias constituíram, em agosto de 1991, o Fórum de Reitores das Universidades Comunitárias do Brasil e, em novembro de 1994 criaram a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias – ABRUC (fundada no ano seguinte). A própria diversificação e a heterogeneidade das instituições componentes do sistema de educação superior do país possibilitaram as bases para que o grupo das IES comunitárias buscassem o seu próprio espaço.

A partir da criação da ABRUC, as universidades filiadas não mais participaram da ANUP. Sampaio (1998a) explica que esta ruptura de identidade fica evidenciada quando se olha para a manifestação do reitor da Universidade Católica de Santos, Pe. Waldemar Valle Martins, durante a reunião do Grupo das Comunitárias na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados:

Evidentemente, apoiamos todo o trabalho das escolas estatais, oficiais, como das escolas particulares que legitimamente usam da liberdade que o regime democrático assume como bandeira; dentro do nosso País, acordados aos padrões éticos e distantes da comercialização, elas têm sua vez e muito tem feito pelo ensino em nossa terra. Mas advogamos uma forma alternativa de viver: escolas não estatais, mas públicas pelo serviço que prestam; escola particular se quiserem, mas sem privatizar interesses que serão sempre os da comunidade onde ela se insere, procurando somar forças da sociedade para o bem maior da educação, daí escola comunitária (SAMPAIO, 1998a, p. 45)

Em síntese, a estratégia de atuação da ABRUC resume-se a dois pontos: enfatizar a diferenciação institucional das universidades comunitárias em relação às demais instituições privadas, afirmando-se como representante de instituições públicas de cunho não estatal, e, ao mesmo tempo, desenvolver uma parceria estreita com o Governo Federal. Segundo seu estatuto, a Associação defende os interesses das IES que possuem:

[...] função pública não estatal, consistindo em serviço público, sem fins lucrativos e interesse coletivo, com patrimônio pertencente a uma comunidade, com aplicação integral dos resultados operacionais e subvenções na manutenção e desenvolvimento dos objetivos institucionais, sem nenhuma distribuição de dividendos, bonificações, em suas manifestações, publicações e relacionamento oficial com o governo (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS, c2018).

Apesar disso, Carvalho (2011) ressalta as parcerias estratégicas que a entidade construiu/constrói com a ABMES e a ANUP, seja nos fóruns nacionais seja em outros locais de representação, quando o assunto convém a seus interesses. Para a autora, a associação acaba

[...] encobrendo a existência de conflitos e tensões oriundos da ambiguidade das instituições que representa, assim como, da dificuldade em firmar-se no jogo político como representação dos interesses públicos não estatais (CARVALHO, 2011, p. 56).

A participação da ABRUC dentro da CECD, nas 11 audiências públicas, foi bem restrita ao seu segmento educacional, fazendo uma defesa contundente em defesa da manutenção das isenções fiscais e fomentando a criação do marco legal para o segmento das comunitárias. Segundo Sampaio (1998a), a postura da ABRUC costuma ser discreta e não existe um

documento que represente o posicionamento da ABRUC sobre a política educacional, no entanto, em entrevista à autora, o ex-presidentes da entidade (Gilberto Selber), conta que a estratégia de atuação da ABRUC se dá por meio de “[...] um *lobby* muito competente dentro do Congresso, semelhante ao encaminhamento das demandas pela ANUP, assim como por uma relação de não enfrentamento aberto junto aos órgãos federais” (SAMPAIO, 1998a, p. 52). Mas Selber ressalta que é a ANUP a associação mais competente de todas, afirmando que ela “[...] tem um *lobby* dentro do Congresso Nacional extremamente competente, e dispõe de meios para bancar os seus representantes lá dentro” (SAMPAIO, 1998, p. 52).

Outra entidade que pratica com competência pressão no Congresso Nacional a fim de favorecer seu segmento é a **Associação Brasileira de Educação à Distância (ABED)**, fundada em 1995, mesmo período em que o poder público formulava os dispositivos da LDB/1996. Neste período, estava à frente da Pasta de Educação o Ministro Paulo Renato, consultor do Banco Mundial e incentivador de políticas que privilegiavam a rede privada de ensino em detrimento da pública.

A ABED inclui instituições, empresas, universidades e pessoas interessadas em discutir e aprofundar conhecimentos em educação a distância (EAD), possuindo 14 mil associados, dos quais 60% são do universo acadêmico (informação retirada da audiência pública de 10/10/2017). Com esta finalidade, a ABED organiza congressos, seminários, reuniões científicas e cursos voltados para a sistematização e difusão do saber em EAD em âmbito nacional. A associação também possui um caráter híbrido pois congrega algumas entidades antagônicas: privadas e públicas, o Sistema Senai e Senac, as corporações das Polícias e outras instituições que utilizam a EAD em seus cursos.

Na década de 1990, a Associação montou suas trincheiras de disputa política na abertura de espaço para a educação à distância no país. Segundo Giolo (2010) a ABED costuma se apresentar como uma sociedade científica, sem fins lucrativos, que tem como finalidades promover o estudo, a pesquisa, o desenvolvimento, a promoção e a divulgação da educação a distância, mas seu foco central de ação é a política. Na Assembleia Geral da Entidade, um ano depois da sua fundação, foi aprovado o documento I Epístola de São Paulo sobre Educação a Distância (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 1996). Nessa Epístola, feita em forma de recomendações, aparece sua posição militante em termos de conquista de espaço para a EAD. Era preciso, segundo o documento, adequar a legislação educacional brasileira às características específicas do segmento à distância. O diagnóstico da legislação existente não parecia favorável. Segundo o documento, a legislação da educação brasileira além de não incentivar a EAD, criava dificuldades para sua aplicação, em geral,

submetendo a modalidade às mesmas exigências que se aplicam ao ensino presencial. Por isso, a recomendação identificava

[...] a necessidade de se criar uma boa articulação, junto às autoridades educacionais, com vistas a: a) eliminar as restrições hoje existentes em relação à educação a distância, que deve receber o mesmo tratamento dispensado ao ensino presencial; b) desenvolver programas de educação a distância em nível regional e nacional sem a obrigatoriedade de prévia autorização dos sistemas de ensino dos estados; c) assessorar o Congresso Nacional, os conselhos estaduais de Educação e o CONSED - Conselho de Secretários Estaduais de Educação, na tarefa de regulamentar a educação a distância (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 1996, p.149)

Em seguida, a Associação produziu a II Epístola de São Paulo sobre Educação a Distância (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 1998), na qual as linhas de ação dirigiam-se à regulamentação do Artigo 80 da LDB/1996 e à confecção do Plano Nacional de Educação. Dizia o documento de 1998:

A despeito da atuação cuidadosa da SEED - Secretaria de Educação a Distância do MEC, com a colaboração permanente da ABED e de outras entidades atuantes na área, procurando assessorar a regulamentação do artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que trata da educação a distância e do capítulo do Plano Nacional de Educação referente a essa área, persiste a necessidade de uma ampla campanha de esclarecimento junto às lideranças políticas, educacionais, agências financiadoras, formadores de opinião e à sociedade em geral, sobre as características da educação a distância e as vantagens de sua utilização (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 1998)

Em agosto de 2001, na Assembleia Geral da entidade, o assunto voltou à pauta. A Ata dessa Assembleia registra as intervenções de associados, reivindicando "[...] um acompanhamento maior pela ABED do aspecto legal e dos posicionamentos de autoridades públicas sobre a questão da educação a distância" (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2000). Segundo o documento, a entidade deveria se pronunciar sobre as questões legais que são encaminhadas pelos órgãos públicos e que determinam o rumo das políticas educacionais do país relacionadas à EAD, e caso necessário, a diretoria deveria realizar ações políticas e ações jurídicas frente a questões controversas relacionadas a EAD.

Giolo (2010) conta que em 2009, incrementando suas posições, a ABED publicou o livro: Educação a distância: o estado da arte, organizado pelo seu Presidente, Fredric Litto, e

pelo Vice-presidente Marcos Formiga<sup>41</sup>. Para além das informações de cunho teórico e técnico sobre a EAD, o livro é também um instrumento de combate político, como pode ser observado a seguir:

Especificamente para o Brasil, com tradição europeia na educação superior e colonização patrimonialista portuguesa, a tendência para centralização do controle e a necessidade do estabelecimento de uma legislação detalhista a ser seguida impõe uma "camisa de força", principalmente às iniciativas inovadoras. No caso da EaD, apesar dos avanços conquistados, corre-se o risco de paralisação de um processo cuja dinâmica, principalmente tecnológica, requer a máxima flexibilidade possível, deixando para os indivíduos julgarem os resultados alcançados, e uma legislação apenas direcionadora, com princípios mais gerais. (Kipnis<sup>42</sup>, 2009 apud Giolo, p. 1281, 2010)

Mas a ABED não está sozinha na luta política para conquistar espaços legais e institucionais para a modalidade de educação à distância. Para Giolo (2010) uma decisiva e importante iniciativa foi a formação, no âmbito do Congresso Nacional, de uma Frente Parlamentar<sup>43</sup>. Com efeito, em 14 de setembro de 1999, foi instituída a Frente Parlamentar de Apoio à Educação a Distância, integrando na época, 62 deputados e 2 senadores, pertencentes a 13 partidos e abrangendo 22 Estados e o Distrito Federal. Seu objetivo era debater a modalidade e “[...] estimular a ampliação de vagas nas escolas e instituições de ensino superior no Brasil, especialmente com a utilização dos meios eletrônicos como a Telemática” (FRENTE PARLAMENTAR DE APOIO A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2002).

Segundo Giolo (2010), as ações empreendidas tiveram êxito na legislação, flexibilizando o controle estatal e garantindo estruturas pouco rígidas de avaliação da modalidade à distância. A tímida regulamentação da modalidade carrega traços genéticos que lhe acusam certo grau de parentesco com as teses defendidas pela ABED e pela Frente Parlamentar (GIOLO, 2010). Fundamentalmente, foram editados os Decretos nº 2.494/1998 e nº 5.622/2005, que regulamentam artigos da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; e o Decreto nº 5.773/2006, que dispõe sobre o exercício das

---

41 Um traço peculiar da associação é a longa permanência dos seus presidentes, o que permite constatar que a baixa rotatividade do cargo. A presidência da ABED é ocupada por Fredric Michael Litto desde sua fundação, em 1995, com substituição apenas dos cargos de vice-presidência e cargos administrativos, até o ano de 2021. Marcos Formiga foi vice-presidente entre 1995-2011.

42 KIPNIS, B. Educação superior à distância no Brasil: tendências e perspectivas. In: LITTO, F.; FORMIGA, M. (Org.). Educação a distância: 1298 Educação a distância: o estado da arte. São Paulo: *Pearson Education* do Brasil, 2009. p. 209-214.

43 As Frentes Parlamentares são associações de parlamentares de vários partidos para debater sobre determinado tema de interesse da sociedade, com tempo definido (art. 15, incisos I e VIII, do RI-CD)

funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Por sua vez, em 2007, a entidade reagiu à edição do Decreto nº 6.303, que previa maior normatização para a modalidade de EAD. Em resposta ao Governo, a ABED publicou, em novembro de 2008, na pessoa de seu Presidente, Fredric Litto, um texto estruturado em 10 pontos, nos quais analisa e questiona o MEC com relação as novas normas. Em síntese, a entidade questionava os parâmetros de avaliação do MEC, afirmando ser contraproducente assumir que qualidade (no binômio ensino/aprendizagem) seja monopólio de instituições públicas. Para Litto, existem exemplos de excelência e de mediocridade em ambos os universos, no convencional ou a distância (LITTO, 2008). Essa afirmação, embora pareça relembrar uma verdade - a de que há problemas e méritos quanto à qualidade, tanto no universo público quanto no privado -, quer, no mínimo, dizer que o poder público, com suas instituições avaliadoras, regulatórias e educacionais, não tem o direito de interferir na iniciativa privada. Essa é a verdadeira tese, sempre reiterada, por todas as entidades do setor privado com relação à temática. Para a entidade, as ações do poder público, naquele momento, traduziam-se em um modelo exclusivo para a EAD no Brasil, contrário ao que a associação pregava para a modalidade a distância no Brasil. Segundo Lito (2008) “[...] associações como a ABED seriam as verdadeiras representantes da sociedade e reivindicam para esta o direito de autodeterminação”, demonstrando um discurso com radicalismo liberal não disposto a aceitar a presença do Estado como defensor e promotor do interesse público (portanto, da sociedade) e regulador da vida social (GIOLO, 2010).

Apesar de apresentar um crescimento vertiginoso, a educação à distância participou de poucas audiências públicas da CECD. Foram 06 reuniões, concentradas entre os anos 2015, 2017 e 2018, durante o marco da educação a distância e a regulação para os cursos à distância na área de saúde. Em conversa telefônica com Beatriz Roma, secretária Executiva da ABED, realizada no dia 23 de fevereiro de 2021, o diálogo com o poder público ocorre muito mais com o Ministro da Educação, CNE e executivos da pasta ministerial. Roma afirma que o enfoque da ABED deveria ser a CECD, mas afirmou que quase nunca são convidados a participar das reuniões e audiências públicas, pois, segundo ela, a posição da Associação não agrada aos parlamentares. Segundo Roma, isso ocorre, pois, a ABED é “do contra” e nem sempre é bem-vinda, então, acabam sendo chamados muito mais para os conselhos profissionais (enfermagem, assistência social) e Comissões da Seguridade Social. Por outro lado, afirmou que são frequentemente convidados pelo Poder Executivo para indicar novos membros para o CNE.



No final da década de 1990, no contexto da chegada da nova burguesia de serviços e do aumento de instituições e associações voltadas a defesa do setor privado mercantil de educação superior, foi fundada a **Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU)**<sup>44</sup>, composta inicialmente por 12 Centros Universitários, com o objetivo de

1. Defender e representar os interesses dos Centros Universitários instalados em todo o território nacional perante os três poderes, nas esferas Federal, Estadual e Municipal; 2. Consolidar o Centro Universitário como importante figura na estrutura do ensino superior brasileiro, com autonomia e liberdade de atuação; e 3. Promover atividades culturais, de quaisquer espécies, visando o aperfeiçoamento do ensino superior brasileiro (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS, c2013)

A ANACEU, nasceu em 1999, em um momento em que algumas empresas buscavam sustentar e legitimar a nova tipologia implantada na educação superior do país garantida pelo Decreto nº 2.306/1997 e reafirmada pelo Decreto n. 3.860/1997 no contexto de uma série de medidas propostas pelo então Governo FHC para proporcionar a expansão da educação superior no país, estimulando ações de incentivo ao desenvolvimento das IES privadas, como apresentamos no capítulo anterior desta dissertação.

Os Centros Universitários são classificados como IES que atendam aos seguintes requisitos: um quinto do corpo docente em regime de tempo integral e um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; esses centros podem criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes (Decreto nº 2.207; Portaria do MEC nº 639/97).

De acordo com a Associação, foi preciso lutar pelo segmento várias vezes desde que ela foi reconhecida em Lei, como por exemplo, pela derrubada do Decreto nº 4.914/2003, que pretendia extinguir os Centros Universitários, ou quando fez pressão junto ao Governo para devolver aos Centros Universitários sua autonomia assegurando o registro de diplomas com a edição do Decreto nº 5.786/2006. Além disso, garantiu a tipologia dos Centros Universitários no Projeto de Lei da Reforma Universitária. De acordo com a ANACEU,

Foram muitas as batalhas onde foi necessária a intervenção da Associação em defesa dos interesses de seus associados. A ANACEU tem buscado incessantemente a consolidação dos Centros como importante figura na estrutura do ensino superior brasileiro perante as esferas governamentais e a

---

<sup>44</sup> Conforme indicado pela entidade em 2016 (durante audiência pública), a Associação possui aproximadamente 150 centros universitários no País, representando 1,3 milhão a 1,5 milhão de alunos, além de integrarem com a ANUP, a ABMES e a ABRAFI (Associação Brasileira das Mantenedoras da Faculdades).

sociedade, com autonomia, liberdade de atuação e identidade própria (STORÓPOLI, 2007, p. 220)

Desde a criação da legislação favorável aos centros universitários, o número de instituições desse tipo só cresceu, alcançando 217 Centros Universitários privados em todo o país em 2019 (Inep/MEC, 2021). Conforme indicado no sítio institucional eletrônico da Associação, ela representa aproximadamente 150 Centros Universitários do País, totalizando entorno de 1,4 milhão de alunos (conforme relatado na audiência pública de 27/04/2017). A ANACEU possui apoio institucional da ANUP, do SEMESP e da ABMES entre outras, o que confirma a sobreposição de interesses entre os principais órgãos da sociedade civil de defesa do setor privado de educação superior. Estas entidades se revezam para participar das audiências públicas, realizando pressão junto aos Deputados e aos tomadores de decisão. A Associação também integra o rol das entidades que indicam nomes para compor o Conselho Nacional de Educação (CNE)

A ANACEU participou de 7 audiências públicas na CECD, em especial no ano de 2015, quando aconteceram modificações no programa de financiamento estudantil (FIES), mas também em audiências públicas diversas que debateram a proposta de reforma universitária, os novos indicadores de qualidade editados pelo MEC e até mesmo temas como a doutrinação política e ideológica nas escolas e faculdades do Brasil.

Em 2010, juntando-se às demais entidades representativas do setor privado de educação superior, surgiu a **Federação Nacional de Escolas Particulares (FENEP)**, uma entidade sindical, que têm por objetivo fortalecer os sindicatos estaduais de escolas privadas (nos três níveis de ensino) e criar uma federação que dê suporte nacional para as questões de interesse do setor privado. Segundo o sítio institucional eletrônico da entidade, a Federação nasceu da necessidade de criar uma instituição forte que representasse as escolas privadas em âmbito nacional uma vez que [...] há leis e deliberações que, diariamente, são criadas em todos os níveis que elevam os custos e dificultam a vida das instituições privadas de ensino (FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ESCOLAS PARTICULARES, c2021). Uma das reclamações constantes da FENEP é em relação à alteração da legislação, em especial quando feita por decretos, uma vez que diminuem a participação e influência da Sociedade Civil organizada.

Para a entidade, a regulação e as alterações constantes na legislação atrapalham o trabalho das IES para atender os estudantes que querem cursar, mas não conseguem por falta de oportunidades e entraves jurídicos e econômicos. Segundo a entidade, é preciso buscar formas de financiar o estudante de baixa renda [...] “pois quem busca a escola particular (no

nível superior), em geral, é o estudante mais carente e oriundo da escola pública” (FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ESCOLAS PARTICULARES, c2021), que chega sem condições pedagógicas e econômicas às IES. Entre as bandeiras da entidade, estão a defesa da reforma tributária e a desoneração da folha de pagamento, em especial a extinção do imposto que é pago ao Sistema S<sup>45</sup>, além de alterações no programa de financiamento estudantil e a flexibilização da regulamentação da educação superior privada.

A Federação, que em 2016 já representava 23 sindicatos em 19 Estados e mais o Distrito Federal (informação retirada da audiência pública da CECD em 24/11/2016), participou de 10 audiências públicas na CECD durante o período pesquisado, com temas variados que vão do financiamento estudantil às isenções fiscais das instituições filantrópicas, além de debaterem sobre a regulação e avaliação da educação superior privada e até sobre a proposta de lei sobre a doutrinação política e ideológica nas escolas e universidades brasileiras.

Por fim, mas não menos importante, foi criado em 2008 um fórum unindo esforços em benefício das instituições de educação superior do setor privado, chamado de **Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FERESP)**, com o objetivo principal de defender os interesses da educação superior particular, articulando, em conjunto com o Ministério da Educação (MEC) bem como com o Congresso Nacional para “[...] formular propostas que visem assegurar o direito da livre iniciativa das instituições educacionais, de maneira a privilegiar o desenvolvimento do setor” (FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR., 2016, p. 7).

Como um importante *locus* de discussão, por meio de seminários, debates e congressos do setor privado, o Fórum propõe e acompanha as propostas de políticas públicas educacionais com o intuito de adequá-las à realidade da grande diversidade do setor privado em que a educação superior brasileira está inserida. Ele faz isso acompanhando

[...] ativamente no Congresso Nacional as discussões e deliberações de interesse para o setor, apresentando propostas legislativas, indicando profissionais para as audiências públicas e seminários que são realizados tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, bem como articulando a inserção de medidas de interesse do segmento particular de ensino superior na legislação em debate e na sua aprovação, quando for o caso. (FÓRUM DAS

---

45 Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Fonte: Agência Senado. Acesso em 18/08/2021.

## ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR, 2016, p. 47)

É importante dizer que a construção do Fórum se deu por meio do fortalecimento das entidades que já se destacavam no setor, unindo-as para participar coletivamente nas decisões junto aos diversos órgãos deliberativos que propõem os projetos e leis educacionais no Estado Brasileiro, inclusive com rotatividade de participantes nas diversas arenas. O acompanhamento da entidade junto ao Congresso Nacional acontece de forma articulada para que haja condições de, efetivamente, estar orgânico dentro dos espaços públicos de decisões legislativas (BRITO, 2019), formulando políticas públicas orientadas por uma concepção própria de educação superior e trabalhando tais formulações junto aos deputados federais para que estes votem e aprovem suas escolhas, legitimando, assim, sua influência social. O documento ‘Oito anos trabalhando pela educação brasileira’, divulgado pelo FERESP em 2016, relata a forma de trabalhar da entidade, com “[...] reuniões mensais, seguidas de jantar, com a Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Superior<sup>46</sup> com o objetivo de encaminhar propostas e levar ao Congresso Nacional os anseios do setor” (FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR, 2016, p. 12).

Além da atuação concreta no âmbito legislativo o FERESP realiza, anualmente, o Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular (CBESP), com o objetivo de debater acerca dos desafios enfrentados pela educação superior privada. O evento reúne lideranças do setor educacional, como autoridades governamentais e políticas. Em cada congresso, são elaboradas “cartas propositivas” que estruturam as demandas com as expectativas e os compromissos assumidos a partir dos debates do Fórum para o ensino superior no Brasil. Estas cartas propositivas são a “ponta da lança” das ações anuais que devem orientar as atividades do Fórum. O foco do FERESP, sob essa perspectiva, é justamente a valorização e o fortalecimento do ensino superior privado-mercantil (FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR, 2016)

Para se ter uma ideia do tamanho deste fórum, atualmente, ele é composto pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior – ABMES; a Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades – ABRAFI; a Associação Nacional dos Centros Universitários – ANACEU; a Associação Nacional das Universidades Particulares – ANUP; e pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos do Ensino Superior no Estado

---

<sup>46</sup> A Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Superior reúne Deputados e Senadores claramente favoráveis a ampliação do setor privado de ensino. Ela foi criada em 15/05/2008 pelo Deputado João Matos (PMDB/SC).

de São Paulo – SEMESP (FERESP, 2016). Em 2008, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, passou a integrar o Fórum como associada participante, assim como a Federação Nacional das Escolas Particulares – FENEP, e o Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado do Rio de Janeiro – SEMERJ (FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR, 2016).

O FERESP participou de 6 reuniões dentro da CECD, atuando em temáticas variadas que vão da questão dos trotes violentos nas IES aos referenciais de qualidade na educação superior, passando pela questão do financiamento estudantil. Sua atuação, como fórum, é mais de bastidor, deixando que as entidades representativas participem das reuniões e encontros oficiais com o Poder Público.

Terminada a apresentação das principais entidades do setor privado de educação superior, cabe a reflexão de que o conjunto de entidades representativas, associações e fundações ligadas ao setor privado de educação superior vem exercendo, ao longo das últimas décadas, uma função político-organizativa com grande representatividade em torno das políticas que tangem a educação superior no Brasil. Essa função tem se expressado na definição de políticas para o setor, na sua atuação junto ao MEC e ao Congresso Nacional, induzindo à construção de uma agenda de políticas públicas para a educação superior com enfoque nos interesses dessas organizações. O objetivo da criação das entidades representativas de educação superior privada decorre de uma importante posição que elas assumem tão logo ocorram as suas criações, uma vez que, por meio de suas principais estratégias junto ao Poder Público elas exercem o papel de articuladoras na construção de uma agenda de políticas educacionais que privilegiem suas associadas. Concomitantemente, as entidades atuam na tentativa de angariar uma imagem positiva de seu sistema de educação superior, apresentando-se como mais democrática, mais eficaz, mais desenvolvida e capaz de acompanhar as transformações da sociedade global. Como afirma Gramsci (2014), para que uma classe se torne dominante e chegue ao poder, ela necessita de persuasão, ou seja, essa classe precisa convencer com suas ideias. E é justamente nesse sentido que o setor privado atua: são construídos consensos entre as entidades representativas, por meio das suas articulações, com vistas a criar condições favoráveis à expansão do setor privado-mercantil e a conquista da hegemonia no setor educacional.

### 3.3 O Poder Legislativo, o Sistema Comissional e os grupos de interesses

O Poder Legislativo no Brasil é representado pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), sendo uma instância decisiva da gestão de propostas e deliberação de projetos que influenciam diretamente a vida dos brasileiros. Na Carta Magna de 1988, o Poder Legislativo aparece como um órgão constitucional (Artigo 48 da CF/1988) que exerce as funções de elaboração/aprovação de leis e fiscalização do Estado brasileiro (suas duas funções típicas), bem como a administração e o julgamento do Estado quando necessário (funções atípicas) (MARTINS, 2014).

Entre as suas atribuições exclusivas, as principais são: controle na sustação de atos normativos do Executivo, convocação de Ministros de Estado para esclarecimentos, controle da dívida pública, implantação de Comissões Parlamentares Permanentes, Especiais e de Inquérito, convocação de especialistas em audiências públicas e discussão sobre o orçamento (SILVA, 2010). Além disso, o papel desempenhado na condução de algumas políticas públicas é decisivo uma vez que o Legislativo

[...] representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do Governo (TORRENS, 2013, p. 194)

Apesar da sua importância, uma parte considerável da literatura atribui um papel relativamente modesto ou secundário ao Poder Legislativo na definição de políticas públicas, buscando evidenciar que, em geral, é o Poder Executivo que detém o poder de agenda com relação a questões fundamentais, o que é um fato. A tese apresentada normalmente volta-se para a análise da origem das leis publicadas em determinado período, comparando as iniciativas propostas pelo presidente da República e as apresentadas por parlamentares. Também reforçam que existe uma fragilidade da ação parlamentar na mudança e no aperfeiçoamento da legislação das políticas, tendo em vista, em geral, o alto volume de projetos de iniciativa parlamentar arquivados ou, em outras palavras, o baixo índice de aproveitamento dessas proposições, isto é, de transformação em norma jurídica. Como resultado, geralmente aparecem características expressivamente favoráveis às proposições oriundas do Poder Executivo (como a edição de medidas provisórias e decretos), uma vez que

- a) o presidente da República, em face das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição Federal, detém extraordinário poder de agenda legislativa;
- b) as normas de tramitação, bem como os poderes atribuídos aos presidentes das duas Casas do Congresso Nacional e aos líderes partidários, privilegiam a

aprovação das proposições originárias do Poder Executivo e limitam a ação legislativa individual dos parlamentares (apresentação de projetos e de emendas); c) a esmagadora proporção das normas jurídicas publicadas a cada ano, oriundas de propostas do presidente da República, comprovam as duas afirmações anteriores (MARTINS, 2011, p. 19)

Mas, apesar disso, é importante lembrar que o Executivo possui pouca possibilidade de legislar sem a maioria parlamentar, o que torna o processo decisório com características institucionais interdependentes e complementares nas definições de políticas<sup>47</sup>, (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004). Trabalhos como os de Cruz (2009), por exemplo, indicam que a intervenção do legislativo no conteúdo dos textos aprovados no Congresso é expressiva. A análise da autora, concluiu que existe grande papel do legislativo se considerada a quantidade de emendas oferecidas pelos parlamentares e de substitutivos aprovados em lugar dos textos originais dos projetos encaminhados pelo Poder Executivo.

Outra trabalho nesta direção foi feito por Almeida e Moya (1997) que concluíram que o papel do legislativo na reforma do Estado (privatizações dos anos 1990) não foi nada irrelevantes, apesar da pauta ser definida pelo Poder Executivo. Pelo contrário, todo o arcabouço legal dessas políticas foi discutido e negociado no Poder Legislativo, que apresentou demandas e alterou vários artigos.

Na área de educação, a tese apresentada por Martins (2011), defendeu que há uma relevante intervenção do Poder Legislativo na definição de normas que regulam as políticas públicas educacionais, uma vez que

[...] embora quase não exerça o papel originário de sua concepção, o Congresso Nacional intervém significativamente na sua definição última, por meio dos mecanismos de emendamento e negociação. Muitas vezes o conteúdo da lei final aprovada é substancialmente distinto do projeto originalmente encaminhado (MARTINS, 2011, p. 22)

O autor concluiu que a intervenção legislativa nos projetos do Executivo demonstra que a atuação do Poder Legislativo é significativa e relevante para o aperfeiçoamento das propostas, não podendo se configurar como um poder meramente ratificador ou secundário, mesmo que o Executivo possua como prerrogativa: a) competências exclusivas, b) possibilidade de editar medidas provisórias, que têm imediata força de lei e tranca as pautas das casas do Congresso;

---

47 Uma discussão aprofundada sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo pode ser vista em: AMORIM NETO E SANTOS (2002); FIGUEIREDO E LIMONGE (1996, 2003, 2004); PEREIRA E MUELLER (2000), entre outros. Este debate não faz parte do escopo desta dissertação.

c) poder de veto; d) caráter autorizativo e não obrigatório do orçamento; e d) monitoramento da agenda legislativa e das matérias de seu interesse (MARTINS, 2011)).

Mas como se dá essa atuação dentro do Congresso Nacional? A atuação do Legislativo segue ritos estabelecidos pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (RI-CD) e o Regimento Interno do Senado Federal (RI-SF). Os Deputados Federais e os Senadores manifestam-se por meio das proposições (todas as matérias sujeitas à deliberação, ou seja, votação), entre as quais destacam-se: o Projeto de Lei (PL); o Projeto de Lei Complementar (PLC); a Proposta de Emenda Constitucional (PEC); a Medida Provisória (MP); a Indicação; e o Requerimento de informações (que são matérias que devem ser apresentadas inicialmente em Plenário). As regras e os procedimentos necessários no percurso de uma proposição dentro da Câmara dos Deputados, chamado de processo legislativo, inicia-se com a leitura da ementa da proposição, salvo no caso de matéria para deliberação urgente, cujo texto deve ser lido na íntegra. Em cada etapa deste processo, a proposição pode apresentar um *status* ou condição diferente, visto que são dados dinâmicos e que se alteram no tempo<sup>48</sup> (CERDEIRA *et al.*, 2018).

Após a leitura em Plenário, essas matérias vão para uma ou mais Comissões Parlamentares de mérito<sup>49</sup>, onde serão examinadas e receberão um parecer. Cabe às Comissões Parlamentares apreciarem as proposições, acompanhar os planos e programas governamentais e exercer a fiscalização orçamentária no âmbito de seu campo temático. A Comissão Parlamentar é um órgão técnico, regulamentado pelos regimentos internos de cada Casa, que operam “[...] de modo a promover uma distribuição das tarefas legislativas e aumentar a participação dos agentes políticos” (ZAMPIERI, 2013, p. 123). Dessa forma, cabe ao sistema comissional aprovar ou rejeitar proposições de tramitação conclusiva ou, nos demais casos, emitir pareceres técnicos que, por sua vez, são levados ao Plenário. Se aprovada pelo Senado ou pela Câmara dos Deputados, a matéria é remetida a outra Casa, na condição de órgão revisor. Caso esta o modifique, a proposição retorna à Casa de origem. No caso das proposições da Câmara dos Deputados com apreciação conclusiva, a matéria

[...] não necessita de aprovação posterior do Plenário, sendo encaminhado ao Senado Federal para revisão, ou à Presidência da República para sanção, conforme o caso. Em algumas situações, os pareceres aprovados pelas

---

48 Entre as possibilidades, a proposição pode estar: a) aprovada; b) arquivada; c) devolvida ao autor; d) perdeu a eficácia; e) pronta para pauta; f) retirada pelo autor; g) transformada em nova proposição; ou h) em tramitação.

49 Também no RICD encontram-se regulamentadas as Comissões Especiais, que devem ser constituídas com a finalidade de emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição e analisar proposições legislativas cuja matéria concerne à competência de mais de três Comissões Permanentes, devendo mais de a metade da sua composição ser de membros titulares das mesmas.



comissões relativos às matérias que seguem para o Plenário são apenas opinativos (uma vez que a decisão final compete ao Plenário), mas elas são exceções. De forma geral, as Comissões são dotadas de um poder bastante amplo, pelo menos em termos numéricos, uma vez que, não se encaixando em nenhuma das exceções, a grande maioria dos projetos de lei acabaram por se sujeitar a tal tipo de apreciação (ANDRADE E COUTINHO; 2016, p. 51)

Além disso, o poder conclusivo das Comissões, têm atuado enquanto um importante canal de deliberação legislativa, desempenhando papel cada vez mais ativo quanto a constitucionalidade dos projetos apresentados. Segundo Santos (2008)

[...] o poder de decisão das comissões funciona como um sistema de triagem, tendo posto fim à tramitação de um bom número de projetos de lei que não estavam aptos a entrar para o mundo jurídico, seja por problemas de constitucionalidade e juridicidade ou de adequação financeira ou orçamentária, seja por questões de mérito (SANTOS, 2008, p. 40).

Outra característica importante do sistema comissional brasileiro é que ele oferece caminhos para se pensar a atuação de interesses organizados junto aos tomadores de decisão, com ênfase no processo decisório legislativo. Santos e Canelo (2016), apontam que o diferencial das Comissões é a possibilidade de adquirir informação e reduzir a incerteza, valendo-se, para tal, da consulta à atores dotados de informações concernentes aos efeitos de determinada política. Estas instâncias são arenas altamente relevantes e disputadas entre os diversos grupos de interesse que atuam como incentivadores ou barrando proposições contrárias aos seus interesses, inclusive deslocando recursos para defender, no Congresso Nacional, uma agenda favorável às suas demandas (SANTOS, 2014; ARAGÃO, 1994; RESENDE, 2018).

Segundo Cesário (2016), se formam *clusters* muito bem definidos ao redor de políticas públicas específicas e organizações muito especializadas que representam um conjunto de grupos altamente especializados e distintos em assuntos específicos. Para esses grupos especializados as ações de influência e defesa de interesses possuem como momento ideal aquele em que predomina a informação. Isso porque é “[...] função básica dos grupos de pressão instruir os membros das Comissões Permanentes por meio de documentos técnicos” (ZAMPIERI, 2013, p. 135). Assim, as incertezas dos parlamentares acerca das políticas debatidas são reduzidas, sendo esse o momento no qual o sistema político se abre às informações externas. Nessa mesma direção, Anastasia e Nunes (2006) apontam que as Comissões se configuram como as principais instâncias de deliberação no Legislativo,

proporcionando, em função de sua especialização temática, ganhos informacionais aos legisladores, justamente por causa da presença de atores externos nas audiências públicas<sup>50</sup>.

Dentro de cada Comissão Parlamentar a organização dos grupos depende de vários fatores como o número de audiências públicas sobre aquele assunto, os participantes convidados, a escolha do presidente da comissão, as temáticas pautadas, o relator da matéria etc. No caso da área de educação, desde 2013 as matérias são direcionadas para a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (CECD) que pode emitir pareceres conclusivos sobre o mérito da maior parte das matérias relacionadas à essa temática. As atribuições da Comissão estão elencadas no Artigo 32º, Inciso 9º do RI-CD:

- IX - Comissão de Educação: (“Caput” do inciso com redação dada pela Resolução nº 21, de 2013)
- a) assuntos atinentes à educação em geral;
  - b) política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais;
  - c) direito da educação;
  - d) recursos humanos e financeiros para a educação; (BRASIL, 2019)

Mas nem sempre foi assim. O sistema comissional da Câmara dos Deputados é constantemente alterado, conforme destacam Andrade e Coutinho (2016), ao mencionarem que

[...] no decorrer dos mais de 190 anos de funcionamento da Câmara dos Deputados, as comissões passaram por diversas modificações: em suas atribuições, ora agrupadas, ora desmembradas; nas nomenclaturas; nas formas de atuação; e em suas áreas temáticas que, por diversas vezes, tiveram temas acrescidos, tais como minorias, informática, tecnologia, turismo, e outros abandonados, tais como colonização, catequese, civilização dos índios e negócios eclesiásticos (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 71)

Atualmente, o sistema comissional é formado por 25 Comissões Permanentes, dentre elas a de Educação, que já esteve integrada à de cultura entre outras. Martins (2014) argumenta que não há uma rigidez de caminhos, e o número de Comissões varia de acordo com as interpretações regimentais, ditadas, em última análise, pelo contexto político, podendo ser incorporadas novas Comissões para análise de mérito, ou a formação de Comissões Especiais, que substituem as de mérito. É importante dizer que a renovação anual dos integrantes e do

---

50 O trabalho empreendido por Santos e Almeida (2011) sugere que o elemento informacional presente na atividade de representação de interesses é percebido como uma estratégia dentro das Comissões. Os autores indicam que, em grande medida, o trabalho nessas arenas consiste na produção e disseminação de informação, vista como insumo indispensável ao processo de tomada de decisão. Nessa relação, o grupo de interesse e o tomador de decisão podem ganhar, uma vez que o primeiro aumenta a possibilidade de influenciar o processo decisório e o segundo, considerando a *expertise* do grupo, pode receber maiores informações.

presidente de cada Comissão é uma característica do sistema comissional, sendo definida por meio de uma ordem pré-estabelecida, de acordo com o tamanho das bancadas de cada partido ou bloco partidário (BRASIL, 2019). Cabe aos líderes partidários<sup>51</sup> a indicação dos membros de cada Comissão Permanente. Esta forma de indicação, de acordo com Andrade e Coutinho (2016), pretende ressaltar que o lugar nesses colegiados pertencem ao partido ou bloco parlamentar, reforçando que estas instancias devem obedecer a critérios temáticos e de especialização. Mas determinados atores do Processo Legislativo usam da distribuição de cargos como forma de obter trocas e ganhos políticos.

Em 2013, com a justificativa de que as temáticas de educação e cultura eram demasiado importantes e complexas, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados foi desmembrada nos termos da Resolução de Alteração nº 21/2013 alterando as competências de cada colegiado. De acordo com as notícias veiculadas naquele período, porém, o motivo teria sido o equilíbrio do coeficiente de escolha para os cargos de liderança nas diversas comissões existentes, disputados pelos partidos porque asseguram prestígio aos parlamentares, e ainda influenciam o conteúdo das futuras leis, além de acomodar todas as legendas nas diversas Comissões existentes naquele momento (COSTA, 2013).

A primeira comissão responsável por discutir temas relacionados à educação foi criada com caráter permanente na Assembleia Constituinte de 1823, com o nome de Comissão de Instrução Pública. Ao longo do tempo, área passou por transformações, teve várias nomenclaturas e se modificou, ora incorporando áreas temáticas, ora reduzindo sua abrangência, como pode ser observado na Tabela 10. Neste trabalho, serão utilizados os dados da antiga Comissão de Educação, Cultura e Desporto, de 1985 a 2004, da Comissão de Educação e Cultura, de 2004 a 2013, e da atual Comissão de Educação de 2013 a 2018. E como já foi mencionado, para fins de nomenclatura, nos referiremos sempre como Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (CECD).

---

51 Os Líderes são eleitos pelos Deputados, agrupados em representações partidárias ou blocos parlamentares. Entre as principais atribuições, eles encaminham as votações nas Comissões e no Plenário, fazendo uso da palavra em qualquer tempo da sessão. Além disso, os Líderes indicam os Deputados para compor as Comissões Técnicas e registram os candidatos para concorrer aos cargos da Mesa Diretora (BRASIL, 2019)

**Tabela 10 – Nomenclaturas da Comissão de Educação na Câmara dos Deputados**

Nomenclaturas	Ano de criação
Comissão de Instrução Pública	1.823
Comissão de Instrução e Saúde Pública	1.891
Comissão de Instrução	1.920
Comissão de Educação e Cultura	1.934
Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo	1.989
Comissão de Educação, Cultura e Desporto	1.989
Comissão de Educação e Cultura	2.004
Comissão de Educação	2.013

Fonte: Câmara dos Deputados, Comissão de Educação – Histórico (sítio institucional eletrônico)

Elaboração da autora

Dentro da CECD, assim como nas demais comissões criadas, os Deputados Federais apresentam suas proposições nas Reuniões Deliberativas Ordinárias. As proposições podem ser: um Projeto de Lei (PL), destinado a dispor sobre matéria de competência normativa da União e pertinentes às atribuições do Congresso Nacional, sujeitando-se, após aprovada, à sanção ou ao veto presidencial (BRASIL, 2019 - RICD, art. 109, I); um Projeto de Lei Complementar (PLP), uma espécie normativa de natureza infraconstitucional, resultante de PLP aprovado, por exigência constitucional expressa, pela maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo (BRASIL, 2019 - RICD, art. 109, I) e um Projeto de Decreto Legislativo (PDL), que visa regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República (BRASIL, 2019 - RICD, art. 109, II).

Os Deputados Federais ainda possuem o recurso dos Requerimentos que são uma espécie de proposição por meio da qual o parlamentar formaliza, por escrito ou verbalmente, um pedido a ser decidido pelo Plenário ou pelas Comissões (BRASIL, 2019 - RICD, Artigos. 114 a 117). Estes requerimentos também podem ser de vários tipos: envio de indicação ao poder executivo; pedido de informação a outros órgãos/instituições públicas; realização de fóruns, seminários e palestras; pedido de moção/louvor; instalação de subcomissões; solicitação de convite à Ministro de Estado e solicitação de audiências públicas para debater temas da área da Comissão. Cada solicitação de audiência pública, por exemplo, deve ser formalizada pelo(s) requerente(s), de forma a justificar sua necessidade, e elencar possíveis convidados para participarem no dia da reunião<sup>52</sup> (os demais parlamentares deliberam e podem solicitar a inclusão de outros participantes e/ou questionar a pluralidade no convite deliberado). Após

---

<sup>52</sup> Conforme apontam Andrade e Coutinho (2016, p. 165), embora o RICD estabeleça a possibilidade de realização de audiência pública a pedido de entidade da sociedade civil, não se vislumbra a possibilidade de aprovação de requerimento nesse sentido, uma vez que só deputados membros podem oferecer requerimento no âmbito da comissão. Na prática, as entidades solicitam aos parlamentares que apresentem requerimentos de autoria própria nesse sentido.

deliberação do requerimento de audiência, é criada uma agenda com as próximas datas de audiências públicas e o Presidente da Comissão encaminha os convites para os convidados aprovados.

As audiências públicas possuem grande importância pois se apresentam como o dispositivo legal que garante legitimidade ao poder público e ainda registra a participação de atores da Sociedade Civil dentro das instâncias decisórias. Elas se configuram como uma forma de participação popular e controle da administração pública, que tende a favorecer a busca de decisões políticas legítimas e transparentes para o processo decisório (PIESANTI, 2014). São durante essas reuniões, que os representantes dos grupos de interesse têm a “[...] oportunidade de ficar *face a face* com os tomadores de decisão, debater a proposição legislativa em análise e manifestar, diante deles, as suas demandas” (Mancuso, 2007a, p. 93). Inclusive, deve-se ressaltar a intensa participação de representantes de órgãos do setor público nesses eventos, por meio da convocação de Ministros de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério (BRASIL, 2019).

Diferente de outras formas de participação social, as audiências públicas, possuem caráter consultivo, pontual, presencial e coletivo; pressupõe manifestação oral dos participantes; implica em debate entre atores envolvidos; e é aberta a todos os interessados (PIESANTI, 2014). Além disso, nesses eventos, ocorre o registro de presença dos participantes e das organizações/instituições por eles representadas, configurando-se como um importante objeto para o estudo do *lobbying* e um instrumento capaz de levar aos agentes políticos novas informações, o que pode, por conseguinte, alterar o curso de decisões. O Quadro 5 apresenta o conjunto de características da audiência pública como proposta de uma definição mais completa.

#### **Quadro 5 - Características das audiências públicas das Comissões Permanentes**

<b>O que define uma audiência pública</b>
Caráter Consultivo
Caráter Informativo
Caráter Coletivo
Caráter Presencial
Caráter Público (aberta a todos os interessados) <sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> É importante lembrar que, como em qualquer sociedade de mercado, os recursos que os participantes contam para influenciar as políticas são desiguais, ou seja, a igualdade de direitos de participação não é suficiente para

Manifestação oral dos participantes
Documentada em atas e notas taquigráficas
Implica constante debate entre os atores
Contém regras específicas para seu acontecimento
Caráter que antecede à deliberação de uma proposição
Caráter Político (atores externos convidados pelos parlamentares)

Fonte: Troiano, (2017, p. 50)

Elaborado pela autora

Geralmente as audiências públicas são requisitadas durante o momento de discussão dos Projetos de Lei<sup>54</sup>, podendo ser convocadas pela Mesa Diretora (responsável pela direção dos trabalhos e dos serviços administrativos da Casa) ou por qualquer Comissão Permanente, constituindo-se na discussão social exigida para determinadas matérias que, por sua complexidade e repercussão, exijam a participação da sociedade. Entretanto, Piesanti (2014) ressalta que sua utilização deve ser feita não somente quando é determinada pela Lei, mas em outros casos em que a matéria afeta a coletividade, sob pena de inconstitucionalidade.

O andamento dos trabalhos das audiências públicas depende das regras gerais estabelecidas para seu funcionamento, tais como data e hora definida, pauta, atas de reunião, determinação de gravação em vídeo e/ou de voz dos debates, bem como regras relacionadas à condução do debate, com determinação de quais atores têm a palavra, quanto tempo de fala tem cada participante, se haverá réplicas e tréplicas, entre outras. Conforme previsão regimental, cabe ao presidente da Comissão a expedição dos convites para os convidados das audiências públicas, o que se dá após o colegiado selecionar autoridades, pessoas interessadas e especialistas a serem ouvidos (a secretaria de cada Comissão é responsável por estabelecer os contatos com os convidados). No dia do evento, são estipuladas regras a serem seguidas por todos os presentes. Andrade e Coutinho (2016) detalham o desenvolvimento dos trabalhos, explicando que

[...] cada convidado dispõe de vinte minutos para apresentar seus argumentos, sem possibilidade de apertes. É permitida a utilização de recursos multimídia, tais como apresentações por computador, fotos, filmes etc. Esse tempo pode ser prorrogado, a juízo da comissão. Após as apresentações, os deputados inscritos podem interpelar os expositores por três minutos. Porém, é vedado aos convidados fazer perguntas a qualquer dos presentes à audiência pública.

---

assegurar a igualdade de influência política em sociedades marcadas pela desigualdade econômica. Assim, o resultado esperado é que, mesmo em condições mais próximas de ampla liberdade de participação política, a influência de grupos mais fortes, organizados e com mais recursos seja maior (PRZEWORSKI, 2011).

54 Como veremos no próximo capítulo, algumas audiências públicas são solicitadas sem necessariamente estarem atreladas a algum projeto de lei específico.

São concedidos três minutos aos deputados para a réplica e aos expositores para tréplica (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 171)

De maneira mais detalhada, o RICD trata da audiência pública no Capítulo III do Título VIII, Da participação da Sociedade Civil:

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser aparteado.

§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

§ 5º Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes.

Art. 257. Não poderão ser convidados a depor em reunião de audiência pública os membros de representação diplomática estrangeira.

Art. 258. Da reunião de audiência pública lavrar-se-á ata, arquivando-se, no âmbito da Comissão, os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.

Parágrafo único. Será admitido, a qualquer tempo, o traslado de peças ou fornecimento de cópias aos interessados (BRASIL, 2019, p. 85-86)

Outro aspecto a ser considerado é que não há quórum mínimo para a abertura de uma reunião de audiência pública. Isso porque, na pauta desse tipo de evento, não constam matérias para deliberação, não sendo nem apreciada a ata de reunião anterior. Este fato pode justificar a reduzida presença de Deputados Federais em algumas das audiências públicas realizadas pela Casa (a ausência dos parlamentares nas audiências públicas da CECD foi recorrente no período analisado nesta pesquisa). Em muitas das reuniões, compareceram apenas o Presidente e o Deputado Federal que solicitou o evento. Por outro lado, é possível identificar uma variedade de entidades representativas participantes de cada uma das audiências públicas, nas galerias da Câmara dos Deputados.

Um destaque se faz necessário uma vez que “[...] os documentos gerados na audiência pública (notas taquigráficas) são arquivados na Comissão e podem ser utilizados como subsídio para a elaboração do parecer do relator” (ANDRADE; COUTINHO, 2016, p. 172). Para Santos e Almeida (2005) é neste ponto da fase comissional de tramitação das proposições que se vislumbra a importância da audiência pública em termos da influência dos interesses organizados no processo decisório. Na elaboração do parecer, o relator emenda ou altera o projeto original. Se o parecer for aprovado pela Comissão sem alterações, é enviado para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para entrada na ordem do dia. Se, por outro lado, forem sugeridas modificações, é dado um prazo para sua incorporação (Art. 57 do RICD).

Como apontou Mancuso (2007), no âmbito das Comissões, o relator é um alvo privilegiado da ação política, inclusive no processo de formulação do parecer pois é nesse momento que os grupos de interesse podem apresentar seus posicionamentos com fins a influenciar o parecer final sobre determinada matéria. Sendo assim, o relator não possui poderes formais para influenciar a Comissão, contudo, é um ator estratégico no processo decisório, pois possui função informacional, reduzindo as incertezas ao coletar e transmitir informação sobre o impacto da proposta (Santos e Almeida, 2005, p. 701).

A importância do relator foi ressaltada no trabalho apresentado por Resende (2018), elaborado em cima dos resultados de um *survey* direcionado à representantes de grupos de interesse e assessores parlamentares do setor público cadastrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados, no biênio 2011/2012<sup>55</sup>. Teve destaque a estratégia de oferecer notas ou relatórios técnicos sobre os impactos de uma determinada proposição legislativa em apreciação e a posição da entidade/órgão e fazer gestão junto ao relator tentando influir no conteúdo de determinada proposição legislativa. Ainda de acordo com a pesquisa, o posto-chave do relator foi considerado pelos entrevistados como muito relevante para o processo legislativo do sistema comissional, aparecendo como um ator central no processo de tramitação das matérias, cabendo a ele costurar acordos multipartidários para aprovação das matérias, fazer algumas concessões e aceitar sugestões, mediando os interesses e encontrando consensos.

Dentro do período analisado por esta dissertação, entre março de 1995 e janeiro de 2019, a CECD promoveu a realização de 473 audiências públicas. A série temporal analisada é marcada por considerável sazonalidade, não sendo possível a percepção de uma tendência

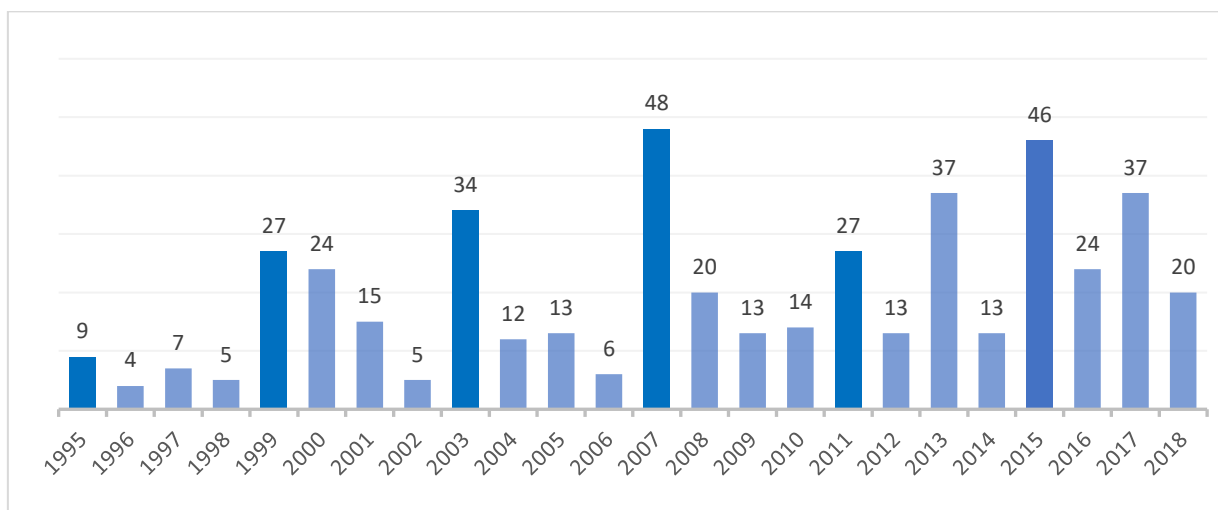
---

55 O *survey* faz parte da pesquisa intitulada: “Lobby e representação de interesses no Congresso Nacional”, realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CELUFMG), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).



muito clara. Apesar disso, é possível identificar no Gráfico 04, um aumento no número de audiências públicas realizadas no começo de cada novo mandato presidencial<sup>56</sup>, em comparação com o número registrado em outros anos legislativos, o que pode ser encarado como uma ampliação da oportunidade para a atuação dos interesses organizados no âmbito das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados a cada nova gestão do executivo.

**Gráfico 4 – Número total de audiências públicas da CECD (1995-2018)**



Fonte: Relatórios Anuais da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (1995 até 2018)  
Elaborado pela autora

Os números apresentados, são, em grande medida, relacionados ao que afirma Araújo (2009, p. 121):

[...] o crescimento de produtividade que ocorre logo após as campanhas possivelmente resulta de incentivos distintos para políticos veteranos e calouros: os primeiros buscam compensar a baixa produtividade dos anos eleitorais, enquanto os segundos procuram mostrar trabalho, apresentando, o quanto antes, propostas que agradem seus eleitores. Essa impaciência é prudente, pois assim o parlamentar terá mais tempo para acompanhar a tramitação de seus projetos e maiores chances de vê-los aprovados antes do fim do mandato.

Em oposição, ocorreu uma baixa produtividade em anos eleitorais. Resende (2018) aponta que muitos parlamentares se dirigem às suas bases, engajando-se nas campanhas eleitorais de seus aliados. E a atividade legislativa se mostra ainda mais reduzida naquelas sessões legislativas que coincidem com a ocorrência de eleições nacionais, quando muitos deputados se encontram envolvidos em suas campanhas de reeleição.

<sup>56</sup> Exceção para o ano de 2013, que teve uma quantidade maior de audiências públicas na CECD.

Outra questão levantada refere-se as consideráveis diferenças nas dinâmicas inerentes a cada Comissão, de forma que, algumas são muito mais ativas na realização de audiências públicas do que outras. Epstein e O'Halloran (1997) chamam atenção para uma medida de especialização das Comissões associada à realização de audiências públicas. A hipótese apresentada pelos autores é que Comissões que têm sob sua jurisdição questões mais complexas, seja tecnicamente ou politicamente, promoverão um maior número de audiências, as quais são um meio de coletar mais informações acerca dos assuntos em pauta. Algumas Comissões se valeram desse mecanismo com elevada frequência, ao passo que outras o fizeram de maneira menos intensa. No caso da CECD, essa frequência variou bastante. O Gráfico 04, acima, mostra que em 2007, por exemplo, aconteceram 48 audiências públicas na CECD, e em 2002, por sua vez, foram apenas 5 audiências públicas durante todo o ano legislativo.

A CECD apresentou aspectos relevantes em termos de sua composição de especialização. No que se refere a biografia de seus membros, dos 72 Deputados Federais selecionados nesta pesquisa, quase a metade (31 deles) possuem como uma das formações a carreira de professor. Tal fato sugere que parte dos partidos optaram por indicar para a Comissão de Educação, estrategicamente, membros que por sua trajetória profissional apresentaram formação correlata à educação, considerando importante a formação pedagógica/educacional como um dos requisitos para uma atuação tecnicamente qualificada na Comissão. No Apêndice B deste trabalho é possível observar a profissão de cada um dos parlamentares que participaram ativamente das audiências públicas analisadas por esse estudo<sup>57</sup>.

Além disso, existe uma alta rotatividade dos membros da CECD, reflexo da renovação da Câmara e do Senado Federal a cada legislatura, da acomodação da sigla partidária dentro das instancias do Legislativo e dos interesses do governo que, ao enviar projetos que podem ser barrados pelo posicionamento de Deputados da própria coalizão, forçando os líderes partidários à substituição de seus correligionários no interior do colegiado para que a agenda seja aprovada (PEREIRA; MUELLER, 2000). Esta dinâmica perpassa todos os parlamentares da Casa, principalmente, na escolha de cargos importantes como os da Presidência de cada Comissão, escolhidos após acordos entre Governo e oposição, em votação dentro de cada Comissão Parlamentar da Casa. Este ritual acontece todos os anos nas Comissões, durante a Reunião de

---

57 Esta dissertação selecionou a formação ou ocupação profissional dos membros integrantes da CECD que de alguma forma apresentaram requerimentos ou participaram ativamente em alguma das audiências selecionadas para o estudo, não representando a totalidade de deputados que já fizeram parte da CECD entre 1995 e 2018.

Instalação, destinada à eleição de seu Presidente e três Vice-Presidentes, convocada pelo Presidente da Casa Legislativa, de acordo com o RICD.

O papel do Presidente da Comissão Permanente, é fundamental para o andamento dos trabalhos, para a aprovação das pautas que serão debatidas (ou não serão debatidas) e para a aprovação dos convites para os participantes das audiências públicas. Como é possível observar no Quadro 06, passaram pela Presidência siglas partidárias diversas, de espectros político-ideológicos variados, mas a Comissão foi presidida, em sua maioria, por deputados de partidos alinhados ao Executivo em exercício (seja por apoio informal ou pela coligação partidária)<sup>58</sup>.

**Quadro 6 – Presidentes da CECD, entre 1995 e 2018 e a relação com o Governo Federal**

<b>Nome e partido do Presidente da CECD</b>	<b>Ano</b>	<b>Presidente do Brasil</b>	<b>Relação com o governo</b>
Severiano Alves (PDT)	1995	FHC	Oposição
Moacyr Andrade (PPB)	1996	FHC	Coligação
Severiano Alves (PDT)	1997	FHC	Oposição
José Jorge (PFL)	1998	FHC	Coligação
Maria Elvira (PMDB)	1999	FHC	Apoio informal
Pedro Wilson (PT)	2000	FHC	Oposição
Walfrido Mares Guia (PTB)	2001	FHC	Coligação
Esther Grossi (PT)	2002	Lula	Governo
Gastão Vieira (PMDB)	2003	Lula	Oposição
Carlos Abicalil (PT)	2004	Lula	Governo
Paulo Delgado (PT)	2005	Lula	Governo
Neyde Aparecida (PT)	2006	Lula	Governo
Gastão Vieira (PMDB)	2007	Lula	Coligação
João Matos (PMDB)	2008	Lula	Coligação
Maria do Rosário (PT)	2009	Lula	Governo
Angelo Vanhoni (PT)	2010	Dilma	Governo
Fátima (PT)	2011	Dilma	Governo
Newton Lima (PT)	2012	Dilma	Governo
Gabriel Chalita (PMDB)	2013	Dilma	Coligação
Glauber Braga (PSB)	2014	Dilma	Coligação

58 Nas eleições presidenciais de 1995, o partido de FHC, PSDB, recebeu apoio formal do PFL e do PTB. Durante a campanha de reeleição, o PSDB foi apoiado por uma coligação de partidos de centro-direita, com o PFL, PPB e PTB, contando com o apoio informal da maior parte dos membros do então PMDB. Na eleição que elegeram Lula (PT), em 2002, o partido fez coligação com o PL, PCdoB, PMN, PCB, e recebeu apoio informal em alguns estados do PMDB, por partidários não satisfeitos com o apoio formal do partido ao candidato José Serra. No segundo turno, a coligação de Lula cresceu, sendo composta pelas siglas: PL, PCdoB, PPS, PDT, PTB, PSB, PGT, PSC, PTC, PV, PMN, PHS e PCB. Na reeleição de 2006, o governo Lula fez coligação com as siglas: PRB e PCdoB, e apoio informal do PL e do PSB. Dilma Rousseff, eleita pelo PT em 2010, com a coligação: PMDB, PDT, PCdoB, PSB, PR, PRB, PSC, PTC e PTN. Na reeleição, fez coligação com os partidos: PMDB, PSD, PP, PR, PDT, PRB, PROS, PCdoB. Michel Temer, que assumiu a presidência após o impeachment de Dilma, compôs com as siglas: PP, PSDB, PSD, DEM, PRB, PPS, PV, PSB, PTB e PR. Enquanto as siglas do PT, PDT, PSB, PCdoB, PSOL e REDE se posicionaram como oposição ao Governo.

Saraiva Felipe (PMDB)	2015	Dilma	Coligação
Arnaldo Faria de Sá (PTB)	2016	Temer	Coligação
Caio Narcio (PSDB)	2017	Temer	Coligação
Danilo Cabral (PSB)	2018	Temer	Coligação

Fonte: Relatórios de Atividade da Comissão de Educação dos anos 2013; 2014; 2015; 2016; 2017 e 2018. Elaboração própria.

O *survey* apresentado por Resende (2018), destaca a importância do presidente como posto chave para os grupos de interesse e para o andamento da Comissão, juntamente com o posto do relator de cada projeto. O autor explica que o contato direto com os parlamentares é o trabalho considerado, do ponto de vista estratégico para os grupos de interesse, como o mais relevante da atividade de pressão no Poder Legislativo. Os dados do estudo feito por Resende (2018) indicam ainda que os grupos de interesse percebem a importância de se estabelecer contatos diretos com os legisladores e, mais do que isso, com legisladores específicos e decisivos no processo legislativo, como os relatores e o presidente do colegiado de interesse, apontando, mais uma vez para a importância das Comissões, percebidas como arenas essenciais para que grupos de interesse desenvolvam ações de influência.

Por outro lado, a importância dos demais parlamentares da comissão é reduzida uma vez que a participação nas audiências públicas não é obrigatória. Como veremos no Capítulo 4, muitas reuniões foram abertas apenas com o presidente da Comissão, o requerente da audiência e algum parlamentar que tenha algum interesse específico na temática em discussão. Aparentemente, isso indicaria um esvaziamento dessas reuniões e, conseqüentemente, a ausência de qualquer relevância em participar de uma audiência pública, uma vez que o ideal seria falar diretamente com quem vai tomar a decisão e votar. Todavia, há outros aspectos a serem considerados, sobretudo no que se refere à importância desses eventos para os representantes de interesses organizados, como já mencionado, mas também pelo fato de que o deputado estar ausente não implica ausência de sua assessoria, peça apontada como fundamental na relação que se estabelece entre grupos de interesse e parlamentares (RESENDE, 2018).

Durante uma audiência pública sobre referenciais de educação superior, realizada em 22/11/2018, o deputado Celso Jacob (MDB/RJ) explicou para os convidados que a ausência dos deputados não significa que o debate não será acompanhado por eles. Segundo ele, as audiências públicas são disponibilizadas para o público tanto quanto para os deputados. Dessa forma,

[...] os Parlamentares pegam todas as audiências e vão ver, de acordo com o que eles se interessam em ouvir ou se especializar. Então, às vezes, quando os

senhores não veem Deputados aqui, pensam: *"Ah! Mas não há um Deputado aqui!"* Mas nós estamos atentos. Por exemplo, quando eu não participo de uma audiência, pego essa audiência e a assisto, com calma, em outro horário, ou a minha equipe técnica do meu gabinete a vê. Então, nós estamos sempre atentos. Notas taquigráficas, CECD, 22/11/2018.

O fato é que a presença nas audiências públicas, do ponto de vista individual, envolve um alto custo de oportunidade para os parlamentares, cujas agendas costumam estar cheias de compromissos mais prementes como, por exemplo, contatos com suas bases eleitorais. Além disso, mesmo superado o custo de oportunidade, resta ainda “[...] o custo (ou esforço) de se aprender as informações disponibilizadas através da audiência pública” (SANTOS E ALMEIDA, 2005, p. 699). Além disso, conforme apontam os próprios parlamentares da CECD, muitas audiências públicas acontecem ao mesmo tempo, fazendo com que eles tenham que se revezar em mais de uma Comissão para acompanhar os debates, além do fato de ocorrerem, em sua maioria, às quintas-feiras, dia em que o Congresso Nacional já está esvaziado. Outro apontamento recorrente dos parlamentares da CECD está relacionado à pressão na condução das audiências públicas, em geral por parte do Presidente, em encaminhar e controlar muito bem o tempo de cada depoente e parlamentar por causa da Ordem do Dia (quando todas as outras atividades são suspensas para que os Deputados se dirijam ao Plenário da Casa), acelerando as discussões e não dando tempo de todos se pronunciarem.

Outro aspecto interessante sobre a dinâmica dos Deputados, é a possível instrumentalização do mecanismo de audiência pública, utilizado, muitas vezes, para postergar o processo legislativo (VIEIRA, 2009). Não há nenhuma regra prevista para tal, entretanto, é comum que, havendo uma audiência pública agendada sobre determinada matéria, essa não seja votada pela Comissão. Parlamentares podem, ainda, convocar uma audiência pública visando legitimar um processo cuja decisão já fora tomada e se utilizar eleitoralmente desse tipo de reunião, convidando grupos com os quais possui ou deseja estabelecer vínculos. Também o grupo de interesse pode se valer da estratégia de retardar o processo legislativo, procurando conseguir a realização de mais audiências públicas. Mesmo diante de um ambiente desfavorável, esse mecanismo pode assegurar uma redução na velocidade de tramitação da matéria, permitindo algum grau de debate (VIEIRA, 2009). Dessa forma, se a tramitação de uma proposição tem ocorrido em concordância aos interesses do grupo, deve-se evitar uma audiência pública, a qual pode trazer novas questões e informações à arena legislativa, acarretando a alteração de resultados. Por outro lado, se o andamento de uma proposição é desfavorável ao grupo, pedir que um deputado apresente um requerimento de audiência pública

pode ser uma estratégia interessante, o que torna mais complexo o processo decisório e atrasa a votação (idem, 2009).

É preciso, ainda, destacar que as audiências públicas podem permitir ao parlamentar ter um melhor acesso ao Executivo Federal, já que existe um elevado número de participações de órgãos do Poder Executivo, os quais possuem informações privilegiadas relativas às consequências de políticas públicas. Santos e Almeida (2005), destacam o potencial das audiências públicas enquanto mecanismo de coleta de informação alternativa à do governo sobre as consequências de determinadas políticas. Segundo os autores, os parlamentares se valem das audiências públicas para acessarem informações do governo, assim como os grupos de interesse. Como será apresentado no Capítulo seguinte, o número de participações contabilizadas pelo Ministério da Educação e secretarias da Pasta foi elevado, indicando que, para além da expressiva correspondência entre o portfólio ministerial e o sistema de Comissões, há, no âmbito das audiências públicas, como é de se esperar, uma correspondência entre a jurisdição comissional e o escopo de atuação dos órgãos do setor público, com destaque para a estrutura ministerial (INÁCIO; REZENDE, 2015).

Inácio e Rezende (2015), explicam que a expansão do sistema de Comissões do Congresso Nacional, que se tornou mais especializado, ampliou a possibilidade de monitoramento parlamentar dos Ministérios. O convite para representantes das Pastas para a participação em audiências públicas pode ser visualizado, portanto, como uma forma de exercício desse monitoramento, possibilitando ao deputado membro de Comissão acessar com maior facilidade informações do Executivo. Diante desse resultado, a audiência pública pode ser pensada como um importante mecanismo pelo qual o Legislativo exerce sua função fiscalizadora, que também está estritamente relacionada à necessidade de informações sobre inúmeros aspectos das ações do Governo. Esta indicação, aponta para a importância do Poder Legislativo, uma vez que os ministérios e demais órgãos de Estado “[...] não mobilizariam recursos humanos e não canalizariam energia para o parlamento se aquela arena não tivesse alguma relevância no processo decisório” (SANTOS, 2014, p. 28). A elevada presença de órgãos do setor público nas audiências públicas cria também uma oportunidade para os representantes de interesses organizados da sociedade ali presentes, os quais conseguem estabelecer uma interlocução com representantes desses órgãos cujo acesso direto não é simples.

Apesar de estar fora do propósito e do recorte desta pesquisa de mestrado, cabe mencionar o financiamento de campanha ressaltando, brevemente, a questão dos recursos advindos de empresas do setor privado de educação para alguns dos parlamentares da CECD.

Afinal, ao fazer uma doação para um candidato ou partido, o doador influencia inevitavelmente o processo eleitoral e estabelece uma relação com o candidato financiado. É importante reconhecer esses dois fatos, independentemente da intensidade dessa influência ou das implicações normativas para a eleição e a representação. Candidatos com mais recursos conseguem alavancar as suas campanhas, aumentando as suas chances de sucesso eleitoral. Dessa forma, ao apoiar um dos competidores, os financiadores influenciam indiretamente o resultado eleitoral. Logo, podem influenciar nas posições apresentadas pelos Deputados nas audiências públicas.

Além disso, é preciso lembrar que as empresas fazem doações com base nos assuntos que as interessam, dirigindo suas atenções para a jurisdição de determinada comissão e para candidatos que, se eleitos, tornem-se membros da referida comissão. Resende (2016) explica que o mecanismo sugerido é que setores econômicos financiam deputados que vão, por conseguinte, ocupar cargos no âmbito das comissões e interferir na dinâmica dessas arenas<sup>59</sup>, criando condições para permitir ou restringir o acesso de determinados grupos às audiências públicas; pressionar para o andamento ou não dos projetos e reservar locais de destaque nas reuniões e audiências solicitadas.

Não menos importante é atentar-se para o fato de que existe a possibilidade de que Deputados locados na CECD possam também ser donos ou acionistas de IES, o que na prática, faz com que os parlamentares legislem em nome do interesse público no Congresso colhendo dividendos privados nos próprios negócios ou favoreçam políticas para determinados setores e/ou empresas.

Ao analisar o sítio institucional eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>60</sup>, foi possível cruzar algumas informações relacionadas à prestação de contas eleitorais dos Deputados Federais mais assíduos na CECD. Manualmente, encontramos alguns achados interessantes de doadores representantes do setor privado de educação superior (pessoa física e jurídica) que doaram quantias significativas para os candidatos da Casa Legislativa entre 1995 e 2018.

---

59 Mesmo diante da expectativa de que o dinheiro explique, em parte, a composição das comissões permanentes, deve-se deixar claro que outros fatores são determinantes. Um deles é a regra da proporcionalidade partidária na composição dessas arenas, cuja previsão encontra-se no RICD.

60 Todas as informações relacionadas à prestação de conta dos candidatos foram retiradas do sítio institucional eletrônico <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/> entre os meses de abril/maio de 2021.

Na pesquisa realizada, um dos Deputados Federais mais favorecidos chama-se Átila Lira (PSDB/PI), integrante da CECD por mais de 12 anos. Ao longo de vários mandatos, o parlamentares recebeu as seguintes doações de campanha:

- Entre 2006 e 2010, recebeu a doação de mais de 50 mil reais da Associação Teresinense de Ensino S/C LTDA (da qual o parlamentar é Presidente);
- Em 2010, recebeu uma doação no valor de 20 mil reais da entidade SEMESP/ABAMES, órgão representativo dos interesses do segmento da educação particular do Estado da Bahia;
- Em 2010 recebeu uma doação no valor de 20 mil reais da Faculdade Pitágoras de Montes Claros LTDA (pertencente à gigante privada Kroton);
- Em 2010 recebeu 10 mil reais em doação de Antonio Carbonari Netto<sup>61</sup> (Fundador, CEO e um dos principais acionistas da Anhanguera Educacional, uma *holding* de 18 IES privadas do Estado de São Paulo, e uma das maiores instituições do país);
- Na campanha reeleição em 2014, recebeu 200 mil reais do Sistema Pitágoras de Educação e Sociedade LTDA, outra gigante do ensino superior privado, e;
- Em sua declaração de bens para a candidatura em 2018, apresentou um Crédito na Empresa Anhanguera Educacional Participações.

Antonio Carbonari Netto, financiou outros parlamentares da CECD, com valores entre 10 e 20 mil reais: na campanha de 2006 financiou Severiano Alves (PDT/BA), Presidente da CECD em 1995 e 1997; em 2006 financiou a campanha de Gastão Vieira (PMDB-MA), Presidente da CECD em 2007 e Paulo Renato Costa Souza (PSDB-SP), influente nas políticas educacionais e ex-ministro da Educação do Governo FHC. Na campanha de 2010, financiou o então Deputado Federal Gabriel Chalita (PMDB/SP), Presidente da CECD em 2013, que também recebeu doação de campanha de Joao Carlos Di Genio Barbosa, um empresário brasileiro que fundou e dirige um dos maiores grupos de educação privada do Brasil, o Grupo Objetivo, no valor de 95 mil reais.

Outros Presidentes da CECD foram agraciados com doações vindas do setor privado de educação superior, como os Deputados Federais: Ângelo Vanhoni (PT/PR), que recebeu a doação de João Carlos Di Gênio Barbosa (Grupo Objetivo), no valor de 100 mil reais em 2010, mesmo ano em que se tornou Presidente da Comissão de Educação e Caio Narcio (PSDB/MG),

---

<sup>61</sup> A maioria dos políticos financiados por ele atua em comissões que têm poder de acelerar projetos de lei de interesse do ensino privado. Antonio Carbonari Netto é um grande empresário no mundo da educação privada no Brasil, atuando na diretoria e conselhos de diversas entidades importantes, como a ABMES e o SEMESP entre outras. Ele também é membro do Conselho de Administração do Grupo Ser Educacional, um dos maiores grupos privados de educação superior do mundo, e foi membro da Câmara de Educação Superior (CNE) entre 2016-2019. Este personagem aparecerá em muitas audiências públicas da educação, cada hora representando uma entidade do setor.



que recebeu doação do Grupo Anhanguera, no valor de 160 mil reais, em 2014 e se tornou Presidente em 2017.

Velho defensor do ensino privado e muito atuante dentro da CECD, o então Deputado Federal Izalci Lucas (PSDB/DF) recebeu diversas doações advindas de IES regionais da área de educação privada dos três níveis de ensino. Na campanha de 2010, recebeu doações do:

- Centro de Ensino Maurício Sales de Mello no valor de 10 mil reais;
- Centro Unificado do Distrito Federal no valor de 25 mil reais;
- Centro Oeste de Educação LDTA no valor de 10 mil reais;
- Jaime Martins Zveiter, ex-presidente do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal (Sinepe), no valor de 10 mil.

Na campanha de reeleição, em 2014, o Deputado Izalci recebeu doações da União de Faculdades do Amapá LTDA, no valor de 100 mil reais; da empresa Sociedade Padrão de Educação Superior LTDA, no valor de 50 mil reais; e das gigantes *Devry Educacional* do Brasil S/A e Rede Internacional de Universidades *Laureate* LTDA, no valor de 50 mil reais cada. O Deputado Federal Izalci ainda consta como sócio de uma instituição de ensino, em Brasília e já foi Presidente do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino de Brasília em 1995-1998, apesar de alegar ter se afastado dos negócios ao entrar para a política.

Por fim, cabe mencionar o Deputado Alex Canziani (PTB/PR), Presidente da Frente Parlamentar de Educação da Câmara dos Deputados (criada em 02/06/2011) e vice-presidente da CECD, em 2013. O parlamentar foi financiado na campanha de 2010 pela Administradora Educacional Novo Ateneu S/S LTDA (FUNADESP) no valor de 35 mil reais e pelo Centro de Ensino Superior de Ibiporã, no valor de 10 mil reais, além de receber uma doação de 145 mil reais de Cixares Libero Vargas, um dos sócios fundadores do Grupo Positivo, um dos maiores grupos de educação privada do ensino básico do país.

#### **4. GRUPOS DE INTERESSES PRIVADOS DURANTE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA CECD ENTRE 1995 e 2018**

Os capítulos anteriores apresentaram as relações público-privadas existentes nas políticas educacionais para a educação superior, a importância do Poder Legislativo brasileiro suas instancias deliberativas, especialmente as Comissões Parlamentares e as audiências públicas, e pontuou sobre os processos de influência e *lobbying* exercido por grupos de interesse com vistas a buscar favorecer seus interesses.

O objetivo deste Capítulo é analisar a participação das 09 entidades representativas do setor privado de educação superior (apresentadas no Capítulo 3 desta dissertação), durante as 39 audiências públicas promovidas pela CECD, entre 1995 e 2018 (50<sup>a</sup> a 55<sup>a</sup> Legislaturas), selecionadas com base na presença de pelo menos uma dessas entidades na mesa de debate. Como será possível observar, as audiências selecionadas apresentaram debates sobre projetos de lei diversos, medidas provisórias, leis complementares ou até mesmo discussões temáticas sem vínculo com algum projeto específico.

De acordo com a metodologia apresentada no início deste trabalho, foram analisadas as notas taquigráficas<sup>62</sup> de cada uma das audiências públicas da amostra (ver Apêndice A) com base em critérios previamente estabelecidos a partir da natureza da matéria, do perfil e composição social das entidades representativas por meio dos seus representantes (explorada no Capítulo 3), da posição da CECD em cada audiência e na participação dos parlamentares (em especial o relator, o presidente e o proponente), e no conteúdo do discurso dos convidados. Junto a esses critérios, serão somados outros fatores explicativos, como o trâmite das políticas em curso. Para melhor entendimento, as audiências públicas selecionadas foram reunidas em grandes temáticas, independente do ano de sua realização, de forma a apresentar um panorama do posicionamento dos representantes de cada entidade representativa do setor privado de educação superior participante com relação aos temas propostos. São eles:

- Avaliação, regulação e autonomia universitária
- Financiamento
- Comunitárias e filantrópicas
- Educação à distância
- Capital estrangeiro e fusões
- ProUni
- Propostas da sociedade civil

---

<sup>62</sup> Algumas audiências não possuem as notas taquigráficas disponibilizadas. Nestes casos, a análise foi feita com base nos áudios das audiências públicas. Em duas reuniões, até mesmo os áudios estavam com problemas, dificultando o trabalho de análise.

Nas próximas seções, a pesquisa analisa cada uma das audiências públicas realizadas com o objetivo de identificar a possível influência exercida pelo representante do setor privado de educação superior sobre os temas debatidos, levando em consideração a fala dos convidados e a decisão final da matéria (se ela foi aprovada, rejeitada, arquivada, vetada ou retirada pelo autor), visando testar a hipótese da pesquisa.

#### 4.1 Avaliação, regulação e autonomia universitária

Os temas da avaliação, regulação e autonomia universitária estão juntos pois integram uma temática comum, qual seja, a estrutura legal e a qualidade do ensino superior brasileiro, além do fato de que esses temas se entrelaçam nos debates realizados pelos convidados ao longo das 11 audiências públicas analisadas no período entre 1995 e 2018. A Tabela 11 apresenta cada uma das audiências públicas analisadas nesta subseção e na sequência será apresentada a descrição do que aconteceu em cada uma dessas reuniões em detalhes.

**Tabela 11 – Audiências públicas de avaliação, regulação e autonomia universitária, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (1996-2016)**

Ano	Política debatida em audiência pública	O que o requerente da AP propõe:	Entidade
1996	Projeto de Lei nº 1.262/1995	Alterar a Medida Provisória nº 1.159/1995	CRUB
1999	Projeto de Lei nº 4.155/1998 (Legislativo) Projeto de Lei nº 4.173/1998 (Executivo)	Avançar no entendimento e na prática da autonomia universitária, dentro do PNE	CRUB
1999	Projeto de Lei nº 4.155/1998 (Legislativo) Projeto de Lei nº 4.173/1998 (Executivo)	Avançar no entendimento e na prática da autonomia universitária, dentro do PNE	ABRUC
2001	Lei nº 9.131/1995	Debate sobre a Avaliação Institucional nas Universidades Brasileiras e Consequências do Exame Nacional de Cursos para as instituições de ensino superior	CRUB
2007	Projeto de Lei nº 999/2007, apensado ao Projeto de Lei nº 650/2007	Debater com profundidade esse tema de grande interesse para a população, dada a importância que tem a formação dos profissionais que exercem a medicina	CRUB; SEMESP; ANUP; ABMES
2009	Projeto de Lei nº 4.212/2004	Ouvir autoridades representativas dos sistemas de ensino, da união e da sociedade civil organizada com relação à proposta da Reforma Universitária apresentada	ANUP; ABMES; SEMESP; CRUB; ANACEU
2010	Projeto de Decreto Legislativo nº 2.403/2010	Discutir o PDL da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que estabelece um mecanismo de credenciamento definitivo de cursos de graduação do Mercosul	FERESP
2012	Projeto de Lei nº 4.372/2012 (Executivo)	Debater a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior	FENEP; ABMES

2013	Projeto de Lei nº 7.200/2006 (Executivo)	Debater a autonomia Universitária e os marcos regulatórios do ensino superior, frente à atual situação de paralisação dos debates da Reforma Universitária	ABRUC; ABMES; CRUB
2015	Lei nº 10.861/2004 (Executivo)	Debater os Indicadores de Avaliação e Qualidade da Educação Superior	ANACEU; CRUB; ABMES; FENEP
2016	Projeto de Lei Complementar nº 413/2014	Debater a criação do Sistema Nacional de Educação	ANUP; FENEP

Fonte: Relatórios Anuais da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (1996 até 2016)  
Elaborado pela autora.

Em 26 de outubro de 1995, o Governo editou a Medida Provisória nº 1.159, que alterava dispositivos da Lei nº 4.024/1961 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), criando o Exame Nacional de Cursos (conhecido como Provão)<sup>63</sup> juntamente com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE). Em geral, os parlamentares criticam a utilização de MPs pois consideram que o debate com a sociedade fica prejudicado e a participação dos Deputados e Senadores fica reduzida. Em 24 de novembro do mesmo ano, após votação favorável no Congresso Nacional, a MP foi convertida na Lei nº 9.131/1995, com críticas da sociedade e dos Deputados Federais que não concordavam com o modo com que a matéria havia sido tratada pelo Poder Executivo.

Em 1996, o Deputado Ricardo Gomyde (PSB/PR), de oposição ao Governo, solicitou uma audiência pública para discutir o Projeto de Lei nº 1.262/1995 do Deputado Antonio Sérgio Carneiro (PDT/BA), também de oposição, que pretendia extinguir a MP apresentada pelo Governo um ano antes, argumentando que

[...] os artigos da Lei nº 9.131/1995 pecam por dois vícios de origem: o autoritarismo e o casuísmo. Autoritária, por ter sido originária de uma Medida Provisória, e casuístico, por infiltrar no texto que trata da criação do Conselho Nacional de Educação, que é uma iniciativa necessária posto que foi extinto o antigo Conselho Federal de Educação, o oportunista estabelecimento do exame final. Notas Taquigráficas, CECD, 07/11/1996.

A audiência pública ocorreu no dia 07/11/1996, e no início da reunião o Deputado Ricardo Gomyde (PSB/PR) reclamou da ausência do Ministro da Educação que havia sido convidado e não compareceu. O parlamentar afirmou que foi uma medida arbitrária por parte do Governo, e que a lei debatida tem oposição de toda a comunidade acadêmica, da sociedade

---

63 O Exame Nacional de Cursos (Provão) era um exame que tinha como função avaliar os cursos de graduação da Educação Superior do Brasil. Ele possuiu oito edições que foram realizadas anualmente pelo MEC/Inep entre os anos de 1996 e 2003.

e dos reitores, que discordam da forma de avaliação via Provão imposta pelo Governo Federal. A audiência foi realizada com a presença dos seguintes convidados:

- Professora Clélia Brandão Alvarenga Craveiros, Reitora da Universidade Católica de Goiás, representando o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB);
- Professor João Todorov, representando a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES);
- Estudante Orlando Silva Júnior, Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE);
- Professora Maria Cristina de Moraes, Presidente do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES).

A professora Clélia Brandão Alvarenga Craveiros, representando o Presidente do CRUB, foi enfática ao afirmar que o que está em jogo é a concepção de avaliação, questionando não apenas o instrumento

[...], mas o que está por trás desse instrumento, que tem uma concepção de avaliação com a qual o CRUB não concorda porque reduz a visão que se tem de ensino, principalmente no momento que se exige a formação de pesquisadores, investigadores e empreendedores. Notas Taquigráficas da Audiência pública da CECD, 07/11/1996

Segundo a professora, o MEC passa por dificuldades para apresentar um projeto orgânico de educação, não só para o ensino superior, mas para a educação de modo geral, reflexo da forma como as questões são levantadas, de forma pontual, e às vezes, extremamente inadequadas como a questão da avaliação, afirmou. A percepção da professora foi acompanhada pelos demais convidados, que mesmo representando entidades do setor público, concordaram com a fala da professora e ainda ressaltaram que a MP apresentada pelo Governo aprofunda um projeto de universidade com menos autonomia.

Maria Cristina de Moraes, representante da ANDES, foi bastante crítica ao afirmar que o Governo “[...] não atende aos interesses da sociedade brasileira, mas do capital internacional e dos organismos financeiros internacionais”. Segundo ela, a proposta para a universidade está determinada pelo Banco Mundial, do qual o Ministro da Educação Paulo Renato era consultor, privilegiando universidades particulares em detrimento das públicas. Ela afirmou que o Executivo não tem capacidade de enfrentar o *cartel* das particulares, que só cresce, e que “[...] é preciso diferenciar os supermercados da educação das IES particulares que têm compromisso com a educação”. Ela se colocou contra o Provão e à forma como a educação superior está sendo avaliada pelo Governo Federal.

O deputado Antonio Sérgio Carneiro (PDT/BA), autor do PL que pretendia extinguir a Lei do Executivo, lembrou que o Governo Itamar Franco tentou instituir, por MP (reeditada

quatro vezes), o CNE no final do seu mandato e não conseguiu. Segundo o deputado, o governo FHC “pegou carona” na medida e adicionou o Provão. O deputado contou que

[...] o desconformo dos parlamentares era tamanho, em função do relator ter adicionado o parecer favorável, que essa MP não pôde ser votada, uma vez que os parlamentares ou a rejeitavam ou a aprovaram por inteiro. Não se podia rejeitar o Provão porque se estaria rejeitando também o Conselho Nacional de Educação. E esse constrangimento fez com que essa MP fosse reeditada mais de dez vezes! Até que numa manhã, o rolo compressor do governo rasgou o regimento da Casa, abriu uma sessão sem número regimental de parlamentares, senadores e deputados, indeferiu todas as questões de ordem levantadas pelos partidos presentes na sessão e, numa atitude truculenta, impediu a verificação de quórum aprovando a medida de forma autoritária. Notas Taquigráficas, CECD, 07/11/1996.

Nas considerações finais, a professora Clélia Brandão Alvarenga Craveiros do CRUB enfatizou mais uma vez a importância de uma avaliação institucional das universidades lembrando que esse tipo de avaliação já é feito pela maioria das universidades brasileiras, em um processo já implantado e que permite às universidades trabalharem a partir dos seus projetos pedagógicos e acadêmicos. A professora disse que o Provão é um constrangimento político, pedagógico e que acima de tudo, fere a construção da cidadania, reafirmando sua posição favorável à extinção da Lei. Segundo ela, “[...] as universidades não têm medo da avaliação, mas as universidades dizem não ao constrangimento”.

Esta audiência não contou com o contraditório, todos os presentes estavam descontentes com o governo e com a MP aprovada às pressas. O auditório não estava cheio, mas contou com a participação do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública, que lamentou que os deputados não estivessem ali defendendo o PL para extinguir o Provão e a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil, que se disseram preocupados com a ausência de mais deputados em uma discussão tão importante para a autonomia das universidades.

Independente do descontentamento apresentado pela Sociedade Civil e pelos Deputados presentes na Comissão de Educação, a Lei permaneceu vigente e o PL apresentado na reunião foi posteriormente rejeitado após parecer contrário no mérito pelo Deputado governista Alexandre Santos (PSDB/RJ). Após publicação do parecer pela rejeição, o PL nº 1.262/1995, que pretendia extinguir a medida apresentada pelo Executivo foi arquivada em fevereiro de 1999 pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, configurando que neste caso não houve influência do CRUB nem dos demais participantes da audiência pública.

Em 2001, o tema do Provão retornou à CECD, por iniciativa do Deputado Gilmar Machado (PT/MG), de oposição, que requisitou uma audiência pública para debater sobre a Avaliação Institucional nas Universidades Brasileiras e as consequências do Exame Nacional de Cursos (Provão), agora com a presença do MEC. Esta reunião aconteceu em 15/05/2001 e foi composta pelos seguintes convidados:

- José Carlos Almeida da Silva, Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB);
- Tancredo Maia Filho, Diretor de Avaliação do Ensino Superior do Ministério da Educação;
- Rogério Carvalho Dos Santos, Membro da Equipe Técnica da Comissão interinstitucional de Avaliação do Ensino Médico (CINAEM<sup>64</sup>);
- Professor José Dias Sobrinho, da Faculdade de Educação da UNICAMP;
- João Caldeira Brant, Representante do Fórum Nacional de Executivas e Federações de Curso (FENEX);
- Christian Lindeberg, Diretor de Políticas Educacionais da União Nacional dos Estudantes (UNE).

Nesta reunião, o CRUB, representado pelo professor José Carlos Almeida da Silva procurou novamente mostrar que a concepção de avaliação do Governo não é a mesma que a do Conselho de Reitores. O Professor afirmou não querer entrar em confronto com o MEC, aceitando a utilização do Provão como meio de avaliação, mas não sem deixar sugestões. O professor disse que o Conselho vem realizando ações relacionadas à avaliação desde a criação da LDB/1996, buscando tornar-se uma instância promotora de avaliação, com um sistema de autorregulação, em que as instituições e associações universitárias, com o Poder Público ou isoladamente, realizam avaliações institucionais, como forma de prestar contas à sociedade e promover melhorias. Segundo Silva, este tipo de avaliação é mais abrangente e completa do que a avaliação de cursos feita pelo Provão.

Rogério Carvalho dos Santos, do CINAEM expos que é necessário tornar os processos de avaliação promotores de mudança, na perspectiva de construção da autonomia das IES de acordo com a necessidade do País e não com a realidade do mercado imposta por variáveis que não a necessidade estratégica do país de desenvolvimento social. A fala foi corroborada pelo professor José Dias Sobrinho, que argumentou que o sistema de avaliação do Governo, fez com que a responsabilidade social da universidade, conceito que dizia respeito aos compromissos que a universidade tem com a sociedade, fossem reduzidos à prestação contábil, e a respeito

---

<sup>64</sup> CINAEM é um colegiado que reúne 11 entidades representativas dos professores universitários, da profissão médica, e de estudantes de medicina do país.

daquilo que supostamente as IES estão fazendo em termos de eficiência. Por meio disso, afirmou Sobrinho, se estabeleceram os *rankings* e o controle do Estado sobre o sistema universitário. Para o professor, o Governo vê o sistema de educação superior basicamente como um sistema de ensino para formação de profissionais, e não como um sistema de educação.

João Caldeira Brant, Representante do FENEX, falou em defesa do setor público, ressaltando a dificuldade de falar em avaliação e *rankeamento* sem a ampliação do investimento nas instituições estatais. Segundo Brant, os recursos alocados não são suficientes para o desenvolvimento da universidade pública e o Governo optou por fazer a ampliação da educação superior através do setor privado aumentando a oferta de vagas de forma descontrolada e sem qualidade com ajuda do CNE.

O Deputado Ivan Valente (PSOL/SP), de oposição ao governo, lamentou a ausência do Ministro da Educação, e elogiou a mesa da audiência pública ser tão qualificada para o debate. O parlamentar afirmou que

[...] o debate hoje serve para nos dizer que existem milhares de elementos contra esse Provão. No entanto, ele está aí, de pé, porque temos uma ditadura da informação e uma política de *marketing* articulada pelo MEC junto a mídia que passa para todos nós que isso é o possível e necessário. Notas Taquigráficas, CECD, 15/05/2001.

Tancredo Maia Filho, Diretor de Avaliação do Ensino Superior/MEC tentou rebater as críticas, afirmando que o Provão é muito mais do que os conceitos A, B ou C. Ele afirmou que o conjunto de informações colocadas à disposição dos dirigentes e dos coordenadores para promoverem as ações decorrentes para a correção de rumos das suas instituições é de fundamental importância e que as informações coletadas não possuem caráter punitivo.

Os argumentos dos convidados, todos contrários ao Exame Nacional de Cursos, não fomentaram mudanças, permanecendo a mesma política no MEC sem influência das entidades representativas e/ou dos deputados até o final do mandato do Presidente Fernando Henrique. Em 2004, no Governo Lula, o Provão foi finalmente substituído pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que é utilizado até os dias de hoje.

Um dos argumentos contrários à utilização do Provão é sobre a questão da autonomia, que segundo o setor público e privado de educação superior pode ficar prejudicada com os parâmetros utilizados pelo Exame. Por motivos diferentes, ambos os setores reconhecem a importância da autonomia para o desenvolvimento das IES no Brasil.

Durante o Governo FHC, a sociedade cobrou que o Poder Executivo e Legislativo criasse o Plano Nacional de Educação (PNE), previsto na LDB/1996. Houve muita pressão



social<sup>65</sup> até que fosse apresentado o PL nº 4.155/1998, advindo da Sociedade Civil organizada e coordenado pelo então Deputado Federal Ivan Valente, vinculado, à época, ao Partido dos Trabalhadores (PT). A proposição foi subscrita por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados.

Com a ação do Poder Legislativo, o Poder Executivo também desengavetou seu Plano (guardado desde a LDB/1996), encaminhando-o para a Câmara dos Deputados, sob PL nº 4.173/1998. Para debater alguns aspectos do Plano, o Deputado Nelson Marchezan<sup>66</sup> (PSBD/RS), governista e relator da matéria, requisitou várias audiências temáticas, entre as quais, duas sobre a questão da autonomia universitária, que ocorreram nos dias 02 e 09/06/1999<sup>67</sup>. O parlamentar justificou o requerimento dizendo querer avançar no entendimento e na prática da autonomia pelas IES públicas e privadas. Estiveram presentes em 02/06/1999:

- Reitor José Carlos Almeida da Silva, Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB);
- Prof. Francisco César de Sá Barreto, Reitor da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG;
- Dr. Abílio Baeta Neves, Presidente da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (CAPES).

O Reitor José Carlos Almeida da Silva, Presidente do CRUB, iniciou sua fala ressaltando que a história da entidade se mistura com a pauta da autonomia universitária. Ele disse que o grupo de reitores foi criado por causa desta questão, sendo assim, qualquer discussão sobre esse tema, precisa escutar o CRUB, afirmou. Segundo o Reitor, a inclusão da autonomia universitária na CF/1988 não resolveu o problema e ainda estrangulou diversas IES pelo Brasil. Ele cobrou dos deputados o debate sobre a PEC 370/1996, que prevê a regulamentação da autonomia universitária (a proposta está parada na Casa legislativa), afirmando que ela traria avanços nesta questão e disponibilizou um documento do Conselho sobre a regulamentação da autonomia universitária.

---

65 A proposta de um Plano Nacional da Educação foi elaborada por atores dos movimentos de defesa de educação pública e outros segmentos da Sociedade Civil organizada, que teve seu texto aprovado na II Conferência Nacional de Educação.

66 O deputado Nelson Marchezan é conhecido por apoiar a iniciativa privada, e acredita que o problema do acesso será resolvido com a ampliação dos mecanismos de financiamento, por meio de empréstimos possíveis de serem reembolsados. Segundo ele, se não forem adotadas medidas de grande cobertura e real significado social para atender aos mais carentes, a educação superior prosseguirá no processo de exclusão de talentos. Áudio da Audiência Pública, Diários da Câmara dos Deputados, 02/06/1999

67 A análise destas duas audiências públicas ficou comprometida uma vez que não existem notas taquigráficas destas reuniões. Em solicitação ao corpo técnico da Câmara dos Deputados, foi disponibilizado os áudios das reuniões, que contêm falhas e interrupções durante as falas dos participantes.

O deputado Nilson Pinto (PSDB/PA), governista, afirmou que é preciso tornar o Artigo 207 da CF/1988 (que trata da autonomia universitária) mais prático. Para o parlamentar houve retrocesso com a CF/1988, que garantiu a autônoma acadêmica, mas não a financeira. Para o parlamentar, antes de debater a autonomia, deveriam debater a desigualdade de recursos e financiamento da educação superior pública e privada. Outros deputados presentes seguiram esse entendimento, apoiando a alteração sobre a autonomia financeira das IES públicas.

Em resposta aos presentes, o Reitor José Carlos Almeida da Silva mostrou-se contrário a autonomia financeira e disse preocupar-se com outras questões que entravam o funcionamento da universidade, como o setor de recursos humanos e a ampliação do financiamento da educação superior, que anda muito lentamente. Para ele essas questões precisam ser discutidas juntamente com a questão da autonomia universitária. Nesta audiência, o CRUB defendeu o setor público e a manutenção da autonomia acadêmica.

O professor Francisco César de Sá Barreto e o doutor Abílio Baeta Neves, Presidente da CAPES, seguiram o entendimento do CRUB sobre a necessidade de discutir a autonomia em conjunto com a questão da ampliação do financiamento da educação pública, mostrando-se contrários a autonomia financeira citada pelos Deputados. Os parlamentares prometeram continuar o debate, o que foi feito no dia 09/06/1999, com a presença dos seguintes convidados:

- Rodolfo Pinto da Luz<sup>68</sup> - Presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES);
- Renato de Oliveira, Presidente da Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES);
- Léia Souza Oliveira, Coordenadora-Geral da Federação de Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA);
- Guy Capdeville, Reitor da Universidade Católica de Brasília, representando o Presidente da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC);
- Abílio Baeta Neves, Representante do Ministério da Educação (MEC)

Guy Capdeville, representando o Presidente da ABRUC teve o mesmo posicionamento que o CRUB e a CAPES na audiência passada, dizendo que a “[...] questão do financiamento está no bojo da questão da autonomia”, e acrescentou que quem mais precisa de financiamento são as comunitárias. Para ele, existe uma demanda crescente pelo ensino superior há alguns

---

<sup>68</sup> Rodolfo Joaquim Pinto da Luz, exerceu diversos cargos no MEC cabendo destacar Ministro da Educação Interino em 1993, e sua atuação na Secretaria de Educação Superior (SESu). Foi Coordenador Nacional da Comissão Nacional de Autonomia Universitária em 1994 e foi presidente do CRUB nos anos de 1987 a 1988.

anos que impacta o sistema. É preciso implementar novas medidas para atender a todos, principalmente com mais financiamento da educação superior.

O ANDES não falou sobre a pauta da autonomia, mas aproveitou a audiência pública para rechaçar o Provão, e pedir a inclusão do sistema privado no PNE. Já o MEC, ressaltou que pretende ampliar a autonomia universitária, sobretudo do sistema federal, mas, para tanto necessita de uma base de financiamento para a manutenção das atividades que não onere as finanças das instituições, garantindo recursos e uma nova matriz para o financiamento das universidades públicas.

A audiência pública continuou com temas diversos e discursos sobre o funcionalismo público dos docentes, o financiamento das instituições federais, a avaliação das IES públicas e privadas entre outros. Esta característica acontece em audiências públicas como temas mais abrangentes. Além disso, apesar dos deputados dizerem muitas vezes que a casa estava cheia, a audiência foi comprometida pelo tempo regimental (abertura da Ordem do Dia). Durante as conclusões, muitos deputados reclamaram que gostariam de fazer perguntas para a Mesa, o que não foi possível.

O PNE, que havia motivado os requerimentos, foi sancionado em 9 de janeiro de 2001, pela Lei nº 10.172. Tal documento, criado a cada dez anos, traça diretrizes e metas para a educação em nosso país, com o intuito de que estas sejam cumpridas até o fim desse prazo (2001-2010). A pauta da autonomia universitária encontra-se presente no Plano por meio de diretrizes e metas que asseguram a autonomia estabelecida pela Carta Magna: autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Foram incluídas as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, extensão. Neste caso, apesar do debate ser curto e pouco promissor, a autonomia universitária foi assegurada no PNE da forma como as entidades privadas desejavam.

Relacionada com a regulação do ensino superior, no Governo Lula abriu-se um debate sobre a proliferação das Faculdades de Medicina, a implantação de residência médica e o exame de ordem para médicos, resultando em um requerimento de audiências pública solicitado pelos Deputados Ribamar Alves (PSB/MA), Severiano Alves (PDT/BA) - aliados do Governo - e Átila Lira (PSDB/PI), oposição ao Governo. Este requerimento baseou-se no PL nº 999/2007, do deputado Marcos Medrado (PDT/BA), apensado ao PL nº 650/2007, do deputado Ribamar Alves (PSB/MA), que estabelece a realização de exame de admissão para o exercício profissional da Medicina.

O relator da matéria foi o deputado Átila Lira (PSDB/PI), que propôs, juntamente com os demais deputados, a audiência pública com o objetivo de debater sobre a formação dos

profissionais que exercem a medicina junto à sociedade. A reunião aconteceu em 23/08/2007, com os seguintes convidados:

- Geraldo Luis Moreira Guedes, Coordenador do Fórum dos Conselhos Federais de Saúde;
- Antonio Carbonari Netto, Vice-Presidente da Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas (ABRAFI);
- Júlio César da Silva, representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB);
- Ana Estela Haddad, diretora do departamento de gestão de Educação na Saúde (Deges);
- Cláudio Mendonça Braga, Coordenador-Geral da Regulação da Educação Superior do MEC;
- Arthur Roquete de Macedo, representante do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos do Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP);
- Luc Wechx, Diretor-tesoureiro da Associação Médica Brasileira;
- Abib Salim Cury, Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- José Lúcio Martins Machado, representante da Associação Brasileira das Mantenedoras de ensino superior (ABMES);
- Roberto Luis D'Avila, Vice-presidente do Conselho Federal de Medicina.

O Presidente da CECD, Deputado Gastão Vieira (PMDB/MA) informou que os deputados da comissão estavam preocupados com relação ao assunto e afirmou que a tramitação do PL estava acontecendo de forma muito rápida (com tramitação de urgência no Plenário da Casa). Segundo ele, houve uma negociação para que a matéria fosse melhor debatida antes que o relator apresentasse o parecer final. Segundo o parlamentar, a audiência pública tinha importância fundamental para que chegassem a um consenso na CECD para influenciar no plenário (a matéria já estava pautada para o plenário da Casa, portanto, não seria submetida à votação na Comissão de Educação). A estratégia do Presidente da CECD era conseguir mais tempo para formar uma ideia geral de forma a buscar influenciar a decisão final do Plenário. Segundo ele, o que os deputados estavam fazendo era “[...] um pouco antirregimental, mas muito democrático.

O relator, Deputado Átila Lira (PSDB/PI), disse que o PL apresentado pretendia restringir a expansão dos cursos de medicina no Brasil e audiência seria importante para incorporar ideias ao relatório, no sentido de ter o melhor projeto de regulação para toda a área de saúde no que diz respeito à autorização e a um sistema de credenciamento de cursos.

Geraldo Luis Moreira Guedes, Coordenador do Fórum dos Conselhos Federais de Saúde, e favorável ao PL disse que aconteceu um crescimento significativo e indiscriminado no número de IES nos últimos 10 anos, e que durante todo esse período, o Fórum sempre esteve

atento à questão da qualidade dos futuros profissionais da saúde. Para a entidade, a legislação em vigor nesse período não foi suficiente, daí a importância do PL apresentado. De acordo com ele, o PL deveria ter sido apresentado antes, uma vez que está sendo colocado no mercado de trabalho um número que, em muitas das profissões da área de saúde, aumentou em cinco vezes. Para Guedes, o PL pode garantir a qualidade na formação dos profissionais, não só na autorização, mas também no reconhecimento e na revalidação do reconhecimento, com regras claras, vetando a abertura de cursos, e, principalmente, fechando cursos que estão funcionando sem a devida qualidade, afirmou.

Em seguida, falou o vice-presidente da ABRAFI, o empresário Antonio Carbonari Netto, contrário ao PL (o empresário ainda aparecerá várias vezes nas audiências da CECD, representando grupos privados diversos da área de educação). Para Carbonari Netto, a preocupação do antecessor tem duas vertentes: a primeira da legalidade e a segunda do corporativismo. Carbonari lembrou que a LDB/1996 já trouxe o MEC como representante legal da União para a formulação, avaliação de política nacional e zelo pela qualidade de ensino, e que a qualidade possui indicadores pré-estabelecidos pela Lei nº 9.131, onde a Câmara de Educação Superior do CNE é o órgão encarregado de credenciar, autorizar e habilitar os cursos que o MEC delibera. Da forma como está, diz o convidado, o PL está usurpando competências que uma Lei maior já dispôs. Para o convidado, a qualidade “[...] não é aquilo que eu, que possuo um cargo já estabelecido, acho. Não é aquilo que um ou outro grupo querem. Fosse assim, teríamos algumas ditaduras de colegiado ou o fascismo de volta”. Carbonari Netto criticou ainda que o PL queira fixar a demanda de cursos por lei, e afirmou que é falsa a tese de que exista uma proliferação de faculdades no Brasil, uma vez que a expansão possui critérios claros que são seguidas pelas IES. Ele finalizou sua participação alertando que outros conselhos como os de Administração e o Conselho de Farmácia já estão com projetos análogos e “[...] ao proliferar a doação dessas atribuições aos Conselhos, não será mais necessário o MEC”.

Júlio César da Silva, representante do CRUB, concordou com Carbonari Netto, afirmando que é preciso reconhecer o relevante papel da iniciativa privada, que assumiu a responsabilidade de atender a uma população numerosa em um território que tem dimensões continentais, ressaltando a “impossibilidade de o Governo Federal assumir essa tarefa sem essa participação e colaboração das IES particulares”. Segundo Silva, o MEC dispõe de todos os instrumentos legais, notadamente a Lei do Sinaes, para avaliar a qualidade das instituições. Segundo o convidado, a proibição de novos cursos, ou a limitação do número de vagas, interferiria nas atribuições do MEC e na própria necessidade da população, que poderia ser identificada a partir da autonomia das universidades para criarem cursos a partir da demanda.

Silva, do Conselho ainda lembrou os demais participantes que na área da medicina e em outras áreas da saúde, o próprio Decreto nº 5.773/2006 já trouxe alguns aspectos de maior rigidez ao processo quando exige para a autorização e reconhecimento de cursos da área da saúde, a manifestação do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e afirmou que os atos autorizativos não se esgotam e não dão carta branca para os cursos atuarem. Segundo ele, a avaliação e a supervisão têm de estar casadas com esse processo, o que o MEC e o CNE têm buscado fazer conjuntamente.

Arthur Roquete de Macedo, representante do SEMESP concordou com a ABRAFI e o CRUB, indicando que o PL é “restrito e restritivo”. Segundo Macedo, as emendas apresentadas pelos deputados ajudam a melhorar o PL, mas seria importante avaliar três questões que estão relacionadas: o processo de autorização e reconhecimento de cursos, a fiscalização do exercício profissional e um programa de Governo para fixar o médico nas regiões mais remotas. Ele explicou que o reconhecimento é alçada do MEC e tem havido um progresso muito grande dos mecanismos de avaliação na atuação do Inep. Para ele, as regras para a abertura de um novo curso de medicina são adequadas e têm sido seguidas pelas IES, e na gestão do Ministro Fernando Haddad ocorreram aprimoramentos importantes nesse sentido, afirmou. O que falta, na visão do SEMESP, é um exame na área médica que dê a licença para praticar a medicina na conclusão e depois de formado. Neste sentido, a sugestão da entidade é que deve haver um processo de revalidação periódica. Para o Sindicato, está havendo um “cerceamento do crescimento de centros que têm alta qualidade”, principalmente no interior do país. Para ele não é verdade que esteja ocorrendo uma saturação de cursos, e a extinção da possibilidade da criação de um curso em qualquer área, por determinado período, faz uma reserva de mercado para os maus cursos existentes. Segundo ele, é preciso deixar que o mercado se regule.

Para Abib Salim Cury, Presidente da ANUP, é preciso dar tempo para o MEC, pois a Pasta já mudou o Provão, criou o Sinaes e a Conaes<sup>69</sup>; essas iniciativas estão sendo implementadas devagar e com o apoio da iniciativa privada, que faz questão de ser avaliada com o maior rigor possível, pois uma escola ruim, não é bom para o setor como um todo. Segundo Cury, o setor privado possui qualidade e quer ser avaliado com rigor, mas dentro das normas já existentes pelo MEC, colocando contrário ao PL apresentado na CECD.

José Lúcio Martins Machado, representando a ABMES, elogiou a efetividade dos processos de avaliação feita pelo Sinaes e concordou com Cury de que é preciso dar tempo ao

---

69 A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) é um órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861/2004.

MEC/Inep para organizar e aplicar a avaliação para autorização e reconhecimento dos cursos de renovação e reconhecimento para cursos mais antigos, anteriormente avaliados pela Secretaria de Educação Superior (Sesu). Para Machado, é evidente que existem escolas médicas formando profissionais despreparados para a realidade do mundo de trabalho. Portanto, é necessário um maior rigor na avaliação e na creditação das escolas médicas em geral, novas e antigas, com coragem política para decidir o que fazer com as escolas avaliadas com conceito ruim no processo de avaliação do Sinaes. Mas disse não haver qualquer evidência científica de que os novos cursos criados na última década são de pior qualidade do que os cursos criados há 30 anos ou evidência que mostre que os cursos privados criados nos últimos anos são mais ou menos orientados com interesses mercantilistas se comparados com instituições privadas de 30 anos atrás. Como sugestão, a ABMES cobrou políticas consistentes que induzam a interiorização de médicos na direção de um concreto plano de carreira, cargos e salários, no âmbito do SUS.

O deputado Severiano Alves (PDT/BA), que solicitou a audiência pública, disse que sua motivação foi exatamente pelo fato dele ser contra a proibição de novos cursos. Na sua opinião, é um retrocesso o Brasil frear o crescimento das IES pelo fato, que não foi comprovado, da saturação do mercado. Ele discordou que a abertura foi feita de forma indiscriminada e recordou que a reforma universitária não foi feita ainda e que por esse motivo, o Governo, por meio do Congresso, procurou endurecer mais a legislação, não só da expansão como da qualidade. O parlamentar lembrou os colegas que o PL já esteve na Comissão em 1995/1996 e que foi arquivado, mas agora retornou com uma celeridade atípica. O deputado concordou com a posição da ABRAFI de que o MEC já possui as atribuições relacionadas com a qualidade e a legalidade do processo de aprovação de cursos, e a avaliação de. O deputado Lobbe Neto (PSDB/SP) também discordou do PL dizendo que o assunto precisa ser debatido no projeto maior já em curso da reforma universitária.

A audiência foi encerrada de forma apressada pelo início da Ordem do Dia no Plenário. Das entidades representativas do setor privado, todas foram contrárias ao PL apresentado, restando às entidades da área da saúde fazerem pressão para a aprovação da matéria. Os deputados, em sua maioria, também foram contrários à restrição e se posicionaram favoráveis à avaliação já exercida pelo MEC. A pressão das entidades do setor privado pela extinção do PL foi forte e, ao que parece, teve resultados, uma vez que o relator indicou posição desfavorável a restrição de abertura de cursos, e incluiu o exame de avaliação de conhecimentos técnicos, de caráter obrigatório, a ser aplicado a bacharéis recém-formados (demanda da ABMES), mas o PL foi arquivado. Posteriormente chegou a ser desarquivado e encontra-se

atualmente na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados.

Como bem colocaram os parlamentares na audiência pública anterior, uma das grandes pautas do Governo Lula era o Projeto da Reforma Universitária, apresentada pelo Executivo por meio do PL nº 7.200, em 2006. A proposta recebeu 368 emendas, a maioria vindas de partidos historicamente vinculados aos interesses mercantis e privatistas (PSDB, PP, PFL etc.), tratando, em sua maioria, de aspectos relacionados com os interesses do setor privado (com ou sem fins lucrativos), pois visavam promover alterações nas diretrizes regulatórias, de flexibilização, desburocratização e simplificação de várias normatizações propostas inicialmente pelo Governo.

Em 2009 foi requerido pelo deputado José Carlos Aleluia (DEM/BA), que o assunto da reforma universitária fosse tramitado em uma comissão especial, sob justificativa de que já havia o PL nº 4.212/2004, de autoria do deputado Átila Lira (PSB/PI), em tramitação na Casa, bem como outros 15 PL's, que foram apensados ao principal (mais antigo) juntamente com a proposta do Executivo. Dessa forma, foi solicitada a tramitação conjunta dos PLs nº 7.200/2006 (Poder Executivo), nº 4.221/2004 (deputado João Matos - PMDB/SC) e o PL nº 4.212/2004 (deputado Átila Lira – PSDB/PI), criando uma Comissão Especial da Reforma Universitária<sup>70</sup>. Esta Comissão tinha como objetivo realizar 10 audiências públicas seletivas, sem o contraditório, buscando apresentar as posições e expectativas quanto à regulação legal da Lei. Uma dessas audiências públicas, requerida pelo deputado Átila Lira (PSDB/PI), foi reservada para as entidades representativas do setor privado de educação superior, sendo realizada no dia 16/06/2009 com os seguintes participantes:

- Abib Salim Cury, Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Celso da Costa Frauches<sup>71</sup>, Representante da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo (SEMESP);

---

70 Apesar de se tratar de uma Comissão Especial, decidimos incorporar esta audiência por alguns motivos: primeiro os Deputados presentes, em sua maioria, fazer parte da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; segundo, esta audiência conseguiu reunir quase todas as entidades estudadas neste trabalho, possibilitando ganho para a pesquisa; e em terceiro, a temática debatida, sobre o Projeto de Lei da Reforma Universitária, aparece em muitas falas de Deputados e dos representantes convidados, assim, acreditamos que trazer esta reunião poderia contribuir com a dissertação apresentada.

71 Celso Frauches também já foi representante da ANACEU, em 2015.



- Paulo Alcântara Gomes, Presidente da Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior (FUNADESP) e representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB);
- Raulino Tramontin, Representante da Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU).

Inicialmente, Abib Salim Cury, Presidente da ANUP, falou sobre a importância da participação do setor privado na elaboração de programas como o ProUni e no esforço da iniciativa privada para que os estudantes ingressem no ensino superior. Em seguida, criticou a proposta enviada pelo Governo Federal para a reforma universitária, destacando que ela não agradou ninguém, nem o setor privado, nem a UNE nem a ANDIFES. E disse que por isso, o Poder Executivo e o MEC decidiram enviar uma série de legislações via portarias e decretos criando problemas para a iniciativa privada e passando por cima do Congresso Nacional. Segundo Cury, mais importante que discutirem a reforma neste momento, que exigira muito esforço e diálogo para satisfazer a todos, a Casa deveria pensar no ensino básico, porque, segundo ele, as IES privadas estão recebendo alunos que não possuem base nenhuma para cursar o ensino superior, dificultando qualquer melhora nos níveis de avaliação e qualidade da educação.

Celso da Costa Frauches, representando a ABMES e a SEMESP, foi mais longe e questionou a necessidade de uma reforma universitária. Frauches corroborou com Cury ao afirmar que o Governo não conseguiu aprovar a Reforma, mas fez uma minirreforma através do Decreto Ponte<sup>72</sup>, que, segundo ele, agrediu a CF/1988 e usurpou o Poder Legislativo de suas atribuições. Frauches argumentou o Sinaes criou uma figura que a CF/1988 e a LBD/1996 não preveem, qual seja a do credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, estabelecendo um cartório enorme, que segundo ele, o MEC não consegue atender pois não tem gente suficiente deixando as demandas represadas. Na posição da ABMES e da SEMESP, essa situação trouxe insegurança jurídica para as IES privadas. Além disso, criticou a utilização do CPC (Conceito Preliminar de Curso) e o IGD (Índice Geral de

---

<sup>72</sup> Ele se refere ao Decreto nº 5.773, publicado em 2006, tinha o objetivo de regulamentar pontos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996) e da Lei nº 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), fazendo a conexão entre os dois. Um dos pontos que logo salta na promulgação do Decreto-ponte é que não há mais avaliação descolada do processo regulatório. Dessa forma, se você levar em consideração que o Sinaes, no seu processo de construção, levava em conta o caráter formativo da avaliação, com a promulgação do Decreto-ponte determinando que a avaliação é referencial básico para os processos de regulação e supervisão, esse caráter formativo perde força. E o ato de regular – neste caso, credenciamento e renovação do credenciamento, autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento dos cursos – não pode mais prescindir da avaliação; trazendo à tona a outra tensão no pano de fundo que é a autonomia das universidades.

Curso), que segundo Frauches não emanam de nenhuma lei, “[...] e sim do espírito criativo de algum burocrata de plantão, algum econometrista que está no Inep ou na Secretaria de Educação Superior”. Com relação aos diversos PLs pensados na Reforma, Frauches elogiou o do Deputado João Matos, segundo qual o representante afirmou ser mais abrangente e em consonância com o Artigo 209 da CF, com normas claras para autorização e para avaliação da iniciativa privada. Segundo ele, é preciso criar normas claras que sejam debatidas no legislativo com a participação do setor privado para que as IES trabalhem com a qualidade desejada, e terminou comparando as relações existentes na área da saúde e da educação:

Está na Constituição que a educação é um bem público. A saúde também. A Saúde tem normas claras para as instituições privadas atuarem na área da saúde. Há uma agência reguladora, composta paritariamente, em que iniciativa privada e o Poder Público têm representação. Nós, da iniciativa privada na área da educação, não temos sequer um representante na Comissão Nacional de Orientação da Avaliação. Temos apenas um representante no Conselho Nacional de Educação. Notas taquigráficas, CECD, 16/06/2009.

Para o CRUB, representado por Paulo Alcântara Gomes, a única reforma verdadeiramente estruturante que a educação superior teve foi o Decreto-lei nº 5.540/1968, porque ao introduzir o conceito de departamento e eliminar a vitaliciedade da cátedra, possibilitou a “[...] mudança e a efervescência na universidade com o acesso dos novos professores à carreira docente e aos níveis superiores da carreira docente”. Gomes acredita que a possibilidade de discussão sobre o tema é importante, mas ela deve ser continuada e aprofundada, e concordou com o Frauches que o PL apresentado pelo Deputado João Matos foi “[...] feliz pois abriu a possibilidade para a discussão sobre a flexibilização para atender as peculiaridades locais e permitiu um regime de trabalho que assegure a maior participação do segmento empresarial na formação de professores”. Ele elogiou que o PL tenha pensado em todas as IES sob um único marco regulatório, que é o da qualidade, determinando a abrangência do financiamento para os sistemas públicos e privados levando em consideração a qualidade apenas dos projetos e não a forma de organização. Na mesma direção que Frauches, o Conselho apontou para a necessidade de um novo sistema de acreditação que não seja apenas pela vertente governamental, e que assegure a flexibilização e a tomada de posição para atender a demandas diferenciadas. Ele sugeriu aos deputados que o Projeto final seja “[...] efetivamente estruturante, leve e flexível e que trate desiguais os segmentos da educação superior, uma vez que a tentativa de homogeneização e uniformização será um fracasso no processo da reforma universitária”, afirmou.

Concordando com os participantes anteriores, Raulino Tramontin, da ANACEU, expressou o descontentamento com o debate da reforma universitária. Segundo ele, de tempos em tempos é realizada uma reforma como se a anterior não servisse mais, e junto com ela, vários decretos auxiliares são criados pelo Poder Executivo, usurpando a prerrogativa do Congresso Nacional.

Vejam bem, só para todos terem uma ideia, começamos assim: Decreto nº 2.026, Decreto nº 2.307, Decreto nº 2.221, Decreto nº 2.264, 2.306, 2.380, e chegamos até ao apelidado "decreto-ponte" - ponte não sei do quê -, o Decreto nº 5.773, que juntamente com a Portaria nº 40 representa os 2 grandes suportes que hoje regem a educação superior no Brasil. Ai de quem não entender do Decreto nº 5.773 e da famigerada Portaria nº 40! Mas perdemos o tesão de questionar a constitucionalidade desses atos. Desculpa, Srs. Parlamentares, mas o Congresso devia rebater e não concordar com certas coisas que são feitas. Notas taquigráficas, CECD, 16/06/2009

Para Tramontin, o primeiro erro do Governo foi enviar uma proposta de marco regulatório para o ensino privado, quando deveriam criar marco regulatório para o ensino superior do Brasil, que tem dois tipos de administração: pública e privada, como a Constituição permite em seu Artigo 209. Segundo ele, existem mais de 14 projetos legislativos tramitando no Congresso o que mostra que estão todos muito descontentes com a reforma do Governo. Ele afirmou que somente em um ano, foram mais de mil atos regulatórios que alteraram a Lei da LDB/1996, causando insegurança jurídica com uma série de leis que não duram no tempo, e não possuem atos regulatórios permanentes. Tramontin reiterou a necessidade de responsabilidade na administração e gestão da coisa pública, e lembrou que o artigo 209 dá as normas que exigem a participação e as regras de como devem funcionar o ensino particular, e lamentou que as decisões sejam tomadas ao arrepio da lei no Governo atual (Governo Lula).

A chamada Reforma Universitária não foi adiante, e o Governo utilizou-se uma estratégia “a conta-gotas”, com a aprovação fragmentada de vários instrumentos jurídicos normativos. Esta situação revelou o interesse do Executivo, em promover ações em paralelo, contrariando o discurso da reforma universitária divulgada pelo MEC à época. Observa-se que a tramitação da Reforma Universitária acabou sendo deixada à margem, já que as demandas foram sendo atendidas ao longo desse período por meio de decretos e portarias.

O PL apresentado pelo deputado João Matos, tão elogiado pelas entidades representativas do setor privado, foi apensado ao PL nº 4.212/2004, por ser este o mais antigo projeto da Casa sobre o tema. Posteriormente, o PL apresentado pelo deputado Átila Lira foi apensado ao PL 4533/2012, de autoria do Senado Federal (Arthur Virgílio - PSDB/AM), e está aguardando até o momento a criação de uma Comissão Temporária pela Mesa.

O tema da reforma universitária<sup>73</sup> retornou para a CECD em 24/09/2013, solicitado pelo deputado Waldir Maranhão (PP/MA), parlamentar de apoio ao Governo federal, com a justificativa de que o debate sobre a reforma estava paralisado e era preciso debater essa pauta juntamente com a questão da autonomia universitária e os marcos regulatórios do ensino superior. Esta audiência contou com os seguintes participantes:

- Adalberto Maciel, Diretor de Política Regulatória da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES);
- Jesualdo Pereira Farias, Presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes);
- Célio da Cunha, Professor Doutor da Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília, representando a Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ABRUC);
- José Roberto Covac, Advogado da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES);
- Julio Cesar Silva, Assessor da Presidência do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB).

Adalberto Maciel, representando a Seres/MEC, relatou o que a Pasta tem feito, mencionando a importância dos programas do Governo para a educação superior. O convidado afirmou que o debate sobre a autonomia universitária deve ser travado sempre, mas que ela está assegurada pelas leis e decretos já existentes, não abrindo muito a discussão.

José Roberto Covac, da ABMES, lembrou que o debate sobre a reforma universitária teve início em 2006 com a participação da ABMES, mas não se tornou lei. No seu lugar, segundo o convidado, foram criados decretos e portarias sucessivas que superaram a reforma. Na sua opinião, é tarefa da CECD retomar o assunto e verificar o que avançou ou não nos últimos anos. Para Covac, o que não avançou, por exemplo, foi o ensino a distância, na oferta de vagas. Ele diz que valeria a Câmara dos Deputados se debruçar na farta legislação existente e pensar em um marco regulatório seguro que consolidasse todas essas leis.

Jesualdo Pereira Farias, da ANDIFES, argumentou que o debate sobre a reforma universitária e a autonomia universitária não são temas novos, e vem sendo pautado a bastante tempo pelo Congresso Nacional. Farias aproveitou para criticar a falta de autonomia nos IFs

---

73 O Projeto de Lei da Reforma Universitária estabelece normas gerais da educação superior e regula a educação superior no sistema federal de ensino. O Poder Executivo criou o PL nº 7200/2006, que foi apensado ao PL nº 4212/2004. Este, por sua vez, foi apensado ao PL nº 4.533/2012, do Senado Federal.

para a contratação de pessoal, para contratação de terceirizados e para escolha do reitor, e afirmou que o orçamento inflexível e o emaranhado de leis, cadernos e portarias dificultam o trabalho na universidade.

A ABRUC, representada por Célio da Cunha afirmou que o debate é importante e oportuno. Para ele, a autonomia e a descentralização são fundamentais, principalmente em “muitos brasis diferentes”. Ele disse que a ABRUC é contra leis centralizadoras que confrontam nesse diverso cenário, impedindo avanços que poderiam ser feitos, criticando o excesso de burocracia nas universidades privadas e comunitárias, bem como as restrições legais para seu funcionamento e desenvolvimento. Segundo ele, houve avanço nas Instituições Federais, nas comunitárias e no segmento privado mais estrito senso. Para Cunha, o grande problema que atrapalha a educação brasileira é a discussão entorno do público e do privado. Segundo o convidado, o Brasil é uma economia de mercado, que precisa valorizar o setor privado pela contribuição que dá para o País.

O CRUB, representado por Júlio Cesar Silva, destacou a importância da audiência pública e agradeceu a CECD, como um local onde é possível debater temas que são fundamentais para todos servindo de apoio ao Estado nas questões educacionais em todos os níveis. Ele lembrou que a discussão sobre a Reforma Universitária começou no Governo Lula, com a criação de um grupo de trabalho que, segundo ele, não teve a participação das universidades e do CRUB no processo de discussão trazendo um momento de incertezas para as instituições, ampliado com o intervencionismo do Estado, por meio de portarias e decretos. Silva argumentou que diversas entidades, como o CRUB e a ABMES, produziram documentos para ajudar na reforma universitária e não obtiveram resposta pelo MEC e pelo Governo, e que isso foi muito ruim para o País. Ao final, Silva afirmou querer que o tema sobre a autonomia e a reforma universitária seja recolocado em pauta, mas a partir da CECD com um debate que conte com a contribuição de todas as universidades, dos estudantes e dos que se debruçam sobre o tema da educação superior brasileira<sup>74</sup>.

O deputado Waldir Maranhão (PP/MA), base aliada do Governo, disse que a reforma universitária é como um cadáver em sepulcro, que assombra a academia e a sociedade e espera que os deputados possam rever esta situação. Ele afirmou que as inquietações dele vem do fato de que ele pertence a academia, mas está como legislador buscando diálogo sobre o tema, mas

---

74 Ao contrário do que disse Júlio Cesar pelo CRUB, Sguissardi (2006) argumenta que a Reforma Universitária passou por um processo de quase dois anos de discussão coordenada pelo MEC produzindo várias versões, tendo como interlocutores a comunidade acadêmico-científica, entidades de dirigentes universitários do setor público e do setor privado, entidades empresariais e de trabalhadores e movimentos sociais urbanos e rurais.

que ainda não conseguiu (ele chegou a ser relator da proposta). O parlamentar lamentou que o governo tenha fatiado a reforma em várias portarias e decretos e não tenha debatido com a sociedade, e segundo ele, está na hora de debater o assunto e criar uma nova compreensão do marco regulatório para a educação superior, que traga contribuições para a sociedade. Segundo ele, este debate é inadiável.

Um dos motivos para o fracasso da reforma à época, segundo aponta Sguissardi (2006), foi que o país vivia uma crise política de Governo – e do seu principal partido, que fragilizou inegavelmente sua base de apoio no Congresso Nacional. Além disso, o autor menciona a força com que interesses do setor privado comercial da educação superior se empenharam para que a proposta não tivesse êxito. Para o setor privado mercantil, a reforma poderia representar

[...] um instrumento à disposição do Estado para promover o fortalecimento, ainda que limitado, do setor público e para regular em especial o setor privado comercial. A perspectiva de diminuição das facilidades de expansão do privado, com fins lucrativos, isto é, de redução da lucratividade dos negócios no quase-mercado da educação superior, tenderá a ser o motor da desqualificação desse projeto que, ainda que de forma bastante limitada, pretendeu contrapor-se à universidade mundial da globalização. (SGUISSARDI, 2006, p. 1052)

O Projeto de Lei da Reforma Universitária não teve andamento, encontrando-se até o final desta pesquisa em processo de tramitação na Câmara dos Deputados, aguardando a criação de uma Comissão Temporária para analisar a matéria.

Em 2010, um novo tema foi debatido na Comissão de Educação após a criação e a implementação do Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica dos respectivos diplomas do MERCOSUL e Estados associados<sup>75</sup>, estabelecido pelo Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 2.403, de 2010, de autoria da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL. A audiência ocorreu no dia 13/07/2010, e foi requerida pelos deputados João Matos (PMDB/SC) e Lobbe Neto (PSDB/SP), que informaram que o PDL já havia sido discutido e aprovado na CECD<sup>76</sup>, mas que era importante debater com a sociedade sobre o tema antes da votação no Plenário. Esta audiência contou com a participação dos seguintes convidados:

- Roberto Wollinger, Representante do MEC;

---

75 Esse ato internacional foi encaminhado pelo Poder Executivo por meio da Mensagem nº 974, de 2008, devidamente acompanhada da Exposição de Motivos do Ministro Interino das Relações Exteriores, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o inciso I do 2 art. 49 da Constituição Federal.

76 Este PDL já tinha sido aprovada pela Comissão de Relações Exteriores (CREDNCD), e estava para ser votado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJCD) para posteriormente ir ao Plenário.

- Maria Beatriz Luce, Representante do Conselho Nacional de Educação (CNE);
- Antonio Carbonari Neto, Representante do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FERESP).

Roberto Wollinger, Representante do MEC, iniciou a audiência explicando que o Decreto regularia um mecanismo de acreditação de cursos no âmbito do MERCOSUL, na forma de uma avaliação de curso feita por peritos especialistas de cada área e de mais de um país membro do Bloco. No caso do Brasil, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) é quem deverá pronunciar-se sobre o relatório de pertinência da acreditação dos cursos (uma vez acreditado, passa a ser divulgado no âmbito do Bloco o grau de acreditação que ele possui em relação ao sistema).

O CNE, representado pela professora Maria Beatriz Luce, disse que o acordo deve ser aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, pois representa um avanço no conhecimento mútuo entre os sistemas educacionais e entre os cidadãos, pelo reconhecimento recíproco, com avanço na comparabilidade dos nossos padrões de qualidade na formação acadêmica e na cooperação regional e inter-regional. Ela afirma que quando o MERCOSUL tiver um sistema de acreditação dos seus diplomas, o sistema será também reconhecido pela União Europeia e pelos outros organismos de reconhecimento de estudos em diversas regiões do mundo, e isso é positivo para o futuro do ensino superior brasileiro.

Por sua vez, Antonio Carbonari Netto, representado desta vez a FERESP, afirmou que haverá dificuldades na implementação do acordo, mesmo sendo uma boa iniciativa de integração latino-americana. Ele ressaltou que o assunto já está em fase final e é fruto de um esforço multilateral de quase 20 anos sendo meritória a iniciativa, mas disse que o Brasil corre o risco de ter que rebaixar suas médias de qualidade para se adequar ao restante dos países latino-americanos, que muitas vezes não tem vestibular ou processo seletivo, que são indicadores de qualidade. Discordando do Projeto, Carbonari Netto disse que haverá dificuldade de equiparação entre cursos, e alertou que as universidades brasileiras e os órgãos de classe, como OAB, CREA e outros Conselhos terão muita dificuldade de fazer alguma translação dos critérios profissionais de um curso para outro.

O Deputado Átila Lira (PSDB/PI) rebateu Carbonari Netto, afirmando ser possível existir padrões de qualidade que possam equiparar todos os países, fazendo com que os países que hoje estão com seus sistemas livres em termos de seleção tenham que se adequar. Carbonari respondeu ao parlamentar que talvez o Brasil precise se adequar também, e por isso, é preciso cautela para não voltarmos ao currículo mínimo latino-americano.

O MEC afirmou que o Acordo propõe “aflorar experiências” de qualidade em toda a América Latina, e mostrar para o mundo que o grupo de países do Bloco possuem um sistema transparente, validável internacionalmente e com cursos de altíssima qualidade. A posição do CNE foi reafirmada, e a professora Maria Beatriz Luce disse que o caminho será a criação de um padrão de qualidade, em todas as dimensões das instituições, criando condições de avaliar se os nossos cursos estão melhores ou piores, o que considera saudável para a melhoria da qualidade da educação superior, com o direito a mobilidade no espaço do Bloco e com respeito à autonomia das universidades.

No final da audiência, Carbonari Netto (FERESP) disse ter esperança de que o Acordo possa prosperar para resolver os problemas de convalidação de diploma, colocação profissional, formação dos jovens. Contudo, reafirma que é preciso ter cautela na elaboração dos instrumentos, para definir indicadores de qualidade, mostrando-se preocupado com o risco de perder estudantes para os outros países com menor regulação e qualidade de ensino. Apesar da desconfiança da entidade, o PDL foi transformado no Decreto Legislativo nº 131/2011 após passar pelo Plenário e pelas Comissões de mérito. Assim, podemos indicar que nesta questão não houve influência por parte do setor privado organizado.

No início do Governo Dilma, a primeira audiência pública temática relacionada com avaliação, regulação e autonomia universitária, foi realizada no dia 11/12/2012, onde foi debatida a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes), por meio do Projeto de Lei nº 4.372/2012, enviado pelo Poder Executivo para o Congresso Nacional. O relator designado foi o deputado Waldenor Pereira (PT-BA), governista, e a audiência foi solicitada pelo Deputado Izalci Lucas (PR/DF), de oposição, que apontou que o PL fere o Artigo 209 da CF (da livre iniciativa). Segundo Izalci Lucas, o PL já continha várias emendas e ele esperava que a audiência pudesse ajudar a pensar em outras sugestões apresentadas pelos convidados da mesa. Nesta audiência participaram:

- Jorge Rodrigo Araújo Messias, Secretário de Regulação e Supervisão de Educação Superior (MEC);
- Arnaldo Cardoso, Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (COFENEN);
- Madalena Guasco Peixoto, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CONTEE);
- Amábilis Pacios, Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP);
- Sólton Hormidas Caldas, Diretor-Executivo da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES);



- Rodrigo Pereira de Paula, Sindicato dos Professores em Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal (SINPROEP/DF).

Logo no início desta audiência ficou claro que o PL sofreria bastante pressão por parte do setor privado, contrário a matéria. Além dos convidados, a reunião estava com as galerias lotadas com sindicatos de professores de vários locais do país e representantes das escolas privadas, além de contar com um número expressivo de deputados federais de fora da CECD.

O primeiro convidado, Jorge Rodrigo Araújo Messias, Secretário de Regulação e Supervisão de Educação Superior/MEC, apresentou a ideia do Insaes como um esforço do Estado para evoluir e inovar. Segundo ele, o Instituto é uma autarquia que pretende descentralizar a regulação e avaliação para um órgão especializado, com o objetivo de expandir o ensino superior com qualidade. Segundo o secretário, seriam 500 cargos criados para responder ao tamanho do desafio, com servidores dedicados para responder milhares de processos e para cumprirem os compromissos estabelecidos pelo PNE, trazendo um marco regulatório de avaliação em *loco*. Messias afirmou ser estratégico para o MEC a aprovação do PL pois o Estado precisa regular a educação superior.

Arnaldo Cardoso, da COFENEN, trouxe as preocupações das escolas particulares. Segundo o convidado, a entidade entende as obrigações legais da avaliação da educação superior, seguindo parâmetros específicos, mas se mostrou apreensivo com a forma com que o PL foi apresentado. Segundo Cardoso, o principal problema do PL é com relação a supervisão, uma vez que os Artigos 1º e 2º da proposta atribuem ao Insaes o poder de supervisionar todas as IES do Brasil. Na visão do convidado, supervisionar significa orientar e fiscalizar a nível superior, e é admissível que o Insaes possa fazer isso com as instituições mantidas por ela, no entanto o mesmo não se pode dizer com relação à mantida pela iniciativa privada. Ele ressalta que a escola particular deve ser regida pelo Artigo 209 da CF, e que esta lei lhe impõe apenas dois requisitos, entre os quais não se impõe a supervisão. Para Cardoso, o ensino privado não é concessão ou delegação do poder público, e o PL faz direta intervenção na educação privada, contrariando a CF/1985, “[...] praticamente tornando pública a escola particular, ficando seus mantenedores com os ônus”. Ele foi bastante aplaudido pelos presentes.

Madalena Guasco Peixoto, representante da CONTEE (representando aproximadamente 800 mil trabalhadores do ensino privado), disse ser favorável ao PL, pois o tamanho do sistema de educação brasileiro não pode ser concentrado apenas no MEC. Para ela, as IES precisam melhorar sua qualidade, e isso exige que haja uma regulação e avaliação do Estado. Além disso, Peixoto disse que a CF/1988 é clara quanto a educação ser um direito e um bem público, cabendo ao Artigo 209º apenas o fato dela poder ser oferecida pelo setor

privado mediante o respeito às leis da educação. Para ela, um órgão de supervisão, fortalece a qualidade da educação brasileira. Além disso, para a convidada, foi muito importante a inclusão do Artigo 3º sobre a obrigatoriedade das IES com relação a regularização da seguridade social e do fundo de garantia, exigências que não existem hoje. Além disso, ela mencionou que o PL trata da autorização prévia para aquisições, fusões e transferências de mantenças, e isso é positivo uma vez que hoje, segundo ela, existe um problema sério no Brasil que é a compra de IES por grupos internacionais e nacionais de grande porte. Segundo Peixoto, as IES compradas já passaram pelo ciclo avaliativo e

[...] quando o grupo compra, são demitidos todos os professores doutores, e não deveria pois o curso foi avaliado segundo aquele currículo e professores. Ele altera o currículo e demite os profissionais. Ele muda a manutença sem que altere no sistema do MEC que continua com a manutença passada. Notas taquigráficas, CECD, 11/12/2012

Pela FENEP, e contrária ao PL apresentado pelo Executivo, Amábile Pacios, dirigiu-se ao representante do MEC para cobrar explicações:

Nós tínhamos acertado que não haveria surpresa, dr. Messias, e de repente surgiu o Insaes e o *rankeamento* das universidades e punições. Estamos sendo penalizados pela instituição do MEC. O projeto de lei parte do pressuposto implícito que a educação é uma concessão estatal, e não é o que diz a Constituição. Tal ponto de vista é muito errado na nossa opinião. A educação está nas famílias e nas comunidades. A atuação da iniciativa privada é um serviço privado de interesse público. Notas taquigráficas, CECD, 11/12/2012

Segundo Amábile Pacios, não é possível aceitar que um único instrumento avalie as instituições, e o PL apresentado está equivocado ao pressupor que a iniciativa privada está sujeita a supervisão do poder público. Para ela, o Estado está criando uma autarquia financiada pela iniciativa privada (com taxa de supervisão) e baseada no poder de polícia. Ela mencionou a ANUP afirmando que ela também já se posicionou contrária ao PL, dizendo que não há fundamentação legal nem moral para sua existência. Pacios ressaltou não ser contrária à avaliação, nem contra um órgão que a realize, mas “[...] sim contra a tutela e intervenção travestida de supervisão que sufoca a liberdade de aprender e ensinar”, afirmou a convidada de forma exaltada. Ela foi bastante aplaudida pelos presentes ao final de sua fala.

A ABMES, representada pelo seu diretor executivo, Sólon Hormidas Caldas buscou o entendimento dos presentes de que a avaliação não deveria ser punitivista, mas sim de melhoria das IES públicas ou privadas. Segundo Caldas, a Associação sempre contribuiu com o MEC nesse sentido, buscando aperfeiçoamentos do setor privado, e ressaltou que o ensino superior privado possui importância no desenvolvimento social do país, com mais de duas mil IES, cerca

de 75% das matrículas da educação superior e 1% do PIB nacional. Para a entidade, a LDB/1996, a Lei nº 10.861, o Decreto nº 5.773 e a Portaria nº 40 do MEC já estabeleceram parâmetros para autorizar, reconhecer, credenciar e recredenciar IES e aplicar sanções e penalidades, e o problema estaria na estrutura adequada do MEC para dar vazão aos processos que lá estão, e não na regulação. Como sugestão, a ABMES recomendou que o órgão criado seja de Estado e não de Governo; que possua carreiras próprias capazes de responder a necessidade de expansão do ensino superior e a plena execução das leis em vigor; que racionalize os fluxos processuais em relação aos prazos; que consiga aumentar a segurança jurídica para as IES; e que os referenciais do Insaes sejam o PNE e a LDB/1996 com suas finalidade e princípios. Assim como os demais participantes do setor privado, criticou o PL afirmando que a lei está em desacordo com o Artigo 209 da CF/1988. Além disso, criticou a cobrança de taxa de supervisão proposta pela lei, dizendo que isso acarretará aumento das mensalidades escolares, e mostrou-se contrário a aprovação previa das fusões e aquisições de IES, que segundo ele, já estão disciplinadas pelo Código Civil Brasileiro.

Vários deputados presentes na audiência se colocaram contra o PL apresentado pelo Governo. Segundo o deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES), é preciso cautela com a matéria pois ela traz um instrumento legal que cuidará de 80% da educação superior. Segundo o parlamentar, o PL tentou juntar vários regulamentos e colidiu pontos constitucionais, então é preciso calma para aperfeiçoar a Lei. O deputado Artur Bruno (PT/CE), concordou que é preciso debater mais o assunto, e sentiu falta da presença do CRUB, dizendo que eles precisariam se manifestar sobre o PL também. O relator do PL, deputado Waldenor Pereira (PT/BA), buscou se colocar de forma isenta no debate, mas defendeu a criação da autarquia para a melhoria da educação superior. Ele afirmou estar conversando com o setor privado, com o Ministro da Educação e com o Sr. Messias, do MEC, para fazer alterações na redação de forma a agradar todos os setores, buscando tranquilizar as entidades do setor presentes dizendo que o relatório dele será conciliador entre as forças privadas e públicas. Pela plateia, o participante Daniel Torres, representante da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC), corroborou com as demais entidades ao afirmar que as regras atuais de supervisão e regulação já são quase impossíveis de serem cumpridas, e que a maioria das IES pequenas quebram, por isso são vendidas para as grandes que formam oligopólios.

Por determinação da Mesa Diretora, a proposição foi submetida à análise das Comissões de Educação (CE); de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); de Finanças e Tributação (CFT), para que se manifestassem acerca do mérito, e sobre a adequação financeira e orçamentária da proposição, e, por fim, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

(CCJC), para dispor quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria. O PL teve parecer positivo pelo relator, deputado Waldenor Pereira (PT-BA), com a inclusão de emendas aprovadas pela CECD afirmando que a proposta apresentada pelo Poder Executivo, é meritória do ponto de vista educacional trazendo inegáveis benefícios à gestão, à supervisão e à avaliação da qualidade da educação superior em nível de graduação, permitindo o cumprimento dos dispositivos legais vigentes, os quais, no estágio atual de organização do sistema estatal brasileiro, têm encontrado grandes dificuldades para se fazerem cumprir, afirmou o parlamentar. A matéria também foi aprovada no âmbito das demais Comissões da Casa, está aguardando devolução de Relator (que deixou de ser Membro) e encontra-se pronta para ir para o Plenário, mas até o momento de escrita desta dissertação, o PL não foi pautado, representando uma vitória para as entidades do setor privado que tanto criticaram a proposta.

Durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, foi chamada uma audiência pública para debater os Indicadores de Avaliação e Qualidade da Educação Superior (Sinaes, Lei nº 10.861/2004). A solicitação foi feita pelo deputado Giuseppe Vecci (PSDB/GO), parlamentar de oposição ao Governo que tinha a intenção de discutir com o setor privado os indicadores estabelecidos pelo Sistema Nacional. Esta reunião aconteceu no dia 13/08/2015, e teve a participação dos seguintes convidados:

- Dilvo Ilvo Ristoff, Diretor de Políticas e Programas de Graduação (DIPES/MEC);
- Celso Da Costa Frauches, Presidente da Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU);
- Joaquim José Soares Neto, Membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES);
- Stela Maria Meneghel, Coordenadora Geral de Controle e Qualidade da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (DAES/INEP);
- Benedito Guimarães Aguiar Neto, Vice-Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB);
- Maurício Garcia, Vice-presidente da DeVry Brasil, representando a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES);
- Amábilé Pacios, Presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP);
- Robert Verhine, Vice-Presidente da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (ABAVE).

Primeiro convidado, Celso Frauches, da ANACEU, criticou o Sinaes, porém disse não questionar e se submeter a legislação, apesar dos indicadores de qualidade não terem sido

constituídos por Lei<sup>77</sup>. Ele afirmou que a divulgação pública dos dados (indicadores de qualidade utilizados pelo sistema) levou a mídia a construir *ranking* de cursos e instituição e isso foi prejudicial para as IES. Segundo Frauches, o governo deveria criar critérios mais abrangentes e não substituir os indicadores do Enade, e afirmou que o MEC confunde regulação com a avaliação e qualidade conduzindo a população e a mídia à equívocos.

Para Benedito Guimarães Aguiar Neto, do CRUB, o governo tem se preocupado com a regulação e a avaliação da educação superior, o que considera correto, mas de acordo com ele, só isso não basta para assegurar a qualidade. Segundo Neto, é preciso ter compromisso com a educação e ter atenção também com o ensino básico, que acaba sendo um problema para o ensino superior. Para ele, a Lei do Sinaes trouxe um marco para a educação no contexto da expansão, mas Neto questiona se a qualidade tem sido assegurada pela Lei.

Maurício Garcia, representante da ABMES, salientou a quantidade de indicadores que a educação superior possui para avaliar as IES anualmente. Para ele, todos os indicadores precisam ser utilizados e não apenas o IGC e CPC<sup>78</sup> que na sua opinião, são insuficientes, e privilegiam o setor público. Para a Associação, o Sinaes não está direcionado para a massa de estudantes que possui deficiências cognitivas, que vem de classes menos favorecidas, e nem conseguem captar as oportunidades das novas metodologias pedagógicas e as novas metodologias educacionais. Amábile Pacios, da FENEP, também teve um posicionamento crítico com relação a lei do Sinaes, que apesar de ter estabelecido princípios importantes, foi reduzida a uma simples determinação de índices numéricos que prejudicam o setor privado.

Apesar das críticas por parte de todas as entidades participantes, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior continua vigente, de forma a analisar as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes, levando em consideração aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e o corpo docente. Os indicadores criticados ainda são utilizados para a avaliação, e o setor privado viu-se obrigado a se adequar dentro do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

A última audiência pública desta seção, foi realizada após a destituição da presidente Dilma Rousseff, e se propunha a debater a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE). O SNE, é uma exigência do Plano Nacional de Educação em vigor (Lei nº 13.005/2014), e tinha

---

77 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior foi criado pela MP nº 147/2003, e convertido em Lei em abril de 2004.

78 Conceito Preliminar de Curso (CPC), indicador de qualidade que avalia os cursos de graduação e o Índice Geral de Cursos (IGC), indicador de qualidade que avalia as IES.

como prazo até junho de 2016 para ser instituído. O principal objetivo da criação do sistema é aperfeiçoar a organização da educação para que as políticas públicas sejam mais orgânicas e capazes de assegurar o direito constitucional com equidade. A audiência pública foi requisitada pelo deputado Átila Lira (PP/PI), coligado com o Governo Temer, em complementação a outras audiências que já vinham debatendo o assunto. O relator é o deputado Glauber Braga (PSB/RJ), de oposição. A audiência foi realizada em 24/11/2016, com os seguintes convidados:

- Regina de Assis, Secretária de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC);
- Elizabeth Guedes, Vice-Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Amábile Pacios, Presidente da Câmara de Educação Superior da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP);
- Luiz Dourado, Professor da Universidade Federal de Goiás.

Regina de Assis, Secretária de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) começou sua fala exaltando o PNE como um marco conquistado na história da educação brasileira, que permitiu uma visão muito mais clara de definição do sistema brasileiro de educação, sob a perspectiva da busca da equidade, com “[...] a consciência de que se vive em um País ricamente diverso, mas perversamente desigual”, afirmou. Para a Secretária, falar em um Sistema Nacional de Educação (SNE) significa reconhecer e respeitar aquilo que prevê a CF/1988: que a Nação se rege pelo princípio da colaboração entre os entes federados, do ponto de vista mais amplo, passando pelos Estados e Municípios.

Elizabeth Guedes, representante da ANUP, disse louvar a ideia da criação do SNE, mas lamentou a forma como ele está sendo estruturado, que segundo ela, é “[...] profundamente ideologizada, preconceituosa em relação ao ensino particular e excludente em relação às suas representações”. Para Guedes, o país está perdendo a oportunidade de discutir um SNE de verdade, pois como está estruturado, o sistema corre o risco de ser judicializado pela forma discricionária em relação ao setor privado, afirmou. Guedes afirmou que a iniciativa privada não precariza o ensino e disse que alunos formados em universidades privadas geram muito mais pagamentos de impostos e melhorias em torno de suas vidas do que alunos formados em universidades públicas. Ela aproveitou para criticar quem diz que as IES estão fazendo lucro com o FIES, e ressaltou que o recurso público é fruto do recolhimento de impostos dos entes particulares que atuam dentro da lei, pagam seus impostos, contratam pessoas e seguem o regulamento do MEC. E finalizou sua participação fazendo um desabafo:

Nós não deveríamos ser apontados o tempo inteiro como um grupo de pessoas

que vem para tomar o dinheiro do povo. A nossa dedicação em educação é zero! Eu não sou funcionária pública, eu sou empreendedora. Não podia abrir uma escola pública, mas podia abrir uma escola privada. Então, fundei o IBMEC. Não abri outra escola, não abri nenhuma dessas escolas que os senhores a qualquer momento vão descobrir no relatório do TCU. Quantas vezes nós procuramos o MEC e dissemos: grupo tal está lesando o FIES. Vamos juntar Ministério Público, Ministério Público do Trabalho, Câmara dos Deputados, formar um grupo e percorrer o Brasil fechando o mau *player*. Essa pessoa prejudica o Brasil, rouba os cofres públicos e desmoraliza quem não faz isso. Notas taquigráficas, CECD, 24/11/2016

A próxima convidada, Amábile Pacios representando a FENEP, fez uma observação sobre o perfil dos estudantes do ensino superior. Ela indicou que os alunos das universidades públicas, vieram de escolas privadas e vice-versa. Ela argumentou que o estudante que as escolas privadas recebem, chegam com muitos déficits cognitivos, e para integrá-lo ao sistema ele precisa de apoio e suporte, e essa questão não é vista no PL apresentado pelo Governo. Além disso, Pacios faz referências à CF/1988 para reafirmar a existência do setor privado no Brasil e a livre iniciativa, colocando-se contrária à proposta ao afirmar que ela fere a Carta Magna de 1988. Segundo ela, o PL foi pensado apenas para o setor público, e da forma como está, será necessário dialogar muito mais para chegar a algum consenso. Pacios afirmou que o setor privado precisa ser inserido na Lei de forma justa ou haverá judicializações, pois é

[...] é evidente que, se continuarmos ferindo a livre iniciativa, dando a este PL um caráter inconstitucional, é evidente que nós vamos questionar a sua constitucionalidade, se não nesta Comissão, na próxima, na outra; senão, na Justiça, é óbvio”. Notas taquigráficas, CECD, 24/11/2016

Pacios disse entender a preocupação com o setor público na educação básica, uma vez que este atende 80% das matrículas, mas, afirmou que quanto melhor for a escola pública, melhor será também o setor privado, que segundo ela, “possui brasileiros que são responsáveis pelo futuro do país”.

Professor Luiz Dourado, da Universidade Federal de Goiás, considerou que a discussão é da maior relevância, e aprovou a instituição de um sistema nacional. Ele argumentou que o Estado brasileiro é desigual e combinado, portanto, marcado por desigualdades econômicas e sociais. Existiria, assim, uma necessidade orgânica de políticas de Estado visando à organização da educação brasileira por meio de formas de colaboração e cooperação capazes de garantir efetivamente o direito constitucional à educação.

O deputado Átila Lira (PP/PI), pediu a palavra para dizer ao relator que o PL falha ao desconsiderar o setor privado, e isso precisa ser corrigido. O deputado Glauber Braga, disse não haver tentativa de demonização do setor privado, “[...], mas isso não quer dizer que a proposta

não tenha objetivos claros de defesa do interesse público”, afirmou. O deputado Glauber Braga se dirigiu à Amábile Pácios (FENEP) questionando quais seriam os pontos objetivos do PL que ferem os princípios da livre iniciativa e são inconstitucionais, dizendo que ele considera todos os pontos fundamentais, porque são um avanço para o interesse público. Braga afirmou que manteria todos os pontos no relatório final a ser apresentado.

Amábile Pácios criticou que o setor sofra com a tentativa constante de transformar leis em agências regulatórias. Segundo ela, toda vez que existe algum conflito, aparece um PL com o qual se quer fazer as vezes de uma agência regulatória sobre o setor. Esta questão, segundo ela, fere demais o princípio da livre iniciativa e leva a judicializações. Pácios argumentou que o MEC tentou por quatro anos aprovar uma agência regulatória investida de um instituto (Insaes), mas por fim, após um confronto veemente, a Casa entendeu que esse não seria o caminho, argumentando que o PL apresentado tenta fazer o mesmo. A representante da FENEP aproveitou o debate para criticar a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que segundo ela, exclui o setor privado:

A discussão no CONAE, eu vou pedir desculpas, é uma piada. Na última reunião da CONAE que houve aqui em Brasília, nós conseguimos colocar 118 pessoas da livre iniciativa, frente a 4 mil do setor público. E sabe como nós somos recebidos? Com vaia. Cada vez que um de nós se levantava dentro do seu sistema de trabalho, nós éramos vaiados. Uma vergonha! Nós somos educadores. Nós não queremos estar mais nessa linha de confronto público *versus* particular, porque nós estamos juntos. Há brasileiros no sistema público, há brasileiros no sistema particular. Notas taquigráficas, CECD, 24/11/2016

Ao fim da audiência, o professor Dourado concordou com o Deputado Glauber Braga ao dizer que não se trata de atropelar a livre iniciativa, mas muito concretamente de avançar em uma perspectiva de Sistema Nacional, apoiando que o PL venha a congregar esforços naquilo que é o basilar da CF/1988, que é a garantia do direito à educação para todos.

O SNE ainda não foi regulamentado. Sua criação, exigência do PNE em vigor, é objeto do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 25/2019, da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), e aguarda parecer do Relator na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. O PLP ainda passará pelas Comissões de Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania antes de ser apreciado pelo Plenário. Assim como o Insaes, essas tentativas confrontam os interesses particulares do setor privado e de seus aliados dentro do Congresso Nacional, não tendo seguimento.



## 4.2 Financiamento

No período estudado, aconteceram 11 audiências públicas com a participação das entidades representativas do setor privado cujo tema foi relacionado com o financiamento da educação superior pública e privada (com e sem fins lucrativos)<sup>79</sup>. Ao longo deste período houve o encerramento do programa do crédito educativo e a criação do FIES que primeiro ampliou e depois diminuiu seu alcance como programa e debateu-se as dívidas fiscais das IES privadas e outras formas de financiamento como a utilização do Fundo de Amparo ao Trabalhador e a criação de uma linha de crédito como BNDES.

Abaixo, a Tabela 12, que apresenta as audiências públicas desta seção, e na sequência a descrição do que aconteceu em cada uma das reuniões em detalhes.

**Tabela 12 – Audiências públicas de financiamento, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (1996-2016)**

<b>Ano</b>	<b>Política debatida em audiência pública</b>	<b>O que o requerente da AP propõe:</b>	<b>Entidades</b>
1997	Lei nº 8.436/1992, (Executivo)	Vários PL tramitavam com o intuito de regularizar e ampliar o programa de crédito educativo no Congresso Nacional.	ABRUC; ANUP; ABMES; CRUB
1999	MP nº 1.865/1999 (Executivo) Portaria nº 860/1999 (MEC)	Promover o diálogo com o MEC e realizar alterações e adicionar os demais PLs que estão no Congresso Nacional, relacionados ao crédito educativo	ABRUC
2007	PL nº 920/1997 (Executivo)	Colher informações sobre o PL que permite que universitários financiem, em casos determinados, até 100% de suas mensalidades	ABMES
2008	PL nº 5.706/2005 (Legislativo)	Debater a alteração da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro 1990, para permitir a utilização dos recursos do FAT para pagamento de anuidades em IES	ABMES; SEMESP
2009	Protocolo de Atuação Conjunta Portaria Normativa nº 14, que regulamenta o Convênio MEC/BNDES (Executivo)	Conhecer o processo de convênio, entender como ele se deu e como as instituições o estão percebendo	ANUP; ABRUC
2015	Lei nº 10.260/2001 (Executivo) Lei nº 12.513/2011 (Executivo)	Debater as novas regras para o FIES.	ANACEU; ANUP; ABMES; SEMESP
2015	Projeto de Lei nº 1.427/2015 (Legislativo)	Discutir o PL que estabelece que as modificações do FIES devem ser estabelecidas por lei	ANACEU; FENEP
2016	Não possui um PL associado.	Debater fontes alternativas ao financiamento para estudantes do ensino superior privado	FENEP; SEMESP; ANACEU
2017	MP nº 785/2017 (Executivo)	Debater as alterações propostas pela MP para o financiamento pelo FIES	ABMES

<sup>79</sup> Curiosamente, em 1995 e 1996 não houve nenhuma audiência pública sobre financiamento do ensino superior com a participação de uma das entidades representativas estudadas.

2017	PL nº 782/2015 (Legislativo)	Debate sobre o pagamento de universidade pública pelas pessoas ricas	SEMESP; ABMES; ANUP
2017	MP nº 785/2017 (Executivo)	Debater as alterações propostas pela MP para o financiamento pelo FIES	FENEP; ANUP

Fonte: Relatórios Anuais da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (1997 até 2017)

Elaborado pela autora.

Durante o Governo FHC, mudanças significativas aconteceram com relação ao financiamento estudantil. O Programa CREDUC<sup>80</sup>, herança do período militar (1964-1985), estava com muitos problemas relacionados à inadimplência de estudantes e não conseguia atender a demanda excedente. Daí advém uma dezena de PL do Poder Legislativo, que procuravam solucionar o problema do financiamento dos estudantes para o ensino superior. Apenas em 1997, o Deputado Betinho Rosado (PFL/RN), partido de coligação, solicitou uma audiência pública com o intuito de procurar definir a forma de pagamento dos atrasados relativos ao Crédito Educativo e ainda tentar viabilizar recursos para atender à crescente demanda pelo ensino superior. Esta reunião ocorreu em 10/09/1997, e teve a presença dos seguintes participantes:

- Prof. José Luiz da Silva Valente, Diretor de Desenvolvimento do Ensino Superior do MEC e Presidente da Comissão Nacional de Supervisão e Acompanhamento do Crédito Educativo;
- Cláudio Mattos, Gerente do Fundo de Crédito Educativo da CEF;
- Prof. Antonio Carlos Caruso Ronca, Presidente da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC);
- Reitor Batista Gargioni, representante da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Reitor Edson Franco, Presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES);
- Prof. Olga Izilda Ronchi, Coordenadora de Assuntos Estudantis da Universidade Católica de Goiás;
- Reitor José Carlos Almeida, Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB);
- Luene Gomes, representante União Nacional dos Estudantes - UNE;

---

<sup>80</sup> O Programa de Crédito Educativo (CREDUC), foi criado em agosto de 1975, com o objetivo de conceder empréstimos a estudantes para o pagamento de mensalidades e o custeio de despesas durante o desenvolvimento do curso de graduação. Após a CF/1988, a Lei nº 8.436/1992 institucionalizou o Programa, que passou a ser administrado e supervisionado pelo então Ministério da Educação e Cultura. Era financiado com recursos de um Fundo de Assistência Social, derivado de rendimentos de loteria.

Esta reunião, é importante indicar, teve a participação de mais de 30 reitores de universidades privadas, e de estudantes de variados lugares (informações retiradas do diálogo entre deputados nas notas taquigráficas desta audiência pública), demonstrando a importância do tema para o setor privado, claramente favorável ao debate. As entidades pleiteavam a regularização e ampliação do programa de crédito, alegando que havia paralisia no Governo diante dos atrasos de pagamento de crédito às IES privadas.

Logo no início dos trabalhos, o presidente da CECD, deputado Severiano Alves (PDT/BA), de oposição, ressaltou o dever do Congresso Nacional de impulsionar e/ou dar celeridade aos projetos que tratam do crédito estudantil. Sobretudo o PL nº 1.431/1996, do deputado Waldomiro Fiovarante (PT/RS), que previa a destinação dos recursos oriundos das contas não identificadas para o Crédito Educativo. Segundo o Presidente da Comissão, era preciso encontrar com rapidez uma solução para o problema da falta de verba para o Programa.

O Reitor Edson Franco, Presidente da ABMES, concordou com o deputado Severiano Alves (PDT/BA), e disse haver um preconceito no debate sobre o crédito educativo, porque os que defendem a educação pública não querem enfrentar o problema. Segundo Franco, a entidade enfrenta este tema pois defende a educação como um todo, não importando se ela é privada ou pública, pois para a ABMES o que importa é a qualidade. Na opinião do Presidente da ABMES, o país ainda não conseguiu criar um programa de financiamento adequado às necessidades da demanda existente, “[...] com fontes e recursos realmente capazes de suportar o desenvolvimento do país e a demanda crescente de alunos e que entendam a importância do sistema privado e do investimento do governo” para o setor. Segundo ele, o sistema privado é muito mais vantajoso que o sistema público pois custa muito menos.

[...] o aluno custa 13 mil dólares para universidade pública, embora o Programa de Crédito Educativo já tenha provado que o custo do nosso aluno não chega a 4 mil dólares. Essa não é uma comparação para privatizar universidades públicas, mas apenas para demonstrar que qualquer conta que se faça neste País jamais pode levar à escamoteação da verdade, ou seja, o ensino superior privado é mais barato do que o ensino superior público, sem dúvida alguma. Notas taquigráficas, CECD, 10/09/1997.

O professor Antonio Carlos Caruso Ronca, Presidente da ABRUC<sup>81</sup>, corroborou com Franco, e disse que se o sistema privado deixasse de existir de uma hora para outra, o sistema educacional superior entraria em colapso. Segundo ele, a entidade tem a intensão clara de enfrentar a questão do financiamento, propondo a criação de uma política específica que preveja

---

<sup>81</sup> Neste momento com mais de 33 mil alunos e 28 universidades comunitárias espalhadas pelo Brasil.

que o aluno das universidades particulares e comunitárias não pode pagar valores exorbitantes enquanto cursa na instituição. Para Ronca, as universidades não podem viver na incerteza de pagamento por parte do governo, e o modelo atual não cumpre um objetivo social, pois faz com que exista uma elite frequentando a universidade, deixando os mais pobres sem acesso. Franco afirmou ser necessário encontrar uma maneira clara e transparente do Governo atender aos estudantes mais pobres, que cursam no sistema privado e nas comunitárias.

Para o Reitor Batista Gargioni, representante da ANUP, é preciso pensar rapidamente na ampliação e melhoria do programa de financiamento, pois caso isso não ocorra no devido tempo, ele acredita que o ensino terá pior qualidade porque os recursos que deveriam ser reinvestidos, no momento certo, não só em recursos humanos para as universidades, mas também recursos materiais, deixarão de ser incorporados à universidade. Ele concordou com os convidados anteriores de que o Governo precisa agir para melhorar o financiamento estudantil e atender a crescente demanda.

O CRUB, representado pelo seu Presidente e Reitor José Carlos Almeida, procurou se posicionar de forma mais moderada com relação ao Governo, sem fazer grandes críticas, e considerou a audiência pública oportuna. O Reitor lembrou que são inúmeros PL's de vários Deputados Federais sobre a questão do financiamento estudantil, e isso significa que esta Casa, e a CECD perceberam a importância do tema na pauta política e na pauta acadêmica. O convidado disse que este tema é uma preocupação permanente no CRUB, e por isso, concordam que o programa precisa ser ampliado para atender a demanda crescente. Para o Conselho, a solução criada não poderá criar uma competição entre o setor privado e público, uma vez que os recursos têm de ser destinados de forma diferenciada e os dois possuem papel fundamental no ensino superior do país.

O deputado Betinho Rosado (PFL/RN), pediu a palavra para fazer coro às entidades do setor privado ao criticar a falta de clareza e de compromisso do MEC. Segundo o deputado, a Pasta tem sido “a desgraça e a glória do crédito educativo” uma vez que abriu o debate e se interessou, mas se recusa a alocar recursos, afirmou o parlamentar. Para ele, é preciso que o MEC reveja sua posição, que é política, para resolver essa questão. Já o Deputado Pedro Wilson (PT/GO), coordenador da Frente Parlamentar em Defesa da Universidade Comunitária, aproveitou para fazer uma crítica com relação aos trabalhos dos parlamentares, lamentando que 90% dos projetos aprovados venham do Executivo, e que a própria Casa não valorize os PL's que se originam no Legislativo. Como contribuição, o Deputado disse que pediria ao Presidente da Câmara dos Deputados para que fossem reunidos todos os PL's apresentados sobre o tema que estão em andamento para formar uma comissão especial que possa imediatamente dar um

parecer sobre o projeto de melhor conveniência para todos. Ele lamentou que “[...] os projetos transitam pelas Comissões, mas poucos chegam à votação em plenário e menos ainda à sanção presidencial”.

Demais parlamentares aproveitaram o tempo para cobrar mais recursos e a expansão do programa de crédito e rechaçaram a comparação entre o sistema público e privado feita pelas entidades da iniciativa privada. Segundo os parlamentares, de oposição e do governo, é preciso deixar claro que o setor público é responsável por parte significativa da produção científica do país e dos hospitais universitários. Em resposta, o Professor Edson Franco, da ABMES, disse que a comparação foi feita pela Professora Eunice Ribeiro Durham<sup>82</sup>, e que é preciso lembrar do custo do aluno do ensino privado também, uma vez que a qualidade tem um preço. Ele disse que continuará fazendo a comparação entre os sistemas público e privado

[...] na medida em que se continua comparando o que é feito, em termos de pesquisa e de extensão, pela universidade pública e que não pode, muitas vezes, ser feito pela instituição privada, porque que não tem condições. [...] Sou contrário a que se utilize mensalidades escolares para fazer pesquisa pública. Não pode! O aluno que está pagando por um serviço prestado pela instituição privada não é obrigado a ter um adicional para pesquisa dessa Instituição. Esta é a minha defesa, porque sou favorável aos estudantes (*ele foi aplaudido com esta fala*). Notas taquigráficas, CECD, 10/09/1997.

A audiência pública terminou com a proposta dos deputados apresentarem um substitutivo com a participação de vários parlamentares para apresentar ao Presidente do Congresso Nacional, buscando urgência na matéria. O PL debatido nesta audiência pública foi arquivado, mas a pauta continuou sendo tema de debates no Congresso e do Poder Executivo.

Em 1999, o Governo Federal apresentou uma proposta, via Medida Provisória (MP) nº 1.827, de 27 de maio daquele ano<sup>83</sup>, instituindo o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), destinado a concessão de financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, e que ficaria no lugar do CREDUC, uma demanda dos estudantes e das IES/mantenedoras privadas de ensino superior. A MP nº 1.827/1999 foi reeditada várias vezes, sendo debatida no Congresso Nacional em várias seções parlamentares dentro da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

---

82 Eunice Ribeiro Durham é uma antropóloga e cientista política brasileira, pesquisadora e professora da Universidade de São Paulo. Foi muito atuante durante a gestão do Presidente FHC, ocupando diversos cargos políticos. Foi membro do Conselho Nacional de Educação, Câmara de Ensino Superior, entre 1997 – 2001, Presidente da Fundação CAPES entre 1990 – 1991; Secretária Nacional de Educação Superior do Ministério de Educação em 1992; Secretária Nacional de Política Educacional do Ministério de Educação, entre 1995 – 1997; Membro do Conselho Estadual de Educação entre 2008 - 2012.

83 Medida provisória regulamentada pela Portaria nº 860, de 27 de maio de 1999, do Ministério da Educação.

O então relator da matéria, Deputado Osvaldo Biolchi (PTB/RS), solicitou uma audiência pública com a intensão de promover o diálogo com o MEC e realizar alterações propostas pelos parlamentares, além de adicionar demais projetos de lei com o mesmo tema que tramitavam no Congresso. O objetivo do parlamentar era resolver em definitivo a questão do crédito educativo para os estudantes do ensino superior do setor privado, em especial, o segmento comunitário. A reunião ocorreu em 11/08/1999, e contou com a presença dos seguintes convidados:

- Antônio Floriano Pereira Pesaro, Diretor do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES);
- Antônio Carlos Caruso Ronca (Presidente da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC));
- Felipe Maia Guimarães da Silva, Vice-Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE);
- José Luís da Silva Valente, Diretor do Departamento de Desenvolvimento do Ensino Superior do MEC.

O primeiro convidado a falar foi Antônio Floriano Pereira Pesaro, Diretor do Fies, que discorreu sobre o programa e colocou-se à disposição para maiores esclarecimentos por parte dos demais participantes da audiência. Segundo ele, o objetivo da reunião é esclarecer a nova proposta do Governo de financiamento estudantil e escutar as propostas da sociedade civil para aperfeiçoar a medida.

Felipe Maia, representando a UNE, disse ter examinado a proposta e considera que ele foi construído sobre uma lógica errada, de redução da inadimplência. Para ele, o estudante está com dívida por causa da situação econômica do país e não porque queira ficar endividado. Maia ressaltou que de 40% a 60% dos estudantes estão inadimplentes, muito próximo dos dados anteriores, do CREDUC, de aproximadamente 66%, e com a taxa de juros proposta pelo Governo, a inadimplência vai aumentar. Para a UNE, o juros apresentado não condiz com o caráter social que o programa diz ter.

Em seguida, o Presidente da ABRUC, Antônio Carlos Caruso Ronca, apresentou algumas sugestões com relação à MP, dentre as quais, concordando com a UNE, uma proposta de ampliação do financiamento com diminuição das taxas de juros (da qual alegou ser incompatível com um programa de caráter social). Franco elogiou o diálogo constante com os Deputados Federais durante os últimos anos e a melhora no diálogo com o MEC para solucionar o problema do crédito para os estudantes, que segundo ele é urgente, mas afirmou que algumas questões precisam ser revistas, como a taxa de juros cobrada, que transforma o programa em um financiamento como outro qualquer. O convidado ainda sugeriu que tivesse acesso ao

financiamento as IES que apresentassem programas próprios de crédito estudantil, dessa forma, haveria uma multiplicação do número de alunos, que seria beneficiado pelo fundo e por programas próprios. Já para as filantrópicas, o presidente da ABRUC acredita que o programa de crédito não ajudará, sendo necessário, em sua opinião, a criação de um programa de bolsas específico para os alunos carentes dessas IES que não estão contempladas no programa de crédito.

Por fim, a ABRUC criticou a remuneração para as IES na forma de títulos do tesouro, mostrando-se preocupado com as garantias sobre o pagamento já que não será em moeda. O deputado Pedro Wilson (PT/GO), concordando com Ronca, pediu a palavra para questionar sobre a questão do risco para as IES: “[...] como vão se responsabilizar pelo fundo que não gerem? Como se responsabilizar por algo que não administram e não tem poder algum na direção do financiamento?”. O parlamentar também criticou as taxas do programa afirmando que existe crédito com juros menores para empresas de 4% no BNDES, fundo para agricultura de 8%, mas para a educação os juros são de 9% a 12%, que podem inviabilizar o programa.

A audiência teve que ser encerrada pelo início da Ordem do Dia, mas não sem antes falar o deputado Gilmar Machado (PT/MG). O parlamentar disse que a audiência teve como pretensão tentar estabelecer um debate com o Executivo, já que a MP está valendo, mas pode ser alterada. Então, na sua opinião, é necessário escutar o relator e as pessoas envolvidas no programa para melhorarem a matéria. O deputado criticou a taxa de juros, afirmando que se o governo quer mesmo combater a inadimplência, não será possível trabalhar com taxas a 9%, conforme estipulado no projeto inicial. E sugeriu que os estudantes das universidades federais também possam participar do programa de crédito pois também possuem gastos com alimentação e moradia. O deputado Gilmar Machado terminou sua fala fazendo um apelo aos demais presentes na audiência, em especial aos demais Deputados Federais, dizendo que

[...] temos mais de vinte, trinta projetos sobre essa questão. E é o pedido mais constante feito aos deputados. Tem deputado que até nem volta para casa, para seu estado, porque ao chegar lá vem o aluno perguntar: onde está o crédito educativo, onde está a bolsa de estudos. Há 30 projetos e não votam. Faço essa reflexão com o espírito desarmado, fraterno, para encontrarmos uma solução. Essa MP já vai para o terceiro, quarto mês e não chegamos a um consenso porque se as condições não forem razoáveis em nada vai adiantar. Notas taquigráficas, CECD, 11/08/1999

A MP foi reeditada várias vezes até a MP nº 2.094-28, de 13 de junho de 2001, sendo convertida na Lei nº 10.260, do mesmo ano, dispendo sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (FIES). O Programa não foi modificado como queriam os

parlamentares e as entidades representativas do setor privado, sendo aprovado com a utilização dos títulos da dívida pública, com taxas de juros acima de 9% e sem atendimento aos estudantes do setor público. Com isso, durante o Governo FHC, o FIES foi pouco utilizado pelos estudantes, principalmente os mais carentes, para acessar a universidade.

Em 31/05/2007, já no Governo Lula, os deputados reuniram-se novamente para debater a dívida fiscal das IES privadas. O PL, originado no Poder Executivo (Projeto de Lei nº 920/2007<sup>84</sup>), tinha como interesse diminuir a inadimplência nas IES e regularizar as questões fiscais das instituições privadas, permitindo que os universitários financiassem, em casos determinados, até 100% de suas mensalidades (o teto do FIES era de 70%). O projeto objetivava, portanto, ampliar as possibilidades de regularização fiscal das IES participantes do FIES, permitindo a quitação de débitos fiscais já inscritos na dívida ativa, usando os certificados de valor recebidos em contrapartida às bolsas de estudo concedidas. A audiência pública foi requisitada pelo deputado Rogério Marinho (PSB/RN), de oposição ao governo. A audiência teve a participação do então Ministro da Educação, além dos seguintes convidados:

- Ministro da Educação Sr. Fernando Haddad;
- Paulo Ricardo Cardoso, secretário adjunto da Receita Federal;
- José Humberto Maurício de Lira, Diretor da Vice-Presidência de Crédito da CEF;
- Gustavo Lobo, representantes do Tesouro Nacional;
- Luis Inácio Lucena Adams, Procurador-Geral da Fazenda Nacional;
- José Roberto Covac, Presidente da Associação Brasileira de Direito Educacional (ABDE);
- José Augusto Trindade Padilha, Diretor-Executivo da Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES).

Representando a ABDE, José Roberto Covac<sup>85</sup>, cobrou segurança jurídica do MEC e o fim das portarias e decretos monocráticos, de forma a saber quais são os direitos e deveres das IES de forma estável e sem alterações bruscas. Para Covac, a inadimplência do crédito educativo é culpa do Governo. Na sua visão, o FIES veio para melhorar a situação, mas com as alterações bruscas do Governo, relacionadas aos juros, o endividamento será maior, e o aluno será penalizado. Além disso, o risco será de 50% para as IES ante os 5% de risco anteriormente, logo, elas vão reduzir a adesão pois o risco será maior, afirmou. Segundo o convidado, existem

---

84 De acordo com o PL, pretendia estabelecer normas para redução de inadimplência do FIES; autorizar a adoção de modalidades especiais de contratos para o financiamento e fixar critérios para regularização fiscal das IES. Plano de Desenvolvimento da Educação, apelidado de "PAC DA EDUCAÇÃO".

85 José Roberto Covac é um advogado da área de educação, e aparece em várias audiências públicas da Comissão de Educação. Já foi consultor jurídico da ABMES, do SEMESP entre outras entidades representativas do setor privado de educação superior.



vários PL's na Casa Legislativa que podem auxiliar com a questão da inadimplência, inclusive um PL que defende a utilização do FGTS que é um recurso do próprio aluno. Covac afirmou que é urgente melhorar os créditos disponíveis e os subsídios para ampliar o número de estudantes ou não será possível cumprir as metas do Governo relacionadas ao PNE.

José Augusto Trindade Padilha, então Diretor-Executivo da ABMES iniciou sua fala ressaltando que o setor privado é responsável por 70% dos estudantes de nível superior e 60% dos estudantes que ministrarão aulas no ensino fundamental e médio e que se não fosse pela participação do setor privado, apenas 4% dos jovens de 18 a 24 anos estariam no nível superior. Segundo ele, o aluno real está nas IES privadas, ele trabalha, estuda de noite e é de classe baixa, afirmou. O convidado disse que o setor privado não busca *benesses*, e sempre se colocou como parceiro do MEC, mas precisa de uma legislação estável e uma política de financiamento para atender os mais de 3 milhões de jovens nas IES particulares, que tenham marcos regulatórios duradouros e de qualidade para o setor privado.

Padilha argumentou que a ABMES tem se esforçado para fortalecer o FIES, mas salientou que o setor privado, que lida diariamente com a inadimplência dos estudantes, depende das mensalidades como única fonte de recursos. Para o convidado, a educação é um serviço público da qual a livre iniciativa tem cumprido todas as normas gerais da educação regidas pelo Poder Público, mas as vezes, isso não é o suficiente e as IES adquirem dívidas fiscais. Ele faz uma sugestão para que sejam alterados os prazos para a certificação do estudante antes de aceitá-lo, pois muitas vezes não dá tempo de verificar se ele possui condições de acompanhar o curso, causando prejuízo às IES. Na visão dele, um limitador do Fies é a utilização do uso do certificado em poucos tributos. Além disso, nos cursos mais caros há uma limitação também por conta do custo para manter o aluno, então várias IES não aderem pelo risco do valor alto das mensalidades. O representante aproveitou o espaço para criticar que o PDE-Escola<sup>86</sup> que, segundo ele, foi implementado sem a participação ou consulta da ABMES. Segundo Padilha, os programas de massificação do ensino são necessários, mas precisam da participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica em todos os níveis.

As duas associações representativas do setor privado presentes (ABMES e ABDE) se colocaram à disposição para encontrar soluções para que o Fies possa ser ampliado, inclusive por conta da capacidade ociosa das IES privadas, ressaltada por ambos.

---

86 O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) é uma ferramenta gerencial criada pelo MEC para auxiliar com o processo de planejamento estratégico desenvolvido pelas escolas para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem na educação básica.

O PL apresentado pelo Poder Executivo foi apensado ao projeto de lei mais antigo, PL nº 5.794/2001, do então deputado Ary Kara (PTB/SP), que pretendia ampliar a faixa percentual de bolsa de estudo a ser concedida por IES particulares beneficente. Este PL, por sua vez, foi apensado ao PL do Senado Federal nº 7.701/2006, sendo transformado na Lei Ordinária nº 11.552/2007 (autoria do então Senador Eduardo Siqueira Campos/PSDB/TO), com o objetivo de alterar a Lei do FIES, criando uma forma especial de amortização mediante serviço social. Um ganho para as instituições comunitárias e filantrópicas. As modificações do FIES fizeram com que o setor privado fosse muito beneficiado com novos contratos, mas a questão do financiamento não se encerrou aqui.

Em 2008, novamente com o objetivo de solucionar a questão do financiamento para estudantes em IES privadas, o então deputado Pedro Wilson (PT/GO), governista, requisitou uma audiência pública para debater o PL nº 5.706/2005, do Senado Federal, sobre a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para pagamento de anuidades do ensino superior. A audiência aconteceu no dia 01/07/2008, com os seguintes convidados:

- Luiz Fernando de Souza Emediato (Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e representante do Ministério do Trabalho e Emprego;
- Paulo César Bezerra de Souza (Coordenador-Geral de Recursos do FAT);
- Wilson de Matos Silva, Membro do Conselho da Presidência da ABMES;
- José Roberto Covac, agora como Consultor Jurídico do Semesp, e representando o Sr. Hermes Ferreira Figueiredo, Presidente do SEMESP.

Luiz Fernando de Souza Emediato (Codefat) e representante do Ministério do Trabalho e Emprego afirmou que a Pasta tem dúvidas quanto a prioridade e a conveniência dessa aplicação, tendo em vista que o FAT já tem um déficit primário. Apesar disso, disse ser meritório o PL apresentado, uma vez que ninguém é contra emprestar dinheiro para o trabalhador de baixa renda financiar os seus estudos, mas disse ser importante refletir sobre a adequação desse empréstimo, porque, no âmbito do MEC, já existem o FIES e o Prouni.

Para Wilson de Matos Silva, Membro do Conselho da Presidência da ABMES a grande questão da educação brasileira é buscar novas formas de investimento, inclusive fora da Pasta de Educação. Ele explicou que a educação superior cresceu nos últimos 18 anos, principalmente pelo setor privado, entretanto, no atual momento, ela estagnou exatamente por falta de capacidade financeira da sociedade de ampliar os investimentos pessoais e por falta de financiamentos públicos. Para ele, o real problema é a defasagem de capacidade e não de vagas, “[...] porque o ensino privado está disposto a atender às necessidades, desde que as pessoas

tenham recursos para pagar o custo para obter esse ensino”. Assim, para a ABMES, é preciso buscar formas de financiamento por todos os meios possíveis, porque o problema do ingresso e permanência do aluno está atrelado à capacidade de pagamento, à existência de crédito educativo mais amplo, financiamento e bolsas, e à possibilidade de obter um retorno do investimento realizado após a conclusão dos estudos. O Conselheiro da ABMES aproveitou para elogiar as alterações recentes do FIES, como o aumento do prazo de pagamento do financiamento contraído pelo aluno, com juros baixos, a dispensa do fiador, a criação da fiança solidária entre os próprios colegas tomadores do recurso. Apesar disso, disse que o programa possui um grande problema ainda que não ampliar a base porque não garante a entrada do aluno na universidade, só financia quem já é aluno do ensino superior. Segundo Silva, a entidade tem debatido com o MEC uma alteração na regulamentação para que o aluno tenha a garantia de cursar em uma universidade privada caso não passe na pública. Dito isso, o Conselheiro da ABMES se colocou favorável ao PL, afirmando que o país está carente de propostas nesta direção, e argumentou que

[...] mais qualificação significa mais produtividade, menos desemprego, menos seguro-desemprego, mais salário, mais contribuição para o FAT e menos pagamento de abono salarial, porque abono salarial é para quem ganha até 2 salários-mínimos por mês. A qualificação também é um pressuposto do FAT. Existe lá um pouco mais de 1 bilhão por ano para a qualificação de cursos mais simples. Então, esses projetos estão dentro dos pressupostos da lei que criou o FAT. Notas taquigráficas, CECD, 01/07/2008

José Roberto Covac, nesta audiência representado o SEMESP, foi na mesma direção da ABMES, dizendo quantas vezes tinham sido chamados em várias oportunidades para participarem de reuniões e audiências públicas nas Comissões da Casa para debater sobre a educação superior, principalmente sobre o FIES e o ProUni. Segundo Covac, está acontecendo um crescimento real do setor, fruto da necessidade da sociedade, que é diferente do crescimento que era visto pela imprensa em governos anteriores, e mesmo assim, existe um déficit grande a ser superado pelo país. Segundo Covac, falta uma política de Estado que vise o crescimento da educação não só superior, mas da educação como um todo. Sobre o PL, argumentou que o aluno formado pode agregar até 45% do seu salário, dando um retorno no mercado de trabalho, e que grande camada dos estudantes das IES privadas fazem o curso exatamente para se qualificar para trabalhar, objetivo do FAT. Ao final, lembrou que programas como o ProUni e o FIES representam apenas 3% de todo o sistema de financiamento do ensino superior, portanto, não esgotam a necessidade de financiar os cursos por outras formas.

A audiência teve pouca participação, e nenhum deputado quis comentar sobre a proposta. O PL foi arquivado pelo relator da matéria, deputado Fábio Mitidieri (PSD/SE). Ele defendeu a rejeição da proposta e dos apensados por entender que eles comprometeriam o equilíbrio financeiro do FAT. Por ter sido rejeitada nas Comissões de mérito, e como não houve recurso para análise pelo Plenário, a proposta principal e os projetos apensados foram arquivados em definitivo sem maiores debates.

Um ano depois da tentativa de utilizar os recursos do FAT para pagamento de anuidades do ensino superior, a CECD realizou a uma audiência pública para debater o Programa de Melhoria do Ensino das Instituições de Educação Superior - PROGRAMA IES-MEC/BNDES, regulamentado pela Portaria Normativa nº 14, de 24 de setembro de 2009. O Convênio MEC/BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), tinha a pretensão de formar o protocolo de atuação conjunta para viabilizar a concessão de financiamento a IES, públicas e privadas, que apresentassem bom desempenho acadêmico. A reunião ocorreu em 12/08/2009, requisitada pela deputada Maria do Rosário (PT/RS), governista, e contou com a participação dos seguintes convidados:

- Cibele Gonçalves Azevedo Corrêa, Assessora do Diretor da Área de Inclusão Social do BNDES;
- Abib Salim Cury, Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Jaime Laufer, Pró-Reitor da Universidade de Santa Cruz do Sul e representante da Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (ABRUC);
- Paula Branco de Mello, Diretora de Políticas e Programas de Graduação da SESU/MEC;
- Tiago Ventura, Representante da União Nacional dos Estudantes (UNE).

A participação do BNDES foi feita por meio da Assessora do Diretor da Área de Inclusão Social, Cibele Gonçalves Azevedo Corrêa, que explicou que a Portaria Normativa nº 14, tinha o objetivo de conjugar esforços para viabilizar a implementação da parceria com o MEC para apoiar a melhoria da qualidade do ensino das IES, tendo como clientes as IES públicas e privadas. Ela reconheceu a dificuldade das instituições públicas, principalmente as estaduais, porque toda análise de crédito leva em consideração a situação financeira do Estado, quer dizer, a instituição não é vista individualmente. Apesar dessa dificuldade, as instituições públicas também poderiam acessar essa linha. Mas o convênio seria direcionado às IES privadas de educação superior.

O Presidente da ANUP, Abib Salim Cury, ressaltou que o Convênio foi uma iniciativa do setor privado e em grande parte, da ANUP, tendo por objetivo encontrar solução para as IES passarem pela crise econômica do país. Segundo Cury, a entidade foi até o BNDES para firmar um acordo, do qual foi feito com a condição de que o MEC também participasse. Ele explicou

que a principal demanda do setor era capital de giro, pois sabiam que com a inadimplência muito alta e a ocorrência de evasão, algumas escolas não teriam condições de cumprir a folha de pagamento e passariam também a demitir. O acordo com o MEC vinculou o empréstimo para capital de giro a algumas ações para melhoria da qualidade do ensino, com algumas exigências feitas pela Pasta. Para ele, a discussão desse acordo em audiência pública ainda é um pouco prematura, pois o acordo está sendo discutido com o MEC, mas é válido debater.

Jaime Laufer, representando a ABRUC apenas apresentou algumas sugestões para o acordo à serem analisadas pelo BNDES e o MEC: primeiro que a remuneração das instituições financeiras credenciadas possa ser limitada; segundo, que na reestruturação financeira, aumente o prazo final de pagamento para 96 meses, com 24 meses de carência, e mais 72 meses de amortização; e terceiro, que a comprovação do investimento nos últimos 6 meses anteriores à data de aprovação do projeto pelo MEC seja financiável, não seja apenas contrapartida. Dessa forma, a ABRUC era favorável ao Convênio.

O MEC, por meio da Diretora de Políticas e Programas de Graduação da SESU Paula Branco de Mello, mostrou a intensão da Pasta em apoiar as IES, com o sistema atrelado à qualidade da educação. Segundo Mello, esse protocolo já existia no período entre 1997 e 2006 e, neste momento, foi repensado com foco na qualidade das IES, imprimindo critérios e pré-requisitos para que elas tenham os seus projetos aprovados. Ela pediu paciência para todos, pois o acordo já foi assinado, mas ainda existem informações técnicas necessárias para que a instituição possa encaminhar o projeto e receber a aprovação do MEC.

Tiago Ventura, representando a UNE, elogiou o BNDES dizendo que o Banco ficou marcado na década de 1990 por patrocinar as privatizações ocorridas no Estado brasileiro, e agora a instituição estava participando do fortalecimento da educação brasileira, o que mostra uma mudança de rumos. Mas criticou que a UNE não foi chamada para discutir a proposta. O estudante disse que se o acordo for liberado deve vir acompanhado de maior regulação da educação superior privada, e pediu que duas condições fossem observadas:

[...] que não seja liberado dinheiro para capital de giro e que ele venha acompanhado de medidas que regulamentem o ensino privado. Não pode o MEC e nem o BNDES oferecerem uma linha de crédito para fortalecer a qualidade do ensino privado e não ampliarem a regulamentação sobre o ensino privado. Notas taquigráficas, CECD, 12/08/2009

A deputada Nilmar Ruiz (PFL/TO), de apoio ao governo, elogiou o Convênio e disse que o setor privado é responsável por 70% da oferta da educação superior, então, mesmo que alguns projetos venham a ampliar o acesso de alunos provenientes de famílias carentes nas

universidades públicas, “[...] é sabido que as oportunidades de ensino superior para a mulher e para o homem trabalhador de baixa renda, são no ensino superior privado”. O deputado Wilson Picles (PDT/PR), tocou no assunto da soberania nacional, dizendo que a dificuldade das IES privadas em se manter, faz com que se entreguem ao capital estrangeiro. Por isso, a necessidade de fortalecer o setor privado nacional, com iniciativas como o Convênio apresentado, que sinaliza que o Governo está buscando alternativas para as IES buscarem o financiamento e, inclusive, capital de giro.

O Convênio, como mencionado, já havia sido acordado entre o MEC e o BNDES, cabendo a audiência pública realizar um debate sem deliberação. O Convênio, demanda do setor privado, foi feito com sucesso e contribuiu com o crescimento do financiamento público em IES privadas durante dois anos. Em 2011 o Convênio foi alterado pela Portaria Normativa nº 18, definindo novos critérios ao Programa IES-MEC/BNDES, no âmbito do Ministério da Educação.

Em 21/05/2015, durante o Governo Dilma, o FIES voltou a ser debatido na CECD, por requerimento dos deputados Domingos Neto (PSB/CE), Celso Jacob (PMDB/RJ), Rogério Marinho (PSDB/RN), Izalci Lucas (PSDB/DF), Moses Rodrigues (PPS/CE) e da deputada Zenaide Maia (PR/RN), todos de oposição ao governo. No segundo semestre de 2015, os financiamentos concedidos com recursos do FIES passaram a ter taxa de juros de 6,5% ao ano, e o critério de renda familiar bruta mensal por pessoa passou de 2,5 para 3 salários-mínimos. A reunião pretendia debater as novas regras para o financiamento a partir de 2016. Esta audiência pública estava cheia, com muitos representantes do setor privado e com muitos deputados presentes também. Um dos deputados comentou que esta era a reunião mais disputada da manhã na Casa Legislativa. Estavam presentes:

- Antônio Idilvan de Lima Alencar, Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC);
- Dilvo Ilvo Ristoff, Diretor de Políticas e Programas de Graduação/MEC;
- José Roberto Covac, agora representando a Associação Nacional das Escolas Particulares (ANEP);
- Raulino Tramontin, Consultor da Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU);
- Elizabeth Guedes, Vice-Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Sólton Hormidas Caldas, Diretor Executivo da Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior Privado (ABMES);

- Rodrigo Capelato<sup>87</sup>, Diretor Executivo do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP).

Representando a ANUP, a Vice-Presidente Elizabeth Guedes defendeu o FIES e a sua importância para a inclusão social, lamentando que algumas faculdades estejam usando o programa de forma inadequada, prejudicando o setor privado. Segundo Guedes, os problemas do programa se devem a ausência de fiscalização e da “[...] má intenção de maus *players* no mercado, que usaram o FIES para fazer caixa”. Ela reclamou já ter ouvido diversas vezes que o FIES dá dinheiro público para as particulares, mas esse dinheiro, afirma a convidada, vem dos impostos e da atividade empresarial, “[...] então não existe dinheiro público, existem impostos recolhidos que devem ser devolvidos a sociedade através de serviços bem prestados”, argumentou. Sobre a proposta do Governo, Guedes afirmou que é preciso atentar-se para não fazer alterações sem avisar o setor pois isso pode prejudicar os bons empresários. Por fim, Guedes frisou a importância do ensino particular para o Brasil, e da manutenção dos programas de acesso ao ensino superior, como o FIES e o ProUni, ressaltando que fez pesquisas internas que mostraram que os estudantes com bolsas são muito esforçados, e conseguem ir melhor que os estudantes das IES públicas nas avaliações do Enade, afirmou. Para ela, isso significa que “[...] a máquina de ensinar do ensino particular superior do país não é ruim”, e completou: “[...] o que nos diferencia é a qualidade dos alunos, então deem a nós os alunos da faculdade pública e vamos ver o que que acontece”.

Para Raulino Tramontin, da ANACEU, o FIES é um bom programa, que começou a ter problemas quando ficou ilimitado, mas não justifica “[...] ter virado um saco de pancadas por parte da mídia”, mostrando algumas distorções, que podem ser corrigidas com diálogo para alcançar aquilo que foi dito no *slogan* do Governo (Pátria Educadora). Ele explicou que uma descontinuidade do programa atingirá os grupos das classes mais baixas, então é preciso corrigir e dar continuidade no programa social. Para Tramontin, é fundamental a permanência do FIES, como primeiro programa que se consolidou e representa o investimento estatal de educação fora da gratuidade das universidades públicas, apesar de ser um empréstimo e não recurso a fundo perdido, afirmou. E terminou defendendo o setor privado ao dizer que

[...] a Kroton, a Estácio, a Devray...vocês não se esqueçam que a Kroton tem centenas de faculdades pequenas no interior pelo Brasil, onde o governo não entra (cidades de pequeno porte)! Não entra nem no EAD, olhe os dados do

---

87 Rodrigo Capelato também é coordenador do Sistema de Informações do Ensino Superior Privado (SINDATA), membro da Comissão de Aperfeiçoamento do FIES (MEC) e do Conselho Consultivo do Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior/MEC. Também é sócio da A Expertise Educação, consultoria criada para apresentar soluções às IES brasileiras.

último censo que vocês vão ver o que está acontecendo. E nós precisamos resolver a questão do ensino médio, porque assim eles não vão conseguir entrar, pela nota do Enem eles não vão conseguir entrar porque há defasagem. Não é justo penalizar os alunos dessa geração de até dois salários-mínimos. Está aqui a representante da Kroton para dizer os programas que tem de reforço para quando esses alunos entram. Qual é o critério de justiça social com esses alunos? Temos que repensar as regras para 2016, é um programa que tem que permanecer. Mas elas têm que ser discutidas para não prejudicar as classes sociais das pessoas que estão no interior. O protagonismo do ensino superior, é o ensino privado, ele não é o demônio não, ele que é o responsável pela descompressão social da juventude brasileira. Se hoje fechasse o ensino privado, haveria um caos da educação nacional. Notas taquigráficas, CECD, 21/05/2015

Sólon Hormidas Caldas, da ABMES, corroborou com a ANACEU e a ANUP, ao declarar que o FIES é um programa social de grande relevância para o país de inclusão dos jovens no ensino superior e para o cumprimento das metas estabelecidas no PNE. Para ele, as alterações propostas não vão ser positivas para o desenvolvimento da educação superior no País. Ele considerou ruim a forma como o Governo alterou regras do programa de última hora, e explicou que as mudanças abruptas do FIES pegaram as IES e principalmente os alunos de surpresa no final do exercício de 2014, quando os orçamentos já estavam prontos, causando transtornos para a sociedade em geral. Para a ABMES, faltou transparência do Governo no diálogo com as instituições e com os alunos.

Rodrigo Capelato, da SEMESP, também criticou as alterações propostas pelo Governo Dilma e lembrou que a cobertura do ensino superior no país está muito a quem do que deveriam para atingir o PNE, e dificilmente ele será cumprido se a política financiamento da educação superior for alterada. Para ele a proposta é um retrocesso, com alterações abruptas e que excluem as classes C e D do acesso à educação superior.

Apesar das críticas feitas pelas entidades representativas do setor privado de educação superior, as mudanças nas regras de concessão do financiamento foram adiante, e constam da Portaria Normativa nº 7/2015 do MEC, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2016. Além disso, a seleção dos estudantes aptos para a contratação do financiamento do FIES, passou a ser feita a partir dos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

As alterações estabelecidas via portarias e decretos, são criticadas pelas entidades por causarem insegurança jurídica, e recebem críticas também por parte dos parlamentares, que veem nesta prática uma desconsideração do trabalho do Poder Legislativo na implementação de políticas. No sentido de modificar este quadro, três meses depois de aprovada a Portaria nº 7/2015, a Comissão de Educação debateu em audiência pública o PL nº 1.427/15 do Deputado Carlos Sampaio (PSDB/SP) que determinava que as modificações do FIES deveriam ser



estabelecidas por Lei. A reunião aconteceu dia 25/08/2015 por requerimento do deputado Caio Narcio (PSDB/MG), também relator da matéria, com a presença dos seguintes convidados:

- Jesualdo Pereira Farias, Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC);
- Antônio Idilvan de Lima Alencar, Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- Celso Frauches, Representante da Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU);
- Amábile Pacios, Presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP);
- Julliene Salviano, Coordenadora Nacional do Movimento em Defesa do FIES;
- Guilherme dos Santos Queiroz, Coordenador-Geral do Centro Acadêmico de Medicina da Universidade Católica de Brasília.

O deputado Caio Narcio (PSDB/MG), crítico ao Governo, disse que era inadmissível continuar com as alterações do programa do FIES via Portarias e Decretos, e afirmou que iria fazer um relatório que abarcasse as demandas das partes interessadas apresentadas na audiência. O deputado Izalci Lucas (PSDB/DF), de oposição, concordou com a fala do colega e disse que o Governo “está conseguindo transformar sonhos em pesadelos” com as alterações monocráticas.

Celso Frauches, Representante da ANACEU foi favorável ao PL por ele trazer segurança jurídica para o sistema do FIES, e trazer novamente para o Congresso Nacional a sua competência de fazer Leis. Ele relatou que o FIES se desenvolveu bastante com o Governo Dilma, a partir de 2010, todavia, as alterações no final de 2014 trouxeram mudanças que atingiram os estudantes e as IES. Segundo Frauches, o MEC fez mudanças por Portarias que mudaram o sistema do FIES, e isso aconteceu novamente em 2015, mediante novas Portarias do MEC. Frauches sugeriu que o PL trouxesse também algumas mudanças no programa e não apenas a obrigatoriedade da lei via Poder Legislativo. Além disso, sugeriu que os prazos para mudanças no FIES sejam precedidas de um período de 180 dias e que o Conselho do Programa passasse a integrar representantes das IES privadas e estudantes (o Conselho é formado por funcionários do MEC).

Para Amábile Pacios, representante da FENEP haveria menos problemas se o MEC não tivesse alterado leis por Portarias ou notas técnicas. Pacios reclamou que em dezembro de 2014 havia conversado com o Ministro e ele havia garantido que o FIES não teria mudanças bruscas, mas sem diálogo mudaram o FIES e as IES e os alunos foram pegos de surpresa. Segundo ela, o MEC colocou os alunos contra as IES pois elas tiveram que aumentar as mensalidades. E

salientou que a crise econômica está fechando uma parte das IES e o FIES está fechando o restante, com as regras de última hora feitas monocraticamente. Ela relatou que

[...] a insegurança jurídica que estamos vendo, senhor Caio (deputado Caio Narcio, relator da matéria), está fechando escolas. Nós podemos nos orgulhar de um país que fecha escolas? A federação tem hoje 23 ações judiciais contra o FIES, e mais uma no TCU mostrando uma pedalada fiscal. A Federação pede hoje a retirada dessa portaria. Combate e pede a retirada. Mexeu demais com todo mundo e levantaram uma cortina de fumaça, até que depois o ajuste fiscal veio e a gente começou a participar como brasileiro o que estava acontecendo. Notas taquigráficas, CECD, 25/08/2015

Com a pressão do setor privado para aprovação da matéria, e o descontentamento dos Deputados Federais com a política do Governo Dilma, o PL foi aprovado pela CECD. Apesar disso, a matéria encontra-se parada na Comissão de Constituição e Justiça aguardando a devolução do relator, que deixou de ser membro e ainda não apresentou seu posicionamento. A última ação do PL foi feita em 14/10/2019.

No início do Governo Temer (vice-presidente de Dilma Rousseff, impichada em 31 de agosto de 2016), as entidades do setor privado voltaram à CECD para um debate sobre as fontes de financiamento para os estudantes da educação superior privada no País, em especial o FIES (Lei nº 10.260/2001). A audiência aconteceu no dia 25/10/2016, e discutiu as alterações propostas pela Portaria Normativa do MEC nº 09 de 2016, já aprovadas. A audiência não estava muito cheia, apesar de contar com representantes do setor privado de educação superior, incluindo a presença de Hermes Ferreira Figueiredo<sup>88</sup>, Presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior de São Paulo (SEMESP). Por solicitação do deputado da base aliada, Giuseppe Vecci (PSDB/GO), a audiência contou com os seguintes participantes:

- Elizabeth Guedes, Diretora-Executiva da Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (ABRAES);
- Amábil Pacios, Representante da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP);
- Alexandre Habbib Mori, Representante do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior (SEMESP);
- Arthur Sperandéo, Presidente da Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU);

---

<sup>88</sup> Hermes Ferreira Figueiredo também é membro do Conselho da presidência da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) e do Conselho da presidência da Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) desde 1990. Entre 1994 e 1999, foi membro do Conselho Fiscal de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e Vice-presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras do Ensino Superior do Estado de São Paulo (SEMESP). É também presidente da Cruzeiro do Sul Educacional, um dos maiores grupos educacionais do país, com sua sede em São Paulo. Este grupo reúne instituições de ensino superior como Universidade Cruzeiro do Sul e Universidade Cidade de São Paulo entre outras.

- Vicente de Paula Júnior, Diretor de Políticas e Programas de Graduação, da Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC).

Segundo o deputado Giuseppe Vecci (PSDB/GO), a audiência tinha o objetivo de apresentar propostas que se somem as já existentes, para continuar assegurando os recursos, primeiramente para as fontes já conhecidas, que são o ProUni, o FIES, os bancos e instituições que operam na área. Além disso, regulamentar o fundo garantidor de financiamento como já estabelecido pelo PNE, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador para essas fontes de financiamento. E por fim, estudar e discutir outras fontes de financiamento que já foram objeto de audiência pública, como linhas especiais próprias das universidades e faculdades. O parlamentar lembrou que o país está em um cenário de cortes orçamentários que afetaram os principais programas para o ensino superior e o PNE estabeleceu metas de elevar a taxa bruta de matrículas em 50%. Ele explicou que sem assegurar os recursos para o financiamento aos estudantes não será possível alcançar as metas nacionais estabelecidas pelo Plano.

Elizabeth Guedes, nesta audiência representando à ABRAES, elogiou as audiências públicas da Câmara dos Deputados afirmando que elas possuem grande alcance. Ela mencionou que a Casa não estava tão cheia por conta de outras votações, mas reconheceu que muitas entidades estavam presentes na reunião. Ela iniciou sua fala explicando a diferença que existe entre o FIES e o orçamento público, ressaltando que o setor privado utiliza títulos do Tesouro emitidos numa série especial para a educação, tratando-se da emissão de títulos com juros subsidiados. Para Guedes, o aluno precisa entender que o FIES não é uma bolsa de estudos, mas um programa de inclusão com um correto sistema de incentivo, que é capaz de eliminar as diferenças sociais ao longo do curso do estudante, afirmou. Utilizando-se de frases que sempre utiliza nas audiências, disse que a “[...] a máquina de ensinar do ensino privado é forte, porque é possível uma pessoa que teve um desempenho ruim no ENEM alcançar um resultado superior, lá em cima, no Enade”. E completou afirmando que o estudante da escola privada gera um incremento na economia maior do que o estudante da universidade pública, pois quando este se forma,

[...] vai para Harvard, muda de cidade, ele se casa, mas fica ali sem ter filhos durante alguns anos. Isso não acontece com o típico aluno da universidade privada. Na mesma hora ele traz alguém do Nordeste ou ele põe alguém da sua família para estudar, ele faz um puxadinho, ajuda o irmão a se casar. O PIB gerado por universidade privada é muito mais elevado do que o de universidade pública. Notas taquigráficas, CECD, 25/10/2016

Guedes finalizou sua participação defendendo o FIES e comparando que o maior financiamento estudantil brasileiro não são os 14 bilhões do FIES, mas a universidade pública que financia a classe média. Para ela, é preciso que todos entendam que o programa é a chance do estudante de classe baixa entrar numa universidade e a chance do país de progredir e gerar riqueza, então, é necessário focalizar os recursos público para o pobre que precisa de dinheiro, e não financiar a classe média

[...] Esta Casa tem que defender o sistema. Sabe quanto é a despesa do FIES? É 0,05% de um orçamento de trilhões. E as pessoas ficam alardeando: *Ó, estamos gastando 14 bilhões!* Sim. E quanto está se gastando no resto? Quanto que se gastou na pesca? Quanto se gastou não sei onde, quanto se gastou em qualquer coisa que não seja educação? *(ela foi aplaudida com essa fala)*.  
Notas taquigráficas, CECD, 25/10/2016

Amábil Pacios, representante da FENEP, concordou com Elizabeth Guedes e afirmou ser importante conseguir consolidar e ampliar o FIES, pensando no conceito do programa. Ela diz conhecer as IES que trabalham com o FIES, e em sua maioria são as pequenas, que estão em municípios menores do País, aonde os empresários vão e o Governo não vai, afirmou. Segundo Pácios, existem IES pequenas que têm 80% do seu faturamento vinculado ao FIES. Isso mostra o impacto diante de alterações na Lei de forma equivocada como as que aconteceram em 2014, dezembro de 2015 e 2016 também impactando as IES. Ela apontou ser urgente encontrar uma solução definitiva para o FIES, para que o país possa funcionar.

Alexandre Habbib Mori, representando a SEMESP, apresentou uma pesquisa realizada pela entidade em 2016 com 58 faculdades e pouco mais de 5.600 alunos, tentando entender o motivo da baixa procura do FIES no primeiro semestre, além da crise econômica. Entre os achados, Alexandre indicou que o grande motivo foi o limite de renda muito baixo - a renda *per capita* do FIES saiu de 2 salários-mínimos em 2005 para 2,5 em 2014, fora a pontuação mínima de 450 pontos no ENEM. Mori afirmou que 80% dos seus alunos possuem renda *per capita* de até 1,5 salário-mínimo; isso quer dizer que ele estuda porque tem o FIES; sem o FIES, ele não estaria numa faculdade particular. Então, para a entidade, o melhor seria voltar para as regras anteriores do programa, nem que seja com vagas limitadas, e manter o FIES como principal fonte de financiamento no Brasil. Para ele, as regras que estão valendo hoje, não são atrativas para o aluno.

Arthur Sperandéo, Presidente da ANACEU salientou que o FIES ganhou uma notoriedade eminentemente econômica, e é preciso descaracterizar isso. Para ele, os programas como ProUni, FIES, tem que ser despolitizados, tem que ser descaracterizados como ente

partidário, porque é uma política de Estado e, como política de Estado, é necessário a qualquer tempo, em qualquer época. Segundo Sperandéo,

[...] quem está fazendo a interiorização, quem está construindo a malha de educação superior que vai concentrar a formação dos jovens brasileiros é o ensino privado brasileiro, através das suas faculdades, centros universitários e universidades. E só o farão, na proporção e na necessidade do desenvolvimento deste País, se houver financiamento estudantil público, e ele é barato, como mostrou a professora Elizabeth Guedes. Notas taquigráficas, CECD, 25/10/2016

Então, a questão que se coloca aqui, afirma Sperandéo, é a imprevisibilidade das ações que aconteceram no final de 2014 (via Portarias do MEC), e que trouxeram um problema muito grave para as IES, para os alunos, para as mantenedoras e que afetou também toda uma cadeia produtiva que permeia os Municípios menores (agentes administrativos, terceirizados, prestadores de serviços). O que está em discussão para a ANACEU é o FIES como programa de Estado, e a Casa Legislativa têm papel fundamental nisso, afirma Sperandéo. Segundo ele, “[...] aqui a questão não é pública *versus* privada; aqui a questão é o País que nós queremos para o futuro dos nossos filhos, netos, bisnetos, e assim sucessivamente”, afirmou o convidado. Então, para ele, “[...] é preciso parar de politizar essa questão, pois os empresários da educação trazem investimentos para o país e precisam ser respeitados e ouvidos. E sobretudo, precisam de previsibilidade nas resoluções do Poder Público para que possam cumprir o PNE”.

Em resposta às manifestações, o Diretor de Políticas e Programas de Graduação, da Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC), Vicente de Paula Júnior, lembrou que as decisões não ocorrem entre quatro paredes, dependem do diálogo com muitos atores, entre eles as mantenedoras, o FNDE, e parceiros que direta ou indiretamente influenciam na definição das vagas do FIES: o próprio Ministério do Planejamento; o Ministério da Fazenda; a Secretaria de Orçamento Federal que determina os limites do MEC; o Congresso Nacional, para a votação dos recursos do FIES etc. Em resposta, Elizabeth Guedes, da ABRAES, ressaltou a parceria com o MEC, dizendo que a Pasta tem sido parceira da entidade na busca de alternativas. A fala foi corroborada por Arthur Sperandéo (ANACEU).

A Portaria Normativa do MEC nº 09 de 2016 já havia sido aprovada e manteve-se em funcionamento até ser alterada pela Portaria Normativa nº 14, de 2016. As regras não foram modificadas ou alteradas como desejavam as entidades do setor privado. Mas uma vez fica claro que muitas das ações iniciadas pelo Poder Executivo, em especial as Portarias e Notas Técnicas, dificilmente são alteradas pelo Poder Legislativo ou influenciadas pelas entidades do setor privado, até porque são medidas já em curso sendo debatidas pela Comissão de Educação.

Enquanto o setor privado debatia o FIES e outras formas de financiamento, o setor público também se buscavam alternativas para o custo do sistema em meio aos cortes de gastos executado pelo Governo Temer. Nesta direção, foi chamada uma audiência pública com o objetivo de realizar um debate sobre a possibilidade de pagamento da universidade pública pelas pessoas ricas, a partir do requerimento do deputado Caio Narcio (PSDB/MG), de coligação ao governo. Esta audiência, que aconteceu dia 22/08/2017, estava em consonância com o PL n° 782, de 2015<sup>89</sup>, do então Senador Marcelo Crivella (REPUBLICANOS/RJ), e foram chamados os seguintes convidados:

- Naercio Menezes, Professor do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) e da Universidade de São Paulo (USP);
- Cristina Helena Almeida de Carvalho, Representante da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd);
- Kim Patroca Kataguirí, Coordenador Nacional do Movimento Brasil Livre (MBL);
- Marianna Dias, Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE);
- Bruno Coimbra, Assessor Jurídico da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES);
- Luiz Fernando Prudente do Amaral, Professor, advogado e Presidente da Comissão de Direito Econômico da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Segundo afirmou o professor Naercio Menezes (USP/INSPER), o sistema é injusto pois famílias ricas colocam seus filhos no ensino médio privado, que em geral possuem mais qualidade que as escolas públicas, e esses jovens entram nas universidades públicas sendo subsidiados pelo Estado. Para ele, o Estado acaba subsidiando os mais ricos, que teriam condições de arcar com mensalidades. Cristina Helena Almeida de Carvalho, representante da ANPEd e contrária ao PL debatido, lembrou que a educação está prevista na CF/1988 e na LDB/1996 brasileira, sendo esse o ponto de partida de qualquer discussão, pois seria necessário emendar a Carta Magna. Segundo Carvalho, a cobrança de mensalidade traria baixa geração de receita extrafiscal e possui pouca relevância como fonte alternativa de financiamento e, até mesmo, como complementar.

Kim Patroca Kataguirí (MBL), por sua vez, é favorável à cobrança e sugeriu que a arrecadação feita com a mensalidade dentro dessas universidades públicas fosse revertida num fundo criado para ser enviado para os Municípios e para ser investido na educação básica, onde

---

<sup>89</sup> O PL estabelece que o estudante de instituição pública de ensino superior cuja renda familiar seja superior a trinta salários-mínimos deverá pagar anuidade, correspondente à média do custo per capita dos alunos matriculados no mesmo curso.

o convidado afirma estar o problema da educação. Rebatendo o antecessor, a estudante Marianna Dias, pela UNE, defendeu o investimento em educação pública para o desenvolvimento do país, e questionou que justamente no momento de democratização da universidade pública, o Congresso tenha decidido debater sobre o pagamento de mensalidade, que de acordo com ela, não resolve o problema orçamentário.

Bruno Coimbra, representando a ABMES, fez uma sugestão propondo que qualquer estudante, de escola pública ou privada, pudesse contribuir com a instituição de onde é egresso, após a sua formação, ajudando a longo prazo. Coimbra contestou a fala da professora Cristina Carvalho, que afirmou que a receita das mensalidades seria insuficiente. Para ele, mesmo sendo insuficiente, a receita não deveria ser menosprezada, principalmente pelo cenário econômico da qual o país vive. Ele sugeriu a possibilidade de aporte financeiro diretamente para a IES pública, em função do seu sucesso, em função da procura por aqueles que podem pagar pelo ingresso. Dessa forma, ele afirma que a instituição poderia gerir essa receita e incrementar a sua participação na região em que está inserida. Segundo Coimbra, é preciso que a universidade pública olhe para o mercado e enxergue as necessidades dos trabalhadores qualificados para determinado nicho de trabalho. Coimbra aproveitou para lembrar que a educação possui uma política de Estado que deve ser seguida pelo sistema público e privado, e essa política indica que em 2024 será preciso alcançar 33% das pessoas em idade entre 18 e 24 anos no ensino superior (PNE). Ele afirma que para isso, terão que encontrar alternativas e a primeira delas na sua opinião é o deslocamento da discussão do orçamento para a educação, sob um cunho eminentemente de custo e de gasto, para uma discussão sobre investimento e, no Brasil, sobre a promoção da mobilidade social decorrente da educação.

Lembro que aqui eu represento as instituições privadas de ensino, responsáveis por mais de 75% dos alunos que estão na educação superior brasileira hoje. Sempre que falamos sobre o FIES e o PROUNI, que são políticas de sucesso social, de inclusão social das camadas C, D e na graduação, tratamos isso como um gasto: *O PROUNI é um gasto, é uma renúncia fiscal. O FIES é um gasto.* Mas sempre que tratamos das universidades públicas, nós falamos em investimento. Parece-me que tudo é investimento na educação, no acesso à educação. Notas taquigráficas, CECD, 22/08/2017

Apesar do debate dividir opiniões, o PL sobre o pagamento de mensalidades por pessoas consideradas ricas não teve emendas apresentadas por nenhum parlamentar e foi arquivado no Senado Federal em 21/12/2018, ao final da legislatura, sem maiores debates.

Na metade de 2017, o Governo Temer apresentou um Novo FIES, por meio da MP nº 785, de 06 de julho de 2017, alterando as regras gerais do programa, como por exemplo: o

desconto em folha destinado à amortização do financiamento do programa, após a conclusão do curso, desde que o trabalhador esteja empregado pelo Regime CLT ou pelo Regime Estatutário; fim do prazo de carência de 18 meses, após a conclusão do curso, para que o estudante comece a pagar o financiamento; obrigatoriedade do curso de graduação ter conceito maior ou igual a 3 no Sinaes entre outras. Além disso, apresentou três modalidades: a) 100 mil vagas a juro zero para estudantes com renda familiar *per capita* mensal de até 3 salários mínimos (recursos da União); b) 150 mil vagas ofertadas para estudantes com renda *per capita* mensal de até 5 salários mínimos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (recursos de fundos constitucionais regionais com risco de inadimplência assumidos pelos bancos); e c) 60 mil vagas para estudantes com renda *per capita* mensal de até 5 salários mínimos com recursos do BNDES para todas as regiões do Brasil (risco de crédito pelos bancos).

No Congresso Nacional, foi criada uma Comissão Mista (destinada a emitir parecer sobre medidas provisórias, composta por Senadores e Deputados Federais) para debater e analisar a proposta do Poder Executivo. O relator da matéria, deputado Alex Canziani (PTB/PR), de oposição, solicitou uma audiência pública com a sociedade civil organizada, especificamente o setor privado, para ajudar na confecção do relatório final antes da votação. Assim, em 23/08/2017, foram chamados os seguintes convidados:

- José Roberto Covac, agora representando o Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior (SEMESP);
- Sólton Calda, Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES);
- Gilmar Soares Ferreira, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- Elizabeth Guedes, Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Seme Arone Júnior, Associação Brasileira de Estágios (ABRES);
- Jorge de Jesus Bernardo, Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN);
- Catarina de Almeida, Campanha Nacional de Direito à Educação.

O primeiro convidado, José Roberto Covac, representando a SEMESP, reafirmou como sempre a importância do programa do Fies, como essencial para o país, mas alertou que as mudanças que ocorrem via medida provisória deixam o setor bastante preocupado. Ele argumentou que o Fies, que tinha como enfoque a inclusão social, passará, com as mudanças, a se apresentar como um financiamento normal, inclusive com redução do programa, que dependerá de fundo constitucional, ainda incerto. Covac argumentou que educação não é custo e sim investimento para o país, agregando receita e qualificando o sistema de produção, e deve



ser aprimorada como sistema, ou não será possível cumprir com as metas estabelecidas pelo PNE. Para a SEMESP, a proposta apresentada trás preocupação por não seguir as regras da lei das mensalidades escolares, trazendo conflitos pois as IES terão alunos com valor de financiamento menor que os demais.

Catarina de Almeida, da Campanha Nacional de Direito à Educação, defendeu o cumprimento das metas do PNE e do aumento do número de vagas do ensino superior nas universidades públicas, especialmente. Gilmar Soares Ferreira, da CNTE complementou, afirmando que a MP não abarca de forma plena as metas estabelecidas pelo PNE, de assegurar a educação superior para mais estudantes no país, trazendo inclusive, limitações para as metas do Plano. Jorge de Jesus Bernardo, da CONFENEN, seguiu na mesma linha, indicando que a MP apresentada não serve a nenhum dos interessados, nem aos alunos, nem as mantenedoras, nem ao país.

Retomando a fala da SEMESP, Elizabeth Guedes da ANUP afirmou que a MP acabou com o Fies, extinguindo uma política de inclusão social no país e criando, no seu lugar, mais uma linha de financiamento comum no banco. Guedes disse ter conversado com o relator da matéria para “[...] nos unirmos não em bandeiras ideológicas, não em bandeiras pessoais, mas entorno do futuro do Brasil”. Ela apresentou sugestões ao relator e argumentou favoravelmente ao Fies dizendo que o aluno formado passa a pagar impostos e ativa a economia e isso tudo é muito maior do que o custo do financiamento.

Nós estamos falando daquela família que possui renda de até três salários-mínimos, e dispõe de 150 reais para gastar em cultura, diversão, outras atividades que não material escolar. Então eu estou dizendo que a universidade privada, que é parda, noturna e do aluno trabalhador, se ele não tiver o apoio do FIES ele não vai estudar na faculdade classe média, diurna e branca. Se essa população não tiver o apoio do Estado, não vão estudar. Nós temos que pensar o que nós queremos como futuro pra nós: se é uma população educada ou se a gente quer atingir meta fiscal. Notas taquigráficas, CECD, 23/08/2017

Sólton Caldas, representando a ABMES, concordou com os demais participantes, afirmando que a MP em tramitação na Casa, atende às necessidades fiscais do governo, mas abandona totalmente o caráter social. Na sua opinião, o principal gargalo do programa é que o governo não financia 100% da mensalidade. Além disso, com as alterações em 2015, as regras ficaram muito mais restritivas, sobrando vagas no sistema, de um lado, e muitos alunos precisando de outro. Caldas questionou a diferença de tratamento entre os sistemas de educação superior. No sistema público, o governo diz que é investimento, já no Fies, é gasto, é custo e ônus fiscal. “Não pode ser assim, é investimento sempre!”, afirmou categoricamente. Além disso, Caldas afirmou que as alterações do FIES deixam o programa pouco eficiente pois o

número de vagas não atende as necessidades do país, existem muitas restrições para conseguir participar dificultando a participação das IES pequenas. Segundo ele, o novo Fies não atende as pessoas mais carentes, e quem estuda nos melhores colégios vão para as faculdade pública, sem necessidade de financiamento.

[...] Alguma coisa está errada, precisamos mudar os critérios. E a nossa cor é a educação, precisamos junto ao governo encontrar outras formas de garantir o programa e atingir os alunos mais carentes. As instituições estão castigadas junto com os alunos. O financiamento vai continuar claro, mas precisamos que ele saia melhor e é isso que esperamos dessa comissão. Notas taquigráficas, CECD, 23/08/2017

Esta audiência terminou com a promessa de mais discussão antes da votação da matéria. Novos encontros foram feitos, como a audiência pública do dia 26/09/2017, que continuou o debate sobre a MP nº 785/2017, sendo requerida pelos deputados Pollyana Gama (PPS/SP) e Danilo Cabral (PSB/PE), de oposição ao governo. Naquele momento, o Governo havia instituído um Decreto (aprovado em 19/09/2017), com a formação de um Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies), sem a participação da Sociedade Civil ou dos estudantes<sup>90</sup>. Nesta audiência, foi unânime o descontentamento e a surpresa das entidades representativas do setor privado de educação superior, dos estudantes e dos parlamentares com a forma como o Governo estava alterando as regras do Fies, como pode ser observado a seguir. Participaram da audiência pública os seguintes convidados:

- Jossifram Soares, Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda;
- Flávio Carlos Pereira, Coordenador-Geral de Suporte Operacional ao Financiamento Estudantil do Ministério da Educação (FNDE/MEC);
- Anginaldo Oliveira Vieira, Defensor Nacional de Direitos Humanos da Defensoria Pública da União;
- Bruno Coimbra, Representante da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP);
- Sérgio Wanderley Silva, Diretor de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos representando o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE/SUDENE) do Ministério da Integração Nacional;

---

90 O Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil foi criado com o intuito de formular as políticas de oferta de financiamento estudantil e supervisionar a execução das operações do Fies. Era composto, na época, pelo Ministério da Educação, Ministério da Economia, Casa Civil da Presidência da República e Ministério do Desenvolvimento Regional, cabendo ao Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) as funções de Secretaria Executiva do Comitê.

- Edmilson Alves, Diretor de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO/SUDECO) do Ministério da Integração Nacional;
- Rodrigo Mendes, Diretor de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, da Superintendência de Desenvolvimento da Amazonia (FDA/SUDAM), do Ministério da Integração Nacional;
- Elizabeth Guedes, Vice-presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Marianna Dias, Presidente da União Nacional dos Estudantes – UNE.

O deputado Danilo Cabral (PSB/PE), começou a reunião dizendo que o Executivo fez um conjunto de propostas, principalmente a PEC do Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95), que trouxeram preocupação com os possíveis contingenciamentos de recursos que essas medidas podiam acarretar as políticas públicas de educação e saúde. O deputado disse que após a virada de 2016 para 2017 alguns programas estratégicos dessas áreas passaram a sofrer algum tipo de contingenciamento, havendo a extinção de programas e cortes no FIES. Para ele, a MP apresentada que pretende regulamentar o Novo FIES, é um equívoco pois está sendo feita sem diálogo com quem opera o programa e sem conversar com os jovens que se beneficiam do financiamento. No entendimento do deputado, o que foi proposto pela MP aponta para ao esvaziamento e até o desmonte do programa como uma política pública de acesso ao ensino superior, e na direção contrária ao PNE. Para o parlamentar, o programa passa a ter um olhar exclusivamente fiscal, com insensibilidade por parte do Governo e um desrespeito em relação a instituição Congresso Nacional,

[...] porque a MP está sendo objeto de discussão, tem comissão especial que está formulando contribuições a partir do debate da institucionalidade e o governo se antecipou publicando um decreto excluindo a participação da sociedade civil do debate. Notas taquigráficas, CECD, 26/09/2017

O convidado Bruno Coimbra, representante da FENEP, iniciou sua fala ressaltando a presença dos estudantes na audiência pública, e cobrou, assim como o deputado Danilo Cabral, que o programa mantenha o caráter social, que está sendo destruído pelo Comitê Gestor. Segundo Coimbra, a discussão é importante para que os estudantes tenham clareza e tenham a percepção do que está sendo feito com o FIES e qual o discurso para essa reestruturação, pois da forma como está o programa perderá seu caráter social e dificultará o atingimento das metas do PNE para o ensino superior. Coimbra avalia que o FIES sempre foi tratado como gasto e não como investimento com incremento da remuneração e desenvolvimento do aluno, e que a justificativa das mudanças na regra do FIES vem do discurso infundado de que os estudantes

são inadimplentes, mas esses alunos não chegam a 10% do total geral. Coimbra explica que isso acontece, pois, a negociação é feita com o banco, mas o estudante só tem a percepção do que vai pagar na secretaria da IES, e as vezes ele não tem o dinheiro total.

Elizabeth Guedes, pela ANUP, concordou que o Novo FIES deixará de existir como uma política de Estado de inclusão social, e fez coro com o deputado Danilo Cabral, ao dizer que a MP é um espanto, lamentando que isso ocorra pois para ela é com a educação que se consegue promover a ascensão social e a melhoria da qualidade de vida do cidadão. Na opinião de Guedes, o programa vai terminar por algumas razões, entre elas, as novas condições de financiamento para o estudante, a juros zero, que significa inflação, “[...] afinal o governo não vai pagar a diferença e vai jogar esse subsídio para a sociedade [...] Hoje é um valor, amanhã pode ser outro”. Na opinião de Guedes, a publicação do Decreto de 19 de setembro (do Comitê Gestor) é uma prova que a MP já está aprovada, e apesar do relator deputado Alex Canziani (PTB/PR) fazer um trabalho sério, o MEC e o Ministro da Fazenda já decidiram que este será o modelo do FIES.

Marianna Dias, representando a UNE, foi enfática ao afirmar que a MP não favorece os estudantes que necessitam do financiamento estudantil para terminar seus estudos. Ela salientou que, apesar da entidade sempre priorizar a educação superior pública como direito de todos, a UNE considera importante a medida para que o setor privado de educação superior possa continuar atendendo a demanda existente por acesso à educação.

Nas considerações finais, Elizabeth Guedes reafirmou que o espaço das audiências públicas é importante pois são nessas reuniões que existe a possibilidade de mudança de políticas que não concordam. Ela disse que se não conseguirem mudar nada nas Comissões vão sempre apoiar o que for aprovado, porque o programa é do Governo, mas ressalta que os alunos podem aderir ou não às mudanças e sem o aluno, não há programa. Guedes agradeceu a representante da UNE por ela ter afirmado que as universidades particulares são importantes e aproveitou para elogiar as IES privadas dizendo-se orgulhosa por representar o setor.

A MP foi transformada na Lei nº 13.530, de 07 de dezembro de 2017, com as regras estabelecidas na MP e com críticas por parte de toda a Sociedade Civil Organizada, estudantes e parlamentares. Como já mencionamos, as entidades encontram dificuldade em influenciar o debate em ações do Poder Executivo, não apresentando êxito após participação nas audiências públicas relacionadas com o financiamento, em especial o programa do FIES.

### 4.3 Comunitárias e Filantrópicas

O segmento das IES comunitárias e filantrópicas possuem características próprias, e fazem questão de se colocarem entre o setor privado e o setor público. Sua presença, representada pela ABRUC, foi pontual, em 05 audiências públicas, participando de debates que envolveram a renúncia fiscal das entidades e a regulação própria do segmento. Abaixo, a Tabela 13, que apresenta as audiências públicas desta seção, e na sequência a descrição do que aconteceu em cada uma das reuniões em detalhes.

**Tabela 13 – Audiências públicas das IES comunitárias e filantrópicas, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (2009-2017)**

Ano	Política debatida em audiência pública	O que o requerente da AP propõe:	Entidades
2009	PL nº 7.639/2010 PL nº 3509/2019 (Legislativo)	Discutir a necessidade de criação de marco regulatório específico para universidades comunitárias brasileiras e a Instalação da Frente Parlamentar em Defesa da Universidade Comunitária Brasileira	ABRUC
2010	PL nº 7.639/2010 PL nº 3509/2019 (Legislativo)	Discutir o PL das Instituições Comunitárias de Educação Superior	ABRUC
2017	PEC nº 283/2017 (Executivo)	Debater o fim das isenções fiscais para escolas filantrópicas, e os reflexos na educação do país	ABRUC; ANACEU
2017	PEC nº 283/2017 (Executivo)	Debater os impactos da Reforma da Previdência para a educação, em especial a filantrópica.	ANUP; FENEP; ANACEU
2017	Lei nº 12.881/2013 (Legislativo)	Debater o futuro das Universidades Comunitárias e a valorização dos trabalhadores dessas instituições	ABRUC; ANUP

Fonte: Relatórios Anuais da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (2009 até 2017)  
Elaborado pela autora.

A primeira audiência, ocorrida em 2009, foi de grande importância para o segmento das instituições comunitárias, pois elas conquistaram uma de suas principais demandas: maior espaço nas políticas educacionais e a possibilidade de criação de um Marco Regulatório. Os deputados Átila Lira (PSDB/PI), Alex Canziani (PTB/PR), João Matos (PMDB/SC), Angelo Vanhoni (PT/PR) e Charles Lucena (PTB/PE) solicitaram juntos uma audiência pública para debater sobre o Marco e fazer a instalação de uma Frente Parlamentar em Defesa da Universidade Comunitária Brasileira.

Como explicou a Presidente da CECD, Deputada Maria do Rosário (PT/RS), esta era uma audiência pública inaugural, em que não é feita arguição que promova o debate, representando muito mais uma coletânea de moções, a favor da mesma causa, do que a discussão sobre determinado assunto. A audiência aconteceu no dia 27/10/2009, com a presença dos seguintes convidados:

- Gilberto Gonçalves Garcia<sup>91</sup> (Ex-Presidente da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC));
- Carolina Gabas Stuchi, Representante do Ministério da Educação;
- Odilon Luiz Poli, Representante da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE);
- Ney Lazzari, Presidente do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG);
- José Marinoni, (Presidente da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC));
- Carlos Hassel Mendes da Silva (Reitor da UniEvangélica e Presidente da Associação de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE));
- Marcos Júlio Fuhr, Presidente do Sindicato dos professores do ensino privado do Rio Grande do Sul (SINPRO);
- Joanna Paroli, Representante da União Nacional dos Estudantes (UNE);
- Ilton Benoni da Silva, Professor da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC);
- José Antonio Fontoura, Vice-Reitor da Universidade de Santa Cruz do Sul.

Representando a ABRUC, Gilberto Gonçalves Garcia, agradeceu a oportunidade de estar na CECD, presenciando um momento histórico para a entidade após 15 anos de existência. Garcia afirmou que com o Marco, será possível definir o segmento comunitário, como paralelo ao segmentos público estatal e privado particular, como um terceiro setor. Segundo Garcia, este é o momento político para firmar esse compromisso com as comunitárias, e a audiência pública representa politicamente a afirmação do terceiro setor reconhecido em âmbito nacional tanto para a sociedade, quanto para o MEC e para o Legislativo. Garcia explicou que

[...] o conceito nunca foi definido em lei. As entidades comunitárias, por sua própria natureza, transcendem o âmbito do privado, pois representam comunidades que vão muito além do particularismo. Por isso, pode-se e deve-se dizer que as entidades comunitárias atuam com espírito público, entendido corretamente, ou seja, com a representação dos interesses coletivos geridos também, mas não monopolizados, pelo Estado. As entidades comunitárias prestam serviços públicos e atendem a demandas coletivas não providas ou disponibilizadas de modo insuficiente pela estrutura das administrações direta ou indireta do Estado. Notas taquigráficas, CECD, 27/10/2009

Na visão da ABRUC, a mobilização entorno do Marco Legal das IES comunitárias, impulsionada pelas entidades representativas do setor, tem o propósito de sensibilizar o Governo Federal e o Congresso Nacional acerca desse instrumento, potencializando a inserção das comunitárias nas políticas públicas de educação superior. Garcia lembrou que o Brasil ainda está longe de alcançar as metas estabelecidas pelo PNE, então, é preciso encontrar novas formas

---

91 Além de já ter presidido a ABRUC, Gilberto Gonçalves Garcia já fez parte do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), e já foi Conselheiro da Câmara de Educação Superior do CNE.

de acelerar a inclusão dos jovens nas universidades, e as instituições comunitárias podem auxiliar nesse esforço. Ele afirmou que a destinação de recursos públicos para instituições que prestam educação de qualidade visando o aumento de matrículas e a criação de novos cursos poderá ser uma forma de aumentar substancialmente o acesso dos jovens à universidade.

Carolina Gabas Stuchi, representante do MEC, reconheceu publicamente a importância do papel das instituições comunitárias para as políticas de educação superior e parceria com a Pasta de Educação, principalmente em programas como o FIES e o ProUni, e parabenizou a criação da Frente Parlamentar na Casa Legislativa.

Odilon Luiz Poli, representante da ACAFE, aproveitou a oportunidade para dizer que as instituições comunitárias sofrem com o crescimento das universidades públicas federais, uma vez que, para ele, não existe um acerto entre as comunitárias e o Governo Federal. Poli afirmou que está acontecendo uma duplicação de recursos onde já existem universidades comunitárias. Para o convidado, é muito ruim que o Governo Federal crie instituições que tenham os mesmos cursos que já são oferecidos pelo segmento. E de outro lado, as IES comunitárias sobrem dificuldades com o crescimento das IES com ações em bolsa e que têm como objetivo a busca do lucro. Poli afirmou que é preciso haver regulamentação e preservação das instituições comunitárias, e o Marco traz essa resposta.

Para a estudante Joanna Paroli, representante da UNE, o Marco Legal deve ser aprovado para que haja maior regulamentação das IES comunitárias no país. Segundo ela, é preciso democratizar as instituições, uma vez que elas possuem natureza pública não estatal, mas ainda possuem pouca gestão democrática na prática. Além disso, para a estudante, o Estado precisa intervir, regulamentar, fiscalizar e acompanhar a oferta da educação. Uma sugestão da UNE é pensar na possibilidade de federalização de muitas dessas universidades comunitárias.

A deputada Maria do Rosário (PT/RS), fez questão de mencionar que a audiência foi fruto de uma caminhada conjunta entre vários parlamentares da Comissão de Tributação e da Comissão de Educação, e pelos representantes da Sociedade Civil organizada. E a sua expectativa é que as instituições, o próprio Ministério da Justiça e o MEC possam sentar-se em torno da mesma mesa para produzir o Marco Regulatório das Instituições Comunitárias. O deputado Vignatti (PT/SC) concordou com a deputada e ressaltou a importância da Frente Parlamentar, pois elas são permanentes, possibilitando uma agenda de debates sobre o tema, inclusive chamando audiências públicas para discutir com a sociedade.

O deputado João Matos (PMDB/SC) parabenizou a iniciativa da deputada Maria do Rosário (PT/SC), lembrando que agora todos os segmentos da educação são representados pelas Frentes Parlamentares: a Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Superior Brasileiro,

sobretudo com vinculação ao setor privado, a Frente em Defesa da Escola Pública, que busca a defesa da universidade pública; e agora a Frente Parlamentar em Defesa da Universidade Comunitária Brasileira, que defende o ensino superior mantido por instituições comunitárias.

Um ano depois da audiência pública inaugural da Frente Parlamentar, a deputada Maria do Rosário (PT/RS) apresentou o PL nº 7.639/2010, que dispunha sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior. A própria deputada chamou uma audiência pública, com a presença das entidades do segmento comunitário, para debater o projeto. Segundo a parlamentar,

Escolhemos este momento de reunião da Comissão de Educação e Cultura para deflagrarmos um processo de tramitação ordinária da matéria que preparamos. O processo de tramitação é marcado pelo acúmulo. Por que é tão importante a tramitação dessa matéria? Ela não é nova para nós. Quando o Governo Federal, Poder Executivo, ainda no primeiro mandato do Presidente Lula, enviou à Câmara dos Deputados projeto de lei que trata da reforma do ensino superior, várias e importantes emendas que passaram a tramitar sobre essa matéria já diziam respeito ao tema do reconhecimento das instituições de caráter comunitário no Brasil. Notas taquigráficas, CECD, 08/06/2010

O PL, fruto da negociação dos parlamentares com as entidades do segmento comunitário, foi debatido no dia 08/06/2010, com o auditório lotado de representantes do segmento, de reitores e estudantes das instituições comunitárias, porém com baixo *quórum* de Deputados (informações das notas taquigráficas do dia). Estavam presentes os seguintes convidados:

- Vilmar Thomé, Presidente da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC);
- José Pedro Schmidt, Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC);
- Márcio César dos Santos, Representante da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE);
- Carlos Hassel Mendes da Silva, Reitor da Universidade Evangélica de Goiás (UNIEVANGÉLICA);
- Marcos Júlio Fuhr, Presidente do Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul;
- Ney José Lazzari, Presidente do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG);
- Gerusa Bittencourt, Representante da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC);
- José Marinoni, Presidente da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC);
- Manassés Fonteles, Reitor da Universidade Mackenzie;



- Ruben Edgardo Panta Pazos, Vice-Presidente da Associação dos Docentes da Universidade de Santa Cruz do Sul.

José Pedro Schmidt, da UNICS, falou sobre o processo de formulação da proposta feita pela Sociedade Civil, encaminhada aos Deputados da Frente Parlamentar em Defesa das Universidades Comunitárias. Segundo explicou Schmidt, o intuito foi mostrar que o segmento das comunitárias pode contribuir para acelerar a inclusão na educação superior, e que isso não acontece com as atuais condições legais e políticas do Brasil. Para a entidade, o PL reforça o entendimento do equilíbrio entre Estado, Sociedade Civil e mercado, e busca, legalmente o reconhecimento e a especificidade das comunitárias, colocando-as como instituições públicas não estatais mantendo preservada sua autonomia em relação ao Estado.

Vilmar Thomé, Presidente da ABRUC, lembrou que o processo de produção do PL teve início a quase quatro anos, e nesse período houve a participação efetiva de várias entidades representativas regionais e nacionais das comunitárias, que buscaram demonstrar a diferenciação e as características próprias do setor, entendendo que todos os segmentos são importantes e indispensáveis para a educação, na medida em que passem pelo crivo do MEC, pelo processo de avaliação e pelo Sinaes. Thomé afirmou que o Brasil está distante das metas do PNE e que a contribuição, a complementariedade e a colaboração são fundamentais para que Estado brasileiro acelere o processo de inclusão e cumpra as metas com o apoio das comunitárias, somando esforços para o desenvolvimento do país. Segundo Thomé, o PL apresentado vem ao encontro das comunitárias de alcançar um volume maior de pessoas de forma qualificada.

A deputada Maria do Rosário (PT/SC) explicou que a matéria seria protocolada na Câmara dos Deputados por todos os partidos que compõem a Casa, as bancadas, os líderes e os integrantes não apenas da CECD, como também da Comissão de Finanças e Tributação e da Comissão de Constituição e Justiça. A parlamentar ressaltou a felicidade na construção do projeto e disse ter uma relação muito positiva com a ABRUC, salientando que a iniciativa das entidades, juntamente com o Legislativo, significa que as IES estão presentes no cumprimento das metas de inclusão na educação superior brasileira.

A demanda pelo Marco Regulatório das entidades do setor foi atendida e o PL foi aprovado pelo Congresso Nacional com apoio do segmento comunitário e a grande maioria dos parlamentares da Casa, transformando-se na Lei Ordinária nº 12.881, de 12 de novembro de 2013, para satisfação do setor privado comunitário e filantrópico.

Passados três anos, contudo, as entidades do setor se sentiram em risco com as medidas do Governo Temer, que propôs a PEC da Reforma da Previdência (PEC nº 287/2016), com

impactos diretos no segmento comunitário e filantrópico, fazendo com que as IES voltassem à CECD e ao Congresso Nacional, pois havia a possibilidade do fim das isenções fiscais para escolas filantrópicas. Com intuito de debater o impacto desta medida para o setor, o Deputado Onix Lorenzoni (DEM/RS) solicitou uma audiência pública (subscrita pelos deputados Flavinho (PSB/SP) e Ságuas Moraes (PT/MT), com a presença maciça das entidades representativas deste segmento, em especial as filantrópicas. A audiência aconteceu em 25/04/2017, e foram convidados os seguintes participantes:

- Professor Osvino Toillier, Diretor administrativo da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP);
- Dr. Custódio Pereira, Presidente do Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas (FONIF);
- Irmã Cecília Ivone Rigo, Diretora do Colégio Franciscano Nossa Senhora Aparecida;
- Geraldo Almir Arruda, Chefe de Divisão na Coordenação de Legislação e Normas da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda;
- José Carlos Aguilera, Secretário Executivo da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC);
- Irmã Adelir Weber, Representante do Instituto das Apóstolas do Sagrado Coração de Jesus/SP, representado a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU).

O deputado Onix Lorenzoni (DEM/RS), aliado ao novo Governo, posicionou-se favorável à manutenção dos benefícios fiscais das entidades filantrópicas, indicando preocupação diante de possíveis cortes com a reforma do Governo. O parlamentar foi muito elogiado pelos presentes e aplaudido.

José Carlos Aguilera, representando a ABRUC, salientou que a filantropia, é uma natureza jurídica, não é uma política pública, e que era preciso fazer o debate sobre o fim das isenções com tranquilidade, permitindo que o legislativo qualifique o debate com a devida serenidade. Aguilera afirmou que o aprimoramento do controle social das políticas públicas sempre será necessário, porque as políticas públicas não são estáticas, o país tem avanços, tem conquistas, o país pode sofrer desafios e intervalos de políticas públicas que podem ser reajustadas em determinados territórios e na sua escala, e as entidades beneficentes fazem parte do cumprimento dessas políticas públicas, portanto, disse contar com os deputados pela manutenção das isenções às instituições filantrópicas.

A Irmã Adelir Weber, representando a ANACEU, avaliou que era a oportunidade do Brasil descobrir quem são as filantrópicas, porque, segundo ela, talvez não tenha ficado claro quem são e como funcionam. Ela pediu aos deputados que refletissem sobre o impacto das instituições filantrópicas para a sociedade brasileira:

Pensem no forte resultado que trazemos, falando especificamente a educação. “Fortes nos resultados e competentes na formação”, esse é um *slogan*. Fazemos um excelente trabalho, quem faria isso? E pensamos em dar resultado, acordamos cedo, rezamos. Somos parceiros e trazemos resultado, inclusive econômico para o país. Notas taquigráficas, CECD, 25/04/2017

O Professor Osvino Toillier, representando a FENEP, comentou que estava em Brasília pela sétima semana com a missão de ajudar o parlamento brasileiro a preservar a missão da filantropia, “[...] em uma vigilância permanente para que não ocorram as mudanças que podem vir pela reforma da previdência”. O professor disse esperar que os parlamentares preservem a filantropia em definitivo, com a criação de uma legislação complementar, para que as filantrópicas não sejam prejudicadas nas áreas da educação, da saúde e assistência social.

A audiência foi curta e interrompida pela abertura da Ordem do Dia no Plenário. Nesta reunião, oposição e governistas estavam unidos pela manutenção das isenções fiscais para as filantrópicas, e concordaram que o texto da PEC precisava ser alterado. Alguns deputados de oposição aproveitaram a audiência para criticar e se posicionar contrários à reforma da previdência enviada pelo Governo. Ao final desta audiência pública foi proposta uma oração entre todos, guiada pela Irmã Adelir Weber.

Com o debate comprometido, foi combinada nova audiência pública para dois dias depois, em 27/04/2017, com objetivo de continuar debatendo os impactos da reforma da previdência na educação superior, em especial no setor da filantropia. A reunião foi solicitada pelo Deputado Leo de Brito (PT/AC) e subscrita pelos deputados Waldir Maranhão (PP/MA), Pedro Uczai (PT/SC), Ságua Moraes (PT/MT), Reginaldo Lopes (PT/MG), Zé Carlos (PT/MA), Danilo Cabral (PSB/PE) e Glauber Braga (PSB/RJ). A audiência teve a presença dos seguintes convidados:

- Eduardo Rolim de Oliveira, Presidente e Diretor de assuntos Jurídicos da Federação do Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (PROIFES);
- Eblin Farage, Presidente do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES);
- Beatriz da Silva Cerqueira, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- Elizabeth Guedes, Vice-Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Osvino Toillier, Diretor Administrativo da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP);

- Irmã Adelir Weber, do Instituto das Apóstolas do Sagrado Coração de Jesus/SP, representando a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU).

Elizabeth Guedes, representando a ANUP, defendeu a PEC da Reforma da Previdência apresentada pelo Governo Federal, afirmando que o país tem *déficits* do regime próprio de previdência social que precisam ser resolvidos para o futuro do país. Segundo Guedes, existe uma diferença de tratamento com relação à aposentadoria de professores da rede pública e privada. Ela explicou que a maioria dos professores de educação infantil e básica estudam no período noturno, nas faculdades privadas e que são “[...] estudantes pardos, noturnos, que se deslocam de ônibus, possuem idade mais elevada e trabalham o dia inteiro e eles se aposentarão com valor menor que os servidores públicos”. Segundo Guedes, o problema do Brasil deve ser de todos os brasileiros e não apenas de uma classe ou casta diferenciada. A convidada afirmou que o ensino particular emprega 58% dos professores de ensino superior, que trabalham de noite, dão mais aulas e vão se aposentar com menos. Guedes também questionou a ausência dos sindicatos de professores para defender a categoria, dizendo ser a única defensora dessa classe, mesmo representando uma associação de mantenedoras. Apesar de concordar com a reforma, Guedes se colocou contrária a retirada de imunidade das entidades filantrópicas.

Osvino Toillier, representante da FENEP, concordou com Guedes sobre a reforma da previdência, destacando a forma como os professores do setor privado são tratados ao se aposentar, e destacou a importância das instituições filantrópicas para atendimento dos estudantes mais pobres.

A Irmã Adelir Weber (ANACEU), corroborou com os antecessores e salientou que é preciso que as pessoas conheçam quem são as instituições de filantropia e o que elas fazem pelo país. Ela pediu que os Deputados ajudem o segmento comunitário e filantrópico a exigir a manutenção das isenções fiscais para essas instituições.

As entidades sindicalistas presentes foram absolutamente contrárias à Reforma da Previdência, principalmente por atingir a aposentadoria dos funcionários públicos, e não se posicionaram com relação à manutenção das isenções fiscais para essas instituições. Apesar de muito cheia, a audiência pública foi curta mais uma vez. Os deputados presentes firmaram o compromisso de levarem ao plenário a solicitação de retirada das entidades filantrópicas da reforma.

O Governo Temer não conseguiu aprovar a PEC, portanto, as filantrópicas permaneceram com o benefício da isenção fiscal. Apenas no Governo seguinte, do Presidente Jair Bolsonaro (2018-atualmente), é que a proposta avançou e se tornou Lei. As entidades não entraram na reforma principal. Em 02/12/2019, foi criada a Emenda à Constituição 133/2019,

conhecida como PEC Paralela da Previdência. Neste projeto, permaneceram isentas as entidades beneficentes de contribuição para a seguridade social, desde que fossem certificadas pela União e prestassem serviços nas áreas de assistência social, saúde e educação. De acordo com matéria de O Globo, o relator da reforma da Previdência no Senado, Tasso Jereissati (PSDB-CE), cedeu ao *lobby* das entidades filantrópicas e decidiu retirar o setor da proposta. O fim da isenção fiscal para essas entidades estava previsto na primeira versão do relatório da chamada PEC Paralela, que foi desmembrada do texto principal com objetivo de incluir estados e municípios nas novas regras da aposentadoria (DOCA, 2019).

No final de 2017, passada a discussão naquele momento sobre a Reforma da Previdência, o Deputado Pedro Uczai (PT/SC), de oposição ao governo, chamou novamente as entidades para um debate sobre o futuro das Universidades Comunitárias e a valorização dos trabalhadores dessas IES. Esta audiência não tinha nenhum projeto, medida ou programa associado. A reunião ocorreu no dia 30/11/2017, e contou com os seguintes convidados:

- José Carlos Aguilera, Secretário Executivo da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC);
- Adércia Hostin, Coordenadora da Secretaria de Assuntos Educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE);
- Elizabeth Guedes, Vice-Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Rodrigo Pereira de Paula, Diretor do Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul.

O Deputado Pedro Uczai (PT/SC), iniciou a reunião lembrando do Marco Legal que contemplou as instituições comunitárias (Lei nº 12.881/2013). Na opinião do parlamentar, a legislação abriu a possibilidade de um diálogo mais permanente com o Governo Federal, com relação ao segmento, na formação de professores, na constituição de editais de extensão ou de pesquisa ou na formação de parcerias nos processos que abrangem várias áreas do conhecimento. Neste sentido, a solicitação da audiência foi no sentido de debater, através da legislação, maneiras de se construir uma relação com o Governo Federal e fortalecer e aperfeiçoar as universidades públicas comunitárias. Para o deputado, é preciso enfrentar os problemas que surgem, inclusive do ponto de vista da lei geral dessas instituições, permitindo que haja relação com o Orçamento da União, o que ainda hoje é uma dificuldade uma vez que a receita vem praticamente dos estudantes dos programas, como o ProUni ou o FIES, afirmou.

José Carlos Aguilera, representando a ABRUC, cobrou segurança jurídica para que as IES tenham autonomia e previsibilidade para executar os programas, em especial com as regras do FIES. Aguilera afirmou que o maior desafio do setor é na perspectiva de expansão da base

de matrículas, inclusive com previsão no PNE (neste sentido, as comunitárias de aproximam do segmento com fins lucrativos).

Elizabeth Guedes, representando a ANUP, iniciou sua fala afirmando que as IES particulares estão tendo progressos nos indicadores de qualidade do MEC e que as IES que possuem lucro, também buscam qualidade. Assim como em outras participações, Guedes ressaltou que o setor privado vai até onde ninguém mais está e possui números cada vez melhores em termos de acesso e qualidade na educação superior.

Uma pesquisa que fizemos, no âmbito da ANUP e da ABRAES, mostra que a presença de uma instituição de ensino privada, não pública, dentro de uma cidade, alcança ganhos de 6%, 7% do PIB municipal. Por quê? Eu volto para a questão das públicas. Como a pública é diurna, caucasiana e de classe média alta, os nossos filhos se casam - como eu me formei e me casei -, e ficam ali, vão para a praia, para o apartamento do pai. Quando o aluno da universidade privada se forma, ele traz o primo do Nordeste, constrói um puxadinho não sei onde, compra linha branca, troca de carro. Ele gera o PIB. Notas taquigráficas, CECD, 30/11/2017

Sobre as comunitárias, Guedes avaliou que elas nascem por meio de fundações públicas ou de grupos privados de pessoas ou pessoas individualmente que querem prestar serviços para a comunidade local, ao contrário das instituições privadas que não nasceram para realizar trabalhos sociais, mas isso não significa que não possam ter lucro. O problema, segundo Guedes, é onde irão investir o dinheiro. Ela criticou o fato de não haver nenhum representante do MEC, do desenvolvimento ou da Fazenda na audiência pública e disse que “[...] o Estado brasileiro tem que entender que as comunitárias são parte do seu patrimônio, quer estejam elas na mão de religiosos ou não, sendo laicas ou não”. E continuou sua crítica dizendo que o MEC não olha os diferentes como diferentes, trata todos igualmente e isso é ruim. Para Guedes o futuro das comunitárias, não passa pela gestão, mas elas estão cercadas de universidades públicas gratuitas e de universidades particulares com lucro, e precisam de regulamentação e apoio do Governo para continuarem existindo. Ela questionou os parlamentares porque a bolsa do ProUni oferecida pelas comunitárias não pode ser abatido da bolsa que precisam oferecer para ter a Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação.

Para Adércia Hostin, da CONTEE é importante discutirem sobre as condições de trabalho e da representação dos trabalhadores e principalmente a questão da educação a distância no setor privado. A entidade se manifestou como legítima defensora da educação pública, gratuita e laica, socialmente referenciada e inclusiva, e reclamou que falta

regulamentação no setor privado para estabelecer padrões de qualidade. Quanto as comunitárias, disse faltar gestão e alinhamento com os trabalhadores das IES com as políticas.

O deputado Átila Lira (PSB/PI) questionou as dificuldades financeiras das instituições comunitárias já que não pagam impostos da Receita Federal, como PIS e COFINS. Ele ressaltou que essas IES também são isentas da cota patronal dos encargos sociais dos trabalhadores,

Então, preciso até entender mais o porquê dessa crise, porque o setor privado, na área de educação superior, consegue sobreviver, mesmo com todos os encargos patronais que existem e com as obrigações de Previdência Social. Então, aí há uma coisa que precisa ser aprofundada. Eu não concordo de forma nenhuma com a Sra. Elizabeth Guedes, que quer colocar que o Governo tem que ter um braço de tratamento financeiro para essas instituições. Não! Já havia e ainda há hoje o FIES, que foi inclusive reestruturado agora com condições de criar finalmente opções de financiamento. Então, existem condições hoje muito viabilizadoras para uma instituição sobreviver, sobretudo aquelas que não têm encargo patronal. Eu reprovo completamente isso, acho o maior absurdo termos isenção fiscal para instituições que entraram no desenho da filantropia e se apropriam do dinheiro público. Notas taquigráficas, CECD, 30/11/2017

Para Rodrigo Pereira de Paula, Diretor do Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul, boa parte dos problemas das universidades comunitárias vem da política de expansão do Governo FHC. Segundo o diretor, essas instituições tinham uma situação confortável pois não havia a concorrência que existe atualmente com o setor privado lucrativo.

No final da reunião, o deputado Pedro Uczai (PT/SC) se comprometeu a dar continuidade no assunto, dizendo que as questões apresentadas nunca se resolvem na audiência pública, porque ela não possui poder de deliberação, mas o acúmulo do debate pode dar a solução a partir das diferentes posições democráticas e plurais apresentadas pelos convidados.

É possível dizer que o segmento das IES comunitárias e filantrópicas teve êxito nas pautas que participou, conquistando o Marco Legal do setor e impedindo, por meio de *lobby*, que a renúncia fiscal das entidades fosse retirada através da PEC do Governo Temer da Reforma da Previdência. Além disso, durante todas as audiências públicas não houve nenhum Deputado que tenha se colocado contrário à pauta das entidades comunitárias e filantrópicas, demonstrando a força do setor no Poder Legislativo.

#### **4.4 Educação a distância**

A educação a distância como modalidade teve maior importância na CECD a partir dos Governos de Dilma Rousseff. Desde 2011, a modalidade EAD cresceu mais de três vezes – passando de 431,5 mil ingressantes, em 2011, para 1,37 milhão de ingressantes em 2018 de

acordo com o Censo de Educação Superior (MEC/Inep, 2018). Dentro da CECD, foram realizadas 5 audiências públicas com enfoque na educação à distância com a presença das entidades representativas do setor privado de educação superior pesquisadas. Elas buscavam o marco da EAD, a desregulamentação para ampliação do segmento e o reconhecimento, pelo MEC, dos cursos à distância na área de saúde.

Abaixo, a Tabela 14, que apresenta as audiências públicas desta seção, e na sequência a descrição do que aconteceu em cada uma das reuniões em detalhes.

**Tabela 14 – Audiências públicas sobre educação à distância, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (2009-2017)**

<b>Ano</b>	<b>Política debatida em audiência pública</b>	<b>O que o requerente da AP propõe:</b>	<b>Entidades</b>
2015	Decreto nº 5.662/2005 (Executivo)	Discutir o Marco regulatório para essa modalidade, que estava sendo debatido no CNE.	ABED; ANUP
2017	Decreto nº 9.057/2017 (Executivo) Portaria Normativa nº 11/2017 (MEC). PL nº 7.121/2017 (Legislativo)	Debater o PL 7.121/2017 que proíbe a autorização e o reconhecimento dos cursos de graduação da área de saúde que sejam ministrados na modalidade a distância, apensado ao PL nº 5.414/2016, que proíbe o incentivo do desenvolvimento e veiculação de programas de ensino à distância em curso da área de saúde.	ABMES; ANUP; ABED; ANACEU
2017	Decreto nº 5.800/2006 (Executivo)	Debater os resultados e desafios da UAB	ABED; ANUP; FENEP
2017	PL nº 5.414/2016 (Legislativo)	Debater a proibição e o incentivo do desenvolvimento e veiculação de programas de ensino à distância em curso da área de saúde.	ABED; CRUB
2018	Decreto nº 9.057/2017 (Executivo) Portaria nº 50/2018	Acompanhar a avaliação que está sendo feita pelo Poder Executivo com relação à educação a distância	ANUP; FERESP; SEMESP; ABED

Fonte: Relatórios Anuais da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (2015 até 2018)  
Elaborado pela autora.

A primeira audiência aconteceu no dia 23/06/2015, e debateu a educação à distância (EAD), os impactos nos setores educacional e produtivo, as perspectivas para este formato de aprendizagem e comemoraram o 20º aniversário de criação da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED). Nesta reunião, o mais importante para as entidades era a discussão sobre a criação do Marco Regulatório da Educação à Distância no Brasil (que estava em pauta sendo discutido pelo CNE). A audiência estava bem cheia de participantes nas galerias, representantes de entidades e IES, além de estudantes de cursos à distância. A reunião foi requerida pela Deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), aliada ao governo, que explicou que um dos critérios para o tramite de um PL é a realização de audiências públicas com o debate do tema, e por isso, a realização dessa audiência com as seguintes participações:



- João Paulo Bachur, Diretor de Política Regulatória da Secretaria de Regulação e Supervisão de Educação Superior (SERES/MEC);
- Luiz Roberto Liza Curi, Sociólogo/Doutor em Economia Conselheiro Conselho Nacional de Educação (CNE/MEC);
- Luís Fernandes Dourado, Representante da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação e Relator das Diretrizes Curriculares de Educação a Distância;
- Fredric Michael Litto, Presidente da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED);
- Ricardo Holz Vidal dos Santos, Presidente da Associação Brasileira dos Alunos de Educação a Distância (ABE-EaD);
- Fernando Roberto Amorim de Souza, Presidente do Fórum Nacional da Educação Profissional Técnica a Distância (FNEaD);
- Elizabeth Guedes, Vice-presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP).

João Paulo Bachur (SERES/MEC), afirmou que a EAD pode trazer ganhos de escala e alcance das pessoas, chegando até municípios pequenos e distantes, por isso sua importância, mas para que possa avançar mais é necessário criar um Marco Regulatório da modalidade, com parâmetros objetivos. Luiz Roberto Liza Curi, Conselheiro do CNE/MEC, concordou com o representante do MEC, afirmando que o Marco Regulatório da EAD precisa ser implementado com qualificação pois a modalidade é importante para o país. Curi lembrou da criação do Sinaes, que trouxe de forma irreversível a questão da avaliação, que na sua opinião, é a segurança para a qualidade do ensino e deve ser incluída no escopo de criação do Marco Regulatório da EAD.

Luís Fernandes Dourado, Representante da Câmara de Educação Superior do CNE, disse que o colegiado debateu o Marco da EAD durante dois anos, fazendo mobilização com setores que compõe a modalidade, reuniões e audiências públicas ampliadas para debater e receber contribuições do setor privado e público. Para Dourado, existe a necessidade de expansão da educação superior, mas a qualidade é fundamental nesse processo. A EAD, segundo o convidado, deve ser tratada como uma modalidade com características e estrutura curricular próprias, portanto, necessita de um marco claro e transparente.

Em defesa da EAD, o Presidente da ABED, Fredric Michael Litto, ressaltou o impacto da modalidade para o país atendendo aproximadamente 1,5 milhão de alunos em 2015. Litto afirmou que a EAD possui cada vez mais inscritos e que a taxa de evasão (preocupação dos gestores) é igual ao dos cursos presenciais, principalmente porque seus alunos são mais velhos e possuem motivação do trabalho para estudar, inclusive tirando notas melhores que os alunos

do presencial, disse animado. Além disso, o convidado ressaltou o atendimento a pessoas com necessidades especiais, da qual a modalidade possui vantagem. Nesta direção, afirmou que o assunto mais importante “[...] não é a qualidade e o ônus da prova está em quem critica a educação a distância”. Para Litto, o MEC percebeu que a ABED trabalha na mesma direção que a Pasta, buscando a melhor qualidade possível e apresentando as melhores práticas educacionais.

Elizabeth Guedes, vice-presidente da ANUP, concordou que o marco é um passo importante para a EAD, mas disse ser contrária a obrigatoriedade de atividade de pesquisa nos polos, que para ela são locais apenas de aprendizado sem demais exigências. Além disso, sugeriu que as IES tenham autonomia para a abertura de novos cursos, com avaliadores que conheçam de perto a modalidade para avaliar melhor os cursos à distância. Por fim, cobrou mais investimento para o setor público e privado, afirmando que o setor privado só é grande atualmente por causa dos recursos financeiros maciços, e o atual governo está apertando o investimento nos dois setores, impactando a educação superior.

Nesta audiência, os deputados mostraram-se muito favoráveis a modalidade de educação à distância: a deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO) disse acreditar na EAD afirmando que é preciso retirar o preconceito da modalidade. A deputada Raquel Muniz (PSC/MG) afirmou que “[...] se bem utilizada, sem preconceito, a modalidade de educação a distância pode ser muito boa”. E o deputado Izalci Lucas (PSDB/DF) concordou que o grande desafio para a modalidade é vencer o preconceito e sensibilizar as pessoas através da mídia para a modalidade EAD.

Nas considerações finais, Bachur (SERES/MEC) disse que a responsabilidade do MEC é com a expansão controlada. É preciso consolidar o crescimento da educação superior e a EAD pode contribuir com isso, inclusive para atingir as metas do PNE, mas é preciso atentar-se para o fato de que a modalidade EAD é a

[...] mais democrática possível, por chegar aonde ninguém chega e, ao mesmo tempo, a com maior possibilidade de lucro possível, então a responsabilidade do MEC através de experiências anteriores é a regulação para ser legal. Não é um preconceito. Notas taquigráficas, CECD, 23/06/2015

Litto, pela ABED rebateu o representante do MEC, afirmando que o PNE só menciona três vezes a educação a distância, e que a fala não condiz com o que acontece na realidade.

Então quer dizer, quem gerou aquele documento representa forças não ocultas, não sabemos, as forças conservadoras que não gostam de tecnologia educacional em geral e certamente não de educação a distância. Então se o MEC agora vai dizer que sem EAD nos nunca vamos atingir as metas, bom,

então modifique o PNE! (*Ele foi muito aplaudido com essa fala*). Notas taquigráficas, CECD, 23/06/2015

A ANUP fez questão de agradecer a audiência pública e elogiou a resolução do CNE em discussão, por ela ter sido feita para ambos os sistemas de educação (público e privado), coisa que, segundo Guedes, o MEC não costuma fazer pois possui tratamento diferenciado para os setores. Como de costume, Guedes aproveitou sua participação para exaltar que o setor privado é uma

[...] máquina de ensinar muito boa, que é capaz de pegar alunos que foram mal no ENEM, elevar suas notas e anular toda a diferença social que existia na entrada da faculdade quando ele era noturno, pardo e trabalhador integral. Enquanto as universidades públicas são brancas, diurnas e estão com os estacionamentos cheios de carro importado. Notas taquigráficas, CECD, 23/06/2015

A Resolução do CNE/CES foi aprovada em 11 de março de 2016, estabelecendo as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância, ampliando ainda mais a quantidade de vagas disponibilizadas pelas instituições, em cursos de todas as áreas, inclusive da área de saúde, fazendo com que o segmento se expandisse, conforme demanda do próprio setor.

Dois anos depois, já durante o Governo Temer, um debate foi chamado para debater sobre a expansão dos cursos à distância na área de saúde. A audiência foi requisitada pelos Deputados Átila Lira (PSB/PI), Rogério Marinho (PSDB/RN), Izalci Lucas (PSDB/DF), Lobbe Neto (PSDB/SP) e Junior Marreca (PEN/MA), todos aliados ao Governo. O debate esteve ancorado no PL nº 7.121/2017, de autoria da Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), que pretendia proibir a autorização e o reconhecimento dos cursos de graduação da área de saúde que fossem ministrados na modalidade a distância. Este PL foi apensado ao PL nº 5.414/2016, do deputado Rodrigo Pacheco (PMDB/MG) que também visava proibir o incentivo do desenvolvimento e veiculação de programas de ensino à distância em curso da área de saúde.

A audiência, que aconteceu no dia 08/08/2017, estava bem cheia de entidades representativas diversas da área de saúde<sup>92</sup>, e o Deputado Átila Lira (PSB/PI), relator da

---

<sup>92</sup> Acompanharam a audiência representantes de vários Conselhos e entidades como os Conselhos Regionais de Nutricionistas; Conselhos Regionais de Odontologistas; Conselhos Regionais de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Farmácia; Conselhos Regionais de Farmácia; Federação Nacional dos Odontologistas; Associação Brasileira de Ensino em Fisioterapia; Conselho Nacional de Saúde; Associação Brasileira de Enfermagem; Fórum Nacional de Enfermagem; Comissão Nacional de Técnicos e Auxiliares de Enfermagem; Conselho Federal de Educação Física; Associação Brasileira de Ensino de Psicologia; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia; Conselho Federal do Serviço Social; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo; Associação Brasileira de Ensino Odontológico; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Fonoaudiologia e da Sociedade Brasileira de Fonoaudiologia.

matéria, fez questão de dizer que essa era a maior audiência pública já realizada na CECD nos últimos tempos. Através das notas taquigráficas foi possível perceber que a audiência estava cheia de parlamentares, o que é incomum, e que este assunto mobilizou a Casa Legislativa. Estiveram presentes os seguintes convidados:

- Henrique Sartori - Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC);
- Dorisdaia Carvalho de Humerez - Conselheira do Conselho Federal de Enfermagem (COFEN);
- Luiz Roberto Curi - Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE);
- Cássio Fernando Silva - Coordenador do Fórum dos Conselhos Federais da Área da Saúde (CFAS);
- Zilamar Fernandes - Emérita Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);
- Ricardo Holz - Presidente da Associação Brasileira dos Estudantes de Educação a Distância (ABE-EAD);
- Bruno Coimbra - Assessor Jurídico da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES);
- Francisca Rêgo Oliveira Araújo - Representante do Conselho Nacional de Saúde (CNS);
- Elizabeth Guedes - Vice-Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Jair Santos Junior - Conselheiro da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED).

Dorisdaia Carvalho de Humerez, Conselheira do COFEN, colocou-se contra o ensino a distância pela preocupação com a qualidade da saúde da população. Ela afirmou que quase 50% das vagas presenciais, tanto no ensino público quanto no ensino privado, estão ociosas, e por isso, ela não vê a necessidade da EAD na enfermagem. A Conselheira explicou que a luta do COFEN é contra a formação à distância, e contra a proliferação desordenada de cursos à distância de qualidade duvidosa. Essa posição foi corroborada por Cássio Fernando Silva, Coordenador do Fórum dos CFAS que afirmou que a posição dos 14 Conselhos profissionais de enfermagem é dizer não a EAD na área de saúde para graduação ou pós-graduação.

Discordando do Conselho Federal de Enfermagem, Luiz Roberto Curi, Presidente da CES/CNE, rebateu dizendo que mais de 60% dos municípios brasileiros não possuem polo de educação superior, então,

[...] como achar que a EAD é um luxo, uma desnecessidade, é uma ruína do processo formativo? Não é. A educação a distância também tem que ser considerada como uma política institucional - está na resolução do CNE -

integrada aos planos de desenvolvimento, aos projetos pedagógicos e às práticas de governança da instituição. Notas taquigráficas, CECD, 08/08/2017

Curi afirmou que a questão das vagas presenciais ociosas acontece porque a demanda está esgotada nos grandes centros e elas podem ser combatidas pela inclusão da EAD na distribuição e na criação de elos com a demanda. E complementou dizendo que a questão da evasão ocorre por causa do currículo e não dos recursos, já que existem programas de apoio como o FIES e o ProUni.

Para a professora Zilamar Fernandes, a área da saúde, pelas suas peculiaridades e características de integração com o ser humano e interação com o paciente, não se identifica com a modalidade de ensino EAD integral, uma vez que o cuidado é inviável por educação a distância nas condições em que ele vem sendo desenvolvido. A professora recebeu palmas prolongadas após sua fala.

Henrique Sartori, Secretário da SERES/MEC fez uma fala questionando a ausência de estudantes da EAD e professores que lecionem em cursos de educação a distância na área de saúde. Segundo ele, o debate não poderia ser esgotado nesta audiência uma vez que nem todos os interessados estão presentes. Além disso, Sartori afirmou que é preciso olhar para o papel regional na distribuição de cursos, concentração de vagas e distribuição de profissionais, explicando que a modalidade pode ajudar na expansão do ensino superior em áreas distantes.

Para Ricardo Holz da ABE-EAD, é importante “[...] não fazer discurso político apenas para plateias já postas”. Ele lembrou que sem acesso ao ensino superior, o Brasil deixará de fora milhões de brasileiros. Holz pediu aos presentes que não afastassem o uso das novas tecnologias da enfermagem e da psicologia entre outras áreas da saúde, pois a tecnologia está presente no dia a dia de todos, então não é essa a discussão. O debate, segundo o convidado, está relacionado com a qualidade dos cursos à distância e presenciais. “[...] É preciso melhorar a qualidade também do presencial, porque hoje há enfermeiros injetando leite na veia das pessoas, não é verdade? (A plateia se manifestou contrária à fala do convidado).

Para Bruno Coimbra, da ABMES, já existe uma regulamentação para os cursos à distância na área de saúde: o CNS possui uma resolução onde existe a previsão de que os cursos sejam avaliados em sua infraestrutura em relação às suas unidades hospitalares, biotério, sistema de referência e contrarreferência, laboratórios de ensino para a área, laboratórios de habilidade, protocolos de experimento. Segundo Coimbra, é preciso seguir as regras e enxergar oportunidades, ampliando a utilização de tecnologias onde for possível. Sobre a proposta que pretende vedar a autorização e o reconhecimento dos cursos na modalidade a distância na área

da saúde, sem distinção de percentuais, Coimbra alerta que o percentual já existe, então, se a proposta fosse aprovada, a EAD não poderia ser utilizada nem nas disciplinas teóricas, o que seria um retrocesso. O debate, na sua opinião, precisa focar na qualidade dos cursos e não em questões formativas, profissionais ou classistas de nenhuma outra ordem.

O Conselho Nacional de Saúde, representado por Francisca Rêgo Oliveira Araújo, marcou a posição de que a legislação da EAD já existe, e precisa ser respeitada sem ampliação (permite 20% de uso das ferramentas na modalidade a distância). Segundo Araújo, a modalidade a distância é excelente para a pós-graduação e para fomentar, dentro da graduação, espaços e experiências, mas não para substituir o professor por tutor.

Nós sabemos que a legislação brasileira educacional é, pelos pressupostos legais, suficiente. O que não esperávamos, e o que ainda nos espanta, é que no Brasil o padrão mínimo seja padrão ouro e que no Brasil não se possa observar que não haja limite para o capital, para que os ganhos e os lucros sejam absurdos. Notas taquigráficas, CECD, 08/08/2017

Contrariando os Conselhos da área de saúde, e claramente favorável a ampliação da modalidade EAD, Elizabeth Guedes, Vice-Presidente da ANUP, disse estar ali representando todas as associações do setor privado de educação superior e, conseqüentemente, todos os grupos empresariais criticados pelos antecessores da Mesa. Ela afirmou que as pessoas falam da EAD sem saber exatamente o que isso quer dizer, e não se dão conta que esse debate é inútil, já que no futuro, o ensino será diferente:

Eu estou vendo que vocês são todos jovens. Todos devem ter meninos pequenos em casa. Vocês acham que os filhos de vocês vão se sentar para um professor explicar para eles como é a Biologia? Vocês acham mesmo? Vocês não estão aguentando nos ouvir direito. Vocês estão, às vezes, distraídos, e vocês saíram de casa para fazer isso. (*Intervenção fora do microfone. Inaudível.*) Gente, eu ouvi. Vamos ouvir agora? Não custa! A Casa é para isso; não é para ficar um interrompendo o outro aos gritos. Notas taquigráficas, CECD, 08/08/2017

Depois de ser interrompida várias vezes, continuou sua exposição, argumentando que as universidades particulares conseguem ótimas notas nas avaliações, e que é interesse do setor ter cursos cada vez mais bem avaliados. Segundo ela, é preciso amadurecer as posições, e as audiências públicas são importantes nesse ponto, mas elas não podem ser ideológicas a ponto de proibirem um tipo de ensino porque acham que é precarizado. Ela argumentou que os cursos à distância são importantes e não são feitos para o aluno presencial, são públicos diferentes. Reiterando o discurso sempre utilizado, Guedes afirmou que as IES privadas recebem “[...] os pardos e negros do Brasil, a universidade privada é noturna, parda e de baixa renda, enquanto

o branco está estudando na universidade federal de dia, com o carro no estacionamento”. A convidada pela ANUP é mais uma vez interrompida.

Gente, quando vocês quiserem ser palestrantes, inscrevam-se. Agora é minha vez. Esperem um minuto. Deixem-me terminar. O que acontece? Se este é um local onde nós vamos dialogar, é importante que as pessoas possam ter opiniões diferentes. [...] Eu não sei quantos de vocês já vieram a audiências públicas, mas eu estou semanalmente nesta Comissão, vendo os embates ideológicos, vendo as diferenças de opinião e vendo que nós precisamos, sim, respeitar a posição dos outros - o deboche, o riso e a desqualificação do argumento não mudam a realidade. Notas taquigráficas, CECD, 08/08/2017

Fazendo coro à fala da ANUP e da ABMES, a ABED, representada pelo Conselheiro da Associação, Jair Santos Jr., argumentou que a EAD é sinônimo de expansão e interiorização da educação superior no Brasil. Segundo Santos Jr., mesmo o Estado, no cumprimento do seu papel, sempre colocou as suas unidades dentro dos grandes centros urbanos, e são as IES do setor privado que atuam na modalidade EAD que levam a educação a outros lugares fora dos grandes centros do país. Com discurso similar às outras entidades do setor privado, afirmou que o debate deve ser relacionado a qualidade dos cursos.

Ninguém acha que o aluno vai aprender a aplicar uma injeção olhando para uma televisão, ele precisará de um laboratório para a prática, e essas questões fazem parte da regulação da EAD no Brasil, que não é uma coisa nova. Notas taquigráficas, CECD, 08/08/2017

Segundo Santos Jr., a EAD já é regulamentada desde 2005 e veio, ao longo dos anos, amadurecendo alguns dos seus instrumentos, como o Decreto nº 5.622, de 2005, a Portaria do MEC nº 4.059, de 2004 (que começou a discussão sobre os 20% de uso das tecnologias de mediação na carga horária dos cursos presenciais), a Resolução nº 1 do CNE, de 2016, o Decreto nº 9.057/2017 e a Portaria Normativa nº 11/2017 (que estabeleceu normas para o credenciamento de IES e a oferta de cursos à distância). Então, a posição da ABED é que o Poder Executivo já vem atuando fortemente na preservação da qualidade dos cursos, com ambiente profissional onde o aluno faz suas práticas, seus estágios, de forma regulamentada, controlada e registrada pelo MEC, afirmou o convidado.

Dirigindo-se ao representante da ABED, a Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA) justificou o PL apresentado por ela diante da surpresa com a Portaria nº 11/2017, descida monocraticamente pelo MEC. Segundo a parlamentar, a Portaria causou espécie, porque não houve discussão com a comunidade universitária, com as comissões de reordenamento curricular, de requalificação curricular e nem com os Conselhos profissionais, que fiscalizam o

exercício profissional, além de não ter passado pelo Congresso que é o regulamentador das profissões, disse a deputada. O Deputado Júnior Marreca (PEN/MA), concordou com a Deputada dizendo que a Portaria precisa ser imediatamente suspensa. O Parlamentar pediu que os demais deputados se juntassem a ele contra a EAD na área da saúde.

Entre os parlamentares, a maioria posicionou-se favorável a proibição da EAD na área da saúde, conforme os PL's apresentados. O deputado Átila Lira (PSB/PI), relator da matéria disse que a CECD apresentará ao MEC, ao CNE e a todas as instituições que têm relação com o debate, as narrativas, as posições, as contribuições, para que as decisões que a Pasta de educação já tomou e as que está programando ou planejando possam ser examinadas à luz do debate. Para o parlamentar,

[...] esse é um assunto muito complexo e vai depender da capacidade de mobilização de quem está defendendo a causa, no sentido de fazer com que o Poder Executivo e o próprio Poder Legislativo - e isso tem que ser trabalhado com cada Deputado aqui na Comissão - entendam a matéria, possam também ter uma posição em relação aos pontos críticos e até rever essa decisão. Notas taquigráficas, CECD, 08/08/2017

Apesar da forte pressão e *lobby* dos Conselhos da área de saúde, a Portaria do MEC não foi suspensa, e o PL da Deputada Alice Portugal nº 7.121/2017 foi anexado ao PL anterior do mesmo tema (PL nº 5.414/2016) não indo a votação. Com a criação do Marco Regulatório, construído no Congresso e recentemente reformulado pelo MEC por meio do Decreto nº 9.057/2017, e em consonância com as diretrizes curriculares, permaneceram de forma presencial na área da saúde: as práticas laboratoriais, os espaços profissionais e os estágios supervisionados. Além disso, os estágios obrigatórios na área da saúde devem ser acompanhados por profissionais vinculados aos respectivos conselhos profissionais, que têm uma série de regras para acompanhar os seus cursos. As entidades não conquistaram ampliação, mas conseguiram que o PL não fosse votado e vetasse completamente a modalidade EAD.

Quanto ao PL nº 5.414/2016, do deputado Rodrigo Pacheco (PMDB-MG), que proibia a educação a distância nos cursos de formação na área da saúde, foi apresentado um substitutivo pelo relator, deputado Átila Lira (PSB-PI) que dizia que a educação a distância deveria ser estimulada e incentivada pelo Poder Público, respeitando os limites dos componentes curriculares presenciais estabelecidos pelas diretrizes curriculares nacionais de cada curso. A proposta previa ainda que as diretrizes curriculares nacionais dos cursos de cada área deveriam ser revistas no prazo máximo de 730 dias, contado a partir da entrada em vigor da alteração da lei. Uma audiência pública foi chamada pelo relator para apresentar e debater o PL. Para o



deputado Átila Lira (PSB-PI) os entendimentos na CECD evoluíram no sentido de considerar irreversível a questão da EAD como instrumento de ensino, logo, existe a necessidade de uma regulação restritiva, que estabeleça com rigor o que pode a modalidade. A preocupação dos parlamentares, segundo Lira, era com a expansão descontrolada e a falta de qualidade dos cursos. A audiência aconteceu no dia 12/12/2017, com a presença dos seguintes participantes:

- Henrique Sartori, Secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC);
- Luciano Sathler Rosa Guimarães, representante da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED);
- Ronald Ferreira dos Santos, Presidente do Conselho Nacional de Saúde (CNS);
- Dorisdaia Carvalho de Humerez, Membro do Conselho Federal de Enfermagem;
- Bruno Coimbra, assessor da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES);
- Ivone Martins, Coordenadora do Fórum dos Conselhos Federais da Área de Saúde;
- Raulino Tramontin, Consultor Educacional da Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU);
- Ricardo Holz, Presidente da Associação Brasileira dos Estudantes de Educação à Distância (ABE-EAD);
- Elizabeth Guedes, Vice-Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);

O primeiro convidado a falar foi Henrique Sartori, Secretário da SERES/MEC. O Secretário informou que a Secretaria está buscando construir uma saída legal e justa, que dê, ao mesmo tempo segurança jurídica para todas as análises que a Pasta faz em relação à abertura e ao reconhecimento e à renovação de reconhecimento dos cursos da área da saúde na educação à distância. Sartori defendeu a modalidade e disse acreditar que a EAD possa contribuir com o avanço da educação superior no país.

Luciano Sathler Rosa Guimarães, representando a ABED, defendeu uma educação de qualidade, com ampliação do acesso, dizendo que as taxas bruta e líquida de matrícula na educação superior estão abaixo do que o país deveria ter em relação ao restante da América Latina e em relação ao PNE, e a modalidade a distância pode ajudar a reverter esse quadro, contribuindo com a interiorização de educação superior de qualidade. A entidade sugeriu à CECD que redijam um PL onde o PNE seja atrelado a algum tipo de acompanhamento e/ou responsabilização no mesmo nível da responsabilização fiscal para que prefeitos, governadores ou quaisquer membros que participem da gestão do sistema de ensino que não cumpram o que está no Plano sejam responsabilizados e a Lei possa realmente ser efetivada no País. O

representante aproveitou a oportunidade para elogiar o Secretário Sartori à frente da SERES, destacando que graças a ele e ao Congresso foi criado o Marco Regulatório da EAD.

Ronald Ferreira dos Santos, Presidente do CNS reafirmou a posição contrária à modalidade de EAD para os cursos de graduação em saúde, como em ocasião anterior. Segundo Santos, a posição do CNS se dá em virtude da posição já apresentada ao CNE, vetando a possibilidade da modalidade a distância, ou seja, a entidade não vetou a tecnologia e a EAD como instrumento, e, sim, a modalidade para a graduação em saúde. Neste sentido, para Santos, a proposta apresentada pela ABED, ficou comprometida havendo a necessidade de mais discussão, porque ela vai exatamente contra o que o CNS tem acumulado nos debates (o participante foi muito aplaudido pelos presentes).

A ABMES, representada pelo Assessor Bruno Coimbra, se posicionou contra o PL de vedação da EAD na área de saúde. Para Coimbra, a supervisão do MEC pode permitir boas iniciativas que possam ser implementadas pelas IES, para a democratização da educação no país. E afirmou que é preciso coerência nas discussões sobre os PLs apresentados na Casa Legislativa, lembrando que a proibição geral da EAD se choca com a legislação existente que libera 20% do curso à distância.

Temos que ter a clareza de que, se caminharmos na direção desses projetos legislativos que hoje são discutidos no sentido de simplesmente vedar o EAD na área da saúde, nós também estaremos vedando os 20%. É preciso que a sociedade pense se quer também isso. Hoje, os 20% são praticados na Medicina, na Enfermagem, na Medicina Veterinária, no Direito, nas Engenharias. Desculpem a expressão, mas não existe uma casta superior educacional no campo da formação que diga que os 20% não podem ser praticados. Notas taquigráficas, CECD, 12/12/2017

Coimbra ainda ressaltou que a educação é um dos setores mais regulados da sociedade brasileira, feitas pelo MEC e pelo CNE, e causa bastante incômodo para a entidade o caminho proposto pelo CNS, pois o órgão responsável por dar as diretrizes curriculares nacionais dos cursos de educação superior ofertados hoje no Brasil é o CNE.

O pensamento da ABMES, o pensamento das mantenedoras, é que cabe ao CNE discutir essencialmente educação, cabe ao CNS discutir saúde, cabe aos Conselhos discutir profissão. E todos esses órgãos devem se conciliar na construção das especificidades em relação à educação, que vão interferir no profissional, vão interferir nos recursos humanos que hoje trabalham no SUS. Notas taquigráficas, CECD, 12/12/2017

Ele finalizou dizendo que na opinião da ABMES, já existe um consenso construído com o CNS que não prevê a vedação integral, então

[...] um pensamento que talvez todos nós devamos ter para a construção desse consenso é o de que o MEC deve continuar com a caneta da educação, e nós podemos contribuir para isso - não tomemos a caneta do Ministro da Educação! Eu acho que a atuação tem que ser colaborativa, responsável e respeitosa. Que esse projeto caminhe para uma conciliação, para que construamos em torno da educação algo que atenda o estudante! Notas taquigráficas, CECD, 12/12/2017

Henrique Sartori, da SERES/MEC, concordou com a ABMES, ao dizer que o CNE possui suas atribuições muito claras: compete a ele travar, aprimorar e aprovar as discussões, levando ao Ministro o assessoramento da educação, a sua aprovação ou não, também compete ao CNS, aos conselhos de profissão regulamentada e às mantenedoras o debate desta articulação e do apoio para tal. Os dois Conselhos, segundo Sartori, terão que conversar e apresentar suas necessidades e expectativas, apresentando um substitutivo que avance no debate e na regulação, dando segurança jurídica para as IES com supervisão, monitoramento e fiscalização. Sartori explicou que

[...] nunca houve tantos processos e tanta atividade de supervisão como neste um ano e meio de Governo. Fizemos mais de 250 visitas, *in loco*, a IES no Brasil. Foi elaborado o Decreto nº 9.057, que versa sobre a educação a distância, sobretudo para atacar esse problema também. Quanto à questão da abertura indiscriminada de cursos na área da saúde, isso é algo pelo qual o MEC não passou nesse um ano e meio ou dois anos em que estamos à frente das atividades de regulação e de supervisão. Notas taquigráficas, CECD, 12/12/2017

O deputado Mandetta (DEM/MS) criticou fortemente o MEC, na pessoa de Henrique Sartori e a formação de profissionais da área de saúde:

O que vemos, na formação da saúde, sinaliza que o século XXI será o século da mediocridade em saúde. Nós estamos negligenciando completamente o cuidado e a ética. A supervisão feita pelos senhores nos cursos de saúde - se há algum tipo de supervisão - não está chegando na ponta. Nós estamos fazendo uma de diplomas e os entregando aleatoriamente no Brasil. Os diplomas não servem para quase nada, porque todos os profissionais que chegam aos ambientes de trabalho, inclusive os médicos, têm que ser retrainados e reeducados para fazer um atendimento com o mínimo de qualidade. Está muito ruim! (*o deputado foi muito aplaudido*). Notas taquigráficas, CECD, 12/12/2017

Representando a ANACEU, Raulino Tramontin, disse não existir curso que não seja presencial, pois sempre existe a presencialidade. Segundo ele, a EAD é a solução do século XXI, mas precisa ter a devida supervisão, inclusive porque a sociedade não aceita mais que se instalem no mercado IES privadas e cursos que não tenham qualidade, não tenham competências, habilidades ou conhecimento adequando, afirmou.

Ricardo Holz, representando os estudantes da EAD (ABE-EAD), disse que os alunos estão preocupados por causa da insegurança jurídica em relação aos cursos, pois existe o PL debatido na audiência que proíbe 100% da educação a distância no Brasil. Para Holz, o PL é preconceituoso e corporativista em relação ao aluno de EAD, uma vez que proíbe a entrada principalmente dos jovens que têm menos renda, cerceando o direito de uma parcela significativa da população de ter acesso à educação de qualidade.

Elizabeth Guedes, Vice-Presidente da ANUP, ressaltou que é a segunda vez que a CECD está discutindo o mesmo PL, e está se repetindo exatamente o que aconteceu na primeira: quem deveria estar para ver se vai mudar a posição de votação não está presente.

O mais incrível é que todos aqui falaram a mesma coisa. Esse negócio de curso 100% *on-line* é uma lambança, na minha modesta opinião, e não devia existir em nenhuma área. Quando saiu o Decreto e depois a Portaria nº 11, nós lutamos. A posição da ANUP é a de que não deveria existir curso 100% *on-line*. Eu ouvi muitos aqui falarem em justiça, honestidade e qualidade, como se nós mantenedores e mantidos fôssemos bandidos.

- (*Não identificado*) - Pecadores.

Pecador é você; eu, não! Não use essa palavra. Ninguém falou de pecado. Nós falamos de bandidagem, que é um pecado que tem saída. (*Risos.*) Nós somos vistos, às vezes, como espertos que querem usar a EAD para ganhar dinheiro. Notas taquigráficas, CECD, 12/12/2017

Guedes lamentou a falta de Deputados na audiência pública, e disse não estar ali para fazer politicagem e sim para mudar votos. Segundo ela, a sociedade civil e o CNS deveriam se reunir na Casa legislativa para definirem o que aceitam que seja entregue através da tecnologia e aquilo que não podem abrir mão, apresentando uma proposta ao CNE ao invés de ficar brigando nas audiências públicas.

Apesar das tentativas de negociação e acordo entre CNS e o MEC, o substitutivo acabou sendo aprovado da forma como foi apresentado na CECD, sendo encaminhado à Comissão de Seguridade Social e Família. O PL encontra-se pronto para a pauta nesta comissão desde dezembro de 2017. As entidades privadas tiveram êxito e influenciaram os Deputados para que não fosse vetada a possibilidade da EAD nos cursos da área de saúde.

De forma paralela, houve um debate sobre a evolução e a situação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), solicitada pelo deputado Waldir Maranhão (PP/MA) e Giuseppe Vecchi (PSDB/GO), sob argumento de que os Institutos Federais de Educação no País poderiam acolher a educação a distância, de modo que a Universidade Aberta do Brasil<sup>93</sup> (UAB) pudesse

---

<sup>93</sup> O sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) é um programa articulador entre governo federal e entes federativos que apoia instituições públicas de ensino superior (IPES) a oferecerem cursos de nível superior e de

seguir um caminho alternativo. A audiência aconteceu em 10/10/2017, com a presença dos seguintes convidados:

- Carlos Lenuzza, Diretor de Educação a Distância da CAPES/MEC;
- João Vianney Valle dos Santos, Consultor de Educação a Distância;
- Welinton Baxto da Silva, Representante da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED);
- Julio Cesar da Silva, Presidente da CIMPRO, ex-Reitor e Vice-Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB);
- Giovana Dal Bianco Perlin, Consultora educacional, Doutora e Mestre em Psicologia, Analista Legislativa.

Para o consultor de educação a distância, João Vianney Valle dos Santos, os números apresentados sobre a ampliação contínua da EAD deixam claro que a modalidade que foi aceita pela sociedade e deve ser incorporada as estratégicas do MEC para ampliação do ensino superior. Segundo Santos, é preciso deixar de restringir essa ferramenta apenas à formação de professores. Ele sugeriu que cada polo da UAB pode ser de todas as federais, de todas as estaduais, com isso, ele afirma que cresce a possibilidade de formar todas as carreiras possíveis pela EAD.

Welinton Baxto da Silva, representante da ABED, relatou que o Decreto nº 9.057, de 2017, fala sobre multimodelos, mas isso não é verificado em relação à UAB. Segundo ele, há um engessamento da Universidade Aberta, que cumpre a planilha para receber a verba, presa ao modelo por indução do Poder Público. Para Silva, a EAD é o rumo que o país precisa seguir, por ela ser mais flexível e abrangente, e não é o que está acontecendo com a UAB.

Julio Cesar da Silva, Vice-Presidente do CRUB, afirmou ser evidente que as universidades públicas brasileiras, federais e estaduais, passam por uma situação dramática, e são elas que deveriam dar sustentação teórica dos cursos desenvolvidos pela UAB. Silva disse que o Brasil precisa apoiar o projeto da UAB dando apoio às universidades públicas e argumentou que o país gasta muito com o ensino superior público, mas continuam em *déficit* por porque

[...] a folha de pagamento aumenta constantemente; a universidade não pode demitir professores; usa-se pouco capital privado na pesquisa; alguns cursos deveriam ser pagos; o ensino a distância poderia trazer até uma renda extra e as universidades têm departamentos estanques, que não permitem

aproveitamento racional dos seus recursos. O modelo tem que ser repensado. Notas taquigráficas, CECD, 10/10/2017

Para o deputado Átila Lira (PSB/PI), o MEC constatou que o ensino a distância é um dos caminhos para levar até população a educação e o acesso às empresas. Ele explicou que a instituição da UAB, com toda sua fundamentação metodológica, veio para quebrar a barreira, porque as IES públicas não aceitavam a EAD, então foi feito por um processo de adesão. Segundo o parlamentar, uma das vantagens da EAD, além do acesso, é que ela oferece um custo operacional competitivo até com o setor privado. Ela não tem plano de carreira nem estabilidade, e oferece cursos até o momento em que há demanda, e não como ocorre no sistema tradicional. Mas lembrou que o ensino público a distância é diferente do ensino privado a distância. Segundo o Deputado, que é relator das matérias sobre a EAD nos cursos de graduação da área de saúde, é preciso atentar-se para a qualidade da oferta do ensino, pois as IES públicas cumprem todo o regramento exigido pelo MEC, em termos de laboratório, supervisão, estágio e seleção de tutores, e nem sempre isso ocorre nas IES privadas.

No entendimento do deputado Celso Jacob (MDB/RJ), o país não teria condições de expandir o ensino superior como foi expandido, não fosse por meio do EAD. Segundo o parlamentar é preciso parar de controlar o ensino a distância, como tentam controlar as grandes universidades. “O MEC tem que fiscalizar, mas não pode tentar rotular o ensino a distância”, afirmou o parlamentar.

O sistema da Universidade Aberta do Brasil continuou existindo da mesma forma, contribuindo para a ampliação do acesso ao ensino superior, principalmente nos cursos de formação e requalificação de professores, e através da interiorização do ensino na modalidade a distância.

A última audiência desta seção, foi feita em 2018, quando a CECD debateu as propostas oriundas do Grupo de Trabalho instituído pelo MEC, através da Portaria nº 50/2018<sup>94</sup>, tendo por finalidade atualizar os referenciais de qualidade da educação superior a distância. A audiência pública foi requisitada pelo Deputado Celso Jacob (MDB/RJ), com o argumento de que a CECD é uma parceira do MEC, e é muito importante que os Deputados acompanhem a avaliação que está sendo feita pelo Poder Executivo. O parlamentar disse esperar que os deputados possam contribuir após saber como está sendo feito o trabalho no GT, e lamentou que a audiência ocorra numa quinta feita, quando não há Plenário funcionando (a audiência

---

94 A Portaria nº 50, de 3 de julho de 2018, institui o Grupo de Trabalho com a finalidade de atualizar e produzir proposta de Referenciais de Qualidade da Educação Superior a Distância.

pública não exige registro de presença, então, muitos deputados de outros Estados se deslocam na quarta-feira mesmo). Esta audiência aconteceu em 22/11/2018, com os seguintes participantes:

- Cleunice Matos Rehem, Secretaria de Educação Superior (SESu-MEC);
- Gustavo Fagundes, Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes/MEC);
- Marcelo Gissoni, Vice-Reitor da Universidade Castelo Branco;
- Iara de Moraes Xavier, Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FERESP);
- Elizabeth Guedes, Vice-Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Fábio José Garcia dos Reis<sup>95</sup>, Especialista em Educação, pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras do Estado de São Paulo (SEMESP);
- Stavros Xanthopoulos, Diretor da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED);
- Welinton Baxto da Silva, Representante da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES-MEC).

Cleunice Matos Rehem (SESU/MEC), explicou sobre o Grupo de Trabalho (GT) afirmando que o objetivo é que os referenciais sejam, de fato, atualizados com a qualidade esperada pelo conjunto da sociedade brasileira. Ela citou os representantes do GT que são o próprio MEC, por meio de suas Secretarias da administração direta, mas também da CAPES, do INEP, do CNE, da CONAES, da ANDIFES, do CONIF, da ABED, da ABMES, da ABRAFI, da ABRUEM, do CRUB, da ABRUC, da ANACEU, da ANEC, da ABIEE, da ANUP, além de dez especialistas em educação a distância.

Gustavo Fagundes, da Conaes/MEC, mostrou-se preocupado com o que chamou de “excessivo abrandamento da regulação na educação a distância”. De acordo com Fagundes, desde 2017, a avaliação dos polos simplesmente sumiu do processo.

Uma instituição que se credencie, por exemplo, com um conceito satisfatório fazendo o básico em termos de qualidade, que é o conceito 3, sem que os polos sejam analisados no processo, presencialmente, pode, a cada ano, sem qualquer tipo de análise prévia do MEC, colocar para funcionar mais 50 polos. Notas taquigráficas, CECD, 22/11/2018

---

95 Fábio José Garcia Dos Reis é responsável pelas Redes Regionais de Cooperação do SEMESP e gestor do Consórcio STHM Brasil, resultado de uma parceria do UNISAL Lorena com o LASPAU – Academic and Programs for the Americas, organização filiada à Universidade de Harvard, dos EUA, voltada para o desenvolvimento de capital humano, inclusão social e crescimento econômico nos países da América Latina e do Caribe. Reis também participa como avaliador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/MEC e é colaborador do Instituto Expertise de Educação.

Fagundes também argumentou que existe o processo de supervisão e o processo de monitoramento, que em tese permitem um certo acompanhamento, mas esses processos não são automáticos como é o processo de avaliação, então, é preciso chegar a uma fórmula em que a avaliação dos polos volte a compor com o referencial avaliativo. Segundo o convidado,

[...] o próprio MEC reconhece que esse passo foi um pouco excessivo. Eu digo isso sem medo de errar, porque, se os senhores analisarem a Portaria nº 1.186, que foi publicada na semana passada, o MEC cria um programa de avaliação especial da educação superior que tem como um dos focos garantir que em 12 meses 150 instituições de ensino credenciadas para EAD passem por um processo de avaliação especial compreendendo a avaliação da sua sede e dos seus polos. Se não houvesse indício de que a abertura regulatória foi excessiva, esse processo de avaliação não seria necessário, porque estaria tudo dentro da normalidade. Então, parece-me que o próprio MEC percebe que abriu demais a porta, talvez sem que o nosso mercado estivesse amadurecido para essa liberdade regulatória. Parece que nem todos os atores estavam amadurecidos. Então, na visão da Presidência da Conaes, faço questão de ressaltar, a Portaria nº 1.186 é quase um *mea culpa* do Ministério entendendo que é preciso dar um pouco mais de atenção na avaliação à questão dos polos de apoio presencial. Notas taquigráficas, CECD, 22/11/2018

Para Elizabeth Guedes, Vice-Presidente da ANUP, o MEC vai acabar destruindo o mercado da EAD com uma quantidade enorme de regras que todos tentam burlar porque são muitas leis, decretos e portarias. Ela discordou da posição de Fagundes, do Conaes, afirmando que o aparelho regulatório da educação é “[...] muito burocrático, formal, atrasado e não dá conta do que é moderno”. Segundo Guedes, as universidades do primeiro mundo estão discutindo inteligência artificial e holografia, enquanto no Brasil discute-se o quanto pode ter de EAD nos cursos. Ela lamentou que existam alguns polos de EAD com cursos presenciais, inclusive abertos e não registrados no MEC, mas disse que a Pasta está se desenvolvendo para verificar os polos que estão abertos e não são reportados. Segundo Guedes, o GT pode trazer luz para essa área. Ela ainda reclamou que os instrumentos de avaliação foram um atraso “do governo depois do Governo do Fernando Henrique”, afirmou.

Não vou dizer que é do PT, vou dizer que foi depois dali, quando nós deixamos de ter uma visão de liberdade, para ter uma visão de que todo mundo tem que ser vigiado de perto. E aí, como não há condição de vigiar todo mundo de perto, cria-se um aparato regulatório enorme, que não serve para grande coisa, e que a sociedade não compreende. Notas taquigráficas, CECD, 22/11/2018

Fábio José Garcia dos Reis, do SEMESP concordou com Guedes e afirmou que os países que possuem educação superior competitiva são aqueles que possuem políticas públicas sistêmicas, o que não ocorre no país, afirmou. Segundo Reis, o país possui um conjunto de normas e leis e esse emaranhado dificulta pensarmos a educação superior de uma maneira



sistêmica. Além disso, Reis argumenta que o sistema brasileiro é muito homogêneo e não presa pela diversidade, e pela identidade de cada instituição. De acordo com a entidade, o Brasil precisa de políticas públicas que tenham como perspectiva a criação de agências de avaliação e poderia aproveitar o momento de construção de referenciais de qualidade e o momento de discussão do País para pensar políticas públicas e pensar a educação de uma forma mais ampla.

Para Stavros Xanthopoulos, Diretor da ABED, a modalidade a distância aproxima as pessoas por meio da tecnologia. Segundo o diretor, a demanda por educação superior está aumentando muito, e se o MEC continuar burocratizando o processo não conseguirão dar conta da demanda, afirmou.

Marcelo Gissoni, Vice-Reitor da Universidade Castelo Branco concordou que existe muita regulação na educação superior e isso atrapalha o crescimento das IES. Ele se dirigiu aos deputados:

Gente, desculpa, temos que deixar de mi-mi-mi e começar a entender que a educação não é a educação a distância. A educação é uma só. Por qualquer meio que chega, essa educação tem que chegar com qualidade. Acho que o mercado é que vai separar o joio do trigo. É evidente que tem que haver alguma coisa para regular isso, tem que ter o básico. Tem que ter uma linha tênue de educação, mas eu acho que quem vai efetivamente escolher, e já escolhe, isso já acontece. Notas taquigráficas, CECD, 22/11/2018

Iara de Moraes Xavier, do FERESP agradeceu a oportunidade e destacou a presença do Diretor-Executivo (Prof. Sólon) na audiência pública. Xavier disse que o trabalho no GT tem sido muito rico, com a participação de 34 representantes, o que é uma amostragem muito significativa da educação superior brasileira, tanto do setor público quanto do setor privado. Ela ressaltou a necessidade de uma nova legislação, de novos referenciais de qualidade, que deem conta de aglutinar a educação presencial e a educação a distância, e tire essa dicotomia entre as duas. Segundo ela, a lei precisa ser revista exatamente porque essa avaliação já se colocou como uma avaliação a ser reformulada, porque a própria avaliação *in loco* já está superada. Para o FERESP, o GT apresentará um produto muito consistente, que vai dar uma grande contribuição não só à EAD, mas também à educação superior como um todo, na regulação, na supervisão, na avaliação e na própria concepção da educação superior brasileira, olhando também para a internacionalização dessa área, que segundo ela, é essencial para o desenvolvimento e para o crescimento do País.

Welinton Basto da Silva, Representante da SERES/MEC, aproveitou para rebater as críticas com relação à regulação, afirmando que “a sociedade ainda não aprendeu a se regular”. Ele disse que a regulação é tão atuante porque existem inconsistências relacionadas à IES e seus polos de aprendizagem. O deputado Celso Jacob (MDB/RJ) pediu a palavra para dizer que

quem deve regular o ensino a distância é o mercado, com as regras estabelecidas pelo MEC. A audiência terminou esvaziada e teve pouca participação dos parlamentares presentes. Quanto ao GT, ele foi responsável por elaborar os referenciais da educação à distância, com a participação ativa das entidades representativas do setor privado de educação superior. Embora o documento não tenha força de Lei, é um referencial norteador para subsidiar atos legais do poder público no que se referem aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade a distância.

#### 4.5 Capital estrangeiro e fusões

A possibilidade de entrada do capital financeiro na educação ocorreu durante o Governo FHC, e foi continuada pelos governos subsequentes, com a consequente internacionalização da oferta educacional, fazendo do Brasil um recordista mundial em processos de fusão, abertura de capital na bolsa de valores e parcerias com redes internacionais de educação (SAMPAIO, 2013; OLIVEIRA, 2009). Entre 2008 e 2013, durante os Governos Lula e Dilma, aconteceram 3 audiências públicas na CECD relacionadas com a entrada de capital estrangeiro e a fusão entre grandes conglomerados educacionais. Abaixo, a Tabela 15, que apresenta as audiências públicas desta seção, e na sequência a descrição do que aconteceu em cada uma das reuniões em detalhes.

**Tabela 15 – Audiências públicas sobre capital estrangeiro e fusões na educação superior, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (2008-2013)**

Ano	Política debatida em audiência pública	O que o requerente da AP propõe:	Entidades
2008	PL 2138/2003 PL nº 6.358/2009 (Legislativo)	Viabilizar a realização de debate público sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições educacionais brasileiras e sua adequação aos objetivos nacionais	ABMES; SEMESP
2010	PL nº 7.040/2010	Discutir o ingresso de grupos econômicos estrangeiros no controle de IES privadas do Brasil	ABMES
2013	Não possui um PL associado.	Debater o impacto da fusão na qualidade do Ensino Brasileiro	FERESP

Fonte: Relatórios Anuais da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (2008 até 2013)  
Elaborado pela autora.

O primeiro debate foi feito em 2008, por meio do PL nº 2.138/2003, do então deputado federal pelo PSOL/SP, Ivan Valente, que visava regular a participação do capital estrangeiro nas IES brasileiras, vetando em 100% da sua entrada no país na área de educação. Segundo o parlamentar, a audiência tinha o intuito de viabilizar a realização de debate público sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições educacionais brasileiras e sua adequação aos objetivos nacionais, fazendo com que o Legislativo se posicionasse sobre esta questão. Na sua

opinião, o país vivia uma transformação do ensino em mercadoria absoluta, ferindo qualquer princípio de projeto de nação para o Brasil, e o debate sobre a entrada de capital estrangeiro na área de educação era estratégico. A audiência aconteceu em 19/06/2008 e teve a participação dos seguintes convidados:

- Edson Raymundo Pinheiro de Souza Franco, representante da ABMES;
- Antônio Carbonari Netto, Diretor de Relações Institucionais do SEMESP;
- Francisco Miraglia Neto, Professor Titular de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo e da Associação de Docentes da USP (ADUSP);
- Lúcia Kluck Stumpf, Presidente da União Nacional dos Estudantes;
- José Thadeu Almeida (Secretário de Assuntos Educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino- CONTEE).

Edson Franco, representante da ABMES e ex-integrante do CNE, argumentou que foi o Congresso Nacional e o Governo Federal que transformaram a função pública da educação em um serviço e, por conseguinte, em uma mercadoria. Franco citou a Lei nº 9.870/1999, que regulou as mensalidades escolares, exigindo a feitura de contratos de prestação de serviços educacionais, que segundo ele, transformou a educação em serviço. Ele argumentou que existe um contraste entre a legislação brasileira e a UNESCO:

A UNESCO entende que a educação é uma função pública. No entanto, a legislação brasileira diz que é um serviço e, como tal, elimina por completo a possibilidade de não se fazer entre as entidades mantenedoras e os alunos contrato de prestação de serviços educacionais. Notas taquigráficas, CECD, 19/06/2008

A entidade também ressaltou que as mantenedoras são de muitos tipos, e que existe uma modalidade de mantenedoras formadas por profissionais, não necessariamente educadores, mas que são profissionais do ramo, geralmente consultores. E que mais recentemente começaram a surgir dois tipos diferentes de entidades mantenedoras: as redes (que nem sempre são de capital aberto ou estrangeiro) e as sociedades anônimas que possuem, necessariamente, capital aberto e podem ser nacionais ou estrangeiras, que já são realidade no Brasil. Além disso, Franco afirmou que a Constituição é clara ao afirmar que o Poder Público não pode interferir nas entidades mantenedoras, e o PL apresentado confunde entidade mantenedora e instituição mantida, que é uma instituição de natureza puramente educacional e, portanto, não busca ela própria recursos estrangeiros, quem pode buscar recursos são as entidades mantenedoras, e nelas não há impedimento para a presença de capital estrangeiro. Dirigindo-se ao Deputado Ivan Valente, perguntou:

Onde está o erro, então, nobre Deputado? O erro está naquilo que foi aprovado no Congresso Nacional na hora das mensalidades escolares. Não se cogitou realmente resguardar a situação anterior à Lei nº 5.540. E, por conseguinte, passou-se a entender que educação não é função pública, é prestação de serviço e, como tal, o contrato de prestação de serviço acabou por se esgotar. Notas taquigráficas, CECD, 19/06/2008

Discordando de Franco da ABMES, José Thadeu Almeida, da CONTEE, afirmou que apesar da necessidade de fazer distinção entre às instituições mantidas e as mantenedoras, na prática, essa diferenciação não acontece e existe grande intervenção de uma sobre a outra. Para Almeida, a desnacionalização das IES, ainda que não sejam as mantidas, significa uma desnacionalização indireta delas, dado o nível de intervenção e a falta de autonomia que elas têm sobre as suas mantenedoras, além da falta de democratização dos conselhos universitários nas IES privadas. Sobre a Lei das mensalidades, o convidado disse que a legislação veio tentar resolver a inadimplência nas IES, e que a questão do contrato estabelece determinadas normas que preservam o setor privado educacional, além de garantir a qualidade da prestação do serviço, mas que a CF/1988 assegura que a educação é um bem público, sendo dever do Estado, da família, e direito do cidadão.

A UNE, representada pela estudante Lúcia Kluck Stumpf, argumentou que existe dificuldade na garantia de serviços de qualidade para os estudantes das IES privadas, além de falta de democracia nos espaços das universidades que permita aos estudantes se organizarem livremente e assegure aos docentes e aos estudantes intervirem no rumo que essas IES dão à educação fornecida, em grande medida por causa das mantenedoras. A estudante lembra que o processo de entrada de capital privado e a desnacionalização da educação começou na década de 1990 sem um diálogo amplo com a sociedade sobre o fenômeno, e seria importante rediscutir o projeto da Reforma Universitária que poderia contribuir no debate, valorizando a educação pública de qualidade e regulamentando a educação superior privada, hoje necessária para o desenvolvimento do país.

Antonio Carbonari Netto, Diretor de Relações Institucionais da SEMESP, concordou com a estudante, dizendo que o PL apresentado deveria estar no bojo da discussão do Projeto da Reforma Universitária, mas argumentou que o artigo 209 da CF/1988 já afirma que o ensino é livre à iniciativa privada e que alterações relacionadas às normas gerais, a interpretação legal, deveriam ser feitas pela LDB/1996. Segundo ele, existem, atualmente, quatro PL em tramitação sobre a Reforma Universitária, que visam alterar a LDB, onde o PL poderia entrar. Para Carbonari Netto, há um equívoco na definição da educação como bem público. Segundo ele,

existe uma vontade de que a educação seja um bem público, mas isso não está na legislação. A Lei das Mensalidades, definiu educação como serviço, assim como definiu também serviço religioso, serviço público e outros tipos de serviço no país, e bens públicos estão regulamentados pelo Código Civil. Outra questão colocada pela ABMES, refere-se a cronologia do registro das instituições, porque

[...] atualmente, todas as mantenedoras estão registradas segundo a lei ao tempo em que foram criadas. Essa lógica jurídica é importante, porque seria preciso revogar a lei das Sociedades Anônimas, o Código Civil, a LDB e alguma parte da CF/1988, se prosperasse uma modificação que, na realidade, infringisse, afrontasse o direito adquirido e a coisa julgada. Notas taquigráficas, CECD, 19/06/2008

Além disso, a SEMESP aproveitou para dizer que a expansão da educação no Brasil não é descontrolada e a lucratividade das mantenedoras segue junto com a qualidade da educação superior. Além disso, o convidado disse que os aspectos regulatórios do capital estrangeiro também são bastante exigentes, impondo transparência à todas as ações da empresa, com balanços trimestrais, planejamento, produtividade, metas etc. Para Carbonari Netto,

[...] empresa pública é aquela que está na Bolsa de Valores. As universidades públicas aqui não são públicas, são estatais, seriam públicas se oferecessem, como fazemos, balanço trimestral, salários, produtividade, metas, *Five Year Plan*, querem dizer, cinco anos de planejamento, aí seriam públicas [...] é uma nova forma de ver a utilização desses recursos, algo que merece prosperar e não ser proibido da maneira como está posta em 100%. É lógico que, no bojo da reforma (universitária), o assunto merece ser discutido com muita atenção. Notas taquigráficas, CECD, 19/06/2008

Francisco Miraglia Neto, da ADUSP, colocou-se favorável ao PL debatido na audiência, do deputado Ivan Valente, argumentando que o problema não é o investimento com entrada de capital estrangeiro no Brasil, mas sim, fazer isso na área da educação, área considerada absolutamente estratégica para o desenvolvimento autônomo e soberano do País. Ele disse que a questão é responsabilidade do Congresso e deve ser discutida não apenas na forma legal, mas também ética e de importância social e estratégica para o Brasil.

O deputado Alex Canziani (PTB/PR) indicou ser contrário ao PL por vetar 100% da entrada do capital estrangeiro. Segundo ele, este projeto pode avançar se propuser algum percentual ou mesmo um mecanismo de regulação para o capital estrangeiro na área de educação. O parlamentar lamentou que a Casa não estivesse cheia para o debate, o que foi corroborado com o deputado Ivan Valente (PSOL/SP) que afirmou que o debate deveria ter maior participação já que a discussão já foi proposta há muito tempo, e “sistematicamente foi

adiada pela CECD”. Para o deputado Ivan Valente, a questão debatida não é jurídica, já que a CF/1988 já versou sobre a livre iniciativa, mas é importante que se debata o mérito do PL, pois

[...] se houver pressão da sociedade, se houver informação grande da sociedade, podemos dizer que a lei vai se adequar à realidade e a um projeto da nação brasileira. E não é um problema para eu resolver! Não vou tratar de questão jurídica aqui. Sou da CECD, vou tratar do mérito. Se esse projeto passar aqui, a CCJ debaterá essa questão. Ou, então, vamos ao STF! Mas a CECD tem de debater o mérito das questões, e é aí que acho que elas se colocam num seguinte plano: não é pouco o que está acontecendo no Brasil. Inclusive, o professor Carbonari mesmo é o representante da Anhanguera, a empresa que vem fazendo, digamos, da forma mais pioneira, na Bolsa de Valores, a colocação que vocês chamam de *units*<sup>96</sup>. Não sou muito chegado à Bolsa de Valores, V.Sas. me desculpem. Meu negócio é educação, não Bolsa de Valores. (*Risos.*) Notas taquigráficas, CECD, 19/06/2008

Durante as considerações finais, Franco, da ABMES concordou que o Congresso Nacional é soberano para realizar alterações, no entanto, reafirmou que o Estado não pode intervir nas entidades mantenedoras. Ele sugeriu que os deputados alterassem o artigo 1º do PL, já que ele trata de oferecer capital para instituição mantida, mas ela não tem personalidade jurídica própria. Fosse diferente, Franco afirmou que a ABMES apoiaria o PL para um limite do capital estrangeiro no bojo de uma reforma universitária. Antonio Carbonari, da SEMESP, reafirmou ser favorável a entrada do capital estrangeiro e disse ser “radicalmente contrário” à posição defendida pelo parlamentar Ivan Valente (PSOL/SP) e argumentou que a entrada de capital estrangeiro é inclusão social, com respeito a lei e as regras do jogo.

Com tramitação conclusiva da CECD, o PL do Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) permaneceu parado por dois anos, até que voltou a ser debatido em 19/05/2010, por solicitação dos deputados Alice Portugal (PCdoB/BA) e Emiliano José (PT/BA), parlamentares de oposição, que propunham discutir o ingresso de grupos econômicos estrangeiros no controle de IES privadas no Brasil. A audiência pública debateu o PL nº 7.040, de 2010, de autoria da Deputada Alice, que foi apensado ao PL nº 2138, de 2003 (mais antigo, do Deputado Ivan Valente). Um detalhe importante é que o requerimento, inicialmente, anunciava a invasão de grupos econômicos estrangeiros, mas ele foi alterado, com substituição da expressão "invasão" por "ingresso". Além disso teve a inclusão de convite para o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular – FERESP, que não participou da Audiência. A reunião foi composta pelos seguintes convidados:

---

<sup>96</sup> *Units* são um tipo de ativo negociado no mercado financeiro que concentram em si duas ou mais ações de uma mesma empresa.

- Maria Neusa de Lima Pereira, Representante do Ministério da Educação (MEC);
- Augusto Chagas, Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE);
- Antonio Carbonari Netto, Diretor da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES).

O MEC, na pessoa da professora Maria Neusa de Lima Pereira, ressaltou que a grande preocupação da Pasta é com a qualidade da educação superior. Segundo ela, o MEC tem observado a inserção do capital estrangeiro nas IES, por meio das suas mantenedoras, e está preocupado com a autonomia das mantidas. Segundo a professora, a apreensão é no sentido de que a regulação da inserção de capital estrangeiro nas instituições mantenedoras, como se trata de pessoa jurídica, é o Direito Civil, não sendo competência do MEC analisar. Mas, ao mesmo tempo, afirma a convidada, é da competência do MEC a partir do momento em que isso venha a interferir na qualidade do ensino. Ela explica que

[...] Temos visto, observado e registrado a queda na qualidade de muitos cursos oferecidos por instituições que já estão nesse grupo que chamamos de *holding*, enfim, que tem essa inserção de capital estrangeiro. A grande preocupação não é a de que o MEC vá gerenciar para impedir isso, até porque temos as competências de cada pasta. Acho que a responsabilidade desta Casa, com o projeto da Deputada, é exatamente a de lutar pela soberania nacional. Notas taquigráficas, CECD, 19/05/2010

Antonio Carbonari Netto, representando a ABMES, iniciou sua participação se referindo ao requerimento, que anteriormente tratava do capital estrangeiro como invasão, para lembrar aos presentes que os investimentos estrangeiros no país têm abrigo na legislação pátria e na CF/1988. Segundo ele, não houve reclamação de investimentos estrangeiros na Petrobras, na Vale do Rio Doce, na capitalização estrangeira em bancos oficiais. Ele criticou o PL e o argumento sobre o controle das mantenedoras pelas mantidas:

A grande questão agora levantada - e não é pela primeira vez - é a do controle das entidades mantenedoras, como se isso ou seus investimentos trocassem a ideologia nacional para uma formação alienígena de outras ideologias, de culturas até diferentes. Nada mais longe da realidade mundial. O controle de entidades educacionais, por quem quer que seja, é regulado - e aqui no Brasil é até em excesso - pela própria legislação brasileira, uma das mais restritivas do mundo civilizado. E o MEC sabe fazer isso muito bem, com seus princípios de regulação e supervisão. Notas taquigráficas, CECD, 19/05/2010

O convidado citou a legislação nacional para reafirmar que a organização e o funcionamento da empresa estrangeira, rege-se pelas leis existentes no país, ainda que seus sócios ou acionistas controladores residam no exterior, e que os projetos pedagógicos e os

currículos seguem, obrigatoriamente, as diretrizes curriculares nacionais, o PNE e são avaliadas pelo Poder Público, pela Lei do SINAES.

A Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), lembrou que os parlamentares já haviam debatido essa questão quando o Ministro Tarso Genro assumia a Pasta da Educação, sobre as decisões adotadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) que incluíam a educação no rol dos itens negociáveis e regulados pela entidade internacional<sup>97</sup>. A parlamentar lembrou que na época, a maioria dos deputados manifestaram-se contra a proposta, mas a deliberação da OMC ficou vigente no Brasil, transformando a educação de fato em um objeto de lucro e de comercialização por grandes grupos econômicos, bancos e empresas estrangeiras. A deputada citou dados coletados da imprensa sobre a compra e venda de empresas da área de educação no último período, como a Faculdade Nordeste que se associou à norte-americana *Devry* (Instituição educacional com mais de 100 mil alunos em 30 países de capital aberto, com ações na Bolsa de Nova York); a Universidade Anhembi Morumbi, uma das maiores instituições privadas no Brasil, que vendeu 51% de seu controle à rede internacional de universidades *Laureate Education*; a Estácio de Sá que vendeu 64% de seu controle acionário ou o grupo Anhanguera Educacional que vendeu 76% de seu controle acionário para justificar a elaboração do PL por ela apresentado. Para a deputada, o setor privado precisaria estar circunscrito ao Sistema Nacional de Educação, “[...] que neste momento se encontra represado na proposta de reforma universitária que ficou estocada na Casa Legislativa”.

O deputado Jorginho Mello (PSDB/SC) respondeu a parlamentar dizendo que o projeto da Reforma Universitária está quase pronto para ser apresentado (ele é relator) e comentou que a matéria não trará radicalismo. Ele disse que o PL da Reforma não pretendia excluir 100% da entrada de capital estrangeiro, mas afirmou que é papel da CECD ouvir as opiniões contrárias e favoráveis e, a partir daí, ver o que é possível realizar de forma independente de quem está como Governo de plantão, encontrando um caminho para regular essa relação de negócio.

O deputado Wilson Picler (PDT/PR), que também é mantenedor com várias IES pelo país, diz ter sido assediado por empresas estrangeiras e que é preciso ter cautela. O parlamentar possui um projeto que propõe que 51% do capital votante de uma IES deveria pertencer a brasileiros natos ou naturalizados. Para ele,

[...] o debate é para sabermos se educação é estratégica para a soberania nacional ou não. Se ela é estratégica, haverá a necessidade de apreciar o projeto de lei da Alice Portugal, do amigo do PSOL que aqui está, o Ivan

---

97 A decisão da OMC incluiu a educação como mais um serviço no contexto dos compromissos internacionais do comércio, ao lado de agricultura, finanças, transporte e comunicação.



Valente [...] O que nós teremos que fazer? Nem tanto ao céu nem tanto à terra: preservando a soberania do nosso País, o capital estrangeiro é bem-vindo, só que haverá limites. A senhora (Alice Portugal) propõe 10%, eu propus 49%, quer dizer, 51% nacional. O Tarso Genro, na proposta da reforma universitária, tinha proposto 30%, e nós vamos chegar a um consenso, mas o debate é necessário. Notas taquigráficas, CECD, 19/05/2010.

Na opinião do deputado, é evidente que o interesse é o lucro, mas mais do que isso, também pode ser um interesse geopolítico pois não estão comprando só no Brasil, estão comprando a América do Sul toda. Ele afirma que a influência dos grupos privados em tudo, até nas decisões do país, precisa ser limitada.

O deputado Gastão Vieira (PMDB/MA) discordou sobre os dados trazidos pela Deputada Alice Portugal e disse que o setor privado lucrativo busca bancos nacionais, lançam ações na BOVESPA e atraem investidores americanos e europeus para instituições brasileiras para jogar capital, trazendo investimentos para a área de educação. O deputado João Matos (PMDB/SC) complementou dizendo que em todas as atividades econômicas do Brasil, o capital estrangeiro está presente. Segundo o parlamentar, “[...] não podemos, evidentemente, por posição pessoal ou por radicalismos exagerados, querer eleger um dos segmentos como bode expiatório, como se fosse o salvador da pátria. A educação é muito importante, mas não é só ela”. O deputado Átila Lira (PSDB/PI), autor da mudança do termo "invasão" para "ingresso", argumentou que o problema entre mantida e mantenedora é histórico, porque o próprio setor educacional privado é relativamente recente, e que o setor está sob uma forte concentração de instituições pequenas em torno de grandes conglomerados por falta de condições de sustentação financeira do setor. Para o parlamentar, “[...] a entrada do capital estrangeiro decorre sobretudo da falta de capitais para ampliar o setor e para permitir que ele se mantenha em condições de funcionamento”, afirmou. O deputado Lobbe Netto (PSDB/SP) concordou dizendo que o Governo precisa facilitar o financiamento. Para ele, se houvesse financiamento interno, as instituições pequenas não precisariam se associar a ninguém.

Ao final da audiência, o deputado Ivan Valente (PSOL/SP) ressaltou que a opção dos governos anteriores para expandir o setor privado e não o público, foi um projeto político deliberado que fez com que criassem essa diversidade de IES sem qualidade. O deputado disse que

[...] Fernando Henrique Cardoso não abriu nenhuma universidade pública. E o Lula abriu um pouquinho só, porque o Tarso Genro queria limitar a entrada a 30% e desistiu da reforma universitária, porque a pressão do capital privado e desta Casa também é enorme. Notas taquigráficas, CECD, 19/05/2010.

O PL foi arquivado e desarquivado durante vários anos legislativos, passando por vários relatores também, e até o momento não entrou em votação na CECD. Atualmente, encontra-se aguardando novo parecer do relator designado, deputado Bira do Pindaré (PSB-MA). A Reforma Universitária, citada pelos parlamentares também não saiu do papel até os dias de hoje. A falta de andamento da matéria facilita até hoje a entrada de capital estrangeiro sem regras específicas para fusões, aquisições e venda de empresas da área de educação superior.

Em 2013, a união de conglomerados de educação superior entrou na pauta da CECD, devido a possibilidade de fusão entre as Empresas Kroton Educacional do Grupo Pitágoras, e Anhanguera Educacional<sup>98</sup>, e seu impacto na qualidade do ensino brasileiro. A audiência pública foi requisitada pelos deputados de oposição: Chico Alencar (PSOL/RJ), Ivan Valente (PSOL/SP), Jean Wyllys (PSOL/RJ) e pelo governista Celso Jacob (PMDB/RJ). Cabe lembrar que na época da reunião, a fusão das empresas, estava sujeita à aprovação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), e sua união poderia criar o maior grupo educacional do mundo, com um capital aberto de R\$ 12 bilhões e quase 1 milhão de alunos, sendo 450 mil no modelo de ensino à distância. A audiência pública aconteceu em 10/10/2013, e participaram os seguintes convidados:

- Rodrigo Capelato, representante da Kroton Educacional;
- Celso Napolitano, Presidente da Federação dos Professores do Estado São Paulo (FEPESP);
- Cristina Helena Almeida de Carvalho, Professora da Universidade de Brasília;
- José Roberto Covac, Representante do Fórum das Entidades Representativas de Ensino Superior Particular (FERESP).

O deputado Chico Alencar (PSOL/RJ) começou a reunião criticando a ausência do MEC, que justificou sua ausência afirmando que a matéria estava em exame pelo Ministério Público, não cabendo ao MEC debater a questão naquele momento.

O primeiro convidado, Rodrigo Capelato, representante da Kroton Educacional, agradeceu o debate, dizendo que essa é uma discussão rica e valiosa. Ele pediu que os participantes se despissem de preconceitos com relação ao setor privado, já que a discussão, na sua visão, transcende para algo muito mais profundo e maior do que público *verso* privado. Em uma apresentação de *power point* com gráficos (da qual a pesquisa não teve acesso), buscou

---

98 Segundo a deputada Alice Portugal, na audiência pública do dia 19/05/2010, o grupo Anhanguera Educacional teve 76% de seu controle adquirido por quase 15 mil investidores estrangeiros para possuírem um complexo de ensino com 51 unidades distribuídas nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, congregando 140 mil alunos. Notas taquigráficas, CECD, 19/05/2010.

demonstrar que o problema do país é a baixa taxa de escolaridade por faixa etária, questionando os presentes se era um momento pertinente para debater a junção de empresas educacionais:

Será que a gente está discutindo a coisa certa? Será que deveríamos estar discutindo a fusão nesse momento? Ou nós temos que pensar em crescer o sistema inteiro, e não ficar discutindo se uma empresa está combinada, se está fundindo com outra e assim por diante [...] nós temos um potencial de crescimento enorme, como a gente pode parar de crescer e ter um contingente enorme de jovens excluídos do sistema gigantesco? Notas taquigráficas, CECD, 10/10/2013

Capelato deu o exemplo da modalidade EAD, que estava em movimento crescente até 2009, e parou diante de uma “regulamentação mais forte”. Segundo ele, a ampliação da regulamentação “[...] fecha portas e faz com que o sistema pare de crescer, mesmo com tanta gente ainda fora do ensino superior”. Para o convidado a discussão sobre a concentração não deve ser o foco do debate, mas sim a quantidade de alunos que poderão ser beneficiados com a ampliação da oferta, principalmente para a inclusão das classes C e D no sistema educacional.

Após a fala do representante da Kroton, o deputado Ivan Valente (PSOL/SP) voltou a questionar a ausência do MEC e o deputado Chico Alencar (PSOL/RJ) respondeu que “[...] talvez o MEC, por mera coincidência, tenha a mesma concepção que o professor Rodrigo (Kroton), de que essa não é uma questão prioritária, discutir essa fusão não é importante”. Na sequência houve uma discussão entre os parlamentares que chegaram à conclusão de que o MEC desrespeitou os parlamentares ao não aceitar o convite para participar da audiência.

Contrário à fusão, o professor Celso Napolitano, da FEPESP, concordou que a ausência do MEC confessa a ingerência do MEC com relação ao tema, já que são empresas da área de educação. Ele lembrou aos parlamentares que a Câmara dos Deputados tem a chance de entrar nesse debate aprovando a Lei do Insaes, dando resposta a essa e outras questões importantes. Para Napolitano, a educação virou um excelente negócio e o “[...] ativo acadêmico são cabeças de aluno, é isso que importa”. Ele também comentou sobre a regulação do ensino a distância, dizendo ser importante para auxiliar os alunos em relação a qualidade oferecida pelas IES.

Neste momento, o então deputado Izalci (PSDB/DF), interrompeu a fala do professor para pedir que ele se mantivesse no tema da audiência pública. Ele aproveitou para defender que estudantes de classes mais baixas possam entrar nas universidades e ressaltou que a discriminação contra o setor privado precisa deixar de existir. Houve discussão entre os parlamentares sobre a interrupção na fala e bate-boca entre deputados alinhados e contra a maior regulação da educação superior privada e a fusão de empresas do setor.

O próximo convidado, José Roberto Covac, representando o FERESP, disse não ver problema na fusão entre as empresas e fez sua fala exaltando que a LDB/1996 é uma das leis menos contestadas no Congresso Nacional e que trouxe avanços para a educação superior. Ele afirmou que o debate pretende revogar artigos da CF/1988 e da LDB, como o artigo 209, sobre a livre iniciativa. Ele salientou que o país não conseguiria avançar sem a participação do setor privado de educação superior, e mesmo com todo o esforço, não foram ainda alcançadas as metas do PNE. Para Covac, é preciso retirar o preconceito das IES privadas, mantendo sob foco a ampliação do número de alunos no ensino superior, concordando com Rodrigo Capelato, da Kroton.

Ao final da audiência, o deputado Ivan Valente (PSOL/SP) posicionou-se contrário à fala do Rodrigo Capelato, afirmando que a discussão precisa acontecer pois existe um desvio de função, e a repercussão sobre a fusão é parcial nos meios de comunicação, “[...] pois esse setor também se tornou um grande financiador de campanhas eleitorais da mídia brasileira. Por isso esse debate não está tão cheio. Infelizmente”. Rodrigo Capelato da Kroton, dirigiu-se ao Deputado Ivan Valente e fez uma provocação dizendo não existir preocupação tão veemente com relação aos problemas gravíssimos da educação básica no Brasil, e sobre a questão de lucro das empresas, ressaltou que elas querem maximizar os lucros, mas isso está atrelado a questão da qualidade, inclusive em perdas na bolsa de valores. Vários Deputados demonstraram concordância com a fusão com o argumento de que dessa forma, haverá ampliação do número de estudantes no ensino superior.

A pressão das entidades representativas do setor privado de educação superior em vários âmbitos do processo decisório deu resultados e a fusão dos grupos de educação Anhanguera e Kroton Educacional foi aprovada com algumas restrições estabelecidas pelo Cade, criando a 17ª maior empresa da Bovespa em termos de valor de mercado (12 bilhões de reais). A união entre os dois grupos criou uma gigante na área da educação com 1,2 milhões de alunos no ensino superior (AMATO, 2014). Não houve mais audiências públicas sobre a temática desta seção, com a participação de entidades do setor privado de educação superior até o final do período pesquisado.

#### **4.6 ProUni**

Durante o período analisado, apenas 2 reuniões trataram exclusivamente do Programa Universidade para Todos (ProUni), criado pela Lei nº 11.096/2005. O programa foi criado no primeiro mandato do Governo Lula, e foi considerado o mais emblemático em relação ao

crescimento de matrículas nas IES do setor privado. Lançado como um Programa que democratizaria a educação superior, tinha como objetivo conceder bolsas de estudo totais ou parciais em IES privadas (com ou sem fins lucrativos) para estudantes de famílias de baixa renda (em sua maioria provenientes de escolas públicas), em troca de isenções fiscais para as IES privadas. O ProUni foi lembrado em muitas audiências públicas pelo setor privado como um programa importante de ser continuado e ampliado. Abaixo, a Tabela 16, que apresenta as audiências públicas desta seção, e na sequência a descrição do que aconteceu em cada uma das reuniões em detalhes.

**Tabela 16 – Audiências públicas sobre o ProUni, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (2009-2017)**

Ano	Política debatida em audiência pública	O que o requerente da AP propõe:	Entidades
2004	PL nº 3.582/2004 (Executivo) Lei nº 11.096/2005	Debater o PL, que se encontra em tramitação no legislativo e apresentar emendas	CRUB
2008	Lei nº 11.096 (Executivo) LDB/1996	Avaliar a execução do Prouni e o Enem	SEMESP; ABMES

Fonte: Relatórios Anuais da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (1995 até 2018)  
Elaborado pela autora.

A primeira audiência aconteceu em 26/05/2004, solicitada pelo Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) que solicitou uma audiência pública para debater a criação do ProUni, que se encontrava em tramitação no Congresso Nacional. Logo no início da reunião, o Deputado mostrou-se descontente com a demora na marcação das audiências da CECD, e reclamou a falta de participação do MEC no debate. Além disso, o parlamentar disse que a presença de muitos convidados para a mesma audiência faria o encontro ser contraproducente, principalmente com representantes do mesmo setor. Ele ainda reclamou que a reunião estava acontecendo no último dia para incorporação de novas emendas ao PL, depois de várias tentativas sem sucesso. Nesta audiência, de grande interesse para o setor privado, foi chamado apenas o CRUB para representar os reitores das IES privadas, como é possível observar a seguir.

- Elmara Lucia de Oliveira Bonini Corauci, Presidenta Interina do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB);
- Paulo Jorge Sarkis, Representante da Presidenta da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES);
- José Domingues de Godói, Representante do Presidente do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES);
- Roberto Leher, Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ);
- Nelson Maculan Filho, Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu);

- Gustavo Lemos Petta, Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE).

O estudante Gustavo Lemos Petta, representando a UNE, disse ser favorável à proposta em caráter emergencial, por acreditar que o programa será importante para a democratização do acesso ao ensino superior, apesar de afirmar que outras políticas precisam estar acompanhadas do ProUni, e o fortalecimento da educação superior pública se faz necessário. Para Petta, neste momento não é possível renunciar ao setor privado, mas é urgente a necessidade de maior regulamentação para as IES privadas.

José Domingues de Godói, representando o ANDES, concordou com a UNE sobre a importância do acesso à educação, mas salientou que seria fundamental ampliar as vagas nas universidades públicas em vez de ampliar vagas nas universidades privadas ou recomprar vagas oferecidas por concessão do Estado. Também contrário, Paulo Jorge Sarkis da ANDIFES afirmou que o investimento direcionado ao setor privado poderia ser mais bem aproveitado se empregado no financiamento da expansão da educação pública superior federal no país, ampliando as vagas nas instituições públicas.

Única representante do setor privado e público, Elmara Lucia de Oliveira Bonini Corauci (CRUB), posicionou-se em defesa do setor privado. Ela ressaltou que 80% do sistema educacional brasileiro estava participando da audiência com a presença do Conselho, e afirmou que falava a partir do olhar da iniciativa pública não-estatal, nomenclatura da qual disse envolver as universidades com fins lucrativos, as sem fins lucrativos, as filantrópicas, as confessionais e as comunitárias, que segundo ela, são as instituições “não-estatais públicas”. Por meio do CRUB, a representante defendeu que são essas IES que realmente conhecem a realidade do Brasil, e estão preocupadas com a origem carente dos seus alunos, que muitas vezes não conseguem arcar com a mensalidade. Segundo a entidade, existe uma situação extremamente grave no ensino não-estatal que é a inadimplência, advinda do desemprego e da baixa renda dos alunos atendidos. Ela questiona se somente as bolsas de estudo serão suficientes para o aluno se manter na universidade, e sugere que seja discutida uma política de assistência para o estudante com relação à moradia, alimentação, transporte.

O professor Roberto Leher elogiou que o governo tenha mudado seu plano de apresentar uma MP, e tenha apresentado um PL, o que na sua opinião foi positivo pois fomenta o debate no legislativo. Em sua opinião, a justificativa apresentada pelo Governo de que o setor privado seria mais eficiente no fornecimento do ensino está equivocada, destacando que a alternativa apresentada para ampliar o número de vagas na educação superior se fez a partir do eixo do setor privado com todas as suas nuances e complexidades, fomentando a parceria público-privada. Segundo ele,

Teremos uma indução privada, ou seja, os contratos feitos do setor privado serão uma indução privada para nichos de mercado. Ninguém faz investimento ignorando o que o mercado quer. E o mercado, num país capitalista-dependente, lembrando Florestan Fernandes, não está requerendo a produção de conhecimento novo. Isso apenas institucionaliza uma situação de *apartheid* educacional planetário. Notas taquigráficas, CECD, 26/05/2004

Nelson Maculan Filho, Secretário de Educação Superior do MEC, agradeceu o convite em nome do Ministro e afirmou que para ao Pasta, em um país igualitário, sem exclusão e onde não existisse pobreza, não haveria a necessidade desse projeto. Para o MEC, o ProUni é temporário e visa resolver as desigualdades de acesso atuais, e a educação pública continua sendo prioridade a longo prazo.

O Deputado Ivan Valente (PSOL/SP), contrário ao PL, fez um registro das IES e entidades representativas do setor privado que acompanhavam a audiência<sup>99</sup>, e saudou o MEC por se comprometer com a educação pública. Ele mencionou que a isenção fiscal oferecida para as instituições privadas, é na verdade recurso público que vai ser canalizado para as entidades privadas, e a estratégia deveria ser parar de abrir oportunidades ou transferir recursos para o setor privado e passar a cobrar o que não é cobrado atualmente. O parlamentar acredita que o caminho a ser seguido pelo Estado é a expansão do setor público, até porque, para ele, existe um esgotamento do modelo atual da educação superior nacional.

Digo a todos os representantes da iniciativa privada que temos o esgotamento da expansão do ensino privado no Brasil, dado pela concentração de renda. E a inversão que foi feita no País precisa ser revertida. Desculpem-me os que pensam diferente, mas precisa ser revertida. O ensino particular não pode ser o comando do ensino superior público. Ele teria de ser, no máximo, suplementar. Mas aconteceu o contrário no Brasil. Em São Paulo, 87% das vagas são oferecidas em ensino privado. Isso não pode, deve haver um plano de expansão. Nesse sentido, a proposta de Universidade para Todos não resolve o problema, nem pelo número, nem pela inversão que faz. Notas taquigráficas, CECD, 26/05/2004

O deputado Severiano Alves (PDT/BA) lembrou que desde 1995 estão tentando realizar uma reforma universitária, e que esse PL deveria estar dentro desta reforma mais ampla. Para o parlamentar, bastaria dizer quanto a universidade receberia e pronto, mas como o Governo

---

99 Estavam presentes na plateia a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias, a Associação Nacional das Universidades Privadas, o Sindicato das Mantenedoras de Educação Superior do Estado de São Paulo, a Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior e a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais

não teve como impedir o avanço do ensino particular, ficam criando normas para avaliar a qualidade e disciplinar a expansão do crescimento do ensino privado.

Nas considerações finais, Elmara Lucia de Oliveira Bonini Corauci, do CRUB, reafirmou a necessidade de que os parlamentares conheçam o ensino particular. Para ela, o maior erro da educação superior privada foi não ter divulgado devidamente as ações realizadas e a imprensa expor algumas instituições que não cumprem o seu papel. Outra questão levantada pelo CRUB é com relação à expansão do ensino particular, que foi, para ela, uma ação política governamental, da qual o setor privado lutou para que não fosse desordenada e atendesse a população. Ela disse haver muito preconceito com relação ao setor privado, e mostrou-se preocupada com a fala do secretário do MEC, que indicou que o programa será provisório.

Para o professor Leher (UFRJ), a questão público-privada, é o ponto mais sensível desse debate e de maior complexidade conceitual. O professor citou o então Secretário de Educação Fernando Haddad dizendo que ele pretendia "[...] demolir a fronteira entre o que é público e o que é privado". Leher contesta essa visão por acreditar que a esfera pública se constitui como a esfera do direito de todos, e se contrapõe ao que é específico e particular, então, é preciso sempre problematizar a diferenciação do público e privado.

Para a deputada professora Raquel Teixeira (PSDB/GO), de oposição ao governo, a discussão realizada esvazia a discussão sobre a reforma universitária, que na opinião dela deveria ser o foco dos debates da CECD. Ela apelou à Casa para que trabalhassem para retirar o PL do regime de urgência a fim de que a questão pudesse ser discutida com mais tempo. O Deputado Clóvis Fecury (PFL/MA) concordou com a parlamentar, e afirmou que o Governo fatiou a discussão da reforma universitária, enfraquecendo o diálogo e as contribuições. Ele argumentou que seu partido já tentou instalar a Comissão para debater a Reforma Universitária mais de cinco vezes, tendo havido reuniões para decidir sobre a Presidência e o Relator, mas

[...] infelizmente, provavelmente por ação deliberada do Governo, nós não conseguimos fazer nenhuma reunião. Conseguimos *quórum* em uma reunião e eu próprio instalei a Comissão, não sei se regimentalmente ou anti-regimentalmente, sem que houvesse possibilidade de elegermos o Presidente, o Vice-Presidente e o Relator. Notas taquigráficas, CECD, 26/05/2004

Para o Deputado Couraci Sobrinho, seria importante que os parlamentares não aprovassem o PL de urgência com todas as dúvidas levantadas nesta reunião. Segundo o deputado, ainda existem muitas divergências e dessa forma, caso vá a Plenário, o Governo irá passar “o rolo compressor” e aprová-lo sem discussão. A pressão exercida pelos Deputados teve efeito, o ProUni foi aprovado apenas no ano seguinte, depois de retirada a urgência, e com



várias emendas o PL teve apoio do setor privado, beneficiado pela concessão de bolsas de estudo para pessoas das classes C, D e E.

Três anos depois de criado, o ProUni voltou a ser debatido na CECD, por solicitação do Deputado Carlos Abicalil (PT/MT), governista, com o objetivo de avaliar e discutir o programa, chamando as entidades representativas para que se posicionassem sobre o andamento da política de bolsas. A reunião aconteceu no dia 14/10/2008, e estava cheia de parlamentares além da presença maciça de várias entidades representativas do setor privado de educação superior, que acompanharam a reunião nas galerias. Abaixo os participantes desta audiência pública:

- Paula Branco de Melo (Coordenadora de Projetos Especiais para a Graduação, representando o MEC);
- Reynaldo Fernandes (Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep);
- Antonio Carbonari Netto (Diretor de Relações Institucionais do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo - SEMESP);
- Ismael Cardoso, Presidente da União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes);
- Carmem Luíza da Silva, Vice-Presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES).

Carmem Luiza da Silva, vice-presidente da ABMES, ressaltou que o ProUni foi criado a partir das contribuições do setor particular de ensino, sendo um programa importante que cresceu significativamente, mas criticou que o setor ainda tem vagas ociosas. Antonio Carbonari Netto, representando a SEMESP, concordou que o ProUni é um programa relevante e que ele foi um marco substancial na inclusão social do País, com a entrada de milhares de alunos de classe baixa no ensino superior, mas na sua opinião, é preciso avançar com o Programa para o ensino médio e para a pós-graduação. Segundo o convidado, as metas do PNE não serão cumpridas caso o país não aumente o número de estudantes matriculados, e a saída para essa situação, segundo Carbonari Netto, seria utilizar o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) como um supletivo nacional para jovens que não possuem o certificado do ensino médio, e não conseguem cursar o ensino de jovens e adultos (EJA) por dificuldade de se integrarem. Com a prova, os jovens “[...] engrossariam a fila de universitários e alcançaríamos tranquilamente a meta estabelecida pelo PNE”, afirmou o convidado.

Ismael Cardoso (Ubes), defendeu o ProUni como um programa transitório que está ajudando milhares de estudantes que não teriam acesso à universidade. Apesar disso, afirmou que o mais importante nesse momento de crise seria fortalecer o Reuni (Reestruturação e

Expansão das Universidades Federais), ampliando as estruturas da universidade pública para que cada vez menos o país seja dependente do ensino privado.

O deputado Alex Canziani (PTB/PR), rebateu Cardoso da Ubes, afirmando que praticamente 75% dos alunos estão nas universidades privadas, então colocar o ProUni como transitório é delicado. Para o parlamentar, é preciso chegar a um entendimento para que o sistema público efetivamente cresça, mas “[...] nós não podemos prescindir da importância das universidades privadas, dada a quantidade de alunos que estão tendo a oportunidade de estudar nessas instituições hoje”, disse. Teve acordo o deputado Severiano Alves (PTB/BA) dizendo-se preocupado com a fala do estudante Ismael Cardoso, que chamou de preconceituosa ao comparar a educação pública com a privada. O parlamentar afirmou que o Estado não tem condições de garantir o direito a educação sem a participação da iniciativa privada e

[...] chegamos a um ponto em que não podemos esperar mais que o setor público crie mais vagas. O Governo Lula foi o que mais expandiu a oferta de vagas em todo o Brasil. Nós sabemos disso. O Governo está de parabéns, mas ainda está longe de alcançar o ideal. Então, só tem esta solução: melhorar o acesso, por meio de financiamento público; mudar o sistema de financiamento da educação; e estabelecer parcerias. Com isso nós não estaríamos particularizando ou entregando a educação ao setor particular, desde que estejamos atentos, desde que, nessa parceria, haja fiscalização. É essa a forma que nós defendemos. Notas taquigráficas, CECD, 14/10/2008

O deputado Paulo Rubens Santiago (PT/PE) teve posicionamento contrário ao antecessor, dizendo que o recurso público do orçamento fiscal deve ir prioritariamente para o ensino público. O parlamentar argumentou que cada vez que “[...] se pratica renúncia de receita para criar parcerias com a iniciativa privada, essa renúncia de receitas compromete outros fundos, que vão por sua vez comprometer o financiamento da educação básica” afirmou.

Por sua vez, o deputado Átila Lira (PSDB/PI) elogiou o ProUni afirmando que é um programa de inclusão educacional criado pelo Governo. O parlamentar disse ter trabalhado muito no PL, e ter discutido com o SEMESP sobre a proposta. Ele relatou que a entidade tinha reagido mal ao projeto, com medo de “estudante ruim”, mas isso foi desmistificado ao longo dos anos, disse aos colegas deputados presentes. O deputado ainda disse que o aluno do ProUni “é o melhor dos excluídos”.

Ao final da audiência, Carbonari Netto, fez uma provocação, perguntando “Por que não fazer com os carentes a mesma discriminação que se fez com cotas para negros e afrodescendentes?”. Na opinião dele, a universidade pública deveria servir ao aluno comprovadamente carente, restando ao que pode pagar ir para IES privadas, ou mesmo pagar uma universidade pública.

Apesar da audiência pública estar cheia de participantes e ouvintes, não houve nenhum encaminhamento final. O ProUni continuou se expandindo de forma a contribuir com o crescimento das matrículas no ensino superior via setor privado de educação.

#### 4.7 Propostas da sociedade civil

Em 2016, o então Presidente da CECD, Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), propôs que a CECD realizasse audiências públicas reunindo as propostas prioritárias da Sociedade Civil organizada para a área de educação. Segundo o parlamentar, com esta iniciativa, seria possível mostrar que a Sociedade Civil organizada “[...] é competente e importante para complementar o que falta na educação pública”. O intuito da reunião era chamar algumas dessas organizações<sup>100</sup> para dialogar com a CECD, sem um tema específico, com livre exposição de cada convidado sobre algum tema relacionado à educação brasileira. Esta iniciativa aconteceu duas vezes, em 2016 e 2017, como pode ser observado na Tabela 17:

**Tabela 17 – Audiências públicas com propostas da sociedade civil, com a participação das entidades representativas do setor privado de educação superior (2016-2017)**

Ano	Política debatida em audiência pública	O que o requerente da AP propõe:	Entidades
2016	Não possui um PL associado.	Mostrar que a sociedade civil é extremamente competente e, acima de tudo, importante para complementar o que falta na área pública	FENEP; ANUP;
2017	Não possui um PL associado.	Apresentar sugestões da sociedade civil para a área de educação.	SEMESP; FERESP; ABMES; FENEP

Fonte: Relatórios Anuais da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (2016-2017)

Elaborado pela autora.

Em 2016, a reunião requisitada pelo deputado Arnaldo Faria de Sá aconteceu no dia 14 de dezembro. As entidades participantes aproveitaram a oportunidade para criticarem programas do Governo e cobrarem mais financiamento e apoio para o setor privado. Estavam presentes:

- Amábile Pacios, Diretora da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP);
- João Luiz Cesarino da Rosa, Presidente da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN);
- Anna Helena Altenfelder, Superintendente do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC);

<sup>100</sup> Abordaremos apenas os convidados que falaram sobre a educação superior, objetivo desta pesquisa.

- Felipe Michel Braga, Coordenador de Políticas Educacionais da Fundação Lemann;
- Catarina de Almeida Santos, Representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação;
- Lígia Stocche Barbosa, Cofundadora do Movimento Mapa Educação;
- Elizabeth Guedes, Vice-Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- Kátia Stocco Smole, Diretora do Grupo Mathema;
- Luís Silva Araújo, Representante da Associação de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA);
- Daniel Jo, Presidente da International Youth Fellowship (IYF Brasil).

Amábile Pacios, Diretora da FENEP, deu enfoque nos programas do FIES, do ProUni e do Pronatec, e afirmou que é importante que o país encontre uma saída definitiva para solucionar os problemas desses programas. Para Pácios, o FIES, por exemplo, ficou muito abaixo do esperado em 2015, e não atendeu ao pleito nem dos estudantes nem dos gestores/mantenedores de escolas privadas, além de trazer insegurança jurídica para todos, com alterações de regras para o financiamento. Ela cobrou a continuidade da parceria do Governo com as escolas privadas, das quais denomina de parceiros da sociedade, ressaltando haver um risco real dos empresários desistirem das suas escolas, fechando IES pelo país. Pacios disse temer que seja perdido o braço de colaboração que a sociedade tem com a iniciativa privada, e lembrou que a maior parte do atendimento do ensino superior vem do setor privado.

O deputado Arnaldo Faria de Sá, pediu a palavra para dizer que a CECD lutou muito pela aprovação do FIES, e se empenhou, mesmo contra vontade de muitos para que o projeto fosse melhorado. Amábile Pacios respondeu ao parlamentar que sabe do empenho da Casa, mas afirmou que “[...] a execução do FIES não depende do Legislativo, depende do Executivo, que está deixando as escolas sem repasse por meses”.

Elizabeth Guedes, Vice-presidente da ANUP, concordou com Pácios, dizendo que o FIES precisa ser revisto e mais bem fiscalizado, para que se tenha certeza de que os recursos do Programa estão indo para quem de fato necessita dele, e disse que as IES querem ser fiscalizadas. Mas para a convidada, o principal problema do ensino superior é a formação de professores. Segundo Guedes, o setor privado forma a maioria dos professores, e não está fazendo um bom trabalho. Sua sugestão é que o setor universitário e o setor de ensino básico e fundamental se unam para desenhar um projeto pedagógico para a educação que de fato ajude os professores, antes que o MEC apresente uma proposta que talvez venha em forma de MP. Guedes aproveitou para criticar o Pronatec, que segundo ela não foi uma experiência bem-

sucedida já que não formou pessoas que alcançassem ingresso no mercado de trabalho, objetivo do programa. Para ela,

[...] o dinheiro foi jogado para cima. Às vezes, o dinheiro cai no lugar certo, só que esse foi jogado para cima. Não colocaram o dinheiro diretamente na mão do aluno ou do professor. Eu acho que, enquanto nós não revisitarmos o PRONATEC, não revisitarmos os currículos e não fizermos uma fiscalização e uma regulamentação muito clara do que se espera desses programas, nós vamos continuar usando recursos do Governo para alunos que não terão grande melhoria na sua vida profissional. O objetivo é combater evasão e colocar esses alunos numa posição boa no mercado de trabalho. Notas taquigráficas, CECD, 14/12/2016

A convidada falou sobre as metas do PNE, afirmando que o setor de educação terá dificuldade em atingir a taxa líquida proposta pois os alunos que querem estudar, procuram as universidades e não conseguem porque não tem recursos financeiros. Guedes disse que os alunos 100% prounistas obtêm notas no Enade mais elevadas, em média, do que os alunos das universidades públicas, por isso é preciso incentivo financeiro para os estudantes. Além disso, a convidada falou sobre a necessidade de unir esforços para melhorar o ensino básico, e fazer parcerias como as da Aliança Brasileira pela Educação (ABE) (da qual a ANUP faz parte). A ABE é um movimento da Kroton e Plátos, empresas de atuação no ensino superior da *holding* (empresas cuja atividade principal é deter participação acionária em uma ou mais empresas) Cogna Educação, em parceria com a Fundação Pitágoras. Segundo o sítio institucional eletrônico do movimento, a ABE possui iniciativas junto ao então Ministério da Cidadania, Conselho Nacional de Justiça, empresas e instituições parceiras da área de educação no Brasil.

O deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) terminou a audiência lamentando a pouca participação de deputados, e agradeceu aos participantes dizendo que

[...] a contribuição de todos ainda é pouca diante da nossa necessidade, principalmente considerando o que vai acontecer o ano que vem com as verbas da educação<sup>101</sup>. Nós estamos extremamente preocupados e pedindo socorro às entidades da sociedade civil. Essa questão é profundamente importante. Notas taquigráficas, CECD, 14/12/2016

No ano seguinte, na então Presidência do Deputado Caio Narcio (PSDB/MG), fez-se novamente uma audiência pública com o objetivo de trazer as propostas prioritárias da sociedade civil para a área de educação. Esta audiência também foi solicitada pelo deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), e aconteceu no dia 15/08/2017 com os seguintes convidados:

---

101 O deputado faz referência à Emenda Constitucional nº 95, conhecida como Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos, que alterou a Constituição Brasileira de 1988 para instituir o Novo Regime Fiscal, limitando o crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos (as despesas e investimentos públicos ficaram limitadas aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação).

- Catarina Santos, Representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação;
- Rodrigo Capelato, Diretor Executivo do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior de São Paulo (SEMESP);
- Sólon Hormidas Caldas, Representante do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FERESP);
- Bruno Coimbra, Assessor Jurídico da Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior (ABMES);
- Amábile Aparecida Pacios, Presidente da Câmara de Ensino Superior da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP);
- João Luiz Cesarino da Rosa, Representante da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN);
- Renan Ferreirinha (Cofundador do Movimento Mapa Educação);
- Daniel Jo, Presidente da International Youth Fellowship (IYF Brasil);
- Wellington Ferreira Jesus, Representante da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA);
- Elizabeth Guedes, Vice-Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP).

Rodrigo Capelato, pelo SEMESP, disse que em sua opinião as políticas executadas são muito mais políticas de Governo do que de Estado, e não raramente, muitas mudanças acontecem quando mudam secretários e ministros, o que é ruim pois dificulta o cumprimento das metas do PNE além de não haver continuidade nos programas. Quanto a regulação da educação superior, Capelato defendeu um modelo de regulação híbrida, onde o Estado sozinho não seja o responsável pela regulação e o centralizador de tudo. Para a entidade, é preciso uma

[...] regulação e uma supervisão descentralizada e que também trabalhe com agências acreditadoras independentes, que possam inclusive respeitar de uma melhor forma a diversidade e a pluralidade do sistema de educação, que é tão importante no mundo inteiro. Com um modelo único de avaliação e poucos indicadores, nós não conseguimos fazer isso. Notas taquigráficas, CECD, 15/08/2017

Sobre a questão do financiamento, Capelato foi enfático ao questionar: nós queremos uma universidade gratuita ou nós queremos financiamento para todos? Segundo ele, o Brasil não se posiciona nem de um lado nem do outro, então, o gratuito acaba sendo para uma elite pequena. Por fim, defendeu o ensino híbrido, com estímulo a educação digital com incentivo do Estado para criação de uma legislação que proporcione recursos educacionais abertos; a reformulação das licenciaturas com valorização da carreira do professor; a promoção da

internacionalização e a formação de redes de cooperação, não só para o compartilhamento na redução de custos, mas para a otimização de pesquisas e da qualidade.

Sólon Hormidas Caldas, representando a FERESP, argumentou na mesma linha que Capelato, afirmando que o país precisa percorrer um longo percurso para obter índices educacionais semelhantes aos de países desenvolvidos, e que existe a necessidade de uma política de financiamento estudantil que atenda às demandas da sociedade como forma de acesso à educação de forma democrática. Caldas afirmou que no Brasil existe uma inversão, onde os mais ricos estudam em universidades públicas e gratuitas e os de baixa renda precisam trabalhar durante o dia para investir na educação e estudar durante a noite em instituições pagas. Caldas mostrou-se preocupado e criticou a MP de julho de 2017 sobre as novas regras do FIES (em tramitação) que lamentavelmente, deixam de lado o caráter social do programa, prejudicando as classes mais baixas. Segundo ele, se continuar assim, o Brasil não atingirá as metas estabelecidas pelo PNE.

Bruno Coimbra, Assessor Jurídico da ABMES, focou sua fala na modalidade de oferta a distância. Ele mencionou as metas do PNE, destacando a participação do setor privado, argumentando que

[...] negligenciar o PNE é grave na perspectiva de que talvez seja o único documento, a única produção, o único norte que nós temos que não é transitório, que estabelece efetivamente as pretensões do Estado brasileiro, e não de um partido, de um governo ou de um ator. Com ele, nós construímos as demais políticas públicas [...] O PNE me parece - e tem que ser - o principal referencial para que caminhemos e construamos as demais proposições na educação superior, principalmente em relação ao ensino a distância. Notas taquigráficas, CECD, 15/08/2017

De acordo com Coimbra, a LDB diz em seu artigo 80, que o poder público incentivará o ensino a distância, e na sua opinião, esta é a saída para a expansão da educação superior. Segundo ele, é preciso fazer uma discussão menos preconceituosa e negativa sobre a qualidade desta modalidade, desmistificando seu papel para a ampliação de vagas. Para o convidado agora é o momento de apresentar propostas e sugestões que possam servir de norte para diversas construções na Câmara dos Deputados, no Senado e nos demais ambientes de discussão da educação, no sentido de “[...] priorizar a tramitação de projetos que assegurem a expansão do acesso à educação superior e combater aqueles que proponham qualquer retrocesso”, afirmou. Coimbra finalizou sua participação afirmando que programas como o FIES, o PROUNI e o PROIES precisam ser enxergados como investimento e possibilidade de mobilidade social e não como gasto pelo Governo.

Amábile Pacios, Presidente da FENEP, chamou atenção para a instituição da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a formação dos professores, que na sua opinião é o tema mais importante a discutirem. Segundo Pacios, quem cuida da formação de professores é a iniciativa privada, mas ela reclamou que o segmento não foi chamado a participar da formulação da BNCC e que o documento foi feito pelas universidades federais, que hoje não estão investindo nos cursos de licenciatura. Para Pácios, é importante que o Governo incentive as IES a manterem seus cursos de licenciatura, apesar da baixíssima procura, e incentive também as universidades federais a continuar formando professores.

Para Elizabeth Guedes (ANUP), o grande problema da educação é a falta de diálogo entre o ensino básico e superior, independente do Governo da vez. Segundo ela, o Estado brasileiro tem um vício, onde todos tem pressa e fazem coisas via MP, porque sabem que vão sair e o próximo virá com outra MP. Dessa forma,

[...] cada governo é capturado por um grupo. Ainda bem que este Governo está capturado por um grupo bom, mas está capturado por um grupo. A sociedade não tem tempo de discutir, porque os governos passam correndo.  
Notas taquigráficas, CECD, 15/08/2017

Guedes, elogiou a iniciativa da audiência pública para “[...] mostrar para todos que existem propostas incríveis da Sociedade Civil para o Governo”, e afirmou que a ANUP quer ser chamada a participar das iniciativas e opinar, já que representam 80% de toda a educação superior no Brasil.

A audiência pública teve fim com a abertura da Ordem do Dia e não houve encaminhamentos sobre as questões levantadas. Na mesma forma que a outra audiência, esta contou com pouco participação de Deputados Federais, mas foi importante para as entidades do setor privado criticarem programas do Governo, sugerirem propostas para a Comissão de Educação e fazerem pressão com relação à algumas pautas como a expansão da educação superior (meta do PNE) e o financiamento do setor privado.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de apresentadas as audiências públicas selecionadas nesta pesquisa, é chegada a hora de apresentar os elementos que indiquem uma possível influência por parte do setor privado de educação superior dentro da instancia da CECD, nas audiências públicas, entre 1995 e 2018. A estratégia apresentada buscou identificar se o conjunto de discursos e/ou posicionamentos das entidades representativas do setor, podem ter provocado alguma mudança na trajetória das propostas debatidas, mesmo considerando que cada um desses acontecimentos envolve múltiplos atores e ações.

Como já foi dito, o Congresso Nacional é uma arena relevante para a atuação de grupos de interesses organizados e a Comissão Parlamentar se constitui como um espaço fundamental para a defesa de interesses, sendo muitas vezes ressaltada positivamente pelos próprios convidados nas audiências públicas ora estudadas. As audiências públicas são importantes pois representam dispositivos legais que garantem a legitimidade ao poder público. Elas se configuram como uma forma de participação popular e controle da administração pública, que tende a favorecer a busca por decisões legítimas e mais transparentes. E, ao mesmo tempo, são espaços institucionais onde os grupos de interesse podem debater e persuadir os tomadores de decisão, manifestando suas posições e demandas.

A relevante presença do setor privado de educação superior, por meio das entidades representativas, nas audiências públicas da CECD, indicou que estes espaços servem de respaldo às decisões políticas, legitimando ações construídas a partir da relação entre grupos de interesse e parlamentares. Obviamente, os grupos de interesse dialogam fora dos espaços institucionalizados com os detentores do poder com vistas a influenciar decisões. Contudo, a presença, em espaços institucionalizados, favorece a imagem de que os interesses estão sendo debatidos de forma transparente. Por isso, deve-se ressaltar que a ênfase atribuída a atuação dos grupos de interesse nas audiências públicas estudadas nesta dissertação não desconsidera a existência de outras estratégias de pressão mobilizadas por esses atores, mas reafirma a importância da audiência pública como legitimador para a relação entre empresários da educação e os políticos.

A série temporal analisada neste trabalho foi marcada por considerável sazonalidade no número de eventos. Nos anos de eleições presidenciais, que coincidem com a eleição de deputados federais, foram realizadas menos audiências públicas que nos outros anos. Nestes anos, os parlamentares possuem menos agenda livre para participarem de audiências públicas,

pois estão em viagens nos seus estados em campanha política (o Gráfico 4 do Capítulo 4 deste trabalho mostra que existe um crescimento de produtividade que ocorre logo após as campanhas e, em oposição, uma baixa produtividade em anos eleitorais em âmbito federal). Apesar disso, é possível indicar que, em geral, o número médio de audiências públicas realizadas pela CECD ao longo do período analisado aumentou. Isto pode ser encarado como uma ampliação da oportunidade para a atuação dos interesses organizados no âmbito da comissão.

Com relação aos discursos proferidos nas audiências públicas estudadas, notou-se que as entidades convidadas à CECD tendem a se posicionar ante as propostas em debate – seja a favor, seja contra –, fazendo discurso de defesa de interesses e representando a entidade (ou o setor) de forma contundente. É muito insignificante o número de convidados que se abstém e fazem discurso retórico ou falam sobre si mesmos. Nesses espaços, as entidades representativas do setor privado de educação superior não apenas confirmam ou rejeitam propostas, mas influenciam na confecção dos textos deixando sugestões e críticas com relação às matérias debatidas.

Foi identificado, no período analisado, que muitas matérias analisadas pela CECD vindas do Poder Legislativo são modificadas para agradar às demandas do setor privado de educação superior. Por sua vez, isso nem sempre acontece com as propostas enviadas pelo Poder Executivo, que passam pela CECD. Destacam-se os debates relacionados com o Fies, da qual as entidades buscaram propor modificações no texto do Poder Executivo sem sucesso em várias ocasiões. Ou em determinadas matérias enviadas por medida provisória ou portarias do MEC, criticadas pelo setor privado e pelos parlamentares por serem medidas monocráticas, mas que permaneceram vigentes.

Outro apontamento diz respeito ao número de participantes em audiências públicas, que não necessariamente representa maior pressão, que depende de um conjunto de variáveis além da presença física nas reuniões. Destaca-se o caso das entidades representativas da área da saúde, que eram contra a ampliação dos cursos na modalidade de ensino a distância. Apesar da presença maciça e da pressão exercida pelos conselhos profissionais na audiência pública (na mesa de debates e nas galerias como ouvintes), eles não conseguiram restringir a continuidade e a ampliação do número de cursos EAD no país. Beneficiou-se, neste caso, o setor privado de educação superior mercantil, interessado na ampliação irrestrita da modalidade à distância.

Outro debate relevante foi o do ProUni, que contou com pouca participação de entidades representativas na audiência pública, apesar de ser uma matéria de interesse do setor privado mercantil de educação, e muitas das ementas favorecerem o setor. Portanto, é possível dizer que não houve influência do setor nas audiências públicas do tema, mas ele se beneficiou

enormemente da matéria, sugerindo que a pressão foi exercida em outras arenas que não a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

A partir do conjunto de audiências públicas, foi possível identificar algumas estratégias diferentes de atuação das entidades. Por exemplo, enquanto a ABMES, o SEMESP, o FERESP e a ANUP apresentam-se de forma mais propositiva, sendo legalistas e dando sugestões e encaminhamentos, a ABED se coloca mais na defensiva para assegurar o ensino a distância. A FENEP, por sua vez, tem uma posição constante de enfrentamento junto ao Governo. O CRUB, apesar de crítico a algumas medidas do Governo, faz questão de se colocar como parceiro, indicando não querer confronto com o Governo Federal, e a ABRUC, apresentando-se como um não se considera nem do setor privado nem do setor público, faz questão de apresentar a relevância do segmento comunitário para o país, buscando não criticar muito o Governo também.

Apesar das suaves diferenças, todas fazem um discurso uníssono com relação ao excesso de regulação da educação superior (segundo elas, a área possui uma quantidade enorme de regras, que não dão liberdade de ação, são centralizadoras e homogeneizadoras) e a necessidade de ampliação de cursos e matrículas para melhorar os indicadores e atingir as metas do PNE. As entidades procuram citar a LDB/1996, a Constituições Federal no seu Artigo 209 (sobre a livre iniciativa) e a Lei das Mensalidades (que criou os contratos de serviço educacionais) e cobram do Poder Público a ampliação de programas sociais para estudantes que não consigam arcar com as mensalidades escolares. Também costumam criticar o Poder Executivo, seja ele qual for afirmando que são pouco ouvidas, cobrando maior participação no CNE e nas secretarias do MEC.

As análises dos conteúdos discursivos possibilitaram também a interpretação de que a influência do setor privado de educação superior depende de um emaranhado de características que incluem: iniciativa do projeto de lei, os parlamentares envolvidos e a representação dos grupos de interesse. A consequente influência no processo resulta de uma etapa de legitimação política que a audiência pública confere aos interesses do convidado. Com isso, ele é legitimado dentro do jogo político, o qual está fundamentalmente baseado na agenda política. Caso contrário, mecanismos de entrave às decisões são acionados, tais como arquivamento do projeto, retirada pelo autor ou até mesmo uso do recurso temporal, como pedidos de vista, mudanças de relatores e comissões, impossibilitando a influência do setor. Ao legitimar suas demandas por meio de uma conformação de fatores dispostos nas audiências públicas, as

entidades representativas do setor privado de educação superior conquistam uma legitimação política de interesses.

A partir das audiências, a pesquisa aponta para convidados que usufruem de um espaço institucional de intermediação de interesses e que a influência está relacionada a legitimação política dos interesses. Por isso, uma mesma entidade pode ser a que mais influenciou em determinado momento, enquanto em outro, não influenciou. O mesmo é válido para a repetição de nomes de representantes e associações na CECD ao longo dos anos analisados. Nota-se que os interesses expostos, para influenciarem o debate, precisam ser inseridos no jogo político, no qual o objetivo de aprovação de leis do Legislativo envolve a construção de consensos via conflitos. O empresário da educação, que tem seu interesse legitimado, é aquele que, além de construir o consenso via conflito entre diversos setores, depende da sua inserção e aceitação política na agenda institucional em pauta, inclusive sendo chamado ao debate (da qual depende da relação com os deputados da CECD). Em grande medida, essa conclusão induz afirmar que as atividades de bastidores e o próprio *lobby* tendem a acontecer em maior intensidade posteriormente às audiências públicas, por essas, justamente, darem legitimidades às suas atuações posteriores, nos bastidores.

Assim, o mapeamento feito por meio das notas taquigráficas é apenas o pontapé inicial para uma agenda de pesquisa a ser enfrentada sobre as audiências públicas e a presença do setor privado de educação superior nesta arena. Diante dos resultados apresentados é preciso refletir acerca das limitações que caracterizaram este trabalho e dos caminhos a serem seguidos em uma agenda de pesquisa futura. Nesse sentido, muitas questões foram levantadas, por exemplo, na discussão relativa aos números de audiências públicas e de participações nesses eventos. Para se avançar frente a essas indagações, o aprofundamento da participação dos convidados é um caminho fundamental, o que se depara, entretanto, com os problemas relativos à divulgação de informações pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, a qual ocorre sem a existência de quaisquer padrões, dificultando o desenvolvimento de estudos que incorporem um maior número de legislaturas. Além disso, analisar o voto de cada um dos relatores, procurando identificar a menção a informações que ele tenha recebido e acolhido, e a alteração de seu posicionamento prévio, caso seja possível rastreá-lo, pode ser um caminho no sentido de se construir um indicador de influência. Isso, no entanto, não foi possível de ser enfrentado diretamente neste trabalho.

Outra limitação a ser considerada refere-se à inclusão na análise de grupos estatais sem se diferenciar essa atuação em defesa de interesses e exercício de competências típicas de um órgão público. Trata-se de outro desafio não superado por este trabalho. Além disso, uma

análise minuciosa sobre o financiamento de campanha dos deputados da comissão e o cruzamento entre financiamento e voto nas matérias debatidas pode contribuir em futuras pesquisas para entender a relação existente entre parlamentares e empresas da área de educação superior. Ao avançar por esses desafios, acredita-se que será possível compreender mais claramente como opera a influência de interesses organizados em uma arena cada vez mais relevante no sistema político brasileiro.

Esta dissertação intitulada “Influência dos grupos de interesses privados de educação superior nas audiências públicas da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados” concluiu que as audiências públicas são canais institucionalizados e efetivos de intermediação de interesses, de modo que os empresários se posicionam e defendem interesses particulares, saindo-se vitoriosos nas audiências públicas e, posteriormente, na pressão realizada pelos corretores das comissões com fins a influenciarem as decisões políticas na maior quantidade de lugares possível.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera Maria Vidal. **O público e o privado na educação**, Thereza Adrião e Vera Peroni (org.), São Paulo: Xamã, 2005.

ADRIÃO; Tereza. **Autonomia monitorada como eixo de mudança**: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998). 2001. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões para Reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, Jul-set, 2010. Disponível em: [www.cedes.unicampa.br](http://www.cedes.unicampa.br) Acesso em 23.07.19

ALMEIDA, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, p. 45-50, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6788> Acesso em: 20 out.2020

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; MOYA, Maurício. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 12 n. 34, p. 119-32, 1997.

AMATO, Fábio. **Cade aprova associação entre Kroton e Anhanguera com restrições**. sítio institucional eletrônico G1 Economia. Brasília. 14 mai. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/05/cade-aprova-associacao-entre-kroton-e-anhanguera-com-restricoes.html> Acesso em 03 ago.2021.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. *In*: RHOTZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006

ANDRADE, Aparecida; COUTINHO, Robson. Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões. Brasília: Edições Câmara, 2016.

ARAGÃO, Murillo. **Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo**. São Paulo: Maltese, 1994.

ARAÚJO, Paulo. O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004). 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. **I Epístola de São Paulo sobre Educação a Distância**, aprovada pela Assembleia Geral da ABED, 1996. São Paulo. Editora ABED: 1996. Disponível em: <<http://www2.abed.org.br/abed.asp>>. Acesso em 14 fev.2021.

\_\_\_\_\_. **II Epístola de São Paulo sobre Educação a Distância**, aprovada pela Assembleia Geral da ABED, 1998. São Paulo, Editora ABED: 1998. Disponível em:

[http://www.abed.org.br/site/pt/institucional/docs\\_abed/epistolas/504/2008/01/ii\\_epistola\\_de\\_s\\_ao\\_paulo\\_sobre\\_educacao\\_a\\_distancia](http://www.abed.org.br/site/pt/institucional/docs_abed/epistolas/504/2008/01/ii_epistola_de_s_ao_paulo_sobre_educacao_a_distancia) Acesso em 14 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Epístola de São Sebastião sobre Educação a Distância**, aprovada pela Assembleia Geral da ABED, 2000. São Paulo. Editora ABED: 2000. Disponível em: <http://www2.abed.org.br/abed.asp>. Acesso em 12 abr. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR. **Estatuto da Associação Brasileira de Mantenedoras de ensino superior**. Brasília, 1º de abril de 2016. Disponível em: <https://abmes.org.br/estatuto>. Acesso em 04 mar.2021.

\_\_\_\_\_. **Memorial Comemorativo de 30 anos**. Brasília/DF, ABMES Editora: 2012. Disponível em <https://abmes.org.br/editora/categoria/330> Acesso em 11 mar.2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS. **Apresentação Institucional**. Brasília, c2018. Disponível em: <https://www.abruc.org.br/abruc> Acesso em: 06/05/2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES. **Apresentação**. [S.d] [S.l]). Disponível em: <https://anup.org.br/sobre/> Acesso em 05 jun. 2021

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS UNIVERSITÁRIOS. **Objetivos**. Brasília, c2013. Disponível em: <http://www.anaceu.org.br/anaceu/objetivos/> Acesso em: 27 fev.2021.

BAIRD, Marcello. O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 67-91, 2016.

BALL, Stephen J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse**: v.13, n. 2, p. 10-17, 1993.

\_\_\_\_\_. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. *In*: APPLE, Michael; BALL, Stephen J.; GANDIN, Luís Armando (Org.), **Sociologia da educação: análise internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 177-189.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa do ensino superior privado**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política social no contexto de crise capitalista. **Revista de Serviço Social – Direitos sociais e competências profissionais**. 2017. Disponível em: <https://www.poderesocial.com.br/wp-content/uploads/2017/08/3.6-Pol%C3%ADtica-social-no-contexto-da-crise-capitalista-%E2%80%93-Elaine-Rossetti-Behring.pdf> Acesso em 10 abr.2021.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, I. S. **Política Social: fundamentos e história**. 5ª edição. Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social. N° 2. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931**. Crêa o Conselho Nacional de Educação. Brasília/DF, 1931

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 19.851, de 11 de abril de 1931**. Dispõe sobre o Estatuto das Universidades Brasileiras. Brasília/DF, 1931.

BRASIL. Presidência da República, **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília/DF, 1961.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília/DF, 1966.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília/DF, 1968

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 6 de 2019**. – 20. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. – (Série legislação; n. 281 e-book). Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38159> Acesso em 05 ago. 2019

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992**. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para Estudantes carentes. Brasília/DF, 1992.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília/DF, 1995.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília/DF, 1996.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília/DF, 1997.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. Brasília/DF, 1999.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília/DF, 2001.

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. Brasília/DF, 2001.



BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.861, de 12 de julho de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília/DF, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Lei nº 5.205, de 14 de setembro de 2004.** Regulamenta 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. Brasília/DF, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília/DF, 2004.

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. Brasília/DF, 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.** Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília/DF, 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília/DF, 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília/DF, 2006

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília/DF, 2007.

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

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.513, 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília/DF, 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Ordinária nº 13.005, 25 de junho, de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília/DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 20, de 13 de outubro de 2016.** Dispõe sobre o procedimento de redução de vagas de cursos de graduação, ofertados por Instituições de Ensino Superior – IES integrantes do Sistema Federal de Ensino, e altera a Portaria Normativa nº 10, de 6 de maio de 2016. Brasília/DF, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 05, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília/DF, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **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. Brasília/DF, 2017

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 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. Brasília/DF, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília/DF, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017.** Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília/DF, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.451, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 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, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília/DF, 2017.

BRASIL Presidência da República. **Decreto n. 9.262, 09 de janeiro de 2018.** Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Brasília/DF, 2018.

BRITO, Ana Paula Batista da Silva. O fórum das entidades representativas do ensino superior particular: um novo intelectual orgânico de base coletiva. 2019. **Dissertação** (Mestrado em

Ciências da Educação) - Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém (PA), 2019.

BRUNNER, José Joaquín e URIBE, Daniel. **Mercados Universitários**. El Nuevo Escenario de la Educación Superior. Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 2007. Disponível em: <http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/717.pdf> Acesso em 05/03/21

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissões Permanentes. Comissão de Educação. **Histórico**. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, s/d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/atribuicoes/historico> Acesso em 22/03/2020.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação, Cultura e Desportos. **Relatório Anual de Atividades 1995 da Comissão de Educação, Cultura e Desportos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação, Cultura e Desportos. **Relatório Anual de Atividades 1996 da Comissão de Educação, Cultura e Desportos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação, Cultura e Desportos. **Relatório Anual de Atividades 1997 da Comissão de Educação, Cultura e Desportos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação, Cultura e Desportos. **Relatório Anual de Atividades 1998 da Comissão de Educação, Cultura e Desportos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação, Cultura e Desportos. **Relatório Anual de Atividades 1999 da Comissão de Educação, Cultura e Desportos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação, Cultura e Desportos. **Relatório Anual de Atividades 2000 da Comissão de Educação, Cultura e Desportos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação, Cultura e Desportos. **Relatório Anual de Atividades 2001 da Comissão de Educação, Cultura e Desportos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação, Cultura e Desportos. **Relatório Anual de Atividades 2002 da Comissão de Educação, Cultura e Desportos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação, Cultura e Desportos. **Relatório Anual de Atividades 2003 da Comissão de Educação, Cultura e Desportos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Anual de Atividades 2004 da Comissão de Educação e Cultura**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Anual de Atividades 2005 da Comissão de Educação e Cultura**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Anual de Atividades 2006 da Comissão de Educação e Cultura**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Anual de Atividades 2007 da Comissão de Educação e Cultura**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Anual de Atividades 2008 da Comissão de Educação e Cultura**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Anual de Atividades 2009 da Comissão de Educação e Cultura**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Anual de Atividades 2010 da Comissão de Educação e Cultura**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Anual de Atividades 2011 da Comissão de Educação e Cultura**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Anual de Atividades 2012 da Comissão de Educação e Cultura**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação. **Relatório Anual de Atividades 2013 da Comissão de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/arquivos/relatorio-de-atividades-da-ce-2013-versao-final>. Acesso em 05 nov.18

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação **Relatório Anual de Atividades 2014 da Comissão de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/documentos-1/relatorio-de-atividades-2014> Acesso em 05 nov.18

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação **Relatório Anual de Atividades 2015 da Comissão de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes-](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-)

permanentes/ce/arquivos/relatorio-preliminar-da-comissao-de-educacao-2015 Acesso em 04 nov.18

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação. **Relatório Anual de Atividades 2016 da Comissão de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/arquivos/relatorio-de-atividades-ce-2016> Acesso em 05 nov.18

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação. **Relatório Anual de Atividades 2017 da Comissão de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/documentos-1/copy2\\_of\\_RELATRIOANUAL2017VERSOPARAWEB.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/documentos-1/copy2_of_RELATRIOANUAL2017VERSOPARAWEB.pdf) Acesso em 06 nov.18

\_\_\_\_\_. Comissões Permanentes. Comissão de Educação. **Relatório Anual de Atividades 2018 da Comissão de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/relatorio-de-atividades-2018-da-comissao-de-educacao>. Acesso em: 06 mai.2019

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Reforma Universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil (1964- 1984)**. 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Política Pública para a Educação Superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011

\_\_\_\_\_. 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, jan./mar. 2015.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p.125-140, dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602006000200009>. Acesso em: 20 mar. 2019

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012. (Coleção Sociologia). Tradução de Ana Cristina Nasser.

CERDEIRA, Pablo *et al.* Congresso em Números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017, Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

CESÁRIO, Pablo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, nº 59, p. 109-127, set. 2016.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade *In: OLIVEIRA, Chico; PAOLI, Maria Célia* (org). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global**, Petrópolis/RJ: Vozes NEDIC; Brasília; NEDIC 1999

\_\_\_\_\_. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista brasileira de Educação*, Set-Dez, 2003 n° 24.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **As feições da privatização do público na educação superior brasileira: o caso da UFPA**, 2005, Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

\_\_\_\_\_. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 31, n. 111, p. 481-500, abr./jun., 2010.

COEN, David *et al.* Political Science: Perspectives on Business and Government. *In: COEN, David; GRANT, Wyn; WILSON, Graham.* (eds.). **The Oxford Handbook of Business and Government**. Oxford: Oxford *University Press*, 2010.

CORTÊS, Clemar. A importância dos requerimentos de cunho informacional na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados. 2009. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

COSTA, Fabiano. **Câmara aprova divisão da Comissão de Educação e Cultura em duas**. *sítio institucional eletrônico G1, Brasília, 27 fev.2013*. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/02/camara-aprova-divisao-da-comissao-de-educacao-e-cultura-em-duas.html> Acesso em 03 dez.2018.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. *Universidades Associadas*. Brasília, c2021. Disponível em: [www.crub.org.br/universidades-associadas](http://www.crub.org.br/universidades-associadas) Acesso em 20 abr.2021

CRUZ, Márcia R. da. **Legislativo transformador? As modificações do legislativo nos projetos de lei do executivo**. Brasília, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/CEFOP, Brasília, 2009.

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

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 809-829, out. 2007 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 03 abr.2019

CUNHA, Célio da; LIMEIRA, Luciana Cordeiro; SANTOS, Aline Veiga dos. **Tarso Genro: visão sistêmica da política educacional**. *In: CUNHA, Célio da* (Org.). O MEC Pós Constituição. Brasília: Liber Livro, 2016. p. 261-294.

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

DIAS SOBRINHO, J. Educação e avaliação: técnica e ética. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D.I. (Org.). **Avaliação democrática para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002, p. 37-68.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. O Legislativo como arena de interesses organizados: a atuação dos lobbies empresariais. **Lócus: Revista de História**, v. 5, n. 1, p. 7-32, 1999.

DOCA, Geralda. **Entidades filantrópicas ficarão de fora da reforma da Previdência**. sítio institucionais eletrônicos O Globo, 21 out.2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/entidades-filantropicas-ficaroo-de-fora-da-reforma-da-previdencia-24032201>. Acesso em 16 jul.2021.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 88, pp. 153-179, Nov. 2010.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating Powers: A Transaction-Cost Approach to Policymaking under Separate Powers**. Cambridge, 1997.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque de A. **A universidade brasileira em busca de sua identidade**. Petrópolis: Vozes, 1977.

\_\_\_\_\_. **Universidade do Brasil: das origens à construção**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Inep, 2000, v.1

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ESCOLAS PARTICULARES. **Quem Somos**. Brasília, c2021. Disponível em: <https://www.fenep.org.br/institucional/quem-somos/> Acesso em: 05 jun.2021.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Plenarium**, Brasília, ano. 1, nº 1, p. 41-56, nov. 2004

FLEISCHER, D. Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais. **Cadernos Adenauer**, n. 10, p. 79-104, 2000.

FONSECA, Laura Regina da Silva Câmara Maurício da. **Sociedade civil, esfera pública e hegemonia: um estudo sobre a criação da Universidade Federal do Pampa**. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2013.

FONSECA, Igor *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 1, p. 7-29, 2013.

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR. **Oito anos trabalhando pela educação brasileira: ações do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular - período 2008/2016**. Brasília: FERESP, 2016.

FRENTE PARLAMENTAR DE APOIO A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. **Ata da Assembleia Geral de constituição "Frente Parlamentar de Apoio à Educação à Distância"** 2002. Instituto de pesquisas e administração da educação. Disponível em: <http://www.ipae.com.br/pub/pt/re/rbead/55/materia2.htm> Acesso em 15 mar.2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIOLO, Jaime. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. **Educação & Sociedade**. vol.31 n.113, Campinas, oct. -Dec. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400012> Acesso em 23/02/2021

GOMES, Alfredo Macedo. As Reformas e Políticas da Educação Superior no Brasil: avanços e recuos. *In*: MANCEBO, Deise; SILVA JR., João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de (org.). **Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil**. Campinas/SP: Editora Alínea, Coleção políticas universitárias, 2008.

GOMES, Candido Alberto Gomes. **A educação em novas perspectivas sociológicas**. 4. ed. São Paulo: EPU, 2012.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Volume 2: I. Os intelectuais. O princípio educativo. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. P. 09-53. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

\_\_\_\_\_. **Concepção dialética da história**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Coleção Perspectivas do Homem, v. 12. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

\_\_\_\_\_. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Trad. de Luiz Mário Gazzane. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

\_\_\_\_\_. **Sobre Democracia Operaria e outros textos**. Biblioteca Ulmeiro n.4. Lisboa/Portugal: Ulmeiro. 1976.

GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce; SANTOS, Aline Veiga dos. As redes de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) sob a lente do Estado Ampliado, São Luis. *In*: 38ª Reunião nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa – ANPEd: democracia em risco: a pesquisa e a pós-graduação em contexto de resistência, 2017, São Luís. **Anais [...]** São Luís: ANPEd, 2017, p. 1-17.

HACKER, Jacob; PIERSON, Paul. After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis. **Perspectives on Politics**, Vol. 12, No. 3, 2014.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1989 (3. ed.).

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/abstract/?lang=pt> Acesso em 03 mar.2021



HORTA, Cecília Eugenia Rocha (org.). **Perspectivas do Desenvolvimento da Educação Superior e a contribuição do setor privado**. Brasília: ABMES Editora, 2015. Disponível em: [https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/pdf\\_livro\\_perspectivas.pdf](https://abmes.org.br/arquivos/publicacoes/pdf_livro_perspectivas.pdf) Acesso em 08 de mar.2021.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº 30, 1996.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Evolução do ensino superior: 1980-1998**. Brasília, MEC/Inep, 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2010**. Brasília: Inep/MEC, 2011. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2010/divulgacao\\_censo\\_2010.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2010/divulgacao_censo_2010.pdf) Acesso em: 23 jul.2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília: MEC/Inep, 2016. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> Acesso em 25 set. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Censo da Educação Superior 2016 - Notas Estatísticas**. Brasília: MEC/Inep, 2017. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2016/notas\\_sobre\\_o\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf) Acesso em: 26 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Censo da Educação Superior 2017 - Notas Estatísticas**. Brasília: MEC/Inep, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em 05.abr.2021

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2018**. Brasília: MEC/Inep, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse> Acesso em 18.abr.2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Censo da Educação Superior 2019 – Notas estatísticas**. Brasília: MEC/Inep, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 09 jul.2021.

JESSOP, Bob. Política Social, Estado e Sociedade. **SER social**, Brasília, v.15, n. 33, p. 261-384, jul./dez. 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Pesquisa Bibliográfica. *In: Metodologia do trabalho científico*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1987. Cap. 2, p. 44-79

LEHER, Roberto. Educação no Governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. *In Os Anos Lula, contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: GARAMOND, 2010.

\_\_\_\_\_. Reforma do estado: o privado contra o público. **Trabalho educação e saúde**, vol.1, n.2, pp.203-228, 2013. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1981-77462003000200003>. Acesso em 10 abr. 2021.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Programa Reuni e os desafios para a formação profissional em Serviço Social. **Revista Katalysis**, v. 16, p. 258-267, 2013.

\_\_\_\_\_. Educação superior em tempos de contrarrevolução neoliberal. *In: 16º Encontro nacional de pesquisadores em serviço social - ENPESS*, v16, n.1, 2018, Vitória/ES, Anais [...] Vitória/ES, 2018.

LITTO, Fredric. Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) manifesta-se sobre decisões do MEC para a modalidade de ensino. **JC E-mail**, n. 3.651, 28 nov. 2008. Disponível em: [http://www.abed.org.br/site/pt/midioteca/clipping\\_abed/835/2008/11/associacao\\_brasileira\\_de\\_educacao\\_a\\_distancia\\_abed\\_manifesta-se\\_sobre\\_decisoes\\_do\\_mec\\_para\\_a\\_modalidade\\_de\\_ensino](http://www.abed.org.br/site/pt/midioteca/clipping_abed/835/2008/11/associacao_brasileira_de_educacao_a_distancia_abed_manifesta-se_sobre_decisoes_do_mec_para_a_modalidade_de_ensino) Acesso em: 5 nov. 2020

LOMBARDI, J. C.; LIMA, M. R. Prefácio - O Brasil republicano: uma história de golpes de Estado. *In: LUCENA, C.; PREVITALI, F. S.; LUCENA, L. (org.). A crise da democracia brasileira*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. p. 1-30. 1 v. Disponível em: <https://www.editoranavegando.com/copia-politicas-educacionais-1>. Acesso em: 19 jan. 2021

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

MAINARDES, Jefferson; TELLO, César. A pesquisa no campo da política educacional: explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 75, p. 1-13, jul. 2016.

MANCEBO, D. Crise Político-Econômica no Brasil: Breve Análise da Educação Superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, nº. 141, p.875-892, out. Dez., 2017.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados** [online]. 2004, vol.47, n.3, pp.505-547. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>. Acesso em 05 ago.2018.

\_\_\_\_\_. Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. **Leviathan**, n. 1, p. 395-407, 2004a.

\_\_\_\_\_. Lobby e Democracia no Brasil. *ComCiência – Reportagem*, SBPC/Labjor, 2005. Disponível em: <https://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/2005/07/09.shtml> Acesso em 06 ago. 2020

\_\_\_\_\_. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 28, p. 131-146, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-) Acesso em 15 ago. 2020

\_\_\_\_\_. O Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo São Paulo: Humanitas, 2007a.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A.. Lobby: uma discussão introdutória sobre oito questões-chave. **Revista Eletrônica Portas**, v. 4, n. 4, p. 10-21, 2011.

MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da. Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 62, p. 131-156, jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/bL9YJLVrx7qNQKBfkTXzD9S/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 08 jan. 2022

MARQUES, Rosa Maria; XIMENES, Salomão Barros; UGINO, Camila Kimie. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. **Revista de Economia Política**, vol. 38, nº 3, p. 526-547, Jul-set, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-35172018-2784> Acesso em: 14 out. 2019.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 15-35. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000100002>. Acesso em: 29 abr.19.

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação no Legislativo *In: Para onde vai o dinheiro? Caminhos e Descaminhos do financiamento da educação*. PINTO, José Marcelino e SOUZA, Silvana Aparecida (org.). p. 113-132. São Paulo: Xamã, 2014

\_\_\_\_\_. A política das políticas educacionais e seus atores. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 15, p. 13-32, jan./jun. 2014a.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. Tese (doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos. UERJ. Rio de Janeiro/RJ, 2011. Disponível em: [http://www.bdtd.uerj.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=4636](http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4636) Acesso em: 10 jun.19

MEKSENAS, Paulo. Sociedade civil e o setor privado do ensino superior no Brasil. **Perspectiva**. Florianópolis, v.20, n. Especial, p. 121-135, jul./dez.2002. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/download/10280/9552> Acesso em 05 jul. 2019.

MINTO, Lalo Watanabe. **A Educação Da “Miséria”**: Particularidade capitalista e educação superior no Brasil, 2011, Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2011.

\_\_\_\_\_. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. **Revista Brasileira de Educação**. v. 23, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v23/1809-449X-rbedu-23-e230011.pdf>. Acesso em 20 fev. 2021.

MODESTO, Ricardo. O estudo do *lobby* no Legislativo: o caso de sucesso da CDU-CD. **E-Legis**, n. 2, p. 39-46, 2009.

NETTO, João Paulo. O Materialismo Histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. **Estado e políticas sociais**. Cascavel: EDUNIOSTE, 2003. p. 11-28.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Rumos históricos da organização privatista. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**, São Paulo: Xamã, 2002a, pp. 179-220.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A financeirização da economia • e suas consequências para a educação superior no Brasil. In: MARINGORI, Gilberto (org). **O Negócio da Educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco**, Federação dos Professores do Estado de São Paulo – Fepesp. São Paulo: Olho d'Água, 2017, pp. 27-36.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, vol. 30, nº 108, p. 739-760, out. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000300006>. Acesso em: 26 dez. 2020.

OTRANTO, Celia Regina. A reforma da educação superior do Governo Lula: da inspiração à implantação, Caxambu/MG, In: 29ª Reunião anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, GT 11: Política de Educação Superior, Caxambu. **Anais [...]** Caxambu/MG: ANPED, 2006, p. 1-19.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: [http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASETEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASETEMER_A4-28.10.15-Online.pdf). Acesso em: 20 jul. 2019.

PAULA, Alisson Slider do Nascimento de. *et al.* A pátria educadora e o abandono da educação superior: a predominância dos interesses dos empresários da educação. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 16, n. 69, p. 187-204, 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8643831>. Acesso em: 20 fev.2021.

PEREIRA, Carlos.; MUELLER, Bernardd. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-68, 2000.

PERONI, Vera Maria Vidal. As redefinições da relação público/privado e implicações. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 35, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/13148> Acesso em 16 jun. 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, mai-ago, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pp/v23n2/a03v23n2>. Acesso em 10 abr. 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. Atuação em Rede e o Projeto Jovem de Futuro: a privatização do público. **Revista Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 407- 428, abr.-jun, 2016.

PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3hCRYkScyQK57qF4NtpkPQk/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 90 nov. 2020.

PIESANTI, Clarissa. As audiências públicas no processo legislativo: a participação popular na Câmara de Vereadores de Ijuí-RS. 2014. **Trabalho de conclusão de curso** (especialista em gestão pública municipal) – Universidade Federal de Santa Maria, Palmeira das Missões, 2014.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

POULANTZAS, N. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985

POUPART, J. *et al.* A pesquisa qualitativa: enfoques metodológicos e metodológicos. 4. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2014 (Coleção Sociologia). 4º Reimpressão, 2019.

PRZEWORSKI, Adam. **Money, politics, and democracy**. New York: New York University, 2011.

RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **O sistema comissional e a atuação de interesses organizados**: acesso e influência na Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2018.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1995.

SAMPAIO, Helena. Privatização do ensino superior no Brasil: velhas e novas questões *In*: SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990**. Documento de Trabalho nº 8/91, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf> Acesso em: 15 mai. 2019

\_\_\_\_\_. **Setor privado de ensino superior no Brasil: Atores e Políticas**. Documento de Trabalho nº 7/98, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998a. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9807.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2019

\_\_\_\_\_. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec, Fapesp, 2000.

\_\_\_\_\_. **Setor privado de ensino superior no Brasil: crescimento, mercado e Estado entre dois séculos**. Relatório 2013. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: [http://nupps.usp.br/downloads/relatorio2013/Anexo\\_44\\_Texto%20para%20Livro%20Maria%20Ligia%20Barbosa.pdf](http://nupps.usp.br/downloads/relatorio2013/Anexo_44_Texto%20para%20Livro%20Maria%20Ligia%20Barbosa.pdf) Acesso em: 25 jul. 2019.

SANTOS, Aline Veiga 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, 2018.

SANTOS, Carla. O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura. **E-Legis**, n. 1, p. 37-41, 2008.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. **Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais**. 2016. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

SANTOS, Manoel. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011

SANTOS, Manoel. Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). **Texto para discussão, nº 1.975**, Brasília: Ipea, 2014.

SANTOS, Manoel *et al.* Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 33-59, 2015

SANTOS, Manoel *et al.* Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. **Texto para Discussão, n. 2334**, Brasília: Ipea, 2017.

SANTOS, Fabiano. CANELLO, Júlio. Comissões Permanentes, Estrutura de Assessoramento e o Problema Informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados** [online], v. 59, n.4, p. 1127- 1168, 2016

SANTOS, Manoel; RESENDE, Ciro; GALVÃO, Eduardo. Profissionalização de RIG no Brasil. **Revista Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais**, 3, p. 14-21, 2017.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Appris, 2011

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO. **Diretrizes de Política Pública para o**



**Ensino Superior Brasileiro.** Semesp: 2017. Disponível em <http://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Diretrizes-de-Poli%CC%81tica-08-08-.pdf>. Acesso em 22 mar. 2021

\_\_\_\_\_. **Missão do Semesp.** [S.l], c2021. Disponível em <http://www.semesp.org.br/quem-somos> . Acesso em 22 mar. 2021

SGUISSARDI, Valdemar. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva *In:* MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque (org.) **Universidade: política avaliação e trabalho docente.** São Paulo: Cortez, 2004, p. 33-52.

\_\_\_\_\_. 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, nº 105, p. 991-1022, dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/9QPgLZg9NZdCt7vVwBCCyqj/abstract/?lang=pt> Acesso em 05 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Educação superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, nº 133, p. 867-889, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v36n133/1678-4626-es-36-133-00867.pdf> Acesso em 28.06.19

\_\_\_\_\_. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: Precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 1021-1056, out. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PsCdVc87JdsF6KDX7LhGq6H/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 06/05/2021.

SHIROMA, Eneida Otto; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados, v. 4, n. 11, p. 21-38, mai./ago. 2014.

SHIROMA, Eneida Otto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. Perspectiva, **Revista do Centro de Ciências da Educação**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul.-dez, 2005.

SHIROMA, Eneida Otto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil.** 2º edição. São Paulo: Cortez, 2001

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Forma e razões da expansão da educação superior pública no Brasil. *In:* MANCEBO, Deise; BITTAR, Mariluce; CHAVES, Vera Lúcia J. (Org.). **Educação Superior: expansão e reformas educativas.** Maringá, Pr: Eduem, 2012, p. 21-43.

SILVA JR; CATANI, Afrânio Mendes. **Educação Superior: cenários, impasses e propostas.** José Vieira de Souza (ORG). 1 ed. Campinas, SP: Autores associados, 2013 (Coleção Políticas públicas de Educação

SILVA, José Afonso da. Estrutura e Funcionamento do poder legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, nº 187, p. 137-154, Jul-set, 2010.

SILVA, Juliana Marques da.; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O Público e o Privado na definição da Meta 20 do PNE 2014-2024 *In*: ARAÚJO, Luiz; MARCELINO, José (org.), **Público e Privado em tempos de Golpe**. São Paulo/SP: Fundação Lauro Campos, 2017

SILVA, Lucas. Grupos de interesse em audiências públicas do Poder Legislativo: o caso da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados. **Monografia** (Graduação em Gestão Pública) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SILVA, Mariana. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 969-992, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Dossiê Sociedade e Políticas Públicas, **Sociologias** (16), Dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt> Acesso em 06 de mar. 2020.

STORÓPOLI, Eduardo. O papel da Anaceu como agente aglutinador do segmento e difusor de conceitos educacionais. *In*: ROQUETE, Arthur. **O impacto dos centros universitários no ensino superior brasileiro 1997 – 2007**. Brasília/DF: Anaceu, 2007, p. 220-223. Disponível em: <http://www.anaceu.org.br/download/artigos/anaceu-o-impacto-dos-centros-universitarios.pdf> Acesso em: 03 de mar.2021

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf) Acesso em: 13 de maio 2020.

THOMAS, Clive. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westpost: Praeger Publishers, 2004.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e Políticas públicas – Uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, nº 197, jan-mar. 2013.

TROIANO, Mariele. Os empresários no Congresso: a legitimação de interesses via audiências públicas. 2017. **Tese** de Doutorado do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos: UFSCar, 2017.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP: parte I (ABNT)**. 3. ed. rev. ampl. mod. São Paulo: SIBiUSP, 2016. (Cadernos de estudos; 9). Disponível em: <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/111/95/491-2> Acesso em 11.06.19.

VIEIRA, Ricardo. O estudo do *lobby* no Legislativo: o caso de sucesso da CDU-CD. **E-Legis**, n. 2, p. 39-46, 2009



ZAMPIERI, Enio. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, n. 12, p. 122-136, 2013.

**Apêndice A - Audiências públicas da CECD, entre 1995-2018, com a participação de entidades do setor privado de educação superior.**

<b>Data da AP</b>	<b>Temática da AP</b>	<b>Projeto de Lei, Medida Provisória ou Programa relacionado ao debate</b>	<b>O que o requerente da AP propõe:</b>
07/11/1996	Avaliação da Educação Superior (avaliações periódicas-Provão)	PL nº 1.262, de 24 de novembro de 1995 (Dep. Antonio Sérgio Carneiro)	Alterar a MP nº1.159, de 26 de out. de 1995 (Poder Executivo). Req. Dep. Ricardo Gomyde
10/09/1997	Financiamento da Educação Superior (Crédito Educativo/CREDUC)	Lei nº 8.436, de 1992, do Poder Executivo	Vários PL tramitavam com o intuito de regularizar e ampliar o programa de crédito educativo no Congresso Nacional.
02/06/1999	Autonomia universitária (Plano Nacional de Educação)	PL Nº 4.155/1998, que tem como primeiro signatário o Dep. Ivan Valente e o PL Nº 4.173/1998, do Poder Executivo	Avançar no entendimento e na prática da autonomia universitária, dentro do PNE (relator e requerente Dep. Nelson Marchezan)
09/06/1999	Autonomia universitária (Plano Nacional de Educação)	PL Nº 4.155/1998, que tem como primeiro signatário o Dep. Ivan Valente e o PL Nº 4.173/1998, do Poder Executivo	Avançar no entendimento e na prática da autonomia universitária, dentro do PNE (relator e requerente Dep. Nelson Marchezan)
11/08/1999	Financiamento Estudantil (instituição do FIES)	MP nº 1.865, de 1999, do Poder Executivo. Portaria nº 860, de 27 de maio de 1999/MEC que regulamenta o FIES	Promover o diálogo com o MEC e realizar alterações e adicionar os demais PLs que estão no Congresso Nacional, relacionados ao crédito educativo (Req. Dep. Pedro Wilson; Dep. Osvaldo Biolchi).
15/05/2001	Avaliação da Educação Superior (avaliações periódicas-Provão)	Lei nº 9.131/1995, que instituiu o CNE e o Exame Nacional de Curso (Provão)	Debate sobre a Avaliação Institucional nas Universidades Brasileiras e Consequências do Exame Nacional de Curso para as instituições de ensino superior (Req. Dep. Gilmar Machado)
26/05/2004	Programa Universidade para todos (ProUni)	PL nº 3.582, de 2004, do Poder Executivo // Lei nº 11.096/2005	Debater o PL, que se encontra em tramitação no legislativo e apresentar emendas (Req. Dep. Ivan Valente).
31/05/2007	Dívidas fiscais das IES privadas (alteração FIES)	PL nº 920/97, Poder Executivo	Colher informações sobre o PL que permite que universitários financiem, em casos determinados, até 100% de suas mensalidades (Req. Dep. Rogério Marinho)
23/08/2007	Proliferação das Faculdades de Medicina, implantação de residência médica e exame de ordem para médicos.	PL nº 999/2007, do deputado Marcos Medrado, apensado ao PL nº 650/2007 (Dep. Ribamar Alves) que estabelece a realização de exame de admissão para o exercício profissional da Medicina.	Debater com profundidade esse tema de grande interesse para a população, dada a importância que tem a formação dos profissionais que exercem a medicina. (Req. Dep. Ribamar Alves, Dep. Severiano Alves e Dep. Átila Lira).
19/06/2008	Participação do capital estrangeiro nas Instituições educacionais brasileiras	PL 2138/2003, do Dep. Ivan Valente, posteriormente apensado ao PL nº 6.358/2009	Viabilizar a realização de debate público sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições educacionais brasileiras e sua adequação aos objetivos nacionais (Req. Dep. Ivan Valente).
01/07/2008	Utilização dos recursos do Fundo	PL nº 5.706/2005, do Senado Federal	Debater a alteração da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro 1990, para permitir a

	Amparo ao Trabalhador (FAT) para pagamento de anuidades do Ensino Superior.		utilização dos recursos do FAT para pagamento de anuidades em IES (Req. Dep. Pedro Wilson)
14/10/2008	Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)	Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (ProUni) LDB/1996 (ENEM)	Avaliar a execução do Prouni e o Enem (Req. Dep. Carlos Abicalil)
16/06/2009	Reforma Universitária	Projeto de Lei nº 4.212/2004, do Dep. Atila Lira	Ouvir autoridades representativas dos sistemas de ensino, da união e da sociedade civil organizada com relação à proposta da Reforma Universitária apresentada (Req. Dep. Lobbe Neto)
12/08/2009	Financiamento da Educação Superior (convênio entre MEC e BNDES)	Protocolo de Atuação Conjunta Portaria Normativa Nº 14, que regulamenta o Convênio MEC/BNDES.	Conhecer o processo de convênio, entender como ele se deu e como as instituições o estão percebendo. (Req. Dep. Maria do Rosário)
27/10/2009	Marco Regulatório para o ensino superior comunitário.	Posteriormente foi criado o PL nº 7.639, de 2010, de autoria da deputada Maria do Rosário e demais parlamentares. E em 2019 o PL nº 3509, de 2019	Discutir a necessidade de criação de marco regulatório específico para universidades comunitárias brasileiras e a Instalação da Frente Parlamentar em Defesa da Universidade Comunitária Brasileira. (Req. Dep. Maria do Rosário)
19/05/2010	Ingresso de grupos econômicos estrangeiros no controle de IES privadas no Brasil.	PL nº 7.040/2010 (apensado ao PL nº 2138/2003, do dep. Ivan Valente)	Discutir o ingresso de grupos econômicos estrangeiros no controle de IES privadas do Brasil (Req. Dep. Alice Portugal e Dep. Emiliano José)
08/06/2010	Instituições comunitárias de educação superior.	Posteriormente foram criadas duas leis, advindas dos PL nº 7.639/2010, da Dep. Maria do Rosário PL nº 3509, de 2019	Discutir o PL das Instituições Comunitárias de Educação Superior (Req. Dep. Maria do Rosário)
13/07/2010	Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação	Projeto de Decreto Legislativo nº 2.403, de 2010, de autoria da representação brasileira no parlamento do MERCOSUL	Discutir o PDL nº 2403/2010, da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que estabelece um mecanismo de credenciamento definitivo de cursos de graduação do Mercosul (Req. Dep. João Matos e Dep. Lobbe Neto)
11/12/2012	Criação do INSAES	PL nº 4.372/2012 do Poder Executivo	Debater a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Req. Dep. Izalci)
24/09/2013	Autonomia Universitária e os marcos regulatórios do ensino superior.	PL nº 7.200/2006, do Poder Executivo	Debater a autonomia Universitária e os marcos regulatórios do ensino superior, frente à atual situação de paralisação dos debates da Reforma Universitária (Req. Dep. Waldir Maranhão)
10/10/2013	Fusão entre as Empresas Kroton Educacional do Grupo Pitágoras, e Anhanguera Educacional	Não possui um PL associado.	Debater o impacto da fusão na qualidade do Ensino Brasileiro. (Req. Dep. Chico Alencar, Ivan Valente, Jean Wyllys e Celso Jacob)

23/06/2015	Educação a Distância (EAD)	Decreto nº 5.662/2005, do Poder Executivo (educação a distância é caracterizada como modalidade educacional)	Discutir o Marco regulatório para essa modalidade, que estava sendo debatido no CNE. (Req. Dep. Dorinha Seabra Rezende)
21/05/2015	Fundo de Financiamento Estudantil - FIES	Lei nº 10.260/2001, do Poder Executivo e Lei nº 12.513/2011, também do Poder Executivo.	Debater as novas regras para o FIES. (Req. Dep. Domingos Neto, Celso Jacob, Rogério Marinho, Izalci, Moses Rodrigues e da deputada Zenaide Maia).
13/08/2015	SINAES	Lei nº 10.861/2004, do Poder Executivo.	Debater os Indicadores de Avaliação e Qualidade da Educação Superior. (Req. Dep. Giuseppe Vecci)
25/08/2015	Fundo de Financiamento Estudantil - FIES	Projeto de Lei nº 1.427/2015 do deputado Carlos Sampaio (PSDB/SP)	Discutir o PL que estabelece que as modificações do FIES devem ser estabelecidas por lei. (Req. Dep. Caio Narcio)
25/10/2016	Fontes de financiamento para os estudantes da educação superior privada	Não possui um PL associado.	Debater fontes alternativas ao financiamento para estudantes do ensino superior privado. (Req. Dep. Giuseppe Vecci).
14/12/2016	Propostas da sociedade civil na área educacional	Não possui um PL associado.	Mostrar que a sociedade civil é extremamente competente e, acima de tudo, importante para complementar o que falta na área pública (Req. Dep. Arnaldo Faria de Sá)
24/11/2016	Sistema Nacional de Educação	PLC (Projeto de Lei Complementar) nº 413/2014, do Deputado Ságua Moraes	Debater a criação do sistema nacional de educação (Req. Dep. Átila Lira)
23/08/2017	Reforma do FIES (MP)	Medida Provisória nº 785, de 2017, do Poder Executivo	Debater as alterações propostas pela MP para o financiamento pelo FIES (Req. Dep. Alex Canziani e foi realizada em parceria com o Senado Federal)
25/04/2017	Fim de isenções fiscais para Escolas Filantrópicas	PEC nº 283 (Reforma da Previdência), de 2017, do Poder Executivo	Debater o fim das isenções fiscais para escolas filantrópicas, e os reflexos na educação do país (Req. Dep. Onyx Lorenzoni, subscrita pelos Deputados Flavinho e Ságua Moraes).
27/04/2017	Impactos da Reforma da Previdência para a educação (filantropia)	PEC nº 283 (Reforma da Previdência), de 2017, do Poder Executivo	Debater os impactos da Reforma da Previdência para a educação, em especial a filantrópica. (Req. Dep. Leo de Brito, subscrita pelos Dep. Waldir Maranhão, Pedro Uczai, Ságua Moraes, Reginaldo Lopes, Zé Carlos, Danilo Cabral e Glauber Braga.
08/08/2017	Expansão da oferta de cursos de ensino superior à distância na área da saúde.	Decreto nº 9.057/2017, do Poder Executivo; Portaria Normativa nº 11/2017 (MEC). PL 7.121/2017, da deputada Alice Portugal, apensado ao PL nº 5.414/2016, do Dep. Rodrigo Pacheco.	Debater o PL 7.121/2017 que proíbe a autorização e o reconhecimento dos cursos de graduação da área de saúde que sejam ministrados na modalidade a distância, apensado ao PL nº 5.414/2016, que proíbe o incentivo do desenvolvimento e veiculação de programas de ensino à distância em curso da área de saúde. (Req. Do Dep. Átila Lira, subscrita pelo Dep. Rogério Marinho; Req. Dep. Izalci Lucas,

			subscrito pelo Dep. Lobbe Neto; e ao Req. Dep. Junior Marreca)
15/08/2017	Propostas da sociedade civil na área educacional	Não possui um PL associado.	Apresentar sugestões da sociedade civil para a área de educação. (Req. Dep. Arnaldo Faria de Sá.
22/08/2017	Pagamento da universidade pública pelas pessoas ricas.	Projeto de Lei do Senado nº 782, de 2015	Debate sobre o pagamento de universidade pública pelas pessoas ricas (Req. Dep. Caio Narcio)
26/09/2017	Reforma do FIES (MP)	Medida Provisória nº 785, de 2017, do Poder Executivo	Debater as alterações propostas pela MP para o financiamento pelo FIES (Req. Dep. Pollyana Gama e Danilo Cabral).
10/10/2017	Universidade Aberta do Brasil – UAB	Decreto nº 5.800/06, do Poder Executivo	Debater os resultados e desafios da UAB (Req. Dep. Waldir Maranhão e Giuseppe Vecci).
30/11/2017	Universidades Comunitárias	Lei nº 12.881, de 2013	Debater o futuro das Universidades Comunitárias e a valorização dos trabalhadores dessas instituições (Req. Dep. Pedro Uczai)
12/12/2017	Vedação ao incentivo e ao desenvolvimento de programas de ensino a distância em cursos da área de saúde.	Projeto de Lei nº 5.414/2016, do Dep. Rodrigo Pacheco, a que estão apensados os PLs 6.858/17, 7.121/17 e 8.445/17	Debater a proibição e o incentivo do desenvolvimento e veiculação de programas de ensino à distância em curso da área de saúde.
22/11/2018	Referenciais de qualidade da EAD	Decreto nº 9.057/2017, do Poder Executivo. Portaria nº 50/2018 (institui GT de referenciais da EAD)	Acompanhar a avaliação que está sendo feita pelo Poder Executivo com relação à educação a distância (Req. Dep. Celso Jacob)

Fonte: Relatórios Anuais da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (1995 até 2018)  
Elaborado pela autora.

**Apêndice B – Profissão de Deputados Federais da CECD que participaram ativamente de uma das audiências públicas selecionadas entre 1995-2018**

DEPUTADOS FEDERAIS	PROFISSÃO
deputado Fábio Mitidieri (PSD/SE)	administrador
deputado Ary Kara (PTB/SP)	advogado
deputado Danilo Cabral (PSB/PE)	Advogado
Deputado Gastão Vieira (PMDB/MA)	advogado
deputado Glauber Braga (PSB/RJ)	Advogado
deputado Rodrigo Pacheco (PMDB/MG)	advogado
deputados Domingos Neto (PSB/CE)	Advogado
Deputado Antonio Sérgio Carneiro (PDT/BA)	Advogado; Administrador.
deputado Severiano Alves (PDT/BA)	Advogado; Procurador de justiça
deputado Angelo Vanhoni (PT/PR)	bancário
Deputado Jorginho Mello (PSDB/SC)	Bancário; Advogado
Deputado Nelson Marchezan (PSBD/RS)	Bancário; Advogado
deputado Lobbe Neto (PSDB/SP)	Biomédico
deputado Caio Narcio (PSDB/MG)	Ciências Sociais
deputado Marcos Medrado (PDT/BA)	Comunicador; Administrador
deputado Giuseppe Vecchi (PSDB/GO)	Economista
deputado Reginaldo Lopes (PT/MG)	Economista
deputado Waldenor Pereira (PT/BA)	economista
deputado Átila Lira (PSB/PI)	Economista; Administrador
Deputado Alexandre Santos (PSDB/RJ)	empresário
deputado Junior Marreca (PAT/MA)	Empresário
deputado Onix Lorenzoni (DEM/RS)	Empresário; Médico veterinário
deputado Clóvis Fecury (PFL/MA)	engenheiro
deputado Jorginho Maluly (PFL/SP)	engenheiro
deputado Zé Carlos (PT/MA)	Engenheiro
deputado Alex Canziani (PTB/PR)	escriturário / direito
Deputado Lindberg Farias (PCdoB/RJ)	estudante
Deputado Ricardo Gomyde (PSB/PR)	estudante
deputados Alice Portugal (PCdoB/BA)	Farmacêutica; Química
deputada Zenaide Maia (PR/RN)	médica
deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES)	médico
deputado Mandetta (DEM/MS)	médico
deputado Ribamar Alves (PSB/MA)	Médico
deputado Ságuas Moraes (PT/MT)	médico
deputado Waldir Maranhão (PP/MA)	Médico veterinário
deputado Charles Lucena (PTB/PE)	Médico; Policial; Empresário
Deputado Jair Bolsonaro (PP-RJ)	militar
deputado Flavinho (PSB/SP)	Músico; Escritor; Empresário; Comunicador
deputado Waldomiro Fiovarante (PT/RS)	Operário; Contador; Advogado
deputado Carlos Abicalil (PT/MT)	Professor
deputado Gilmar Machado (PT/MG)	Professor
deputado Nilson Pinto (PSDB/PA)	professor
deputado Paulo Rubens Santiago (PT/PE)	Professor
deputado Pedro Uczai (PT/SC)	professor
deputado João Matos (PMDB/SC)	professor; Administrador
deputado Moses Rodrigues (PPS/CE)	professor; Administrador
deputado Leo de Brito (PT/AC)	professor; Advogado
deputado Osvaldo Biolchi (PTB/RS)	professor; Advogado
deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP)	professor; Advogado; Contador; comunicador
deputado Bonifácio de Andrada (PSDB/MG)	professor; Advogado; Jornalista; Cientista político
deputado Rogério Marinho (PSB/RN)	Professor; Assessor; servidor público; Administrador; Economista
deputado Jean Wyllys (PSOL/RJ)	professor; Comunicador; Jornalista; Escritor
deputado Izalci Lucas (PSDB/DF)	professor; contador

deputado Celso Jacob (PMDB/RJ)	professor; Economista; Consultor
Deputado Betinho Rosado (PFL/RN)	Professor; Economista; Engenheiro
deputado Wilson Picler (PDT/PR)	professor; empresário
Deputado Ivan Valente (PSOL/SP)	professor; Engenheiro
deputado José Carlos Aleluia (DEM/BA)	Professor; Engenheiro
deputado Chico Alencar (PSOL/RJ)	professor; Escritor
deputado Gabriel Chalita (PMDB/SP)	professor; Escritor
deputado Emiliano José (PT/BA),	professor; Jornalista
deputado Couraci Sobrinho (PFL/SP)	professor; Profissional técnico; Advogado
Deputado Pedro Wilson (PT/GO)	Professor; Sociólogo; Advogado
deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO)	Professora
deputada Maria do Rosário – PT/RS)	Professora
deputada Nilmar Ruiz (PFL/TO)	professora
deputada prof. Raquel Teixeira (PSDB/GO)	professora
deputada Pollyana Gama (PPS/SP)	Professora; Escritora
deputada Raquel Muniz (PSC/MG)	professora; médica
deputada Josi Nunes (PMDB/TO)	professora; psicóloga
deputado Carlos Sampaio (PSDB/SP)	Promotor de Justiça
deputado Vignatti (PT/SC)	servidor público

Fonte: Sítio institucional eletrônico da Câmara dos Deputados na seção: Quem são. (acesso em: 21 abr. 2021).

Elaborado pela autora.

Obs.: Nesta tabela constam apenas os deputados federais que são mencionados nas notas taquigráficas das audiências públicas selecionadas no estudo. O partido político apresentado é do momento em que o deputado estava atuante dentro da comissão.