



POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXPANSÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL

GT – Economia Solidária, Economia da Cultura e Políticas Públicas

Suzana Santos dos Reis¹

Angye Cássia Noia²

RESUMO

Este artigo tem por finalidade analisar as políticas públicas que impulsionaram a expansão do acesso ao ensino superior brasileiro através de instituições privadas, uma vez que as transformações econômicas e sociais trazidas com o processo de industrialização no país demandaram mão de obra qualificada. O Estado intervém neste processo criando programas de financiamento ao ensino superior direcionado aos estabelecimentos privados. O objetivo do trabalho é descrever a evolução e efeitos das políticas de expansão do acesso ao ensino superior privado no Brasil. A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica, que consiste no levantamento de informações em materiais publicados como livros, teses, dissertações, monografias. Além disso, foram coletados dados secundários disponíveis no site do Ministério da Educação e Cultura e seus sites derivados. Pode-se inferir através dos dados e documentos analisados, que houve mudanças significativas dos conteúdos dos programas CREDUC, FIES e ProUni. As políticas de financiamento ao ensino superior privado ampliaram a possibilidade de alunos de escola pública e sem condições de arcar com as despesas em instituições de ensino superior não-gratuitas cursarem a graduação. Contudo, as instituições criadas, a oferta de vagas e cursos ainda é insuficiente para a demanda existente.

Palavras-chave: Políticas públicas. Financiamento ao ensino superior. Políticas educacionais.

1 INTRODUÇÃO

Com as transformações ocorridas no mercado de trabalho devido ao processo de industrialização no país, a demanda por profissionais capacitados tornou-se mais exigente, e essa demanda induziu o direcionamento do sistema educacional brasileiro. Nesse processo, a educação desempenha um papel fundamental na sociedade, uma vez que ela é responsável pela construção do conhecimento e da qualificação profissional demandada pela modernização social e econômica em curso (NEVES; RAIZER; FACHINETTO, 2007).

¹ Graduanda em Ciências Econômicas na Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC-BA). E-mail: suzana.reis28@ig.com.br.

² Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas – DCEC, da Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC (BA). Doutora em Ciências Sociais, com ênfase em Políticas Públicas e Desenvolvimento, pelo Programa de Pós-Graduação em Agricultura, Desenvolvimento e Sociedade (CPDA/UFRRJ-RJ). Mestre em Cultura e Turismo e Graduada em Economia (UESC/BA). E-mail: angyecassianoia@yahoo.com.br.



Por meio de mecanismos educacionais é possível inserir uma grande parte de profissionais qualificados no mercado de trabalho, demonstrando o quão é importante a educação na conformação do desenvolvimento econômico. Dessa forma, é preciso ampliar os investimentos em capital humano, pois, o mercado de trabalho cada vez mais exige profissionais qualificados (SOARES, 2009).

No Brasil, para atingir os níveis de qualidade profissional exigidos são necessários investimentos na melhoria do sistema educacional. No entanto, para ter acesso à educação de qualidade no país é preciso ter um nível de renda satisfatório, já que a educação pública, do nível fundamental ao médio, ainda é deficiente. Visto isso, considerando que um percentual significativo da sociedade é composto por pessoas de baixa renda, é necessário a intervenção do Estado para que estas possam ter acesso a educação superior e posterior ingresso no mercado de trabalho. O Estado através das políticas públicas minimizam os desajustes existentes e cria melhores condições educacionais para o país. As políticas educacionais, para terem retorno positivo, têm que ser incentivadas do nível básico (fundamental e médio), ao superior, sendo, este último, o enfoque desta pesquisa especialmente voltado para o acesso ao ensino superior privado no Brasil (FARIAS, 2010).

No início dos anos 1960, as instituições brasileiras de ensino superior tinham somente 100 mil alunos matriculados em sua totalidade, com quadro docente pouco experiente se comparado aos dias atuais, com o intuito estrito de repasse de conhecimentos. Observa-se que, na medida em que foi constatado o papel significativo do ensino superior no processo de desenvolvimento socioeconômico almejado pelo país, houve ampliação e diversificação estrutural e organizacional das instituições de ensino superior, buscando maior rigor na qualificação do corpo docente, exigindo alto grau de conhecimento e formação acadêmica diferenciada (MARTINS, 2000). Nessa época começou-se a discutir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 que estabeleceu mecanismos de alocação de recursos, delegou funções e criou órgãos e departamentos vinculados ao Ministério da Educação para que houvesse melhor atendimento a demanda que estava crescendo pelos cursos de graduação, e ressaltando que foi na LDB que ficou instituído a expansão do ensino superior considerando o papel dos estabelecimentos privados.

Foi no governo FHC que ocorreu a necessidade de diversificação nas modalidades de ensino superior, que começaram a ser discutidas após a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, quando este segmento ganhou mais



importância, com o objetivo de ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior (NEVES; RAIZER; FACHINETTO, 2007). Com a expansão deste novo mercado educacional, tanto a alocação de recursos quanto a criação de novas instituições de ensino superior público sofrem redução *pari passu* ao crescimento das IES privadas. Diante do exposto a pesquisa buscou compreender de que forma a intervenção estatal impulsionou a expansão do ensino superior brasileiro por meio de instituições privadas, quais políticas educacionais foram implantadas, e de que forma contribuíram para tal expansão.

A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica, que consiste no levantamento de informações e concepções disponíveis em materiais publicados como livros, teses, dissertações, monografias. Foram analisados dados secundários tendo como principais fontes de coleta de dados o site de apoio e informações sobre o Fundo de Financiamento ao Ensino Superior (Fies), o portal do Programa Universidade para Todos (ProUni), e o site do Ministério da Educação e Cultura que é onde se encontram as informações sobre os programas estabelecidos pelo Governo Federal, ficando disponível através da página do ministério todas as estatísticas disponíveis, planos e metas para educação.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: aspectos teóricos

Na visão de Rua (2009, p. 2) as políticas públicas são “políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos”.

As políticas públicas têm como objetivo responder as demandas dos grupos sociais que se consideram excluídos dos direitos institucionais por pertencerem às camadas populares de baixa renda. A utilização da política pública é necessária quando os direitos estabelecidos na Constituição Federal não garantem que toda a sociedade tenha direitos e oportunidades de trabalho e conhecimento nivelado, dentre outros benefícios necessários para uma sociedade mais justa e preparada para o fenômeno mundial que é a globalização. Os demandantes e envolvidos em todo o processo de uma política pública são chamados de atores sociais, uma vez que a motivação para a elaboração de uma política pública está associada às necessidades de mudanças na sociedade. A criação de políticas públicas é resultante da atividade política que em conjunto formam o processo político. Compreende-se como atividade política o conjunto de decisões envolvendo bens públicos. As políticas públicas de financiamento ao



ensino superior privado são exemplos de resultados de uma atividade política. Apesar de atingir a esfera privada, uma política é considerada pública pelo fato de as ações estabelecidas serem sancionadas pelo Estado, que tem poder soberano, a autoridade de regulação e autonomia para ditar leis, normas e regulamentos (RUA, 2009).

As políticas públicas podem ser caracterizadas como institucional, decisória, comportamental e casual. São consideradas institucionais pelo fato de serem executada pelo poder público, logo sua implementação deve ser apoiada pelas leis estabelecidas pela Constituição Federal. Seu papel é decisório quando, por meio de ações, estabelecem respostas decisórias aos problemas específicos. A natureza comportamental reflete a flexibilidade da escolha em fazer ou não fazer algo, ou seja, intervir ou não. Além disso, uma política pública é também causal por gerar efeito no sistema político, econômico e social (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

As etapas de uma política pública fazem parte de um ciclo que compõe sete fases: a formação da agenda, a elaboração, a formulação de políticas, a implementação, execução, acompanhamento e a avaliação das políticas. Na primeira fase, a formação da agenda é escolhida as questões mais urgentes, e quais serão deixadas de lado, uma vez que é impossível o atendimento a todos os problemas da sociedade (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

A segunda fase é a de elaboração, que consiste na delimitação do problema e as possíveis alternativas que possam solucionar os problemas escolhidos. No terceiro momento, o da formulação, é o momento da tomada de decisões para definir os objetivos. A determinação dos objetivos não afirma que todas as medidas possíveis referentes a uma política pública foram tomadas, mas que teria sido escolhida a melhor decisão para o que está sendo formulado (RUA, 2009). O que difere o processo de elaboração do processo de formulação é que ao elaborar os atores envolvidos estão preparando a decisão política e na formulação já é a decisão política formalizada por meio de normas, decretos e leis (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

A implementação que é a quarta fase do ciclo, é o momento em que o planejamento e a escolha de determinado(s) problema(s) são preparados para execução. Consiste em um conjunto de decisões que deixam de ser intenções e passam a ser intervenções dos agentes governamentais. A execução, quinta fase, implica em pôr em prática as ações estabelecidas, podendo envolver as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), a sociedade e atores do mercado. No momento da execução da política pública são examinadas todas as





maneiras de aplicação das ações, sendo que esse exame implica na identificação de algum problema que poderia afetar a execução e assim aplicar possíveis correções para ao final serem atingidos os objetivos (SERAVIA; FERRAREZI, 2006).

A sexta fase, de acompanhamento, trata-se da supervisão da execução de todas as ações e planos estabelecidos, com o intuito de corrigir possíveis falhas e distorções, como forma de tentar assegurar que os objetivos sejam cumpridos. O acompanhamento das políticas públicas é de extrema importância em todo processo de implementação, uma vez que é a fase onde se analisa de fato o que está sendo implementado, examina-se também se os objetivos estabelecidos anteriormente atendem ao(s) propósito(s) pretendidos. A última fase, a da avaliação, consiste em procedimentos de julgamento dos resultados e decisões dos gestores das políticas, podendo contribuir para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados. Ou, por outro lado, mediante a avaliação pode ficar provada a inatividade da política no contexto real, demonstrando as incongruências entre o documento elaborado, o papel do Estado e seus agentes na execução da política pública formulada (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

3 EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL

3.1 Breve histórico sobre a ascensão da educação superior no Brasil com foco no privado

As consequências ocorridas após a Primeira Guerra Mundial fizeram com que as principais cidades se transformassem em espaços urbanizados e, somado a isso, a industrialização que se instalava no país fez surgir uma nova burguesia, e esta começou a exigir o acesso à educação para seus filhos, netos, sobrinhos, etc. (BARREYRO, 2008).

Segundo Barreyro (2008) a primeira universidade brasileira foi criada em 1920, denominada Universidade do Rio de Janeiro, depois em 1927 a Universidade de Minas Gerais. O período de 1930 foi considerado um período de ascensão da educação com a criação do Ministério da Educação e Saúde, motivado por vários fatores, dentre eles os movimentos dos educadores e iniciativas governamentais. Esse Ministério tinha a finalidade de reformular a educação no âmbito nacional e estruturar as universidades, dentre outros propósitos. Com a criação desse Ministério observou-se maior autonomia didática e administrativa, além do interesse em propagar a pesquisa científica e difundir a cultura, com



objetivo de beneficiar a sociedade (SOARES, 2009). Em 1932 criou-se a Universidade do Rio Grande do Sul, seguindo o modelo de faculdades isoladas. Em 1934 foi fundada a Universidade de São Paulo (USP), criada a partir da junção entre diversas faculdades isoladas, que se organizaram de acordo com decreto federal. Em 1935 o número de universidades aumentou, sendo fundada a Universidade do Distrito Federal, no Rio de Janeiro.

Mesmo com as modificações no cenário educacional, passando a aumentar o número de universidades, ainda assim foi ineficiente do ponto de vista de seus precursores que foi o movimento escolanovista, criando assim faculdades isoladas de poder privado. Em 1933, 64,4% dos estabelecimentos de ensino superior eram privados, com 265 estabelecimentos e 14.737 alunos matriculados. Dois anos depois houve a redução no número de faculdades privadas para 259 estabelecimentos em funcionamento, porém, houve aumento no número de matrículas passando a representar 48,5%. No ano de 1945 haviam 19.668 alunos matriculados nas faculdades privadas que já eram 391 estabelecimentos. Os dados citados demonstram a prevalência do setor privado na expansão da graduação brasileira (BARREYRO, 2008).

Com o novo cenário político, econômico e social decorrente da intensificação do modelo industrial e com isso os investimentos de empresas estrangeiras no país, conquistou-se na época significativo desenvolvimento. Assim, o crescimento no número de matrículas no ensino superior foi notório, registrando em 1945 o total de 27.253 matrículas no setor público e privado. Em contraposição ao esperado pela União dos Estudantes que defendiam a criação de universidades públicas de qualidade, os estabelecimentos privados passaram a crescer desordenadamente, em maior proporção que as instituições públicas.

Na década de 1950, a industrialização em ascensão no país, somada ao processo de internacionalização dos mercados, expandiu a necessidade de profissionais cada vez mais capacitados para cumprimento de diversas funções que estivessem de acordo com o novo modelo industrial assim como o tecnológico. A saída para as grandes empresas, dada a escassez de mão-de-obra capacitada, passou a ser pensada a partir da produção do conhecimento juntamente com o governo.

Fruto das discussões acerca de soluções para a melhoria da educação, entre os anos de 1948 a 1961, começou-se a discutir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), atribuindo ao Ministério da Educação o papel de fiscalizar e decidir sobre os mecanismos de funcionamento das instituições isoladas de ensino superior, federais ou privadas. Por um longo período, a oferta de ensino superior foi feita através do modelo universitário. Até 1967





o modelo universitário foi considerado o único parâmetro de oferta de educação superior, apesar de já existir estabelecimentos isolados, a universidade tinha seu papel fundamental e principal na reprodução do conhecimento. A Reforma Universitária em 1968, apesar dos atores envolvidos quisessem tal reforma, continuavam a defender veemente a priorização do modelo universitário, desconsiderando quaisquer modelos de organização acadêmica. Martins (2000, p. 42) enfatiza que a reforma “mostrou que o modelo universitário deveria ser o *tipo natural* de estrutura para o qual convergiria a expansão do ensino superior, atribuindo aos estabelecimentos isolados um caráter excepcional e passageiro”. A partir das discussões em torno das mudanças na LDB (1961), foi criada a Lei nº 5.540 de 1968 no governo militar que acabou por conduzir a expansão do ensino superior priorizando o modelo de educação onde houvesse a concentração de estabelecimentos privados do tipo isolado (ALENCAR, 2011).

Com a recessão na década de 1980, o país não tinha financiamentos para a recuperação da economia do país, então foi proposto pelos formuladores de política econômica do país que viviam período de mudança de pensamento prevalecendo às orientações neoliberais, a Reforma do Estado em 1990. Alguns organismos financeiros internacionais como o Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial, etc., passaram a investir no Brasil acreditando e apostando na modernização e democratização do país o que demorou a acontecer (ALENCAR, 2011).

O atraso na modernização ocasionou no aumento das desigualdades sociais e, por conseguinte o setor privado passou a ser ainda mais privatizado e mercantilizado. O reflexo do posicionamento do setor privado em relação ao atendimento da graduação é demonstrado na Tabela 1. Visualiza-se na Tabela 1 a evolução no número de instituições de ensino superior pública e privada, registrando que o maior número de estabelecimentos está no âmbito privado. Os anos em análise demonstram vários períodos de instabilidade de crescimento. Em 1998 foi o ano em que os estabelecimentos privados atingiram o maior número e a maior taxa de crescimento de 10,89%, enquanto que no mesmo ano as IES públicas recuaram em -0,95%.

Além disso, de acordo com Chaves (2010), houve diversificação nos tipos de organização acadêmica pós LDB/1996, embora as faculdades, escolas e institutos sejam em maior número com 72%, passando de 515 em 1996 para 1.159 até 2007. Observa-se que de 1996 a 2007 foi reduzida a preferência do setor privado na criação de faculdades integradas, sofrendo redução de 7,6%, passando a preferir centros de educação, tecnologia e faculdades tecnológicas criadas a partir do Decreto nº 2.208 de 1997 passando a ter em 2007, 138





estabelecimentos (CHAVES, 2010). Saviani (2007) citado por Chaves (2010) analisam que a autonomia constitucional dada a esse tipo de organização prejudica a oferta de ensino uma vez que os centros universitários são dispensados da indissociabilidade de ensino/pesquisa.

Tabela 1 - Evolução do número de instituições, por dependência administrativa, Brasil, 1980 - 1998

Ano	Total	Público	Privado	
			Número	%
1980	882	200	682	70,3
1981	876	259	617	71,4
1982	873	259	614	71,9
1983	861	246	615	72,8
1984	847	238	609	69,2
1985	859	233	626	71,8
1986	855	263	592	73,2
1987	853	240	613	75,8
1988	871	233	638	75,1
1989	902	220	682	75,6
1990	918	222	696	75,1
1991	893	222	671	74,5
1992	873	227	666	74,6
1993	851	221	652	74,3
1994	893	218	663	74,3
1995	853	210	684	76,5
1996	922	211	711	77,1
1997	900	211	689	76,5
1998	973	209	764	78,5

Fonte: Elaborada com base nos dados de Martins (2000).

A concentração em faculdades e o menor número de universidades devem-se ao alto custo e a regulamentação para criação e manutenção de uma universidade, exigindo maior número de docentes diplomados doutores, e a indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão, o que acarreta maiores investimentos, e esse não era o principal objetivo do mercado de ensino privado. A meta era atender a demanda por cursos de graduação, sendo possível o rápido atendimento através da criação de faculdades.

O setor privado propositalmente expandiu o número de vagas no terceiro grau por meio de faculdades, o que o beneficiaria devido a flexibilidade desse modelo de organização acadêmica em ampliar a oferta de vagas com maior rapidez, sem o cuidado com o conteúdo que estava sendo oferecido (ALENCAR, 2011). Com a expansão nas vagas dos estabelecimentos privados, é examinada na Tabela 2 a seguir a evolução do número de matrículas considerando IES públicas e privadas.



Tabela 2 – Evolução do número de matrículas na graduação presencial por categoria administrativa – Brasil – 1980 – 1998, 2003 e 2008

Ano	Total Pública	Públicas			Privada	Variação %
		Federal	Estadual	Municipal		
1980	492.232	316.715	109.252	66.265	885.054	
1981	535.810	313.217	129.659	92.934	850.982	-3,85
1982	548.388	316.940	134.901	96.547	859.599	1,01
1983	576.689	340.118	147.197	89.374	862.303	0,31
1984	571.879	326.199	156.013	89.667	827.660	-4,02
1985	556.680	326.522	146.816	83.342	810.929	-2,02
1986	577.632	325.734	153.789	98.109	840.564	3,65
1987	584.965	329.423	168.039	87.503	885.590	5,36
1988	585.351	317.831	190.736	76.784	918.209	3,68
1989	584.414	315.283	193.697	75.434	934.490	1,77
1990	578.625	308.867	194.417	75.341	961.455	2,89
1991	605.736	320.135	202.315	83.286	959.320	-0,22
1992	629.662	325.884	210.133	93.645	906.126	-5,54
1993	653.516	344.387	216.535	92.594	941.152	3,87
1994	690.450	363.543	231.936	94.971	970.584	3,13
1995	700.540	367.531	239.215	93.794	1.059.163	9,13
1996	735.427	388.987	243.101	103.339	1.133.102	6,98
1997	759.182	395.833	253.678	109.671	1.186.433	4,71
1998	804.729	408.640	274.934	121.155	1.321.229	11,36
2003	1.136.370	567.101	442.706	-	2.750.652	108,19
2008	1.273.965	643.101	490.235	-	3.806.091	38,37

Fonte: Elaborada com base nos dados de Alencar (2011); MEC; INEP; SEEC (2010).

Observa-se diante da Tabela 2 que de 1988 a 1998 e no intervalo de 2003 e 2008 um avanço do número de matrículas na graduação presencial no setor privado foi de 188,75%. No primeiro ano do mandato de FHC (1998) a taxa de crescimento de matrículas foi de 11,36% se comparado a 1997 quando o crescimento foi de 4,71%. O ano que mais apresentou aumento nas taxas de crescimento das matrículas foi 2003, sendo que no ensino de terceiro grau em IES privada cresceu 108,19%, enquanto as instituições públicas cresceram 41,21%, demonstrando os efeitos da política adotada pelo governo Fernando Henrique em especial o Fundo de Financiamento ao Ensino Superior (FIES) criado em 1999 em substituição ao Programa de Crédito Educativo (CREDUC).

No período do segundo mandato do governo FHC de 1998 a 2002, examina-se que o cenário em tal governo foi propício e benéfico para o ensino superior com foco no privado.



No período citado houve intensificação por parte do governo na expansão do ensino superior por meio de entidades privadas, com reformulação na LDB e outras diretrizes priorizando o segmento privado, e isso explica os números significativos frente aos demais anos. Alencar (2011) analisa que no governo FHC as matrículas na graduação apresentaram crescimento de 108%, com média anual de crescimento de 27%, bem acima das médias dos anos anteriores.

Na Tabela 3, a evolução do número de inscritos segundo a categoria administrativa foi maior no ensino superior público em 1998, variando de um ano para outro 79,1% contra 27,9% nas IES privadas. Houve inversão dos papéis participativos, apresentando em 2003 o número de inscritos sendo maior nas IES privadas com variação de 99,9% em relação ao ano anterior, enquanto que as instituições públicas atingiram 48,78%. O número maior de inscritos permaneceu com o setor privado em 2008, porém, com taxa menor.

Tabela 3 – Evolução do número de inscritos segundo categoria administrativa – Brasil – 1988, 1998, 2003 e 2008

Ano	Total	Pública						Privada	%
		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
1988	1.921.878	478.648		379.655		72.833		990.742	
1998	2.858.016	857.281	79,1	629.801	65,9	104.201	43,1	1.266.733	27,9
2003	4.900.023	1.269.432	48,1	1.014.503	61,1	83.512	-19,9	2.532.576	99,9
2008	5.534.689	1.357.275	6,9	1.021.361	0,7	75.025	-10,2	3.081.028	21,7

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base nos dados de Alencar (2011).

Na Tabela 4, pode-se observar a evolução do número de inscritos (candidatos) por região, considerando os inscritos que iniciaram os estudos e os que somente fizeram a inscrição, sendo deferida ou não.

Tabela 4 – Evolução do número de inscritos (candidatos) segundo a região – Brasil – 1988, 1998, 2003 e 2008

Ano	Norte	%	Nordeste	%	Sudeste	%	Sul	%	Centro-Oeste	%	Total
1988	68.988		359.811		1.078.118		289.800		125.161		1.921.878
1998	137.652	99,5	481.198	33,7	1.502.347	39,3	533.751	84,2	240.228	91,9	2.895.176
2003	394.538	186,6	963.601	100,3	2.298.818	53	767.661	43,8	475.405	97,9	4.900.023
2008	452.242	14,6	1.051.091	9,1	2.772.880	20,6	735.342	-4,2	523.134	10	5.534.689

Fonte: Elaborada com base nos dados de Alencar (2011).

O número de inscritos (candidatos) segundo a região indica que a região com maior número de inscritos em todos os anos analisados é o sudeste, porém, a região que demonstrou



maior crescimento foi a região norte em 2003 com a taxa de crescimento de 186,6% em relação ao ano anterior.

As Tabelas 5 e 6 explanam a expansão do ensino superior com destaque para o setor privado, demonstrando a evolução do número de cursos e vagas, buscando entender se estes acompanharam o crescimento paralelo a expansão das IES.

Tabela 5 – Evolução do número de cursos, por dependência administrativa, Brasil – 1984, 1985, 1987 – 1998, 2003 e 2008

Anos	Pública				Privada
	Total	Federal	Estadual	Municipal	
1984	1.737	960	433	344	2.069
1985	1.785	989	461	335	2.138
1987	1.921	1.041	554	326	2.267
1988	1.927	1.054	600	273	2.361
1989	1.944	1.073	613	258	2.509
1990	2.001	1.085	644	272	2.711
1991	2.139	1.143	684	312	2.769
1992	2.244	1.154	723	367	2.837
1993	2.293	1.185	739	369	2.987
1994	2.412	1.270	769	373	3.150
1995	2.782	1.536	876	370	3.470
1996	2.978	1.581	964	433	3.666
1997	2.698	1.316	939	443	3.434
1998	2.970	1.338	1.125	507	3.980
2003	5.662	2.392	2.788	482	10.791
2008	6.772	3.235	2.897	640	17.947

Fonte: Elaborada com base nos dados de Martins (2000) e MEC; INEP; SEEC (2010).

Com base na Tabela 5, verifica-se que as IES privadas ofertaram o maior número de cursos em todos os anos analisados, mais uma vez atestando a representatividade do mercado privado no atendimento a demanda por ensino superior. Seu maior crescimento foi em 2003 com 171,13% e maior número de cursos ofertados em 2008 sendo 17.947.

Já na Tabela 6, é possível verificar que o setor privado manteve-se a frente no número de vagas ofertadas em relação ao setor público até 1987. Em 1988 as instituições públicas (federal, estadual e municipal) juntas conseguiram aumentar significativamente a oferta de vagas, pulando de 147.767 para 463.739, enquanto que as IES privadas ofertaram 313.946, uma diferença de 149.793 vagas. Na esfera pública foram as instituições federais quem mais



ofertou vagas no período analisado. De 1989 a 1997 o setor privado manteve-se a frente no número de vagas, passando a decrescer em 1998, quando as instituições públicas retoma seu crescimento, mantendo sua posição até 2008. Embora a prevalência das IES públicas na maior oferta de vagas de 1998 a 2008, as vagas no setor privado foi o que mais cresceu em 2003 com crescimento de 201,86%.

Tabela 6 – Evolução do número de vagas na graduação presencial, segundo a categoria administrativa – Brasil – 1980 – 1982, 1985 – 1998, 2003 e 2008

Ano	Total pública	Pública						Privada	%
		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
1980	126.940	65.406	-	33.618	-	27.916	-	277.874	-
1981	139.298	66.897	2,28	40.345	20,01	32.056	14,83	278.050	0,06
1982	141.133	66.136	-1,14	40.699	0,88	34.298	6,99	280.098	0,74
1985	141.274	67.307	1,77	41.055	0,87	32.912	-4,04	289.208	3,25
1986	150.259	68.188	1,31	43.650	6,32	38.421	16,74	292.055	0,98
1987	147.767	67.146	-1,53	47.620	9,10	33.001	-14,11	299.578	2,58
1988	463.739	68.370	1,82	52.480	10,21	28.943	-12,30	313.946	4,80
1989	148.630	68.465	0,14	53.019	1,03	27.146	-6,21	318.164	1,34
1990	155.009	70.881	3,53	55.232	4,17	28.896	6,45	347.775	9,31
1991	162.406	78.502	10,75	53.213	-3,66	30.691	6,21	354.157	1,84
1992	171.048	80.411	2,43	56.292	5,79	34.345	11,91	363.799	2,72
1993	171.627	81.462	1,31	56.500	0,37	33.665	-1,98	377.051	3,64
1994	177.453	85.017	4,36	58.501	3,54	33.935	0,80	396.682	5,21
1995	177.545	84.814	-0,24	61.352	4,87	31.379	-7,53	432.210	8,96
1996	183.513	84.197	-0,73	63.603	3,67	35.713	13,81	450.723	4,28
1997	193.821	88.704	5,35	64.323	1,13	40.794	14,23	505.377	12,13
1998	776.031	90.788	2,35	70.670	9,87	44.267	8,51	570.306	12,85
2003	2.002.733	121.455	33,80	111.863	58,30	47.895	8,2	1.721.520	201,86
2008	2.985.137	169.502	39,60	116.285	4,00	58.251	21,6	2.641.099	53,42

Fonte: Elaborada com base nos dados de Alencar (2011) e MEC, INEP, SEEC (2010).

3.2 Os programas de financiamento ao ensino superior privado: CREDUC, FIES e ProUni

Com a necessária intervenção do Estado no sistema de ensino superior na formação de capital humano, devido às instituições públicas sofrerem com a limitação de vagas e a restrição orçamentária governamental para sua expansão, contribuiu para o crescimento das instituições privadas que por sua vez, constituiu um elemento estratégico para a expansão da



formação profissional em diversas áreas através dos financiamentos estudantis, para o atendimento de estudantes que já estejam cursando a graduação, ou daqueles que pretendem ingressar no nível superior privado.

O primeiro programa de financiamento ao ensino superior privado a ser criado foi o Programa de Crédito Educativo – CREDUC, aprovado em 23 de agosto de 1975, e começou a gerar contratos no primeiro semestre de 1976 quando o programa foi implantado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e no segundo semestre do mesmo ano o programa foi estendido às demais regiões Sul e Sudeste, tendo beneficiado 870.000 estudantes (RUSSI, 2009).

A meta do programa era atender o maior número possível de estudantes para que assim fosse possível aumentar as taxas de alunos que frequentavam o ensino superior no Brasil, sob o gerenciamento do Ministério da Educação. O programa tinha como agentes o MEC, a Caixa Econômica Federal (CEF) e as Instituições de Ensino Superior Privado (IES). O MEC era responsável pelo estabelecimento das diretrizes gerais do programa, sua supervisão e transferências de recursos pela CEF. Por sua vez, a CEF tinha o compromisso de execução do programa, no que tange às normas operacionais e creditícias. E por fim, as IES credenciadas ficavam responsáveis por prestar o serviço educacional, ficando impedida, em relação ao estudante regularmente vinculado ao CREDUC e em dia com as suas obrigações para com este, de suspender sua matrícula ou cobrar mensalidades, mesmo a título de adiantamento (BRASIL, [1975]).

O CREDUC financiava 50 ou 100% do valor da mensalidade ou da semestralidade às IES credenciadas, e o aluno só começaria a restituir o valor do benefício a partir do primeiro ano de conclusão do curso de graduação. O valor da dívida feita pelo aluno ao se vincular ao Programa, era reajustado com juros de 6% ao ano, de acordo com a Taxa Referencial de juros. No período de duração do programa, compreendido entre 1976 (primeiros contratos de financiamento) a 1999 (período em que ficou estabelecido um novo programa de financiamento), houve alta inadimplência por parte do alunado, o que gerou uma descentralização financeira nas instituições de ensino superior, com prejuízo de 1,6 milhão, levando a CEF a assumir o pagamento da dívida (LAMEZA, 2006). Na compreensão de Barros (2003, p. 4) “as dificuldades de pagamento das prestações começaram a surgir. O Governo começou a editar medidas provisórias sobre a renegociação da dívida, até que a Lei nº 10.207 [...] tratou da renegociação da dívida [...] do Programa de Crédito Educativo”.



Devido a alta inadimplência apresentada no Programa de Crédito Educativo, que no período de vigência apresentou taxa de 83% de inadimplência, foi criado pela Medida Provisória nº 1.827/99, um novo programa de Financiamento ao Ensino Superior (FIES), regulamentado em 12 de julho de 2001 pela Lei nº 10.260, com intuito de superação dos problemas anteriores, criando mecanismos para redução da inadimplência e outras providências.

O programa é destinado ao financiamento da graduação para estudantes que comprovadamente não têm condições de manter seus custos de formação no ensino superior e que estejam regularmente matriculados em Instituições de Ensino Superior – IES privadas, e que estas estejam devidamente cadastradas no programa FIES. Além disso, a IES tem que estar com avaliação positiva nos processos de regulação conduzidos pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC. Como critério de seleção, analisa-se o perfil socioeconômico do candidato, definido por critérios escolhidos pelo MEC, a cada processo seletivo. As IES credenciadas são organizações privadas e são obrigadas a constituir uma Comissão Permanente de Seleção e Acompanhamento, com a atribuição de prestar o devido atendimento aos estudantes interessados e aos participantes do financiamento que são os estudantes da graduação que já possuem o contrato (RUSSI, 2009).

Os critérios para ingresso no FIES são: ser estudante de graduação, estar regularmente matriculado em uma instituição privada, o curso deve ter avaliação positiva no Ministério da Educação, e ter o contrato estabelecido entre a entidade privada, aluno e o FIES. A partir de 2014, os estudantes que concluíram o ensino médio a partir de 2010 somente poderão obter o contrato com o FIES caso obtenham nota média mínima igual ou superior a quatrocentos e cinquenta pontos no Exame do Ensino Médio (ENEM) e não obtiver nota zero na redação, exceto o estudante que tenha a condição de professor do ensino básico, ou seja, estudante do curso de licenciatura de qualquer modalidade, este não precisa cumprir as exigências de notas estabelecidas pelo MEC. Os requisitos de avaliação do estudante para aquisição do contrato são estabelecidos por cada instituição privada. Os deveres da instituição privada é firmar o Termo de Adesão ao FIES, instituir comissão permanente de seleção e acompanhamento do FIES, manter a matrícula do estudante em dia, cobrar o valor proporcional do estudante do programa e conceder ao estudante descontos (RUSSI, 2009).

Os mecanismos de operacionalização do FIES são informatizados, possibilitando a realização de todos os procedimentos pelo site oficial do programa, facilitando o processo de



adesão das instituições de ensino superior privado, a inscrição dos estudantes interessados e a divulgação dos resultados e entrevistas. Desde a criação do FIES até 2004, o estudante beneficiário só poderia requerer financiamento do curso de graduação até o limite de 70%, o que demonstra uma redução significativa do valor do financiamento se comparado ao programa anterior (CREDUC) que financiava até 100% do curso, este fato se deve a inadimplência dos contratantes do programa. Em 2005, o percentual de financiamento da mensalidade caiu para 50%.

Em 2008, o MEC estabeleceu que houvesse duas possibilidades de financiamento: 75% dos encargos educacionais cobrados dos estudantes matriculados em cursos considerados prioritários pelo MEC, que eram aqueles considerados escassos e necessários para a manutenção da sociedade como medicina e pedagogia, e 50% dos encargos educacionais cobrados dos estudantes matriculados nos demais cursos. Em 2010, foi permitido o financiamento de até 100% do curso (FARIAS, 2010).

Em 1999 a taxa de juros para o financiamento da graduação era fixada em 9% ao ano. Em 2006, a taxa foi estabelecida de acordo a opção de curso do estudante: para contratos de cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores em tecnologia, conforme Decreto nº 5.773, era de 3,5% ao ano, e para os demais cursos não relacionados anteriormente, as taxas fixadas e capitalizadas mensalmente seriam de 6,5% ao ano. A partir de 2010, conforme estabelecido pela Lei nº 12.202/10, a taxa de juros do financiamento passou a ser de 3,4% ao ano para todos os contratos vigentes a partir de 2010 (FARIAS, 2010). A Tabela 7 expõe sobre os recursos, contratos e instituições privadas existentes com início no primeiro ano de execução do FIES.

Assim como o CREDUC, o FIES também apresenta fragilidades em sua manutenção e engenharia. Desde a criação do sistema de Crédito Educativo, os estudantes têm enfrentado dificuldades para preencher os requisitos estipulados pelas IES privadas ofertantes dos cursos de graduação, como também o próprio programa ainda sofre com a alta inadimplência dos alunos, já que os futuros contratos dependem não só dos recursos do Estado como também da quitação dos contratos já firmados, para que novos estudantes possam usufruir desse benefício (FARIAS, 2010).



Tabela 7 – Recursos investidos no Programa de Financiamento ao Ensino Superior, número de contratos e de instituições privadas, 2000 - 2014

Ano	Repasso / Investimento (R\$)	Total de contratos anuais	Nº de IES
2000	415.023.523,24	102.501	605
2001	431.761.284,00	151.225	704
2002	1.482.366.493,00	219.204	919
2003	2.136.422.064,13	276.163	1.029
2004	2.781.923.067,78	43.610	1.105
2005	3.355.433.159,30	77.212	1.198
2007	883.564.644,67	49.049	1.046
2008	1.064.059.301,00	32.384	-
2009	727.740.474,00	482.547	-
2010	1.562.205.148,00	531.987	-
2011	2.662.814.410,00	651.049	-
2012	5.180.918.061,26	914.195	1.000
2013	474.045.301,67	559.905	1.174
2014	12.132.517.111,00	732.243	1.290

Fonte: Elaborada com base nos dados do MEC (2015).

O Programa Universidade para Todos (ProUni), foi criado em 2004, pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva e foi institucionalizado em 2005 pela Lei nº 11.096/05. Tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituição de ensino superior privado. O ProUni se difere do FIES em alguns aspectos, mas em destaque o ProUni custeia o curso em instituições privadas mas não exige ressarcimento dos custos após o estudante concluir a graduação.

Quanto às instituições participantes, estas podem ser de fins lucrativos ou não, são formalizadas através de termos de adesão com prazo de vigência de dez anos. As IES em parceria com o governo federal ficam isentas de alguns tributos e recebem abatimentos tributários como: Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ), na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), na Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (CONFINS), e na contribuição para o Programa de Integração Social (PIS/PASEP), sendo que as isenções e abatimentos são convertidos em bolsas.

As instituições possuem também uma política de cotas reservadas para deficientes, afrodescendentes e indígenas estabelecidos seu percentual proporcionalmente distribuídas de acordo a população em cada estado. O ProUni e FIES atendem ao mesmo público que são



aqueles interessados nos cursos de nível superior em instituições não gratuitas (FARIAS, 2010).

A bolsa de estudo integral é concedida a alunos que ainda não ingressaram no ensino superior, cuja renda per capita seja de no máximo um salário mínimo e meio, e a bolsa parcial é concedida a estudantes de graduação, que tenham renda per capita máxima de três salários mínimos (BERTOL, 2006). As bolsas integrais são concedidas a estudantes que tenham renda per capita até um salário mínimo e meio. Bolsas parciais são concedidas 50% para estudantes com renda máxima per capita de até três salários mínimos e 25% para professores da rede pública de licenciatura, superior normal e pedagogia independente da renda (OLIVEIRA, 2008).

Segundo Farias (2010, p. 77), o programa Universidade para Todos tem como sentido “[...] equilibrar a grande desigualdade social que também atinge a educação superior, buscando a democratização das oportunidades de vida através da extensão do acesso a ela”. Como o ensino superior privado foi responsável pela maior parcela de contribuição para o crescimento do segmento, o ProUni foi criado com a finalidade de elevar essa expansão. A bolsa ProUni é válida durante o curso do estudante beneficiário, devendo ser confirmada a cada semestre (FARIAS, 2010).

O Programa Universidade para Todos veio complementar o FIES, uma vez que este último sozinho não atende a demanda por cursos superiores em redes privadas de ensino. O aluno é selecionado no ProUni por sua nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, além dos quesitos preenchidos no questionário socioeconômico que visa verificar aspectos econômicos e sociais do estudante para que seja identificado se o perfil deste se enquadra no grupo de alunos historicamente excluídos do ensino superior ou por sua etnia. O Plano Nacional de Educação criado em 2001, também contribuiu para que fosse implantado o ProUni, pois no plano foi estabelecido que o Estado através do fomento em políticas públicas educacionais deveria elevar a taxa a 30% dos estudantes graduados, no prazo de dez anos contado a partir da data de formalização do Plano Educacional e com faixa etária entre 18 a 24 anos (CORCINI, 2007).

A Figura 1 demonstra o número de bolsas (parcial e integral) ofertadas a partir do primeiro ano de criação do programa de 2005 a 2014. Observa-se que o crescimento se dá de 2005 a 2009, tendo uma redução em 2010 e retomando o crescimento a partir de 2011, sendo



a maior oferta em 2014 com 306.726 bolsas. Foram ofertadas 1.049.645 bolsas parcial e 447.580 integral.

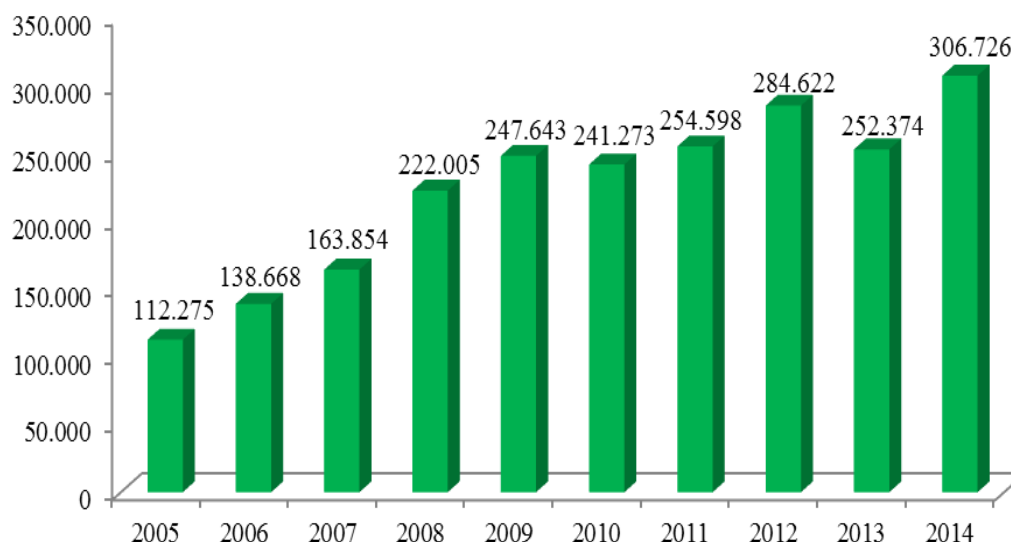


Figura 1 – Bolsas ofertadas Prouni de 2005 – 2014, Brasil

Fonte: Elaborada com base nos dados do ProUni (2015).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas permitem considerar que os três programas analisados, CREDUC, FIES e ProUni, contribuíram significativamente com a expansão do acesso ao ensino superior privado no Brasil, destacando a redução da taxa de financiamento, o aumento do percentual financiado dentre outros. Apesar desse tipo de política pública ter beneficiado ao longo desses anos uma parcela bastante significativa de alunos historicamente excluídos da acessibilidade à educação superior, ainda assim, os programas apresentam fragilidades, seja por requisitos técnicos mal estabelecidos, falta de controle dos processos de financiamento ou mesmo falhas da gestão governamental em relação ao projeto educacional brasileiro.

Em se tratando das IES privada, estas além de isenções tributárias já mencionadas, vêm crescendo no mercado educacional em decorrência da adesão às políticas públicas de financiamento, fazendo com que os benefícios ofertados pelo MEC sejam um atrativo para a clientela (estudantes) buscar essas IES. Nota-se que apesar da significância dessas instituições



para o mercado de ensino superior privado, estas ainda não possuem uma variedade de cursos como os ofertados na maioria das universidades públicas e os estabelecimentos existentes ainda são insuficientes no atendimento da crescente demanda.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Edson Rildo Penha de. **Ensino superior no Brasil: entre o estado e o mercado.** 217 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/8/TDE-2011-10-21T10:54:03Z-11648/Publico/Edson%20Rildo%20Penha%20de%20Alencar.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Mapa do ensino superior privado. **Inep/MEC**, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Relatosdepesquisa37.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

BERTOL, Danieli Plagiarini. **O perfil do acesso ao ensino superior no contexto das desigualdades sociais:** o caso dos cursos de administração da FADEP e da Faculdade Mater Dei de Pato Branco – PR. 112 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: <<http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/1122/1/tese.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

BRASIL. **Manual do programa de crédito educativo.** [1975?]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcreduc.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

OLIVEIRA, Zenaide dos Reis Borges Balsanulfo de. **O crédito educativo:** mecanismos de distribuição e percepção de dirigentes e alunos de IES privadas sobre sua contribuição para a expansão do curso superior. 2008. 99 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.bddtd.ucb.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=908>. Acesso em: 08 mar. 2014.

NEVES, C. E. B; RAIZER, L; FACHINETTO, R. F. Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, jan./jun. 2007. p. 124-157. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n17/a06n17>>. Acesso em: 02 set. 2014.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação e Sociologia**, Campinas, abr./jun. 2010. p. 481-500. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n11/v31n11a10.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2014.



FARIAS, Abmael da Cruz. **Políticas públicas de acesso à educação superior, beneficiários, objetivos e resultados em Vitória da Conquista: FIES E PROUNI.** 231 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Social) – Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

Disponível em:

<http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=11276&PHPSESSID=ddf38dee90947c808edd9667bf62af5a>. Acesso em: 14 mar. 2014.

LAMEZA, Jaqueline de Oliveira. **A expansão do ensino superior privado no Brasil e a participação do financiamento estatal (1995-2004).** 90 p. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontífica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3330>.

Acesso em: 12 nov. 2014.

OLIVEIRA, Zenaide dos Reis Borges Balsanulfo de. **O crédito educativo: mecanismos de distribuição e percepção de dirigentes e alunos de IES privadas sobre sua contribuição para a expansão do curso superior.** 2008. 99 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em:

<http://www.bdtd.ucb.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=908>. Acesso em: 08 mar. 2014.

RUSSI, Eliomar. **Financiamento público a estudantes de educação superior: um estudo sobre o artigo 170 da Constituição Estadual de Santa Catarina.** 337 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Blumenau, Santa Catarina, 2009. Disponível em: <Acesso em: 02 set. 2014.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Política Pública.** ENAP, 2007. 01 v., 184 p. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/cppv1_0101_saravia.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2014.

SAVIANI, Demerval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. Educação e sociedade,** Porto Alegre, n. 69, dez. 1999. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

