



Julio 2019 - ISSN: 1989-4155

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR DE LULA A TEMER

Maritânia Salete Salvi Rafagnin¹

Thiago Ribeiro Rafagnin²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Maritânia Salete Salvi Rafagnin y Thiago Ribeiro Rafagnin (2019): "Políticas de educação do ensino superior de Lula a Temer", Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo (julio 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/atlante/2019/07/educacao-ensino-superior.html>

Resumo

O presente artigo objetiva realizar um balanço das políticas educacionais para o Ensino Superior (ES) desenvolvidas durante os governos Lulistas e de Michel Temer. A análise realizada teve enfoque nos programas do FIES e do PROUNI, a qual apontou que ambos foram promotores da expansão da oferta de vagas, entretanto, ao considerar o processo de democratização, é possível afirmar que foi ilusório, pois as maiores beneficiadas com estes programas foram às instituições privadas. Também foram feitos apontamentos acerca das rupturas e continuidades em andamento das políticas do governo Temer, isso porque assumiu uma postura pragmática, no qual as ações adotadas estão implicando no desmonte dos direitos sociais, afetando diretamente os estratos sociais mais baixos da população brasileira.

Palavras-chave: Políticas de Educação; Ensino Superior; Instituições de Ensino Superior.

Abstract

Policies of Education of Higher Education of Lula a Temer

This article aims to evaluate educational policies for Higher Education (ES) developed during the Lula and Michel Temer governments. The analysis carried out focused on the FIES and PROUNI programs, which pointed out that both were promoters of the expansion of vacancies, however, when considering the democratization process, it is possible to say that it was an illusion, since the major beneficiaries of these programs went to private institutions. Remarks were also made about the ruptures and ongoing continuities of the policies of the Temer government, because it assumed a pragmatic stance, in which the actions adopted are implicating in the dismantling of social rights, directly affecting the lower social strata of the Brazilian population.

Keywords: Education Policies; Higher education; Higher education institutions.

¹ Doutoranda em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel), Mestra em Política Social pela UCPel.

² Doutor em Política Social e Direitos Humanos pela UCPel. Docente do Curso de Direito da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB).

Resumen

Políticas de Educación de la Enseñanza Superior de Lula a Temer

El presente artículo tiene como objetivo realizar un balance de las políticas educativas para la Enseñanza Superior (ES) desarrolladas durante los gobiernos Lulistas y de Michel Temer. El análisis realizado tuvo enfoque en los programas del FIES y del PROUNI, la cual apuntó que ambos fueron promotores de la expansión de la oferta de vacantes, sin embargo, al considerar el proceso de democratización, es posible afirmar que fue ilusorio, pues las mayores beneficiadas con estos programas fueron a las instituciones privadas. También se hicieron apuntes acerca de las rupturas y continuidades en marcha de las políticas del gobierno Temer, porque asumió una postura pragmática, en la cual las acciones adoptadas están implicando en el desmonte de los derechos sociales, afectando directamente a los estratos sociales más bajos de la población brasileña.

Palabras clave: Políticas de Educación; Enseñanza superior; Instituciones de Enseñanza Superior.

Introdução

O acesso à educação compõe um dos elementos fundamentais para a consolidação da democracia, pois, de acordo com Rocha e Carmo (2014, s.p.), fortalece “[...] a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afetam”, exercendo papéis de cidadãos de maneira ativa na sociedade.

Conforme disposto no Art. 6º da Constituição Federal (1988), o direito a educação é um direito social e subjetivo. Portanto, segundo Moura (2014, p. 02) deve o Estado, “[...] garantir ao indivíduo o acesso ao direito à educação, em todos os seus níveis, inclusive no ensino superior, permitindo assim uma maior qualificação e conseqüentemente uma inserção no mercado de trabalho”.

Contudo, assinala Araújo (2011) que o Brasil é um país com profundas desigualdades regionais e sociais e o maior problema é o de estudar, ou seja, o de garantir acesso, permanência e educação de qualidade à população. Nesse sentido, são desenvolvidas e implementadas políticas educacionais objetivando a redução das desigualdades sociais e a democratização do acesso ao ensino.

Diante disso, eis que o presente artigo busca discutir as políticas educacionais desenvolvidas pelo Governo Federal, desde 2001, até os dias atuais, com enfoque voltado à educação superior.

Para tanto, no primeiro item, buscar-se-á fazer uma breve retrospectiva, discutindo as principais medidas adotadas pelos governos Lula e Dilma no que tange a política de educação, mais especificamente a superior, com enfoque nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas.

Posteriormente, será realizada uma análise dos programas, Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), objetivando compreender se estas se tratam de políticas de democratização do acesso ao ensino superior ou de estratégias governamentais para incentivar a expansão das IES privadas.

Por fim, serão realizados alguns apontamentos acerca das rupturas e continuidades das políticas do governo Temer. O que se pretende é verificar se este alterou a composição de Estado e das políticas doravante sua posse, haja vista que assumiu a presidência, após o processo de *impeachment* da então presidenta Dilma.

1. Apontamentos acerca da Política Educacional do Ensino Superior nos governos Lula e Dilma

Marcado muito mais por permanências do que rupturas em relação ao governo anterior, o primeiro mandato do presidente Lula herdou uma reforma educacional de longo alcance que alterou os rumos da educação no Brasil, impactando desde o nível básico ao superior (OLIVEIRA, 2009). A referida reforma, tratava-se do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 09 de janeiro de 2001, com duração prevista para dez anos.

Conforme aponta Saviani (2007, p. 1239), o PNE incorporou os elementos fixados no decorrer dos anos, sendo que sua estrutura se assenta no “[...] 1. Diagnóstico da situação; 2. Enunciado das diretrizes a serem seguidas; e 3. Formulação dos objetivos e metas a serem atingidos progressivamente durante o período de duração do plano”.

Estruturado pelos eixos da educação como: direito individual; fator de desenvolvimento econômico e social; e como meio de combate à pobreza, o PNE detinha por objetivos gerais “[...] a elevação global do nível de educação da população; a melhoria da qualidade de ensino [...]; a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência na educação pública, e a democratização do ensino público”. (AGUIAR, 2010, p. 710).

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para a educação superior, do nível de graduação, visava o plano até o seu encerramento do decênio, ampliar a oferta de ensino público e elevar para pelo menos 30% a população na faixa etária entre 18 a 24 anos de idade com acesso à educação superior (INEP, 2004). A fim de viabilizar estes objetivos, Saviani (2010, p. 15) destaca que “[...] previa-se a ampliação da oferta de ensino público em igual proporção, ou seja, um aumento de 200% tanto das vagas privadas como das vagas públicas”.

No entanto, Aguiar (2016) assevera que o orçamento das universidades públicas, naquele período, era deveras limitado, posto que no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), as verbas diminuíram cerca de 50%. Ademais, de acordo com Saviani (2010), o plano executaria essas ações sem investimentos públicos adicionais.

Devido a essas dificuldades em cumprir com as metas do PNE, em outubro de 2003, por meio de um decreto presidencial, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) “[...] encarregado de analisar a situação das Instituições Federais de Educação Superior (IFES) e apresentar um plano visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização destas”. (AGUIAR, 2016, P. 115).

No documento produzido ao final do estudo, intitulado *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária brasileira*, as medidas sugeridas pelo GTI foram subdivididas em quatro partes sendo, a primeira apresentando ações emergenciais para enfrentar a situação crítica das universidades públicas; a segunda ressaltando a importância da autonomia à universidade federal; a terceira apontando linhas para a complementação

de recursos através de financiamento; e a quarta indicando etapas para implementação e formulação da reforma universitária (BRASIL, 2003).

Saviani (2010, p. 14) analisa que:

Ao longo do governo Lula, se por um lado se retomou certo nível de investimento nas universidades federais promovendo a expansão de vagas, a criação de novas instituições e a abertura de novos *campi* no âmbito do Programa “REUNI”³, por outro lado deu-se continuidade ao estímulo à iniciativa privada que acelerou o processo de expansão de vagas e de instituições recebendo alento adicional com o Programa “Universidade para todos”, o PROUNI, um programa destinado à compra de vagas em instituições superiores privadas, o que veio a calhar diante do problema de vagas ociosas enfrentado por várias dessas instituições.

Ademais, combinado a essas ações visando à democratização de acesso ao ensino superior privado, ainda se manteve a política do FIES, criada em 1999, a qual possibilita que estudantes sem condições financeiras para arcar com os custos de sua formação, possam obter o diploma de Ensino Superior através da concessão de um financiamento (MOURA, 2014).

Esse período, para Saviani (2010), foi marcado por um avanço avassalador da mercadorização e privatização da educação superior. Embasando sua análise em índices quantitativos, demonstra que:

Em 1996 nós tínhamos 922 instituições de nível superior, sendo 211 públicas (23%) e 711 privadas (77%). Em 2005 o número total das instituições se elevou para 2.165 com 231 públicas (10,7%) e 1.934 privadas (89,3%). Por sua vez, no que se refere ao alunado nós tínhamos, em 1996, um total de 1.868.529 alunos, sendo 725.427 (39,35%) em instituições públicas e 1.133.102 (60,65%) em instituições privadas. Já em 2005 a relação foi a seguinte: Total de alunos 4.453.156, sendo 1.192.189 (26,77%) no âmbito público e 3.260.967 (73,23%) no âmbito privado. Observe-se, por fim, que em 2007, primeiro ano do segundo mandato do governo Lula, o percentual dos alunos nas instituições públicas continuou caindo tendo chegado a 25,42% em contraste com o número das instituições privadas que passou para 74,58% atingindo, portanto, dois terços do alunado. (SAVIANI, 2010, p. 14).

Deste modo, entende-se que as políticas desenvolvidas no primeiro mandato de Lula, ao invés de priorizar os investimentos nas universidades públicas, voltaram-se para a expansão das IES privadas, as quais se ampliaram significativamente neste lapso temporal. Corroborando com essa afirmação, Aguiar (2016, p. 114) assinala que

[...] embora o governo tenha enfrentado os principais temas do debate e procurado se diferenciar do governo anterior, os resultados nas duas principais frentes são controversos. No lado da ampliação do acesso e da equidade, programas como ProUni e o FIES trouxeram avanços pontuais. Entretanto, no par privatização/mercantilização, estas se aprofundaram durante o governo Lula.

³ Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, instituído pelo Decreto nº 6.096/2007.

A partir de 2007, mesmo em plena vigência do PNE, tem-se o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 24 de abril, dispondo sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Oliveira (2009) aduz que esse plano se apresentou como portador de uma educação formal pública de responsabilidade do Estado, constituindo-se da reunião de diversos programas independentes e descentralizados desenvolvidos no âmbito do Ministério da Educação (MEC).

Todavia, para Saviani (2007, p. 1239):

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

Portanto, ao lançar o PDE, identifica-se no governo de Lula, a partir do segundo mandato, a retomada da perspectiva de educação como direito universal, pois até então esta era utilizada apenas como ferramenta de inclusão social (OLIVEIRA, 2009). Nesse interim, evidencia-se que, dentre as cinco ações do plano, destinadas a educação superior, apenas uma política é voltada especificamente para as IES privadas, sendo esta relacionada aos programas FIES e PROUNI, ao facilitar o acesso ao crédito educativo e estender o prazo de ressarcimento, bem como permitir o parcelamento de débitos fiscais e previdenciários das instituições (SAVIANI, 2007). As outras quatro ações, por sua vez, voltam-se as universidades públicas, visando expandi-las e facilitar a gestão dentro das mesmas.

Oliveira (2009) analisa que o governo do presidente Lula, no decorrer dos dois mandatos, foi marcado por ambivalências, ou seja, por um lado adotaram-se medidas significativas de rupturas que procuraram recuperar o papel de protagonista do Estado como promotor de políticas para o setor, corrigindo as distorções do país; e por outro, mantiveram-se as medidas de permanência às políticas anteriores, tais como a elevação do padrão de desempenho educativo, com vistas ao padrão internacional, a naturalização de políticas que responsabilizam os sujeitos da comunidade como responsáveis pelo aumento do desempenho e a não responsabilização do governo pela falta de investimento no setor, gerando inúmeras carências.

A partir de 2011, início do governo da presidenta Dilma, deveria estar em vigor o segundo PNE. Todavia, o projeto foi encaminhado apenas no último mês da legislatura do referido ano para a organização dos debates e audiências públicas. Sendo assim, o novo plano entrou em vigor somente a partir de 25 de junho de 2014, com a Lei nº 13.005, justificando a morosidade do processo pautado na argumentação de que se estaria discutindo a educação do país, por isso a importância de um processo transparente.

O segundo PNE, “aprovado por lei, representa uma vitória da sociedade brasileira, porque legitimou o investimento de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação” (BRASIL, 2014, p. 23) a ser distribuído entre a Educação Básica e o Ensino Superior. Contudo, cabe ressaltar que as políticas de universalização e ampliação do acesso à educação, com qualidade e equidade a que se referem o plano, limitaram-se aos níveis e etapas da Educação Básica (BRASIL, 2014).

Ademais, em suma, as ações trazidas pelo PNE 2014 – 2024 deram continuidade as já delimitadas no governo anterior, pois se intentava manter e até ampliar os índices já obtidos. Deste modo, entende-se que o “Lulismo” (gestão dos governos Lula e Dilma) foi marcado mais por continuidades, posto que não se rompeu com a lógica hegemônica que vigorava até então (OLIVEIRA, 2009).

Nesse sentido, salienta-se que não se poderiam esperar grandes mudanças desses governos, uma vez que foi firmado o compromisso de gestão em manter os contratos elaborados no neoliberalismo duro na *Carta aos Brasileiros*, semanas antes das eleições do ano de 2002, intuindo “[...] fortalecer a confiança da alta finança e das corporações reunidas na Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos, na Fiesp⁴ e na Federação Brasileira de Bancos, entre outros grupos de interesse” (LEHER, 2010, p. 53).

Com isso, pode-se afirmar que o empresariado nunca deixou de atuar no âmbito governamental, impedindo reformas estruturais e promovendo, somente, reformas privatistas. Tal fato também se expressa na mudança de parceiros do Ministério da Educação para elaborar e operacionalizar as políticas, que antes eram os professores e pesquisadores, sendo substituídos por representantes de IES privadas com fins lucrativos e de grandes bancos.

Ao assumir essa posição, o empresariado estreitou a relação com o governo direcionando políticas educacionais, logo, através de um discurso beneficiário aos marginalizados da sociedade capitalista, favorecia também as instituições e grandes bancos com a ampliação das vagas nas universidades privadas para atender estudantes pelos programas FIES e PROUNI. Isso resultou na produção de mais abismos sociais, acentuando o dualismo educacional e mantendo a ausência de um Sistema Nacional de Educação (FRIGOTTO, 2011), como será analisado no próximo tópico.

2. FIES e PROUNI: políticas de democratização do acesso ao ensino superior ou estratégias de mercantilização?

Refletir sobre as políticas educacionais do ensino superior adotadas pelos governos Lula e Dilma requer, antes de tudo, compreender que estas foram criadas visando à igualdade de oportunidades e a inclusão social. Contudo, analisá-las apenas sob esta perspectiva é reduzir o debate, posto que elas se inserem e relacionam-se com um conjunto de questões mais amplo. Ora, se, de um lado, os programas PROUNI e FIES tratam do problema da inclusão econômica do alunado carente, por outro, privatizam e mercantilizam a educação (AGUIAR, 2016).

O PROUNI, instituído pela Lei nº 11.096, em de 13 de janeiro de 2005, tem como finalidade conceder bolsas de estudo integrais ou parciais em cursos de graduação para estudantes sem

⁴ Federação da Indústria do Estado de São Paulo

diploma de nível superior com renda familiar entre um a três salários mínimos. Como contrapartida para as instituições que aderem ao programa, garante-se a isenção de tributos, quais sejam: o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social (BRASIL, 2005).

Porém, no ano de 2011, a regra para isenção dos impostos foi alterada dado ao elevado número de vagas sem preenchimento que permanecia nas IES privadas. Assim, conforme Lei nº 12.341 de 2011, a isenção passou a ser calculada na proporção efetiva das bolsas concedidas, vinculando o preenchimento das vagas como fator condicionante desta.

Longe de ser um programa que resolva ou corrija a distribuição desigual dos bens educacionais, conforme Catani, Hey e Gilioli (2006, p. 136), o PROUNI é “[...] visto como mais uma política pública, particularmente por abrigar o preceito das cotas, mas destaca-se o fato de manter um sistema de ensino nos moldes privatizantes traçados durante os anos 1990”. Nessa linha, Mancebo (2004, p. 85) aponta que tal aspecto deve ser salientado, pois, “[...] delega responsabilidades públicas para entidades privadas e, mesmo que os alunos não paguem mensalidades, contribui para o aumento da oferta privada nesse campo”, implicando na reconfiguração da oferta do ensino superior.

Também, o programa remonta uma “noção de falsa democratização”, porquanto vem a legitimar “[...] a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições (prioridade para a inserção precária dos pobres no espaço privado), ou seja, contribui para a manutenção da estratificação social existente” (CATANI, HEY, GILIOLI, 2006, p. 136). Todavia, conforme assevera então o presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras e Ensino Superior (ABMES): “a proposta não saiu como pretendíamos, mas é razoável e favorece as IES privadas. Estamos contribuindo para a inclusão social” (MENA, 2004). Tal afirmação vem a comprovar que o programa se destina, fundamentalmente, a atender os interesses do mercado.

Corroborando com a assertiva, destaque-se que conforme dados do MEC, em 2005, o montante de renúncia fiscal devido ao PROUNI atingiu R\$ 109 milhões, beneficiando 112.275 estudantes e em 2007, a renúncia fiscal foi de R\$ 126 milhões, beneficiando 163.854 estudantes (CORBUCCI, 2007). Logo, mesmo que essa política garanta acesso aos estudantes as IES Privadas, também as beneficia através das isenções, para receber esses discentes.

Com relação ao FIES, criado em 1999, evidencia-se que desde seu surgimento vem sofrendo alterações, porquanto que atualmente, tem-se a Lei Nº 13.530 de 2017 em vigor, que alterou substancialmente as regras de acesso a esse crédito estudantil. Dentre as principais medidas, de acordo com a legislação, os juros passaram a depender da modalidade de contrato, oscilando entre zero – para estudantes com renda familiar de até 3 salários mínimos per capita; e 3% – para estudantes com renda familiar de até 5 salários mínimos (BRASIL, 2017). Sendo que conforme entrevista, o Ministro da Educação Mendonça Filho observa que:

O Novo Fies é algo sustentável e que vai atender, realmente, quem mais necessita, para que eles possam acessar a educação superior. Não adianta haver picos de crescimento e crédito com a conta, logo mais, voltando para o contribuinte. O Novo Fies é uma política pública sustentável, dirigida aos mais pobres e preservando o equilíbrio fiscal. (MORENO, 2018, s.p.).

Contudo, verifica-se que em seu discurso nada de menciona em aumentar o número de créditos concedidos, mas apenas busca-se direcionar esse financiamento a uma parcela menor da população. Isso nos leva a crer na possibilidade de redução da quantidade de financiamentos estudantis, implicando na diminuição do acesso de grande parte da população as universidades.

Nessa senda, importa mencionar que diferentemente do PROUNI que compra as vagas nas IES privadas com a isenção dos impostos, o FIES, é uma política de financiamento, logo, o Estado não possui recursos destinados ao programa, sendo necessário recorrer a outras formas de arrecadação a fim de garantir os financiamentos já contratados e abrir novas vagas. Tais recursos são obtidos com a emissão de títulos do Tesouro Nacional, sendo que de acordo com Mendes (2015, p. 11)

O FIES não paga às escolas em dinheiro, mas sim entregando-lhes um título do Tesouro Nacional (Certificado do Tesouro Nacional – CFT série E9). Com esse título, as escolas podem quitar suas obrigações tributárias e previdenciárias devidas à União, em especial aquelas relativas a parcelamento de dívidas em atraso. Esse mecanismo foi criado como uma forma de casar a expansão do crédito educacional com um estímulo à quitação de débitos e à adimplência fiscal das escolas privadas de ensino superior.

Deste modo, o FIES não se constitui como uma despesa governamental, posto que o governo concede um empréstimo aos estudantes a ser quitado no futuro. Ademais, os juros reais cobrados, conforme assevera Mendes (2015) são negativos e a perspectiva de inadimplência é alta, dada flexibilização dos mecanismos de aval e fiança utilizados.

Atuações estatais como essa, na análise de Boaventura de Sousa Santos (2006) referem-se ao Estado Heterogêneo, no qual coexistem diferentes lógicas de regulação, executadas por diferentes instituições, tendo pouca, ou quase inexistentes a comunicação entre si. De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014) a constituição desse Estado foi possível, pois, no governo Lula, os movimentos históricos e atores sociais vieram a experienciar novos padrões de interação entre Estado-sociedade, reinterpretando rotinas de comunicação e inovação.

Diante do exposto, portanto, os programas PROUNI e FIES são referências do caráter heterogêneo do Estado, haja vista que, sob uma ótica atendem a população excluída, numa tentativa de democratização do acesso ao ensino superior, e por outra mantém e ampliam, prioritariamente, a lógica privatizante e mercadorizante que rege a sociedade capitalista.

Contudo, conforme Santos (2006), as formas pelas quais a transformação do Estado ocorre são influenciadas por diferentes atores, culturas e lógicas, contribuindo na sua forma de atuação. Sendo assim, o que resta saber é, como se configurou o novo desempenho do Estado a partir do governo de Temer? Tópico este a ser tratado na sequência.

3. Rupturas e continuidades da Política de Educação do Ensino Superior no governo Temer

Quando a Câmara dos Deputados aprovou a admissibilidade do *impeachment* de Dilma, em 17 de abril de 2016, seguindo o processo para o Senado, Michel Temer tomou posse da Presidência da República. Em seu discurso, neste dia, anunciava uma gestão para a “salvação nacional”, propondo medidas de superação da crise, reequilíbrio das contas públicas e continuidade da Operação Lava Jato. Todavia, o que desconheciam a população, é que camuflado em tal discurso, estariam em risco os direitos sociais, entre eles os educacionais e de cidadania conquistados com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Doravante seu empossamento, como primeira medida tomada, se apressou na realização de uma reforma administrativa, extinguindo pastas e unificando algumas áreas do executivo (FAGNANI, 2016). Em 15 de junho de 2016, enviou a Câmara dos Deputados, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que segundo Rafagnin (2016, s.p.)

[...] em suma, busca alterar não a Constituição em si, mas o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a finalidade de instituir um Novo Regime Fiscal. A justificativa para alteração do ADCT reside no fato da alteração proposta ser de caráter “provisório”, pois vigorará por 20 anos, sendo possível que haja uma revisão em dez.

A justificativa apresentada acerca do tempo de duração da PEC residiu no fato de este ser necessário para a transformação das instituições fiscais, com reformas que garantam que a dívida pública se estabeleça em patamar seguro (BRASIL, 2016).

Entretanto, antes de estabelecer o novo Regime Fiscal, conforme documento “Uma Ponte para o Futuro”, primeiramente fazia-se necessário:

[...] acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada. (PMDB, 2015, p. 09).

Esta afirmação, feita a partir de um diagnóstico acerca das administrações anteriores, indica que o maior problema é a falta de limite dos gastos públicos. Logo, a fixação dos limites de gastos resolveria essa questão, pois o orçamento deveria ser obrigatoriamente executado. Nisso é fundamentado um dos argumentos para o corte de recursos financeiros destinados aos direitos sociais.

Com a desvinculação dos mesmos, estabeleceu-se um novo regime que fixa “crescimento real zero” como meta de expansão das despesas primárias, quais sejam: saúde, educação, assistência social, dentre outras, levando a um decréscimo substancial dos investimentos como porcentagem do PIB, que entre os anos de 1997 a 2015, teve um aumento de 5,8% ao ano acima da inflação (BRASIL, 2016).

Nessa senda, salienta-se a palavra decréscimo, posto que por 20 anos não haverá crescimento efetivo dos gastos primários. Isso porque, o valor das despesas no ano de 2017, foi fixado no exercício de 2016, sendo aquele corrigido pela inflação do exercício anterior e assim subsequentemente.

Em pesquisa realizada por Vazquez (2016), que organizou um comparativo no período de 2003 a 2015, entre os valores relativos aos gastos sociais aplicados pelos Governos Lulistas e os valores limitados pelo Plano Temer, apontou que os gastos efetivados nos Governos Lula e Dilma para a Educação e Cultura foram de R\$ 1.140,14 bilhões, enquanto que se a PEC estivesse em vigor nesse mesmo período, o investimento seria de R\$ 701,66 bilhões, implicando numa queda de 39% de investimento dos recursos federais nesta área (VAZQUEZ, 2016).

Outrossim, nos próximos 20 anos a tendência é que a população irá aumentar, bem como a demanda por serviços que devem (ou pelo menos deveriam) ser prestados pelo Estado. Mas, como fazer isso sem investimentos adicionais?! Por isso, pode-se afirmar que, ao longo do tempo, ocorrerá um decréscimo dos investimentos em relação às despesas públicas primárias. Na realidade, está-se diante de um grande desmonte do Estado.

Vazquez (2016, p. 06) observa ainda que,

[...] o Plano Temer tem como ponto de partida os gastos públicos em um período recessivo, que afetou o orçamento e, portanto, os gastos federais. Ou seja, a PEC 241 pretende projetar no futuro a restrição orçamentária atual para os próximos 20 anos, mesmo quando o país retome o crescimento e as receitas governamentais voltem a crescer acima da inflação.

Tal assertiva expressa os efeitos perversos desta PEC 55 (241) para os próximos anos, sendo que mesmo após tantas discussões e estudos contrários a mesma, foi aprovada no Senado Federal em 29 de novembro de 2016, passando a ser a Emenda Constitucional (EC) 95.

Com a aprovação da EC 95 passou-se a impor

[...] outra trajetória para os gastos públicos federais [...] e, inexoravelmente, reduzirá as possibilidades de atuação do Estado na área social. Trata-se de um duro golpe que quebra a espinha dorsal da Proteção Social no Brasil, estabelecida na Constituição de 1988 e ainda em consolidação. (VAZQUEZ, 2016, p. 07).

Ademais, outro fator importante a ser considerado é que embora a conquista maior do PNE 2014-2024 tenha sido o investimento de 10% do PIB em educação, com a EC 95, este passa a ser totalmente ignorado. Com isso, as metas estabelecidas no plano, tornam-se impossíveis de serem atingidas, deixando-se de lado o compromisso com a educação como direito universal. Nesse sentido, destaca-se, que embora estabelecidos o PNE e o PDE, nenhum deles transformou-se de fato em uma política de Estado, visto que estes foram apenas políticas de governo (OLIVEIRA, 2009).

Nas políticas relacionadas ao ensino superior privado, Faria Filho (2016) assevera que houve fortalecimento da iniciativa privada, iniciada no governo de Fernando Henrique, com continuidade nos governos Lula e Dilma, pelos programas PROUNI e FIES. Ademais, para as universidades públicas, a tendência é sobrevalorização os cursos destinados as “necessidades” do mercado de trabalho, como os tecnológicos. Contudo, é importante destacar que enquanto o PROUNI tem aumentado seu número de vagas, o FIES foi atingido pelo contingenciamento orçamentário iniciado diante da promulgação da EC 95.

Abaixo, na Tabela 01, pode-se verificar a evolução histórica, desde o ano de 2010, dos novos contratos do FIES. A mesma expressa, a partir do ano de 2015, uma queda significativa do número de contratos, consolidando o processo de restrições e alterações que o referido programa tem passado.

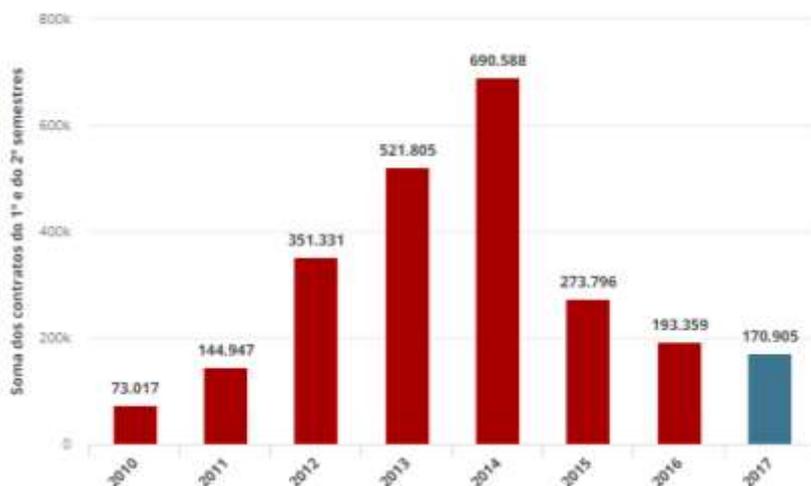


Tabela 01: Novos Contratos do FIES.

Fonte: FNDE (2018, apud MENDONÇA, 2018).

Já na Tabela 02, tem-se o número de bolsas ofertadas anualmente pelo PROUNI, entre o período de 2005 a 2017. A partir dos dados, pode-se verificar que distintamente do FIES, o PROUNI, destinado a compra de vagas nas IES privadas em troca de isenção de impostos, tem aumentado. Tais dados demonstram que embora as instituições possam ter reduzido sua receita pela quantidade de bolsas do FIES, estão tendo maior acesso a isenção de tributos pelo aumento do número de vagas do PROUNI.

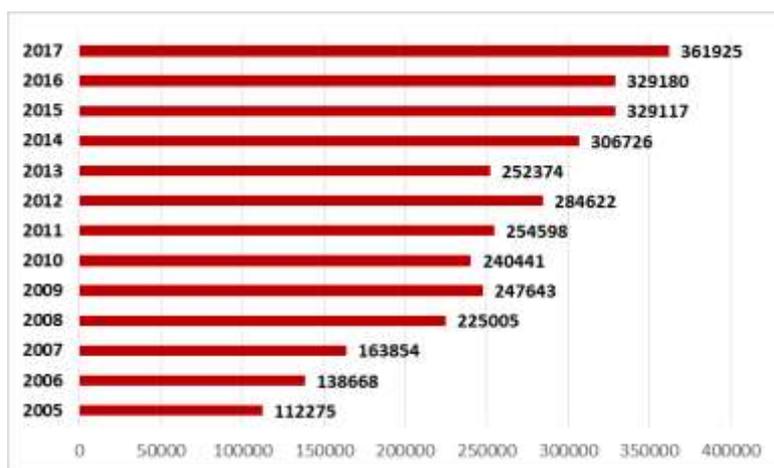


Tabela 02: Bolsas ofertadas pelo PROUNI anualmente.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do MEC (BRASIL, 2018).

Em contrapartida ao ensino privado, no ensino público a tendência desde a EC 95 é de “sucateamento” do sistema federal de ensino como um todo, tanto que o Ministro da Educação publicou em 10 de outubro de 2016 a Portaria Normativa nº 20, que trata dos procedimentos para

redução de vagas nas mencionadas instituições. Obviamente essa já considerou, antes mesmo de ser aprovada, a EC 95, uma vez que cortou substancialmente os investimentos primários do Estado, dentre eles a educação. Tal portaria levou também em consideração a lei orçamentária que passou a vigorar no ano de 2017, na qual os valores totais destinados a essa política social são cerca de 20% menores do que no exercício orçamentário anterior.

Nesse interim, Rafagnin (2016) aduz que “[...] se com o ‘gasto’ orçamentário de 3,91% em educação; 4,14% em saúde; e 3,03% em assistência social a situação já não é nada agradável, então, imagine com o congelamento das despesas primárias pelos próximos 20 anos”. Esta EC 95 é apenas um dos pilares do projeto “Uma Ponte para o Futuro”. Há mais dois pilares: a reforma da previdência, sendo que o presidente eleito Jair Bolsonaro já se comprometeu a discutir em seu mandato e a reforma trabalhista, já aprovada pela Lei Nº 13.467, de 13 de julho de 2017.

Além disso, em março de 2017, foi aprovada a Lei 13.429, que dispõe sobre o trabalho temporário e sobre a terceirização da atividade-fim. Com a promulgação desta, elimina-se a relação entre trabalhador e empregador, surgindo a possibilidade da contratação de docentes terceirizados, em condição precarizada, sem que haja qualquer vínculo laboral com a instituição de ensino.

Portanto, frente ao exposto, verifica-se que desde que Temer assumiu o poder, já o fez rompendo com as políticas dos governos anteriores, sendo que desde o início de sua gestão como presidente, conforme a edição 2018 do relatório da Oxfam Brasil "País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras", indica-se que o Brasil não só estagnou com relação a diminuição das desigualdades, como também aponta que se pode estar caminhando rumo a um grande retrocesso, uma vez que os gastos sociais cortados, implicam em não atender a parcela da população mais pobre, que necessitaria substancialmente dos mesmos (OXFAM, 2018).

Sendo assim, identifica-se, que as mudanças estabelecidas durante a gestão do governo de Michel Temer, voltam-se para o encolhimento do Estado e menor atendimento à população, contrapondo-se ao disposto na Constituição Federal de 1988, a qual estabelece que o Estado deve promover direitos e garantias a população.

Com essas alterações, certamente haverá para o período que se sucede, ainda mais, o recrudescimento das desigualdades sociais, com a primazia do Estado mínimo, no qual “Uma Ponte para o Futuro”, conforme Rafagnin (2016, s.p.) conduzirá a sociedade a um caminho sombrio “[...] em que o ‘mercado financeiro’, *standards* e indicadores hão de se sobrepor ao Estado de Direito, é o fim”.

Considerações Finais

O presente artigo procurou estabelecer um diálogo no sentido de discutir as políticas educacionais planejadas e desenvolvidas pelo Governo Federal, considerando o lapso temporal de 2001 até os dias atuais, direcionadas ao Ensino Superior.

Inicialmente foi realizada uma breve retrospectiva, na qual se procurou discutir as principais medidas adotadas pelos governos Lula e Dilma, relacionadas às políticas educacionais do Ensino Superior, direcionando o olhar às IES privadas.

Verificou-se que as políticas educacionais desenvolvidas no primeiro mandato de Lula, fortaleceram a expansão da oferta de vagas nas mencionadas. Em contrapartida as instituições públicas foram fragilizadas mediante a adoção das mesmas, apesar da ampliação de vagas e, até mesmo de instituições federais de ensino.

Ademais, no decorrer dos dois mandatos de Lula, ambivalências compuseram este período de gestão, porquanto de um lado procurou-se restituir o protagonismo do Estado na promoção das políticas educacionais e por outro, parceiros privados, encontraram maior abertura para interferir nas diretrizes dessas.

O período que compreende a gestão de Dilma, por sua vez, foi fortemente marcado pelos processos de continuidade das políticas educacionais implantadas na gestão de Lula, não apresentando grandes avanços em termos das políticas educacionais. Isto foi uma grande decepção para a sociedade brasileira, que apostava em mudanças durante a sua gestão.

Na sequência, a análise realizada acerca dos programas do FIES e do PROUNI, apontaram que ambos foram promotores da expansão da oferta de vagas no Ensino Superior, entretanto, ao considerar o processo de democratização, é possível afirmar que foi ilusório, haja vista que as maiores beneficiadas com estes programas foram às instituições privadas, de caráter meramente empresarial, que encontraram nas políticas públicas educacionais, trampolins de ascensão do seu “negócio” empreendedor mercadológico.

Por fim, verificou-se que o governo Temer tem se caracterizado como uma gestão de ruptura das políticas públicas até então vigentes no período que antecede o seu empossamento, dando continuidade, de maneira focalizada, a programas como o FIES e o PROUNI.

Em seu governo, Temer assumiu uma postura pragmática, no qual ações adotadas estão implicando no desmonte dos direitos sociais, historicamente conquistados, afetando diretamente os estratos sociais mais baixos da população brasileira.

Contudo, é de suma importância reconhecer tais mudanças, verificar no que as mesmas implicam e analisá-las criticamente a fim de que não perdurem em nossa realidade aumentando ainda mais as desigualdades sociais presentes em nosso país.

Referências

ABERS, Rebecca. SERAFIM, Lizandra. TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325 a 357, 2014.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set, p. 707-727, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Revista de Sociologia e Política**. v. 24, n. 57, mar, p. 113-126, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100113. Acesso em: 30 set. 2018.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “O problema maior é o de estudar”. **Educar em Revista** n. 39. Curitiba: Editora UFPR, 2011, p. 279-292.

BRASIL. **Decreto de 20 de Outubro de 2003**, que institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. Disponível em: <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional 95**, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. 16 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**, que institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE).

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 20, de 13 de outubro de 2016**, que dispõe sobre o procedimento de redução de vagas de cursos de graduação ofertados por Instituições de Ensino Superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, e altera a Portaria Normativa nº 10, de 06 de maio de 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei Nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017**, que altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. PROUNI. Programa Universidade para Todos. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>. 2018. Acesso em: 28 nov. 2018.

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

CORBUCCI, Paulo R. **Desafios da educação superior e desenvolvimento no Brasil**. Brasília: IPEA, 2007. Texto para discussão n. 1287. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1287.pdf. Acesso em: 27 out. 2018.

FAGNANI, Eduardo. Mudança na previdência prejudica trabalhadores para favorecer capital. **Carta Maior**, São Paulo, nº 2, jun. 2016. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Mudanca-na-Previdencia-prejudica-trabalhadores-para-favorecer-capital/7/36221> Acesso em: 26 out. 2018.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. A educação em tempos sombrios: perspectivas para a educação no governo Provisório de Temer. Blog do pensar a educação, 26/05/2016. Disponível em:

<https://blogdopensar.wordpress.com/2016/05/26/a-educacao-em-tempos-sombrios-perspectivas-para-a-educacao-no-governo-provisorio-de-temer/>. Acesso em: 20 out. 2018.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46, jan./ abr., p. 235 – 254, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Os desafios do Plano Nacional de Educação**. Brasília: O Instituto, 2004.

LEHER, Roberto. 25 Anos de Educação Pública: notas para um balanço do período. **Trabalho, educação e saúde: 25 anos de formação politécnica no SUS**. Cátia Guimarães, Isabel Brasil e Márcia Valéria Morosini (Orgs). Rio de Janeiro: EPSJV, 2010.

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

MENA, Fernanda. Pareceres da FGV e de consultoria divergem sobre número de vagas. **Folha de S. Paulo**, 17 dez. 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16741.shtml>. Acesso em: 26 out. 2018.

MENDES, M. J. A **Despesa Federal em Educação: 2004-2014**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2015 (Boletim Legislativo nº 26, de 2015). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 26 out. 2018.

MORENO, Ana Carolina. Número de novos contratos do Fies em 2017 é o menor em seis anos. **G1**, 13 mai. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/numero-de-novos-contratos-do-fies-em-2017-e-o-menor-em-seis-anos.ghtml>. Acesso em: 26 out. 2018.

MOURA, Daiana Malheiros de. POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PROUNI E FIES: democratização do acesso ao ensino superior. **XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos**. 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/article/viewFile/11804/1647>. Acesso em: 26 out. 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/19491/11317>. Acesso em: 26 out. 2018.

OXFAM. **País Estagnado: Um Retrato das Desigualdades Brasileiras**. Publicado em 26 de novembro de 2018.

PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Brasília, 29 de outubro de 2015. Disponível em http://pmd.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf. Acesso em: 10 jan. 2018.

RAFAGNIN, Thiago Ribeiro. PEC 241: pilar de uma ponte para o futuro. **Empório do Direito**, 25 de out. de 2016. Disponível em: <http://emporiiododireito.com.br/pec-241-pilar-de-uma-ponte-para-o-futuro-por-thiago-ribeiro-rafagnin/> Acesso em: 26 out. 2018.

ROCHA, Enivaldo Carvalho da; CARMO, Erinaldo Ferreira do. A educação como direito universal. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 123, abr 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique. **Law & Society Review**, v. 40, nº 1, p. 39-76, 2006.

SAVIANI, Dermeval. Expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, v. 8, n. 2 ago/dez, p. 4-17, 2010.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC. **Educ. Soc.** v. 28, n. 100 – Especial. Campinas: CEDES, p. 1231-1255, 2007.

VAZQUEZ, Daniel Arias. O Plano Temer/ Meireles contra o povo: o Desmonte Social proposto pela PEC 241. **Plataforma Política Social / LeMonde Diplomatique Brasil**, São Paulo, v. 36, p. 1 – 7, 2016.