

Todos ganham? Os participantes na elaboração das políticas para a educação superior no primeiro governo Lula

Everybody wins? Participants in policy for higher education the first government squid

Gladys Beatriz Barreyro¹

RESUMO

O estudo focaliza os atores participantes na elaboração das políticas para a educação superior propostas no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Durante o primeiro governo houve três ministros de educação: Cristóvam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad. Dentre as políticas, algumas das quais colocadas para consulta pública, para os fins deste estudo são consideradas três: o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), o PROUNI (Programa Universidade para Todos) e o projeto de lei conhecido como "Reforma Universitária" que tratam, respectivamente, da avaliação, a democratização do acesso a esse nível de ensino e da tentativa de criar uma lei de educação superior. O estudo mostra a participação de diversos grupos mais ou menos organizados, às vezes antagônicos, na formulação, proposta, elaboração, negociação e implementação dessas políticas. Os grupos identificados são os "acadêmicos", os "empresários" e os "excluídos". Alguns deles foram muito ativos, obtendo mudanças nas propostas do Ministério de acordo com seus interesses.

85

PALAVRAS-CHAVE

Educação superior- Políticas de educação superior – Atores e políticas- Governo Lula – Política educacional

ABSTRACT

The paper analyzes the actors and policies for higher education of Luiz Inácio Lula da Silva's first administration (2003-2006), in Brazil, which had three ministers of education: Cristóvam Buarque, Tarso Genro and Fernando Haddad. Some policies were placed for participative process of consulting several educational actors. In the work, three policies are considered: the SINAES (Higher Education Evaluation System), the PROUNI (University for all Program) and the project of law "University Reform". Respectively, they talk about the evaluation, the democratization of the access and the attempt to create a law of higher education. The study shows the participation of some groups more or less organized, sometimes antagonistic, in the formulation or proposal of those policies. Those groups are: the "academics"; the "excluded" ones" and the "entrepreneurs". Some of them were very active, obtaining changes in the proposals of the Ministry, in agreement with their interests.

KEYWORDS

Higher education – Higher education policies – Actors and policies – Lula's Administration– Educational policy

¹ Universidade de São Paulo, professora no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) e na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH). Email: gladysb@usp.br

TODOS GANHAM? OS PARTICIPANTES NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PRIMEIRO GOVERNO LULA

Mas eu insisto no *win-win*. Acho que é sempre possível avançar no sentido civilizatório, no sentido de que possa todo mundo ganhar. Acho que as políticas mais interessantes, mas importantes, hoje em dia no mundo, são aquelas que possibilitam ganhos múltiplos, das várias partes [...]. É assim que eu vejo a questão do *win-win*. É preciso que quem não ganhava nada, passe a ganhar, mas quem ganhava muito não pode deixar de ganhar. (Gilberto Gil, Ministro da Cultura, 2006).

INTRODUÇÃO

Luiz Inácio Lula da Silva, chegou ao governo por uma coligação de partidos² obtendo 61,27% dos votos, no segundo turno das eleições presidenciais de 2002.

A trajetória de Lula como sindicalista metalúrgico, durante e depois da ditadura militar brasileira (1964-1985), sua liderança e proximidade com os movimentos sociais e as políticas implementadas pelo Partido dos Trabalhadores, em diversas prefeituras municipais, durante a década de 1990 geraram uma expectativa de mudanças nos rumos da política brasileira e, especificamente, na educação.

O Programa de governo da coligação, no que diz respeito à educação, manifestou-se no documento "Uma escola do tamanho do Brasil" que tinha sido elaborado "por uma equipe de especialistas e políticos [...] e discutido por mais de um ano" (SILVA JUNIOR, 2005: 28), sob os princípios de democratização do acesso e garantia de permanência, qualidade social da educação e valorização profissional.

Sobre a educação superior, o Programa manifesta que é fundamental num projeto de desenvolvimento nacional e por isso devem ser valorizados as Universidades e os Institutos de Pesquisa. O Programa reconhece o acesso à educação superior como uma demanda social e assinala que: "É preciso romper a lógica vigente segundo a qual aos mais pobres estão reservadas as vagas em escolas públicas despreparadas, durante a educação básica, e o acesso a faculdades e universidades pagas de baixo nível, enquanto à

elite destinam-se as escolas privadas de qualidade, capazes de preparar alunos aptos a ganhar, nos vestibulares, as melhores vagas na Universidade pública brasileira, onde se concentra o ensino superior de mais alto nível" (Programa de Governo: 3).

Os aspectos mais relevantes do Programa são: a ampliação de vagas (30%, da faixa etária de 18 a 24 anos); a expansão de vagas no setor público para 40% do total, e:

A promoção da autonomia universitária, vinculada à prestação de contas e avaliação institucional, novas formas de acesso ao ensino superior para negros e estudantes egressos da escola pública, rede de ensino a distância com exigente padrão de qualidade, revisão do sistema de avaliação inspirado pela avaliação institucional, supervisão da oferta e expansão das IES públicas e privadas, aperfeiçoamento da regulação do sistema baseada na avaliação institucional; criação de programa social de apoio ao estudante com crédito educativo para estudantes carentes, criação de um programa de bolsas para estudantes carentes (p. 18-23),

entre outros. O Programa, ainda, enfatiza o compromisso com as instituições públicas cujo papel considera estratégico para o desenvolvimento do país, as quais seriam referência para o conjunto das IES e cujas vagas deveriam ser prioritariamente ampliadas. Destaca-se no Plano a "ampliação do financiamento público ao setor público" (p. 21).

Porém, em julho de 2002, é divulgada a "Carta ao Povo Brasileiro", "contendo dez compromissos básicos do futuro governo que romperia com o pensamento tradicional petista" (SILVA JUNIOR, 2005: 22), difundindo uma proposta baseada na garantia de não calote da dívida externa e austeridade no gasto público, com equilíbrio fiscal e superávit primário. As políticas do governo Lula apresentaram uma continuidade com o governo anterior, "tanto na macroeconomia, dos compromissos com o mundo financeiro, quanto nas alianças com partidos de centro e de centro-direita" (SGUISSARDI, 2006: 1039). Assim, segundo o autor, o pagamento da dívida pública externa, as taxas de juros, a elevação do superávit primário e a reforma da

² Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista do Brasil, Partido Liberal, Partido de Mobilização Nacional e Partido Comunista Brasileiro.

previdência mostram que a Carta ao Povo Brasileiro foi o verdadeiro plano que o governo colocou em ação.

Houve algumas normativas que, embora não oriundas do Ministério da Educação criaram o contexto no qual estariam inseridas as políticas para a educação superior e que flexibilizam a utilização dos recursos públicos das universidades para inovação e pesquisas em empresas (Lei de Inovação Tecnológica³) e que permitem a outorga de recursos públicos para a administração de entes privados (Lei de contratação de parceria público-privada⁴), respectivamente (SGUISSARDI, 2006).

AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PRIMEIRO GOVERNO LULA E OS ATORES PARTICIPANTES

Quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência, em 2003, nomeou como Ministro da Educação Cristóvam Buarque, ex-reitor da Universidade de Brasília, e que havia participado da elaboração do Programa de Governo. Em fevereiro de 2004 foi substituído por Tarso Genro, ex-prefeito de Porto Alegre e em agosto de 2005 por Dr. Fernando Haddad, professor da Universidade de São Paulo⁵.

Cristóvam Buarque propôs localizar a educação superior no Ministério de Ciência e Tecnologia, separando-a do Ministério da Educação onde sempre esteve, questão que não foi aceita por conta da generalizada reação contrária, especialmente da própria comunidade acadêmica.

As políticas para a educação superior desenvolvidas no primeiro governo de Lula (2003-2006) e escolhidas para este estudo, dizem respeito a três questões: a avaliação da educação superior, a ampliação e democratização do acesso e a construção de um projeto de lei de educação superior, conhecido como "reforma universitária". As duas primeiras: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e

Programa Universidade para Todos (PROUNI), estão sendo implantadas, a terceira é um projeto de lei de que se encontra no Congresso Nacional.

A seguir serão analisadas sumariamente essas políticas identificando e descrevendo a influência dos atores que participaram dos processos decorrentes do desenvolvimento delas, seja como formuladores, opositores e negociadores⁶.

Esses participantes não são indivíduos que atuaram isoladamente, mas grupos organizados ou não que, para os fins desse trabalho, são identificados como acadêmicos, excluídos e empresários.

Os acadêmicos⁷ são professores que atuam nas Instituições de Educação Superior públicas, especialmente as Instituições Federais da Educação Superior e que foram ou são próximos do Partido dos Trabalhadores, alguns deles militantes ou filiados a esse partido. Eles defendem as instituições públicas que tinham sofrido falta de investimentos na década anterior. Mas não é um grupo único, atuam em diversas organizações, e, às vezes têm diferenças entre si.

Os excluídos, com exceção de alguns grupos de defesa de direitos dos negros, não são um grupo organizado, nem atuante, mas identifica um grupo ao qual estão dirigidas alguma das políticas aqui analisadas.

Quanto aos empresários, eles são pessoas ligadas à educação superior privada que, desenvolveu-se exponencialmente durante a década de 1990. Estavam organizados em associações específicas, mas, como será mostrado a seguir, organizam-se especificamente para defesa de seus interesses no governo Lula.

AVALIAÇÃO

O grupo dos acadêmicos das universidades públicas foi muito participante durante o mandato de Cristóvam Buarque, sendo que foram nomeados nos cargos mais importantes ligados à educação superior. Assim, a Se-

³ Lei 10.973/04

⁴ Lei 11.079/04

⁵ O Prof. Buarque saiu do cargo no contexto de mudanças de vários ministros e seu sucessor, T. Genro, para ser designado presidente do Partido do governo (Partido dos Trabalhadores).

⁶ Existem vários estudos sobre a política de educação superior no governo Lula e de cada uma das políticas. Por exemplo: BARREYRO (2004); BARREYRO & ROTHEN (2006); SGUISSARDI, (2006) e SILVA JR (2005), entre outros. Nesse estudo, porém, o foco são os atores participantes e não as políticas em si mesmas.

⁷ As denominações dos grupos servem para identificá-los apenas para os fins desse trabalho.

cretaria de Educação Superior⁸, a Direção de Supervisão da Educação Superior⁹, a Presidência do INEP¹⁰, (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira"), a Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior¹¹ foram ocupadas por professores de instituições federais e estaduais. Havia sido integrantes de importantes entidades: associações de dirigentes, sindicatos de docentes e/ou membros da equipe que elaborou o Programa de Governo.

Logo no início do governo, foi criada a Comissão Especial de Avaliação (CEA) constituída por membros do governo e experts¹², mormente advindos de universidades públicas. Vários dos integrantes dessa Comissão tinham participado do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que havia sido abortado durante o governo anterior. Essa comissão formulou a proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que mudava o foco da avaliação (que constava de uma prova aos estudantes concluintes - Provão) para a avaliação institucional.

A proposta da Comissão sofreu embates, desde a equipe educativa do governo anterior, difundida pela imprensa, e de parte da própria equipe do Ministério. Isso levou à criação de uma outra proposta apresentada pelo ministro Buarque, chamada de IDES (Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior) e à sanção da Medida Provisória 147/03, com um outro espírito

que o da proposta do SINAES. (BARREYRO, 2004).

Com a saída de Cristóvam Buarque do Ministério e a entrada de Tarso Genro, o grupo dos acadêmicos "recuperou-se" e conseguiu aprovar no Congresso Nacional a lei 10861/04 que instituiu o SINAES. Porém, a lei aprovada manteve características tanto da anterior sistemática da avaliação que havia sido incorporada pela medida provisória (a avaliação de cursos) quanto da proposta do SINAES transformada (o exame ENADE), mantendo da proposta original do SINAES, a realização de avaliação institucional e autoavaliação da instituição. O SINAES¹³, assim, é produto da cumulação e da metamorfose (BARREYRO & ROTHEN, 2006).

O grupo dos acadêmicos, que participaram da criação do SINAES, manteve sua influência durante os anos seguintes do governo Lula como membros da CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, criada com o SINAES)¹⁴. Posteriormente um dos acadêmicos (Hélgio Trindade) foi designado membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e outro (Dilvo Ristoff) ocupou cargo no INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira") do MEC, que lhe permitiu coordenar a implantação do SINAES¹⁵.

Sobre a avaliação, a influência dos empresários permeou algumas discussões no Congresso Nacional, especialmente com o conceito de valor agregado que fazia referência ao conhecimento adquirido pelo aluno

⁸ Foi designado Carlos Roberto Antunes dos Santos, professor e ex-reitor da Universidade Federal do Paraná. Permaneceu no cargo até a saída do ministro Buarque.

⁹ Foi designado Mario Pederneiras, professor da Universidade Federal do Paraná quem continuou no cargo até o final do primeiro governo Lula.

¹⁰ Foi designado Otaviano Helente, professor da Universidade de São Paulo, quem permaneceu até agosto de 2003. Saiu por divergências com o ministro.

¹¹ Foi designado Dilvo Ilvo Ristoff, professor da Universidade Federal de Santa Catarina que continuou no cargo até dezembro de 2007, no segundo governo Lula.

¹² Comissão presidida por José Dias Sobrinho (Unicamp), com os seguintes membros: professores Dilvo I. Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélgio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José E. Q. Telles (UFPR), José G. de Sousa Júnior (SESu), José M. de R. Pinto (INEP), Júlio C. G. Bertolin (UPF), Maria A. S. Zainko (UFPR), Maria B. M. Luce (UFRGS), Maria I. da Cunha (Unisinos), Maria J. J. Costa (UFPA), Mario P. Pederneiras (SESu), Nelson C. Amaral (UFG), Raimundo L. S. Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela M. Meneghel (Furb) e pelos estudantes Giliete Coelho Neto, Fabiana de S. Costa e Rodrigo da S. Pereira (UNE). Alguns membros da CEA eram acadêmicos das IES públicas. Alguns haviam participado do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras - PAIUB (Dias Sobrinho, Dilvo Ristoff, Isaura Belloni; Maria Amélia Sabbag Zainko, Hélgio Trindade), outros, da elaboração do Plano de Governo (Nelson Amaral, Dilvo Ristoff, Hélgio Trindade) e outros eram membros do governo.

¹³ O SINAES consta de três pilares: avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação do desempenho dos estudantes pela via do ENADE (exame amostral realizado a alunos do primeiro e do último ano de cursos selecionados anualmente). Os resultados dessas avaliações subsidiam processos regulatórios de entrada, permanência e saída do sistema.

¹⁴ Hélgio Trindade foi presidente da CONAES e saiu para ser membro do CNE. Maria Beatriz Luce foi membro da CEA e depois do CNE. Dias Sobrinho foi presidente da CEA e depois foi membro da CONAES.

¹⁵ Até dezembro de 2007. Outros membros da Comissão continuaram com seus cargos no MEC.

desde que ingressava na instituição, até o último ano do curso. Essa argumentação apontava a diferença de qualidade das instituições públicas com as privadas e tinha como pressuposto a ideia de que os alunos das públicas chegam com melhor formação e o curso/instituição agrega menos conhecimentos que nas privadas, que receberiam alunos com menores conhecimentos (POLIDORI, ARAÚJO & BARREYRO, 2006). Na tentativa de dar conta dessa discussão, na apresentação dos resultados do ENADE de 2005, o Inep divulgou o Indicador de Diferença de Desempenho (IDD).

Apesar de alguns membros das instituições privadas verem em alguns aspectos da proposta do SINAES questões problemáticas, como a constituição da Comissão Própria de Avaliação (CPA), que realiza a autoavaliação institucional e que teria alguma autonomia no interior das Instituições, – o que preocupava alguns dirigentes de IES –; na prática, o SINAES foi gradativamente aceito. A lei 10.861/04 ao reconhecer “o respeito à identidade e à diversidade de instituições e cursos” (art. 2º, inc. III), de fato, aceita a diversidade de formatos institucionais incorporados pós-LDB.

O SINAES ainda não tem apresentados resultados conclusivos das avaliações, pois seu processo de implantação com suas três fases completas: avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação dos estudantes, está previsto para culminar em 2009 e só ali poderá ser meta-avaliado¹⁶.

PROUNI

O grupo aqui denominado dos excluídos refere-se aos destinatários das políticas de ampliação e democratização do acesso, implementadas durante o primeiro governo de Lula. Dados quantitativos da educação superior mostram flagrantes desigualdades de renda familiar, natureza da escola de ensino médio e raça/cor/etnia, questões que foram abordadas no Programa de Governo.

O governo Lula implementou várias políticas destinadas a enfrentar esses problemas. Elas são: a) o

Programa Universidade para Todos (PROUNI) uma das mais populares, b) a reserva de vagas – cotas – para estudantes da escola pública, afro-descendentes e indígenas, uma das mais controversas, e c) a expansão de vagas em instituições públicas federais e criação de novas instituições federais.

Com exceção das reservas de vagas para afro-descendentes que permitem identificar atores organizados em prol desse objetivo¹⁷, as outras não mostram uma participação ativa dos destinatários, em sua gênese. Assim, os destinatários do PROUNI são os excluídos da educação superior, mas também o (potencial) eleitorado de Lula e o PROUNI uma política parecida com outras políticas do governo destinadas à administração da pobreza (ARANTES, 2007), mas que são reconhecidas pelos seus efeitos de inclusão e, provavelmente facilitaram a reeleição do presidente para o período 2007-2010¹⁸.

O PROUNI foi proposto e implantado durante a gestão de Tarso Genro e continuou a ser implantado pelo sucessor, Fernando Haddad.

Sancionado pela Lei 11.096/05 o Programa Universidade para Todos outorga bolsas totais ou parciais (50% e 25%) em cursos de graduação de Instituições de Ensino Superior privadas, (com ou sem fins lucrativos). Estão destinadas aos estudantes de nacionalidade brasileira cuja renda familiar mensal per capita não seja maior que um salário mínimo e meio¹⁹. As bolsas parciais (50% e 25%) estão destinadas àqueles cuja renda familiar mensal per capita não excede de três salários mínimos (art. 1º). Outros requisitos são: ter cursado o ensino médio completo em escola pública ou em instituições privadas como bolsistas integrais; ser portador de deficiência ou professor de rede pública de ensino (art. 2º).

O grupo dos empresários tem tido uma participação muito ativa durante o processo de elaboração da lei. CARVALHO e LOPREATO (2005:98) analisam as mudanças desde o Projeto de Lei à Medida Provisória e finalmente na Lei aprovada e encontram evidências que sugerem a “atuação efetiva dos atores sociais

¹⁶ No segundo governo Lula, há indícios de mudanças significativas na avaliação da educação superior com a criação do Índice Geral de Cursos (IGC) e da transformação das funções do ENADE na regulação da educação superior.

¹⁷ Movimentos sociais vinculados ao reconhecimento da dívida social do Estado brasileiro com os negros, por causa da escravidão, têm atuado desde antes da chegada do governo Lula, conseguindo que sejam implantadas políticas de cotas, especialmente, em nível Estadual.

¹⁸ Por exemplo, Bolsa Família, programa que outorga ajuda econômica às famílias com crianças em idade escolar que, em contrapartida, devem enviar seus filhos à escola.

¹⁹ Para pleitear bolsas integrais.

representados pelas associações de interesses do ensino superior particular” identificando essas entidades como: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores (ANAFI) e Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior do Estado de São Paulo (SEMESP).

As principais reivindicações dos empresários para aceitar o PROUNI foram: a) outorgar bolsas parciais e, não apenas, totais como era originariamente previsto no projeto de lei do PROUNI, b) que a renda familiar do bolsista não fosse de um salário mínimo, como na proposta original, mais de um salário mínimo e meio para bolsas integrais e de três, para bolsas parciais, c) que não apenas os alunos que cursaram o ensino médio em escolas públicas, ou os professores de escolas públicas tenham acesso às bolsas, mas também alunos que fizeram o ensino médio em escolas privadas como bolsistas, e pessoas com necessidades especiais. Em síntese:

Assunto	Projeto de lei	Lei aprovada
Tipo de bolsa	*Total (100 %)	*Total (100%) *Parcial (50%) *Parcial (25%)
Renda mensal familiar	*Um salário mínimo	*Um salário mínimo e meio (bolsa total) *Três salários mínimos (bolsas parciais)
Tipo de IES	*Privadas sem fins lucrativos	*Privadas sem fins lucrativos *Privadas com fins lucrativos
Público alvo	*Alunos que cursaram o ensino médio em escolas públicas. *Professores de escolas públicas.	*Alunos que cursaram o ensino médio em escolas públicas. *Professores de escolas públicas *Alunos que cursaram o ensino médio como bolsistas em escolas privadas. *Alunos com necessidades especiais.

Tabela 1: Comparação entre Projeto de Lei do PROUNI e Lei 11.096/05

Os empresários, como afirmam CARVALHO e LOPREATO (2005) manifestaram publicamente sua adesão e veicularam matérias em jornais, de apoio ao PROUNI, especialmente depois que foram incorporadas as suas demandas na lei aprovada.

Apesar de o Programa Universidade para Todos levar em conta algumas das variáveis que determinam as desigualdades de acesso e permanência na educação superior, tais como renda familiar e tipo de escola, e de possuir caráter inclusivo, tem sido polêmico, recebendo diversas críticas: “[O PROUNI] surge acompanhado da retórica de justiça social e inclusão das camadas sociais menos favorecidas. Porém, tal discurso encobre interesses do segmento privado, relacionado ao alto grau de vagas ociosas” (CARVALHO E LOPREATO, 2005: 93).

Segundo os autores, as IES privadas estariam se beneficiando de isenções fiscais em troca da outorga de bolsas do PROUNI²⁰ retornando a um momento anterior à sanção da LDB/96, em que essas instituições recebiam algum tipo de benefício na forma de subsídios ou isenções.

Além disso, “O PROUNI pode ser visto como a alternativa de que o governo se valeu para aumentar o número de vagas no ensino superior, sem ampliar diretamente o volume de gastos federais. Essa lógica atende à política de controle de gastos públicos e aos objetivos de sustentabilidade da dívida (CARVALHO E LOPREATO, 2005: 96)”, portanto, sem afetar o superávit primário. Assim, em vez de o setor público, criar mais vagas nas IES públicas, como manifestado no Plano de Governo, ele estaria “investindo” esse dinheiro no setor privado²¹.

Outros autores afirmam que o PROUNI apresenta uma noção falsa de democratização, pois “legítima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso a 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, GILIOLI, HEY, 2006: 136). Para eles, o programa é assistencialista,

²⁰ Os impostos dos quais as IES participantes do PROUNI são isentas são: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social (Lei 11.096/05, art. 8º).

²¹ Apesar de terem sido ampliadas e criadas novas universidades públicas federais, o número de novas vagas não alcança o projetado nem no Plano Nacional de Educação nem no Plano de Governo.

pois não se preocupa com a permanência dos alunos. Apesar de terem se instituído algumas bolsas para sua sustentação, seriam insuficientes, pois atingiriam apenas 2% dos bolsistas (CARVALHO, 2006: 994).

Finalmente, a pouca informação divulgada pelo Ministério da Educação, especificamente micro-dados sobre bolsistas, cursos e instituições tem dificultado uma avaliação mais aprofundada do Programa e seus resultados.

REFORMA UNIVERSITÁRIA

O projeto de “reforma universitária” foi desenvolvido pelo Ministério de Educação durante um ano e meio, realizando consultas e debates públicos que incluíram a comunidade acadêmica e outros setores da sociedade. Sofreu três versões, com alterações substanciais e, a terceira delas, apresenta as características de “fortalecimento do setor público federal e a regulação do sistema federal público e privado” (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2005: 24), favorecendo a autonomia administrativa e de gestão financeira e estabelecendo padrões de financiamento do sistema federal público.

Os grupos identificados na discussão dessa política são “os acadêmicos” e “os empresários”.

A primeira versão do anteprojeto está datada em dezembro de 2004, dois anos após o início do governo Lula e menos de um da posse de Tarso Genro. Em sua apresentação manifesta que o anteprojeto é um “documento posicionado”, mas aberto à consulta pública para recebimento de sugestões para redação da versão definitiva. Reconhece a participação da comunidade acadêmica, entidades, e especialistas em educação, entre outros.

Essa apresentação mostra uma “volta do Estado” ao cenário da educação superior: “Restabelece o papel do estado como mantenedor das Instituições Federais de Ensino Superior e regulador do Sistema Fe-

deral de Educação Superior” (BRASIL, 2004a:1)

Pretende garantir a autonomia das instituições tendo como correlatas a avaliação e a gestão democrática. Manifesta o compromisso do governo com a universidade pública e “traduz a visão política expressa no Programa de Governo Lula” (p.1.)

O ponto mais polêmico do anteprojeto é a proposta de “controle social” das instituições, (art. 20 e 21), segundo a qual as universidades deviam contar com representantes da sociedade civil, – via criação de um conselho comunitário social –, que asseguraria a participação da sociedade, para avaliação da efetividade da instituição por meio da realização de relatórios sobre o desempenho da universidade, que faria parte do processo de avaliação instaurado pelo SINAES. Nesse conselho haveria representantes do poder público “sempre com participação majoritária de representantes de entidades de fomento científico e tecnológico, entidades corporativas, associações de classe, sindicatos e da sociedade civil” (art. 20, parágrafo único).

Diante dessa questão, houve uma grande reação: a imprensa identificou nele a linha política do Partido dos Trabalhadores, sobretudo pelos postulados divulgados em folheto ministerial, principalmente nas legendas “1. Reformar para fortalecer a Universidade Pública e 2. Reformar para impedir a mercantilização do ensino superior”. No mesmo folheto um quadro com o subtítulo “Contra a Mercantilização do Ensino Superior” assinala que “O Ministério da Educação adotou, em 2004, uma série de medidas legais para regular a expansão da educação superior privada com qualidade e direcionada ao desenvolvimento regional e ao interesse social” (MEC 2004b:4)²². Apesar de a participação dos acadêmicos ser evidente no documento, o tom dele realmente é o mais “petista” dos textos analisados sobre as políticas de educação superior do governo Lula, sendo provável a influência do Partido dos Trabalhadores²³.

²² As portarias listadas são as nº1217, 1263, 1264, 2477 e 3065 de 2004, todas visando procedimentos de regulação da educação superior, supostamente destinados a controlar a expansão descontrolada.

²³ A Portaria MEC nº 410, de 12 de fevereiro de 2004, instituiu, o Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior, com a finalidade de “traçar diretrizes concretas para a reforma do ensino superior”; promovendo eventos oficiais para ouvir autoridades, especialistas e representantes da sociedade civil. O grupo foi composto pelo coordenador Fernando Haddad, Jairo Jorge da Silva; Maria Eunice de Andrade Araújo; Benício Schmidt; Ricardo Henriques; Nelson Maculan Filho; Ronaldo Mota; Jorge Almeida Guimarães; Antonio Ibañez Ruiz; e Wvana Panizzi, maioritariamente, “acadêmicos de instituições públicas”; um deles participante na construção do Plano Uma escola do tamanho do Brasil (Antonio Ibanez Ruiz).

Os empresários da educação superior, ante tal proposta, organizaram-se. Criaram o Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação, com a finalidade explícita de participar da discussão da reforma universitária,²⁴ assinalando que o anteprojeto tinha sido elaborado pelo Ministério, sem a presença “de representantes desse setor nas comissões e grupos encarregados de sua redação” (www.forumdeeducacao.org.br).

A agenda do Fórum foi intensa durante 2005 e 2006, participando das atividades propostas pelo MEC, para o qual eram organizadas reuniões prévias do Fórum para tratar dos que, para eles, eram os pontos problemáticos do anteprojeto.

Assim, no documento “Propostas do Fórum Nacional da Livre Iniciativa em Educação” manifestaram que “No que concerne ao sistema privado, o Anteprojeto se mostra intervencionista, inconstitucional, e nocivo ao esforço da livre iniciativa em aprimorar os seus projetos e programas educacionais. Há ainda um claro equívoco ao misturar o papel do MEC, enquanto mantenedor das instituições federais, com seu papel regulador do sistema. Neste sentido, o MEC procura estender às instituições privadas sua postura de mantenedor, impondo regras e procedimentos para os quais não possui prerrogativas constitucionais ou legais”.

Ao anteprojeto apresentado pelo MEC, seguiram uma segunda e uma terceira versões, produto dos quase dois anos de discussão promovida pelo Minis-

tério. Houve uma quarta versão (da Presidência da República) que foi a encaminhada ao Congresso Nacional. Do anteprojeto original à quarta versão, os assuntos destacados são: o foco na organização e regulação do sistema; definição de percentuais de aplicação pela União nas Instituições Federais de Educação Superior, diminuição da diversidade de formatos institucionais existentes pós-LDB, inclusão de medidas a favor da democratização do acesso e permanência e preocupação com a escolha democrática dos dirigentes das IES (SGUISSARDI, 2006). Destaca-se a retirada do projeto da proposta de extinção das Fundações de apoio às IFES e a proposta de Controle Social das IES, que constavam da primeira versão.

As mudanças acontecidas entre a primeira e terceira versões são o reflexo da intervenção dos atores mencionados quando das outras políticas: os acadêmicos e os empresários.

Durante o tempo destinado às consultas, houve manifestações em oitivas e colóquios e também a divulgação de documentos produzidos por diversos segmentos. Assim, desde o grupo dos acadêmicos houve posições diversas: desde as que reconheciam aspectos positivos e negativos da proposta (ANDIFES), até os que a rechaçavam como uma “contra-reforma” (ANDES, 2004). Não houve consenso no grupo dos acadêmicos dessa vez.

Outros grupos também se manifestaram, entre os quais os estudantes da UNE e a Confederação da In-

²⁴ Segundo o site, “Seus integrantes representam o setor privado de educação superior e vêm participando da agenda do Ministério da Educação para a reforma desde que o tema foi colocado em discussão, em agosto de 2003” As instituições participantes são: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE), Associação Baiana de Educação e Cultura (ABAMES), Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), Associação das Mantenedoras de Ensino Superior de Goiás (AMESG), Associação Nacional da Educação Tecnológica (ANET), Associação Nacional das Faculdades Isoladas (ANAFI), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Nacional de Faculdades Isoladas (ANAFISO), Associação Nacional de Mantenedores de Escolas Católicas do Brasil (ANAMEC), Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Federação dos Estabelecimentos de Ensino do Estado de São Paulo (FEMESP), Federação Regional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado do Rio de Janeiro (SEMERJ), Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior do Distrito Federal (SINDEPES-DF), Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior de São José do Rio Preto e Região (SEMESP-Rio Preto), Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior de São Carlos e Região (SEMESP-São Carlos), Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior de Andradina e Região (SEMESP-Andradina), Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de São Paulo (SIEEESP), Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Paraná (SINEPE-PR), Sindicato das Instituições Particulares de Ensino de Pernambuco (SIESPE). (<http://www.forumdeeducacao.org.br>)

dústria²⁵. Os industriais manifestaram a necessidade de que as instituições públicas de educação superior se ajustem às necessidades do capital, coincidindo com a visão dos empresários (Rodrigues, 2007).

O projeto (Projeto de Lei 7.200/06) foi enviado pela Presidência (4ª versão) ao Congresso Nacional. Houve apresentação de quase 400 pedidos de emenda e as previsões de que algum dia seja tramitado e aprovado são poucas. Uma parte dele, a que trata da regulação, foi aprovada pelo Decreto Federal nº 5773/06, o que diminuiria uma parte importante do anteprojeto, e algumas questões referentes ao financiamento das IFES também foram agilizadas pelo MEC.

O anteprojeto finalmente enviado declarou a educação como bem público (e não como mercadoria), manteve os assuntos menos polêmicos; consolidou a diversificação institucional e de qualidade e propôs uma insuficiente recomposição dos investimentos no setor público, mas nem assim conseguiu consenso, haja vista o número de emendas que o anteprojeto teve no Congresso e seu (possível) congelamento ou arquivo²⁶.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas para a educação superior desenvolvidas durante o primeiro governo de Lula (2003-2006) aconteceram durante o mandato de três ministros. As principais políticas propostas tratam de assuntos como avaliação, ampliação e democratização do acesso e lei de educação superior. Duas dessas políticas conseguiram ser aprovadas e estão sendo aplicadas.

Essas políticas implicaram num processo de construção, sendo uma característica imprimida pelo governo

Lula diferentemente do governo anterior. Com efeito, no caso do SINAES houve consultas a entidades que se manifestaram sobre a proposta antes da lei ser aprovada; o PROUNI foi discutido no Congresso e, antes de aprovado, difundido em diversos espaços acadêmicos; e a Reforma Universitária, contou com sessões especiais de discussão promovidas pelo Ministério de Educação e difundidas pela sua página web. O Decreto Federal nº 5773/06 também foi divulgado para consulta pública, sendo recebidas sugestões de diversas entidades.

A discussão promovida sobre a Reforma Universitária com o intuito de sancionar uma lei de educação superior mostrou a dicotomia existente entre público e privado e a dificuldade de discutir e aprofundar a definição de um modelo de educação superior para o país.

Mas, apesar de promovido e desenvolvido esse processo de discussão, foi a pressão dos atores, especialmente os acadêmicos e os empresários e a satisfação de suas demandas o que permitiu a aprovação do SINAES e do PROUNI, independentemente de outras definições de política mais abrangentes, como a Lei de Educação Superior. O Ministério da Educação foi flexível à atuação desses agentes, conseguindo que "todos ganhem", os acadêmicos com o SINAES, os excluídos com o PROUNI e os empresários com o PROUNI e com a retirada de aspectos polêmicos do anteprojeto de lei de educação superior.

Enfim, as palavras do Ministro da Cultura do governo, que iniciam o texto, e que condensam a política cultural – win-win –, parecem descrever, também, o acontecido na educação superior, mais do que planos de governo, no primeiro governo Lula. Pois, com o intuito de agradar a todos, todos ganharam alguma coisa.

²⁵ Rodrigues (2007) apresenta uma análise aprofundada dos documentos da Confederação Nacional da Indústria e do Fórum Nacional da Livre Iniciativa em Educação sobre a reforma universitária concluindo que há convergência geral entre os interesses dos dois grupos apesar da forma conflituosa em que se manifestam.

²⁶ Inclusive, entidades de estudantes propõem uma retirada do Projeto de Lei 7200/06 por não responder às expectativas e estão organizando uma Campanha nacional pela Retirada dessa Reforma Universitária (PL 7200/06 (<http://www.retiradado-pl7200.net/retirada>). Em junho de 2007, o Projeto de Lei passou para a Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS

ANDES-SN. *A contra-reforma da educação superior: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo Lula da Silva*. Brasília, 2004.

ANDIFES. *Anteprojeto de lei da reforma da educação superior*. Proposta de emendas da ANDIFES. Disponível em www.mec.gov.br/reforma, acesso em 2005

BARREYRO, Gladys B. Do Provão ao SINAES. O processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. *Avaliação*. Campinas. v. 9 n.2. p.37-49, jun. 2004.

BARREYRO, Gladys B & ROTHEN, José C. "SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação & Sociedade*, v.27, especial, 2006.

CAMPANHA NACIONAL PELA RETIRADA DESSA REFORMA UNIVERSITÁRIA. Disponível em: <<http://www.retiradadopl7200.net/retirada>>, acesso em 2007.

CARVALHO, Cristina H. A (2006) O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27 (96), especial, p. 979-1000, 2006

CARVALHO, Cristina H. A; LOPREATO, Francisco.L.C. Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o PROUNI no Governo Lula. *Impulso*, Piracicaba, SP, v.16 (40), p. 93-104, 2005.

CATANI, Afrânio M., HEY, Ana P.e GILIOLI, Renato S.P. *PROUNI: democratização do acesso ao ensino superior?* Educar. Curitiba, PR. v. 28, p. 125-140, 2006.

FÓRUM DA LIVRE INICIATIVA EM EDUCAÇÃO. *Por um plano estratégico para a educação brasileira* <disponível em: http://www.forumdeeducacao.org.br/Documentos/Reforma_Universitaria/documento_forum1.doc; acesso em 23 jun. 2007>

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Reforma da educação superior*. Anteprojeto de lei (versão preliminar), Brasília, 2004a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Reforma da educação superior. O Brasil precisa desta reforma*. Folheto 2004b.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS "ANÍSIO TEIXEIRA" *Censo da Educação Superior 2004 - Resumo Técnico*, 2006 (disponível em <www.inep.gov.br, acesso em 30-01-2006>

PROGRAMA DE GOVERNO da coligação Lula presidente. <http://inepnet> (acesso em 15 feb. 2004).

POLIDORI, Marlis M., ARAÚJO, Claisy M. & BARREYRO, Gladys B. "Sinaes": perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. v. 14, n. 53, out.-dez. p. 425-436, 2006.

RODRIGUES, José. Frações burguesas em disputa educação superior no governo Lula. *Revista Brasileira de Educação*. R.J, v.12 (34), p. 120-136, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006. Precária trajetória e incerto futuro. *Educação & Sociedade*. Campinas, SP, v. 27 (96), p. 1021-1056, 2006.

SILVA JR. João R. *Pragmatismo e populismo na educação superior nos governos FHC e Lula*. São Paulo: Xamã, 2005.

SILVA JR. João R; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei da educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? *Revista Brasileira de Educação*, RJ, v.29, p. 5-27, 2005.

Legislação

BRASIL. *Decreto Federal nº 5773* de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação seqüenciais no sistema federal de ensino. (DOU. N.º 88, 10/5/2006)

BRASIL, *Lei No. 11.096*, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. D.O.U. de 14/01/2005

BRASIL, *Portaria MEC nº 410*, de 12 de fevereiro de 2004, instituiu, o Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior.

BRASIL. *Lei 10861/04*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES e dá outras providências. (DOU nº 72 15/04/2004)

BRASIL. *Lei nº.9.394/96*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, 23 de dezembro 1996.

Artigos de jornais

Arantes, Paulo. *O melhor produto do Brasil é a gestão da pobreza, diz filósofo*. Folha de S. Paulo, A16, 24 de junho de 2007

Reforma universitária opção federais e privadas. Folha de S.Paulo, 14 de fevereiro de 2005.

Amaral, Marina. Entrevista a Gilberto Gil. *Ninguém segura este país*. Caros amigos, ano X, nº 109. abril, 2006.