

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ANA MARIA GONÇALVES DE SOUSA

**FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTUDANTIL DO ENSINO SUPERIOR:  
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS DO BRASIL E DE PORTUGAL**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Goiânia - Goiás  
2008  
ANA MARIA GONÇALVES DE SOUSA

**FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTUDANTIL DO ENSINO SUPERIOR:  
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS DO BRASIL E DE PORTUGAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

**Área de concentração:** Estado e Políticas Educacionais

**Orientador:** Professor Doutor João Ferreira de Oliveira (UFG)

**Co-Orientador:** Professor Doutor Belmiro Gil Cabrito (Universidade de Lisboa)

Goiânia – Goiás  
2008  
ANA MARIA GONCALVES DE SOUSA

**FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTUDANTIL DO ENSINO SUPERIOR:  
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS DO BRASIL E DE PORTUGAL**

Tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, para a obtenção do grau de Doutora em Educação, aprovada em 22 de agosto de 2008, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

-----  
Professor Doutor João Ferreira de Oliveira  
Universidade Federal de Goiás – UFG / Faculdade de Educação - FE  
*Presidente da Banca*

-----  
Professor Doutor Nelson Cardoso Amaral  
Universidade Federal de Goiás – UFG / Faculdade de Educação - FE

-----  
Professora Doutora Maria Margarida Machado  
Universidade Federal de Goiás – UFG / Faculdade de Educação - FE

-----  
Professora Doutora Iria Brzezinski  
Universidade Católica de Goiás – UCG

-----  
Professora Doutora Mariluce Bittar  
Universidade Católica Dom Bosco - UCDB

*Aos estudantes universitários, bolseiros  
portugueses e bolsistas brasileiros, que, mesmo  
diante de recursos financeiros parcos,*

*perseveram por um caminho repleto de pedras,  
procurando pelo conhecimen*

## **AGRADECIMENTOS**

Esta tese tem uma história, aliás, como todos os trabalhos de investigação. Uma história que decorre das motivações que se explicitarão na Introdução, mas que só foi possível chegar a bom resultado graças a um conjunto de apoios, de colaboradores, de incentivos e de cumplicidades, decisivos para a concretização de um projeto como este.

Os primeiros agradecimentos vão, naturalmente, para o Professor Doutor João Ferreira de Oliveira e o Professor Doutor Belmiro Gil Cabrito, que assumiram a sempre complexa missão da orientação científica. Devo ao Professor Doutor João o estímulo e as facilidades prolongadas por uma atitude de abertura e interesse, apesar de todos os afazeres que suas responsabilidades profissionais lhe trouxeram. Ao Professor Doutor Belmiro, que me forneceu indicações bibliográficas preciosas, que me ajudaram a encontrar um rumo para diversos problemas de investigação, expresso o público testemunho de um enorme apreço pelas suas qualidades humanas e profissionais, e de uma profunda admiração pela sua postura de professor intelectual, na expressão de Giroux, de pesquisador e de cidadão do mundo.

A Professora Doutora Iria Brzezinski, admirável pesquisadora, meu reconhecido apreço e agradecimento pelo apoio e incentivo, e que, numa atitude de enorme amizade, de solidariedade e de confiança, pôs a minha disposição a sua extensa rede de contatos interpessoais ao referendar-me ao Reitor da Universidade de Lisboa, Professor Doutor António Nóvoa, para desenvolvimento do meu Estágio de doutoramento na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

Reitero o agradecimento público à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão do Ministério da Educação do Brasil, que em parte suportou financeiramente este projeto de investigação com oferta de bolsa do Programa de Doutorado no Brasil com Estágio no Exterior (PDEE) que me possibilitou a realização de Estágio de Doutorado Intercalar em Portugal, na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (FPCE) da Universidade de Lisboa no período compreendido de janeiro a abril de 2007.

A esses apoios tenho de acrescentar Institucional da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, que me acolheu por quatro meses, desafiando-me a desenvolver um audacioso e extenso estudo sobre o financiamento estudantil universitário em Portugal. O estudo que desenvolvi durante o período que lá permaneci, se significou alguma sobrecarga de trabalho, representou, antes de tudo, uma possibilidade de

pesquisar em uma Instituição que luta por concretizar, com resultados que, paulatinamente, se têm vindo a afirmar com qualidade e rigor nos planos científico e pedagógico. Nas pessoas Magnífico Reitor, Professor Doutor António Nóvoa, e na pessoa do co-orientador que me acolheu, Professor Doutor Belmiro Gil Cabrito, o meu público reconhecimento por essa prova de confiança.

Tenho de agradecer a especial oportunidade de participar em dois Grupos de Estudo, constituídos por pesquisadores mestres e doutores, que se debruçaram sobre relevantes estudos da Educação. Um da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, sob a coordenação do Professor Doutor João de Oliveira e do Professor Doutor Nelson Cardoso Amaral, em 2006/2. O outro, na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, coordenado pelo Professor Doutor Rui Canário e com a colaboração do Professor Doutor Belmiro Gil Cabrito, em 2007/1. Estes dois grupos de estudo me beneficiaram com momentos únicos de debates de uma enorme riqueza no plano das perspectivas teóricas, conjugada com uma sempre presente preocupação genuína em compreender e transformar as realidades dos nossos sistemas educacionais.

Aos responsáveis pelos órgãos e repartições, luso e brasileiras, mencionadas ao longo dos Capítulos e, sobretudo, aos funcionários que me apoiaram em buscas muitas vezes difíceis de realizar, deixo público reconhecimento pelo serviço prestado e competência.

Sinceros agradecimentos são também devidos a minha irmã Aparecida, sempre disponível, a quem devo preciosas sugestões críticas e informações sobre fontes, para além de uma revisão geral do texto, com uma meticulosidade que temo não ter sido capaz de respeitar integralmente. Por último, a minha irmã Valcemia e aos meus sobrinhos Diogo e Leandro, não apenas para resolver os entraves informáticos que a uma leiga nessas artes sempre se deparam, mas por estarem sempre disponíveis.

Obrigada a todos os que colaboraram para a realização desta tese. São muitos os amigos, parceiros de trabalho, estudantes, professores e gente do Brasil e de Portugal.

Todos esses apoios e cumplicidades foram decisivos, mas não teriam sido suficientes para a realização deste trabalho se eu não tivesse recebido o mais importante: o apoio dos amigos e, sobretudo, da minha família, em especial meu esposo Ademir, que foi capaz de suportar uma presença quase sempre ausente, com palavras e gestos de permanente estímulo e confiança. A minha reconhecida gratidão e admiração, com a pública promessa de uma outra disponibilidade no futuro para esse projeto de vida em comum.

***Oração aos moços***

*A regra da igualdade não consiste em senão em  
quinhoar desigualdade aos desiguais, na  
medida em que se desigualem. Nessa  
desigualdade social, proporcionada à  
desigualdade natural, é que se acha a  
verdadeira lei da igualdade. Tratar com  
desigualdade os iguais, ou os desiguais com  
igualdade, seria desigualdade flagrante, e não,  
igualdade real.*

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	10
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	13
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	15
<b>LISTA DE UNIDADE DE MEDIDA E SINAIS CONVENCIONAIS</b> .....	18
<b>RESUMO</b> .....	19
<b>ABSTRACT</b> .....	20
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	21
<b>Tema, problematização e definições orientadoras do estudo</b> .....	21
<b>Fundamentos e elementos para uma análise do financiamento público</b>	
<b>estudantil Brasil e Portugal</b> .....	28
<b>Abordagem qualitativa e estrutura do trabalho</b> .....	40
<b>CAPÍTULO 1 – A EDUCAÇÃO SUPERIOR A PARTIR DA DÉCADA DE</b>	
<b>1990</b> .....	45
<b>1.1 Financiamento estudantil: modelos em perspectiva</b> .....	45
<b>1.2 As novas formas de regulação da educação</b> .....	55
<b>1.3 Reforma educacional: sentidos e possibilidades de mudanças</b> .....	59
<b>1.4 Público e privado</b> .....	61
<b>1.5 Justiça e igualdade</b> .....	66
<b>CAPÍTULO 2 – FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL</b> .....	70
<b>2.1 Políticas públicas da educação superior a partir de 1990</b> .....	70
2.1.1 Das prescrições internacionais às regulações legais brasileiras:	
expansão da educação superior .....	74
<b>2.2 O financiamento estudantil no Brasil</b> .....	82
2.2.1 Programas de financiamento ao estudante da educação superior no	
Brasil .....	87
2.2.1.1 <i>O Crédito Educativo</i> .....	
2.2.1.2 <i>O Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior</i> . . .	91
2.2.2 Programa Universidades para Todos .....	113
<b>CAPÍTULO 3 – FINANCIAMENTO ESTUDANTIL EM PORTUGAL</b> .....	124
<b>3.1 Ensino superior em Portugal</b> .....	124
<b>3.2 Financiamento da educação superior em Portugal</b> .....	137
3.2.1 A propina como condicionante no sistema de financiamento da	
educação superior portuguesa .....	137
<b>3.3 O financiamento de bolsas de estudo aos estudantes universitários em</b>	
<b>Portugal</b> .....	146

3.3.1 Expansão e diversificação da educação superior portuguesa .....	148
<b>3.4 A questão do financiamento da educação superior portuguesa .....</b>	<b>158</b>
3.4.1 O financiamento da educação superior: despesa pública em educação e ensino superior .....	159
3.4.2 A ação social na educação superior: para além do acesso ao ensino superior .....	162
3.4.2.1 <i>O financiamento da educação superior: distribuição da ação social escolar por tipo de apoio</i> .....	177
3.4.3 Bolsas de estudo à educação superior não-pública .....	185
3.4.4 Regulamento de bolsas de estudo por mérito para a educação superior pública .....	186
3.4.5 Trabalhadores-estudantes .....	187
<b>CAPÍTULO 4 – SIMILITUDES E DIFERENÇAS NO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA E PORTUGUESA .....</b>	<b>188</b>
<b>4.1 Programas e mecanismos de financiamento estudantil: as possibilidades contraditórias da “democratização de acesso” via bolsa estudantil .....</b>	<b>188</b>
<b>4.2 O Estado e os objetivos do financiamento estudantil: articulações e imbricações entre o público e o privado .....</b>	<b>204</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>220</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>227</b>

#### LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Matrículas em cursos de graduação presenciais da educação superior por categoria administrativa no Brasil (1990-2006) .....	72
Tabela 2 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2003) .....	76
Tabela 3 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2004) .....	77
Tabela 4 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2005) .....	78
Tabela 5 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2006) .....	79
Tabela 6 – Evolução do PIB em valor percentual e real gasto em educação no Brasil, em bilhões de reais corrente (1994-1999) .....	85
Tabela 7 – Gasto público brasileiro em educação em relação ao PIB por nível de ensino (2000-2004), em percentual .....	85
Tabela 8 – Gasto público brasileiro em educação em relação ao PIB por unidade administrativa (2000-2004), em percentual .....	85
Tabela 9 – Gasto público brasileiro por aluno, ano e nível de ensino em reais corrente (2000-2004) .....	88
Tabela 10 – Demonstrativo da despesa brasileira por função consolidada em	

		10
	milhões de reais corrente (2000-2006) . . . . .	90
Tabela 11 –	Demonstrativo da despesa por função educação da União em	
	milhões de reais corrente (2000-2006) . . . . .	91
Tabela 12 –	Orçamento da União: Ministério da Educação por grupo de	
	Unidades Orçamentárias em milhões de reais corrente (2004-2007)	92
Tabela 13 –	Orçamento da União: Ministério da Educação – Despesa por	
	subfunção, em milhões de reais corrente (2003-2007) . . . . .	93
Tabela 14 –	FIES: Quantidade de IES, oferta e demanda do FIES (1999-2006) .	100
Tabela 15 –	Repasse de recursos do FIES às mantenedoras (1999-2006) . . . . .	102
Tabela 16a –	FIES: Perfil da carteira ativa: fases dos contratos – quantidade e	
	saldo devedor (1999-2001) . . . . .	106
Tabela 16b –	FIES: Perfil da carteira ativa: fases dos contratos – quantidade e	
	saldo devedor (2002-2004) . . . . .	106
Tabela 16c –	FIES: Perfil da carteira ativa: fases dos contratos – quantidade e	
	saldo devedor (2005-2006) . . . . .	106
Tabela 17 –	FIES: Número total de beneficiários, meta atingida e inadimplência	
	(2000-2006) . . . . .	108
Tabela 18 –	FIES: IES e o financiamento estudantil (1999-2006) . . . . .	112
Tabela 19 –	Oferta de bolsas do ProUni (2005-2007) . . . . .	123
Tabela 20 –	Matrícula e taxa bruta de escolarização superior (faixa etária 20-24	
	anos) em Portugal . . . . .	148
Tabela 21 –	Vagas, candidatos e matriculados no ensino superior público em	
	Portugal . . . . .	149
Tabela 22 –	Alunos inscritos no ensino superior, segundo a natureza da entidade	
	instituidora, em Portugal (1990-2005) . . . . .	151
Tabela 23a –	Número de vagas, segundo a natureza da entidade instituidora, em	
	Portugal (1997/98-2005/06) . . . . .	153
Tabela 23b –	Número de vagas por tipo de ensino em Portugal (1997/98-	
	2005/06) . . . . .	154
Tabela 24 –	Número de universidades e institutos politécnicos em Portugal	
	(2006) . . . . .	154
Tabela 25 –	Distribuição de matriculados por subsistema em Portugal (1990-	
	2001) . . . . .	156
Tabela 26 –	Despesa total em educação, ensino superior e ação social escolar	
	em Portugal (1994-2001) em bilhões de Reais . . . . .	161
Tabela 27 –	Número de candidatos do ensino superior público por SAS em	
	Portugal (1998-2002) . . . . .	164
Tabela 28 –	Evolução da despesa em educação, ensino superior e ação social	
	escolar em Portugal – preços constantes, base 1990=100 . . . . .	165
Tabela 29 –	Número de bolsheiros no ensino superior público em Portugal	
	(1998-2002) . . . . .	166
Tabela 30 –	Despesas em Bolsa de Estudo no ensino superior público em	
	Portugal (1994-1999) em milhões de reais . . . . .	168

Tabela 31a –	Despesas médias por bolsheiro no ensino superior público em Portugal (1994-1999) em reais . . . . .	169
Tabela 31b –	Despesas médias por bolsheiro no ensino superior público em Portugal (2000-2001) em reais . . . . .	170
Tabela 32 –	Verbas do Orçamento do Estado (OE) ao SAS em Portugal (1998-2002) em milhões de reais . . . . .	171
Tabela 33 –	Financiamento em bolsas nos SAS em Portugal (1998-2002) em milhões de reais . . . . .	172
Tabela 34 –	Financiamento em bolsas por aluno nos SAS em Portugal (1998-2002) em reais . . . . .	173
Tabela 35a –	Valor de execução Orçamento do Estado (OE) de bolsas por fonte de financiamento em bolsa em Portugal (1998-2001) em milhões de reais . . . . .	174
Tabela 35b –	Valor de execução Orçamento do Estado (OE) de bolsas por fonte de financiamento em bolsa em Portugal (2002-2005) em milhões de reais . . . . .	175
Tabela 36 –	Bolsa média nos SAS em Portugal (1998-2002) em reais . . . . .	176

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Matrículas no ensino superior por dependência administrativa no Brasil (1990-2005) . . . . .	73
Gráfico 2 –	Número de instituições de educação superior no Brasil (2003) . . .	77
Gráfico 3 –	Número de instituições de educação superior no Brasil (2004) . . .	78
Gráfico 4 –	Número de instituições de educação superior no Brasil (2005) . . .	79
Gráfico 5 –	Número de instituições de educação superior no Brasil (2006) . . .	80
Gráfico 6 –	Evolução do PIB brasileiro em milhões de reais corrente (1993-2005) . . . . .	84
Gráfico 7 –	Taxa de matrícula em percentual da população em idade relevante (2002) . . . . .	86
Gráfico 8 –	Despesa do governo por estudante em IES em percentual do PIB <i>per capita</i> (2002) . . . . .	87
Gráfico 9 –	Dotação: outras despesas de custeio e de capital – OCC em milhares de reais corrente (2004-2006) . . . . .	94
Gráfico 10a –	Quantidade de IES, oferta e demanda do FIES . . . . .	100
Gráfico 10b –	Recursos para novos contratos em reais corrente . . . . .	101
Gráfico 11 –	Repasse de recursos do FIES às mantenedoras (1999-2006) . . . . .	103
Gráfico 12 –	Perfil da carteira ativa: fases dos contratos – quantidade . . . . .	107
Gráfico 13 –	Número total de beneficiários . . . . .	108
Gráfico 14 –	Matriculados e taxa bruta de escolarização superior (faixa etária 20-24 anos) em Portugal . . . . .	149
Gráfico 15 –	Vagas, candidatos e matriculados no ensino superior público em Portugal . . . . .	150
Gráfico 16 –	Alunos inscritos no ensino superior, segundo a natureza da entidade instituidora, em Portugal (1990-2005) . . . . .	152
Gráfico 17a –	Número de vagas segundo a natureza da entidade instituidora, em Portugal (1997/98-2005/06) . . . . .	153
Gráfico 17b –	Número de vagas por tipo de ensino em Portugal (1997/98-2005/06) . . . . .	154
Gráfico 18a –	Número de universidades em Portugal (2006) . . . . .	155
Gráfico 18b –	Número de institutos politécnicos em Portugal (2006) . . . . .	155
Gráfico 19 –	Distribuição de matriculados por subsistema em Portugal (1990-2002) . . . . .	157

Gráfico 20 –	Evolução no crescimento de alunos no ensino superior em Portugal (1990-2006) . . . . .	157
Gráfico 21 –	Evolução no número de alunos no ensino superior público em Portugal (1990-2006) . . . . .	158
Gráfico 22 –	Despesa pública em educação e em ensino superior em Portugal (1994-2001) em percentual do PIB . . . . .	161
Gráfico 23 –	Análise da taxa de utilização do financiamento do ensino superior face ao PIB em Portugal (2000-2005) . . . . .	165
Gráfico 24 –	Evolução da despesa em educação, ensino superior e ação social escolar em Portugal – preços constantes, base 1990=100 . . . . .	166
Gráfico 25 –	Número de bolseiros no ensino superior público em Portugal (1990-2001) . . . . .	167
Gráfico 26 –	Bolseiros relativamente à população escolar e relativamente aos candidatos em Portugal (1998-2002) . . . . .	168
Gráfico 27 –	Despesas em Bolsa de Estudo no ensino superior público em Portugal (1994-1999) em milhões de reais . . . . .	169
Gráfico 28 –	Despesas médias por bolseiro no ensino superior público em Portugal (1994-2001) em reais . . . . .	170
Gráfico 29 –	Verbas do Orçamento do Estado (OE) ao SAS em Portugal (1998-2002) em milhões de reais . . . . .	172
Gráfico 30 –	Financiamento em bolsas nos SAS em Portugal (1998-2002) em milhões de reais . . . . .	173
Gráfico 31 –	Financiamento em bolsas por aluno nos SAS em Portugal (1998-2002) em reais . . . . .	174
Gráfico 32 –	Valor de execução Orçamento do Estado (OE) de bolsas por fonte de financiamento em bolsa em Portugal (1998-2002) em milhões de reais . . . . .	175
Gráfico 33 –	Bolsa média nos SAS em Portugal (1998-2002) em reais . . . . .	176
Gráfico 34 –	Distribuição da despesa pública em ação social escolar no ensino público em Portugal (2000) . . . . .	178
Gráfico 35 –	Distribuição da despesa pública em ação social escolar no ensino privado em Portugal (2000) . . . . .	178

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADSE – Direção Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública  
 art. – artigo

arts. – artigos

ASE – Acção Social Estudantil

BE – Bolsa de Estudo

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

CDBs – Certificados de Depósito Bancário

CDD – Coeficiente de Desempenho Discente

CEF – Caixa Económica Federal

CFE – Conselho Federal de Educação

CMN – Conselho Monetário Nacional

CNAEP – Concurso Nacional de Acesso ao Ensino Público

Cnases – Conselho Nacional de Acção Social do Ensino Superior

CNE – Conselho Nacional de Educação

Cofins – Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social

CPSA – Comissão Permanente de Seleção e Acompanhamento

Creduc – Crédito Educativo

CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas

CSLL – Contribuição Social do Lucro Líquido

DEAES – Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior

DGES – Direção Geral do Ensino Superior

DSAS – Direção de Serviços de Acção Social

EFA – Conferência Mundial sobre a Educação para Todos

ENC – Exame Nacional de Cursos

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

ES – Ensino Superior

ESNP – Ensino Superior Não Público

Eurostat – Serviço de Estatística da União Europeia

FAS – Fundo de Apoio ao Estudante

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNUAP – Fundo das Nações Unidas para a População

GATT – Acordo Geral de Comércio e Serviço

Gráf. – Gráfico

hab. – habitante

habs. - habitantes

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES – Instituição de Ensino Superior

INE – Instituto Nacional de Estatística

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Nacional

IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Portugal

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MSU – Movimento dos Sem Universidade

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OE – Orçamento do Estado

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PCP – Partido Comunista Português

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integridade Social

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPN – Plano Plurianual

ProUni – Programa Universidade para Todos

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

Qte. - Quantidade

SAS – Serviços de Acção Social

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SESu – Secretaria de Educação Superior

SiedSup – Sistema Integrado de Informações da Educação Superior

SIFES – Sistema do Financiamento Estudantil

Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SMN – Salário Mínimo Nacional

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UE – União Européia

Unesco – Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura

Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – United States Agency for International Development

Vlr. – Valor

## **LISTA DE UNIDADES DE MEDIDA E SINAIS CONVENCIONAIS**

Cr\$ – Cruzeiro

CR\$ – Cruzeiro Real

€ – Euro

km – quilômetro

km<sup>2</sup> – quilômetro quadrado

N. – Número

n. – número

R\$ – Real

% – Percentagem

n.d. – Dado não disponível

§ - Parágrafo

## RESUMO

SOUSA, Ana Maria Gonçalves de Sousa. **Financiamento público estudantil do ensino superior: uma análise comparativa dos casos do Brasil e de Portugal.** 2008. 254f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

Esta pesquisa tem como tema o financiamento público estudantil do ensino superior no Brasil e em Portugal. A investigação insere-se na linha de pesquisa Estado e Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás. A pesquisa analisa as opções de financiamento público da educação superior para estudantes economicamente carentes no Brasil e em Portugal a partir da década de 1990. São examinados os programas de financiamento público estudantil português, Bolsa Estudantil, e os brasileiros, Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni). Busca-se identificar, caracterizar e comparar estes programas, de modo a avaliar a contribuição destes para a democratização do acesso ao ensino superior em ambos os países. Realiza-se uma análise comparativa com base na revisão bibliográfica e documental nos dois países. A análise comparada sustenta-se nas investigações realizadas por Nóvoa (1998), Pereyra (1990), Popkewitz (1997, 2000), Koifman (2004), dentre outros. Priorizam-se os estudos sobre a abordagem qualitativa e quantitativa com ênfase nas investigações realizadas por Thiollent (1984), Lüdke e André (1986), Bogdan e Biklen (1994). As reflexões sobre reforma, igualdade, justiça, regulação, público e privado tem por base os estudos de Afonso (2003), Barroso (2003, 2006), Bobbio (2004, 2007), Sacristán e Gómez (1998), Popkewitz (1997, 2000), Montoro (1980), Carnoy (2002), Severino (2005) e outros. A revisão bibliográfica conta com as produções sobre financiamento no ensino superior presentes nas obras de Cabrito (2002), Conceição et al. (1998) e Seixas (2003) e, ainda, o exame de documentos produzidos pelos organismos multinacionais e dispositivos oficiais e legais referentes ao ordenamento específico do financiamento público estudantil no Brasil e em Portugal. A análise comparativa dos programas de financiamento estudantil luso e brasileiro permitiu identificar similitudes e diferenças, considerando as especificidades de cada país. A pesquisa evidencia o incremento, por parte do Estado, do financiamento de instituições privadas mediante programas de bolsas estudantis, tendo como justificativa a democratização do acesso. Essas alterações no financiamento estudantil, nas últimas décadas, decorrem das transformações econômicas, sociais e políticas, destacando-se a reforma do Estado de inspiração neoliberal. Conclui-se que as políticas de financiamento público estudantil no Brasil e em Portugal ainda não alcançaram o objetivo de possibilitar acesso universal dos estudantes economicamente carentes ao ensino superior.

**Palavras-chave:** Educação superior; Financiamento público estudantil; Democratização do acesso.

## ABSTRACT

SOUSA, Ana Maria Gonçalves de Sousa. **Financiamento público estudantil do ensino superior: uma análise comparativa dos casos do Brasil e de Portugal.** 2008. 254f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

This research has as its theme the student public funding in higher education in Brazil and in Portugal and it is inserted in the State and Educational Policies field in the Post-Graduation Education Program at Goiás Federal University (UFG). This research analyses the systems of public education financing in higher education for low income Brazilian and Portuguese students. It studies the public financing programs in both countries: the Portuguese scholarship, Bolsa Estudantil, and two Brazilian programs: Higher Education Student Loan Fund (FIES) and University for All Program (ProUni). It tries to identify, characterize and compare these programs to evaluate their contribution to the access to higher education democratization process in these countries. It performs a comparative analysis based on bibliographical and documental reviews and it is based on the research done by Nóvoa (1998), Pereyra (1990), Popkewitz (1997, 2000), Koifman (2004) and others. It prioritizes the studies about qualitative and quantitative practices made by Thiollent (1984), Lüdke e André (1986), Bogdan e Biklen (1994). The reflections on reform, equality, justice, regulation, public and private are based on studies made by Afonso (2003), Barroso (2003, 2006), Bobbio (2004, 2007), Sacristán e Gómez (1998), Popkewitz (1997, 2000), Montoro (1980), Carnoy (2002), Severino (2005) and other thinkers. The bibliographical review on higher education finance has the support of Cabrito (2002), Conceição et al. (1998) e Seixas's (2003) works and it also presents the reviews of the documents and laws about student loan public financing produced by international institutions and by Brazil's and Portugal's governments. The comparative analysis of the student loan programs in these countries allowed the identification of similarities and differences, considering the particularities of each country. The research shows the increasing public participation in the financing of private higher education institutions through scholarship programs justified by a democratization of access process. This alteration, in the last decades, occurred due to economical, social and political reforms, especially the neoliberal state policy reform. It concludes that the student loan public financing policies in Brazil and in Portugal have not achieved yet the goal of allowing low income students universal access to higher education.

**Key words:** Higher education; Student public funding; Democratization of access.

## INTRODUÇÃO

*No meio do caminho*

*No meio do caminho tinha uma pedra  
tinha uma pedra no meio do caminho*

*tinha uma pedra  
 no meio do caminho tinha uma pedra.  
 Nunca me esquecerei desse acontecimento  
 na vida de minhas retinas tão fatigadas.  
 Nunca me esquecerei que no meio do caminho  
 tinha uma pedra  
 tinha uma pedra no meio do caminho  
 no meio do caminho  
 tinha uma pedra.*

Carlos Drummond de Andrade

### **Tema, problematização e definições orientadoras do estudo**

Um dos maiores poetas da língua portuguesa, Carlos Drummond de Andrade, escreveu esta linha imortal: *“No meio do caminho tinha uma pedra [...]”*.

Muitas são as interpretações possíveis do que é a pedra e do que é o caminho. É possível identificar, no caso desta Tese, o “caminho” como o acesso à educação superior e a “pedra” como, em uma alteração semântica, os obstáculos e os empecilhos que estão presentes na rota que leva à formação superior. Uma das maiores “pedras” é a questão financeira. Como financiar o acesso ao ensino superior?

Existe uma forte tendência de que o ensino superior assuma um papel prioritário no desenvolvimento da economia de um povo e do mundo. Tal tendência se justifica por várias razões: o recurso cognitivo precede os recursos materiais como fator de desenvolvimento em sentido amplo; o crescimento da economia pela pesquisa e inovação e pelo progresso tecnológico exige mentes qualificadas; e a da formação contínua parece ser cada vez mais necessária. Tal situação gera uma pressão social e uma demanda de estudantes para ingressar no ensino superior, que depara com uma crise de financiamento.

Numa análise preliminar dos sistemas vigentes de financiamento da educação superior, destacam-se três modalidades, três maneiras distintas de lidar com a pedra do meio do caminho: um sistema de financiamento público, exemplificado no Brasil pelas universidades, faculdades e centros universitários federais, estaduais ou municipais; outro privado, em que se destacam as Instituições de Ensino Superior (IES) mercantis; e, um terceiro, um sistema misto com a mixagem do financiamento público e privado representado pelas bolsas de ensino, destinadas ao estudante universitário. Governos ou instituições contribuem financiando, total ou parcialmente, as mensalidades dos estudantes

que são, em tese, selecionados para receber o financiamento com base no nível do poder aquisitivo.

Com efeito, a educação superior depende de altos níveis de investimento e este oscila de acordo com a política social e financeira dos governos, que, mesmo cientes de que a educação superior, em longo prazo, trará retornos financeiros ao indivíduo e à comunidade não mantêm políticas permanentes, limitando a quantidade de vagas, o que dificulta o acesso à educação.

Justificando economicamente o valor do investimento público na educação superior, gestores públicos e economistas têm aplicado uma estimativa da taxa de retorno, do lucro, para julgar o nível de eficácia de tal investimento, em diferentes níveis educacionais. De acordo com o documento *Peril and promise: higher education in developing countries* (WORLD BANK, 2000), há um método convencional de estimar a “rentabilidade” que envolve a comparação da média de rendimentos de pessoas de diferentes níveis educacionais, e qualifica esse rendimento como retorno ou lucro privado. Esse método se desdobra em um cálculo que considera a relação entre o lucro líquido e os custos diretos dos diferentes níveis educacionais levando sempre em conta os efeitos da inflação sobre as somas gastas ou recebidas, ou seja, tem em conta as mudanças de valor do dinheiro no tempo. Assim, as taxas de retorno ou lucros são privadas e se baseiam na diferença entre proventos recebidos e custo da educação para o estudante e a família.

Um segundo método econômico de aferir este nível de eficácia é avaliar o retorno social. Também se ampara nos proventos recebidos, porém estes são computados de forma diferente: não se considera o que o trabalhador leva para casa, mas o que é retido ou pago ao governo como tributo. O retorno social reflete o fato de que os tributos pagos por pessoas beneficiam a sociedade e, também, de que esta arca com parte dos custos educacionais. No cálculo do lucro social, é necessário subtrair esse custo do total de tributos pagos. A diferença é o lucro social.

O documento *Peril and promise: higher education in developing countries* (WORLD BANK, 2000) propôs uma nova visão de financiamento do ensino superior na qual se enfatiza não apenas o custo inicial, mas também se contempla, acima de tudo, os retornos sociais e privados advindos de um número maior de indivíduos com formação superior. O documento supracitado enuncia a impossibilidade de desenvolvimento auto-sustentável em qualquer nação que não tenha uma parcela significativa de indivíduos com formação superior, pois pessoas assim formadas atuam como empreendedores, líderes,

modelos e são, por vezes, o referencial e a imagem de sucesso pelo qual a maioria das pessoas anseia.

Assim, deve-se considerar que o elevado investimento exigido na educação superior não retorna à sociedade apenas pelos tributos mais altos pagos pelo futuro profissional mas, também, é preciso, acima de tudo, atentar para a espiral progressiva de benefícios sociais que se expande sobre toda a sociedade. É necessário, entretanto, mensurar o quão vastos são estes benefícios sociais.

O sistema de distribuição de bolsas ou cheques educacionais, denominado *voucher system*, tem objetivos educacionais e sociais. Visa a combater a pobreza, a iniquidade social via ensino superior, habilitando economicamente estudantes de baixo poder aquisitivo. O governo e a sociedade esperam o retorno desse investimento. Este retorno, *rate of return*, pode ser privado e/ou público. É privado quando o estudante, ao concluir o seu curso, tem condições de perceber uma quantia muitas vezes superior à que receberia sem a formação, havendo, assim, melhoria de condições de vida não apenas do estudante como de sua família. Há também um retorno público. Este se faz visível por meio de tributos mais elevados pagos pelos ex-bolsistas e que serão destinados à educação, saúde, lazer, esportes e outros (WORLD BANK, 2000).

Estes tributos permitem o custeio das atividades públicas, feito por meio da transferência de parcela dos recursos dos indivíduos e das empresas para o governo, completando o circuito financeiro entre sociedade e Estado. Dessa maneira, o Estado, de certo modo, é o executor das medidas financeiro-fiscais e receptáculo dos anseios e das aspirações da sociedade, fio condutor do desenvolvimento social (PISCITELLI *et al.*, 2002). Para o Banco Mundial, o uso de recursos públicos para financiar bolsas de estudo para estudantes economicamente carentes é válido e é, também, uma função tradicional atribuída ao dinheiro público (WORLD BANK, 2000). Em países com vários sistemas de educação superior, a Bolsa de Estudo é de interesse público, uma vez que diminui o obstáculo financeiro do custo da educação, custo este que é um obstáculo, uma pedra que veda o acesso à universidade a muitos alunos.

No Brasil e em Portugal, nos últimos anos, o financiamento público estudantil assumiu maior importância política, financeira e social. A tendência mundial de investimentos maiores na educação superior fez-se presente no Brasil com a implementação, em 1999, do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES) e, mais recentemente, 2004, do Programa Universidade para Todos (ProUni),

ambos instituídos por Medida Provisória (Medida Provisória n. 1.827/99 e Lei n. 10.260/01, Medida Provisória n. 213/04 e Lei n. 11.096/05, respectivamente)<sup>1</sup>.

Em Portugal, a instituição das bolsas de estudo é considerada um dos instrumentos de ação social, que objetiva o aumento da qualificação e a promoção da igualdade de acesso e frequência ao ensino superior. A instituição de bolsas de estudo ocorreu mediante o programa único Bolsa de Estudo (BE/PT), previsto pelas Leis n. 113/97, Lei n. 37/2003 e, principalmente, pelos Despachos n. 10.324-D/97, 13.766-A/98, 20.768/99, 7.424/02 e 24.386/2003. Esse programa objetiva o aumento da qualificação e a promoção da igualdade de acesso e frequência ao ensino superior. O Estado concede apoios diretos e indiretos com o intuito de garantir que nenhum estudante seja excluído do ensino superior por incapacidade financeira.

Nessa exposição inicial, convém salientar que não são muitos os estudos específicos sobre o tema do financiamento público estudantil do ensino superior. Entende-se, pois, que há uma real necessidade deste estudo, centrado, sobretudo, nos atuais programas de financiamento que têm um efeito direto sobre a condição de “ser estudante”, de ser classificado como “economicamente carente”, em que pesem todas as implicações políticas, econômicas e sociais inerentes a esse tipo de programas. Vislumbram-se como efeitos positivos desta investigação contribuir para instigar discussões sobre o tema, ao mesmo tempo em que também pode oferecer mais subsídios para outras pesquisas na área.

O financiamento público estudantil é em geral alvo das controvérsias políticas e sociais. Tal financiamento é necessário? Quem deve ser beneficiado? Como mensurar resultados, como, o deferimento e o indeferimento dos candidatos inscritos; o nível de satisfação dos beneficiários com o apoio direto e indireto; a responsabilização das IES que participam dos programas de financiamento são algumas questões que pairam sobre o assunto. Com este trabalho, pois, ambiciona-se, mediante uma análise comparativa, oferecer subsídios para essas e outras questões.

Portugal e Brasil são nações com alguns pontos em comum e muitos pontos distintos. Pode-se pois, aquilatar a necessidade de um estudo sobre essa temática, para melhor evidenciar e compreender a situação atual do financiamento público estudantil do ensino superior luso e brasileiro. Com efeito, durante toda a investigação, o propósito claramente definido foi de contribuir para um aprofundamento das reflexões sobre o

---

<sup>1</sup> No Brasil, todavia, o financiamento de bolsa para a realização de curso de nível superior teve seu primeiro grande impulso com a criação e implementação do Crédito Educativo (Creduc) em 1975.

financiamento público estudantil como processo de democratização do acesso à educação superior, considerando-se as especificidades lusitanas e brasileiras.

A questão central deste estudo é pois verificar se os programas e fundos vigentes de financiamento público estudantil luso e brasileiro contribuem efetivamente para promover a democratização do acesso ao ensino superior de forma equitativa. Intenta-se verificar também se são necessárias reformas ou extinção destes programas ou, ainda, se novos e distintos programas devem ser criados.

Não se pretende esgotar a discussão, tampouco oferecer respostas definitivas ao questionamento feito, mas apenas evidenciar sua atualidade e urgência, demonstradas, por um lado, pela parca literatura dedicada especificamente ao financiamento público estudantil; por outro, pela efervescência das políticas e reformas educacionais globais e nacionais que ocorreram nas últimas décadas do século XX e início do século XXI.

Diante desse quadro, definiu-se como objetivo da presente pesquisa identificar, caracterizar e comparar os programas de financiamento público estudantil do ensino superior luso e brasileiro, a partir da década de 1990, de modo a avaliar a contribuição destes para a democratização do acesso ao ensino superior em ambos os países.

De modo específico, teve-se o intuito de:

- a)** identificar e caracterizar os processos de implementação do financiamento público estudantil no Brasil e em Portugal;
- b)** comparar os sistemas de financiamento público estudantil universitário implementados nesses países, sobretudo, os seguintes programas FIES e ProUni (Brasil) e BE (Portugal);
- c)** identificar e compreender o nível de entrelaçamento do setor público com o setor privado, no tocante ao financiamento público estudantil;
- d)** analisar o financiamento público estudantil como mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior e como política de financiamento desse nível de ensino.

Em razão disso, esta investigação fundamenta-se nos seguintes pressupostos:

1. os sistemas de financiamento público estudantil, tanto em Portugal como no Brasil, têm permitido uma elevação do nível de acesso ao ensino superior, de modo a ampliar o percentual de atendimento nesse nível de ensino;
2. desde a década de 1990, tanto no Brasil como em Portugal, existe uma forte tendência de estabelecer parcerias entre as esferas públicas e privadas, no que se refere ao financiamento público estudantil;

3. os recursos financeiros distribuídos aos bolsistas ou *bolseiros* promovem o acesso ao ensino superior e, em boa medida, possibilitam condições de o estudante permanecer no curso e concluí-lo;

4. as políticas luso e brasileiras de financiamento público estudantil para o ensino superior repercutem nas formas vigentes de externalização do conhecimento acerca de financiamento público estudantil.

É possível encontrar trabalhos de investigação que têm interrogado, de diversos ângulos e em vários períodos temporais, o financiamento do ensino superior e os processos de financiamento das instituições, o que, sem dúvida, contribui para o conhecimento das realidades luso e brasileira. O mesmo, contudo, não acontece quando se debruça, especificamente, sobre a investigação do financiamento concedido aos estudantes para o ensino superior.

Nessas perspectivas estão os trabalhos de portugueses, como Alberto Amaral (2004), Belmiro Gil Cabrito (2002, 2004), Luísa Cerdeira (2004), Pedro Conceição (1998), Jorge Calero (1998, 2004), Ana Maria Seixas (2003). No que concerne à investigação da realidade brasileira, destacam-se os trabalhos de Nelson Amaral (1998, 2003), Eunice Durham (1993, 2004), Francisco de Oliveira (1998, 2000, 2001), dentre outros. As repercussões desses estudos e relatórios nesta investigação são, obviamente, muito distintas: identificação expressa com a matriz teórica adotada, utilização como fonte de estudo e fonte de leitura reflexiva. Refletir sobre as políticas educativas como histórias de estratégias plurais de atores, eles próprios plurais, é certamente um desafio. De acordo com Silva (2002, p. 7),

[...] ‘políticas’ refere-se ao conjunto de atos, de medidas e direcionamentos abrangentes e internacionais, estabelecidos no campo econômico e estendidos à educação pública [...] dirigidas aos Estados [...] e assumidas pelos governos locais [...]. ‘Estratégias’ refere-se às prescrições dirigidas para as modalidades de ensino ou para questões específicas [...], a fim de sanar anormalidades de parte do sistema educacional.

Neste trabalho, políticas de educação são entendidas como uma construção que envolve diferentes atores e não simplesmente como resultado de um trabalho de ajustamento mecânico ou de adequação automática das estruturas e dos meios da educação ao crescimento demográfico ou alterações econômico-produtivas. As políticas de educação, sobretudo nas sociedades democráticas contemporâneas, são estabelecidas por meios marcados pela heterogeneidade e pela complexidade, estando sujeitas às demandas sociais e às negociações políticas, nem sempre compatíveis e muitas vezes contraditórias, que obrigam a definir prioridades, a excluir caminhos e a ultrapassar compromissos. Assim

sendo criam-se, muitas vezes, políticas de educação que têm a estabilidade e a durabilidade de um mandato político.

As políticas educacionais constituem um campo de estudo privilegiado que possibilita ultrapassar muitas divisões artificiais presentes entre disciplinas e campos científicos. Fronteiras disciplinares conduzem à recusa de todas as formas de monismo ou absolutismo metodológico, como assinala Pierre Bourdieu (2004, p. 91). Segundo Bourdieu e Wacquant (1992, p. 26) “[...] todo acto de pesquisa é simultaneamente empírico (pelo modo como enfrenta o mundo dos fenómenos observáveis) e teórico (pelo modo como envolve necessariamente hipóteses relativas à estrutura subjacente das relações que a observação tenta agarrar)”<sup>2</sup>. Bonnewitz (2003, p. 35-40), citando Bourdieu, entende que a organização e a prática da coleta e a construção dos dados estão tão intimamente imbricados na construção teórica do objeto de estudo que não podem ser reduzidas a meras esferas técnicas. Bourdieu e Wacquant (1992, p. 27) designam esta conduta de investigação de “reflexividade”.

Neste trabalho, a opção metodológica situa-se numa perspectiva da investigação qualitativa, considerada mais adequada para um percurso de pesquisa que se posiciona na abordagem de análise comparativa teórico-bibliográfico-documental. Pode-se afirmar que se opta, no processo de investigação e de exposição, por um conjunto plural de instrumentos simples, compatíveis com os recursos disponíveis, o *corpus* teórico-conceitual e empírico necessário à construção do objeto de estudo.

Nesta investigação usa-se a abordagem da educação comparada, que pode abarcar o objeto de estudo tanto de forma local como global. Este duplo movimento, segundo Nóvoa (1994, p. 105), é marcado “[...] por uma presença crescente das questões educativas na criação de identidades locais, definidas não tanto numa perspectiva geográfica, mas no sentido de uma pertença a certas comunidades discursivas” e por “[...] uma reorganização dos espaços educativos, através de regulações económicas e políticas que atravessam as fronteiras dos diferentes países”. Ainda segundo Nóvoa (1994, p. 105), tal movimento conduz a que o conceito de comparação adquira novas conotações, “[...] deslocando-se da referencia tradicional inter-países para dimensões simultaneamente intra e extra-nacionais, isto é, centradas nas comunidades de referencia dos atores locais e nos processos de regulação ao nível internacional”.

Koifman (2004, p. 114) sublinha que

---

<sup>2</sup> Tradução de Eduardo Jorge Esperança, Universidade de Évora, disponível em: <<http://evunix.uevora.pt/~eje;reponses.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

A comparação toma maior relevo hoje justamente no modelo teórico da globalização ou mundialização, no qual os países periféricos são tratados de forma homogeneizada pelos órgãos de financiamento internacional, fazendo com que pareçam todos semelhantes, mesmo que, na verdade, suas diferenças e especificidades sejam mantidas.

Nesse sentido, neste trabalho, a utilização da metodologia de educação comparada justifica-se pela necessidade de melhor explicação e compreensão do objeto de estudo, o financiamento público estudantil no ensino superior no Brasil e em Portugal. Por intermédio dessa metodologia, busca-se explicitar a construção social e histórica do campo de estudo e suas relações com os espaços de saber e de poder circundantes e, paralelamente, compreender tanto as fragilidades quanto as potencialidades do objeto delimitado nesta investigação.

Mediante a comparação, puderam-se captar questões que se destacam tanto no caso brasileiro quanto no caso português e que apenas podem ser devidamente dimensionados quando contrapostas. As particularidades de cada caso chamam a atenção e a ter destaque em uma análise comparativa. Entende-se, todavia, que é necessário investigar e expor cada caso (Brasil e Portugal) em suas singularidades para, em seguida, tratar de suas semelhanças e diferenças.

### **Fundamentos e elementos para uma análise do financiamento público estudantil Brasil e Portugal**

Considerar o mundo como uma *sociedade global* passou a ser um desafio do século XXI. Ianni (1994, 1997, p. 147) sublinha que “[...] o pensamento científico, em suas produções mais notáveis, elaborado primordialmente com base na reflexão sobre a sociedade nacional, não é suficiente para apreender a constituição e os movimentos da sociedade global”. Para o autor, em meio à globalização “[...] as relações, os processos e as estruturas econômicas, políticas, demográficas, geográficas, históricas culturais e sociais, que se desenvolvem em escala mundial, adquirem preeminência em escala nacional”.

Assim, a política de financiamento público estudantil existente em vários países poderá apresentar características comuns bem como de algumas singularidades. Conhecer melhor as políticas de financiamento público estudantil em um movimento que ultrapassa

as barreiras geográficas do nacional faz-se necessário para compreender os modos de regulação presentes nos programas de financiamento público estudantil. Ademais, apreender o financiamento público estudantil em sua dimensão nacional e internacional, permite perceber a existência de processos de regulação com efeitos de *contaminação*, *hibridismo* e de *mosaico* (BARROSO, 2006). Com efeito, o esforço de investir em educação encontra-se entrelaçado com a expansão da “economia-mundo” capitalista (GIDDENS, 1996) e, como a globalização é mais do que uma mera expansão deste tipo de sistema econômico, importa repensar os projetos de desenvolvimento que se encontram postos no centro da modernidade nos casos luso e brasileiro. Desse modo, quando se discute desenvolvimento, deve-se assegurar que o “[...] desenvolvimento diz respeito a transformar sociedades, melhorar a vida dos pobres, permitir que todos tenham uma chance de sucesso e acesso à saúde e à educação” (STIGLITZ, 2002, p. 303). Nesse sentido, a educação é compreendida como um dos fatores propiciadores do desenvolvimento e o financiamento público estudantil como uma possibilidade de promoção do acesso ao ensino superior.

No Brasil e em Portugal o financiamento público estudantil envolve possibilidades diferentes no que se refere às formas e ao espaço e à duração do tempo. São duas totalidades bastante articuladas, cada uma a seu modo, mas reciprocamente referidas, sendo que a tendência do financiamento público estudantil transnacional inclina-se a subsumir formal ou realmente à nacional, ou seja, há formas distintas que são influenciadas por práticas recomendadas por órgãos internacionais e/ou modificações locais, quando se adota uma visão estrangeira adaptada à realidade local. Por meio da comparação efetuada neste estudo, puderam-se verificar questões que se destacam tanto no caso brasileiro como no caso português que apenas poderão ser devidamente dimensionadas quando contrapostas. As particularidades de cada caso recebem a maior atenção e destaque com a análise comparada.

Na comparação dos programas brasileiro e português de financiamento público estudantil do ensino superior observou-se que os cenários de desenvolvimento são desiguais em alguns aspectos, semelhantes em outros e, às vezes, contraditórios. É justamente no nível de desenvolvimento desses países que se expressam diversidades, localismos, singularidades, particularidades ou identidades nas políticas educativas e programas de financiamento público estudantil.

Para compreender e explicar o financiamento público estudantil do ensino superior como componente das políticas educacionais considerando suas singularidades e

particularidades utilizou-se da análise comparativa. Segundo Lourenço Filho (1963, p. 32), os relatórios de Célestin Hippeau e F. Buisson são os “[...] primeiros estudos de educação comparada que o mundo conheceu”. Já Bastos (2002; 2003) afirma que Hippeau e Buisson não são os primeiros a trabalhar esta prática. O estudo da história comparada da educação teve início nos séculos XVI e XVII quando a queda de Constantinopla influenciou fortemente o Renascimento intelectual dos países europeus. A formação de centros de estudo na Itália Inglaterra e Portugal estimulou a movimentação de alunos e professores com subseqüentes textos comparativos. Esse gênero literário histórico-comparativo, contudo aparece, primeiramente, em cartas, autobiografias e relatórios. Apenas no início do século XIX (1817), o estudo comparado da educação é feito formalmente por Marc-Antoine Julien, que apresenta um modelo teórico de estudo, permitindo, mediante comparação entre sistemas educacionais, a aquisição de conhecimento sobre estes. Neste momento histórico, a Revolução Industrial e o final das guerras napoleônicas estimulavam a industrialização e a formação de mão-de-obra mais qualificada e, como parte das ciências da educação, nasce a educação comparada já que diferentes países implantavam modelos diversos de sistemas educacionais. Entretanto, só após 1945, este tipo de estudo atingiu expressividade como ciência, com uma ampliação dessa prática de estudos e de obras temáticas (TEODORO, 2001b, p. 90, 2001a; BASTOS, 2002, p. 68-69).

O crescimento expressivo do interesse pela educação comparada é resultado de um conjunto de fatores, que Nóvoa sistematiza assim:

- d'abord, l'existence de problématiques éducatives communes aux divers pays, suscitées, en grande mesure, par l'émergence d'un système mondial au niveau économique, mas aussi au niveau de l'éducation et de la culture; - ensuite, la crise de l'État-nation et la consolidation de nouveaux espaces d'identité culturelle, sur le plan local et sur les plan des différents régions du monde (par exemple, l'Union Européenne), ce qui oblige à repenser les lieux traditionnels de prise de décision em manière éducative; - finalement, l'internalisation du monde universitaire et de la recherche scientifique, qui rend dérisoires les efforts de construction d'une réflexion éducationnelle renfermée à l'intérieur des frontières d'un pays (NÓVOA, 1998, p. 54)<sup>3</sup>.

Nóvoa (1998, p. 62-64) ressalta ainda que o campo de pesquisa e de ação dos diferentes comparatistas concentra-se, como uma guia de leitura, em quatro aspectos: a) na

<sup>3</sup> - primeiro, a existência de problemáticas educativas comuns aos diversos países, suscitadas, em grande medida, pela emergência de um sistema mundial ao nível econômico, mas também ao nível da educação e da cultura; - em seguida, a crise do Estado-nação e a consolidação de novos espaços de identidade cultural, sob o plano local e sob o plano das diferentes regiões do mundo (por exemplo, a União Européia), o que obriga a repensar os lugares tradicionais de tomada de decisão em matéria educativa; - finalmente, a internacionalização do mundo universitário e da investigação científica, que torna infrutíferos os esforços de construção de uma reflexão educacional fechada no interior das fronteiras de um país. (NÓVOA, 1998, p. 54). (Tradução da pesquisadora)

*ideologia do progresso*, em que os sistemas educativos se encontram associados a um melhor desenvolvimento socioeconômico; b) no *conceito de ciência*, segundo o qual a educação comparada apresenta uma abordagem científica própria e cuja tarefa consiste em “predizer” e “prescrever”; c) no *conceito de Estado-Nação* pelo qual se pauta a educação comparada, ao estudar as diferenças e similitudes entre dois ou mais países; d) na *definição do método comparativo*, que ainda se encontra reduzido a uma dimensão técnica e instrumental.

Neste começo do século XXI e desde o final do anterior, procurou-se na educação comparada conciliar a história e a comparação, bem como incorporar análises da modernização social em grande escala e dos processos de relações transculturais que estão presentes nas formas populares de ações sociais, políticas e culturais no interior dos sistemas de educação.

Pereyra (1990) sublinha que a comparação não é um problema de técnica, mas antes de teoria. Estando no cerne da educação comparada o propósito do conhecimento de realidades educativas, como aspectos de realidades sociais mais amplas, a explicação do conceito de realidade social assume carácter operativo importante na construção teórica deste campo. Antes de tudo, a comparação é uma indagação histórica da realidade (Idem). Segundo Teodoro, “[...] Num plano prático, a comparação implica sempre a realização de um adequado esforço de contextualização, no tempo e no espaço, de análise pormenorizada das circunstâncias que rodeiam um procedimento educacional concreto” (TEODORO, 2001b, p. 97).

Koifman (2004, p. 114), apoiando-se em Marginson e Mollis, reforça que

[...] realizar um trabalho de educação comparada sempre envolve tanto diferenças quanto semelhanças. Diferenças e semelhanças são oposições filosóficas, mas não necessariamente antagónicas ou mutuamente exclusivas, nem na teoria nem na prática. Sistemas educacionais mostram diversidade em um aspecto e semelhanças em outro; a relação entre ambos pode ser mais complementar que antagónica.

Nessa direção, para compreender as mudanças, quer sejam elas “naturais”, quer sejam impostas, no caso do financiamento público estudantil do ensino superior luso e brasileiro, deve-se tentar compreender as origens, a evolução e as implicações das práticas económicas e políticas, combinando-se análises tanto no nível micro quanto no macro. Em outros termos, é necessário vincular questões regionais e locais a acontecimentos nacionais e internacionais.

Após essa abordagem acerca da importância da comparação, mencionam-se algumas características nas quais Koifman (2004, p. 116-117), citando Molis, fundamenta a comparação educativa:

- a) a comparação é uma ação de pensar relacionado – aplicada aos dados e fatos concretos, adquire relevância social se o objetivo do estudo é considerado em relação com parâmetros que dão sentido ou identidade;
- b) toda comparação pressupõe uma concepção *a priori* da desigualdade ou da diferença – mesmo que seja intuitivamente não se espera encontrar igualdade total entre o que se compara;
- c) qualquer comparação deve contar com critérios, sejam quantitativos ou qualitativos, ou ambos ao mesmo tempo – é necessário conhecer e explicar os termos ou critérios da comparação;
- d) depois de garantir a existência dos sujeitos da comparação, a finalidade passa a ser a de descobrir as semelhanças, as diferenças e as relações que se estabeleçam;
- e) a comparação pode até aplicar-se às pequenas variações ou modificações de uma mesma estrutura (social, política, econômica, cultural ou educativa) – as variáveis espaço e tempo costumam ser aplicadas na comparação. Em função dos objetivos e do contexto, pode determinar a importância de uma determinada qualidade da estrutura que se destaca;
- f) a comparação supõe uma afinidade ou proximidade geográfica ou histórica – deve-se insistir aqui na importância das variáveis espaço e tempo na comparação. Por isto se pode falar de uma afinidade histórica, que no campo da educação comparada conduz ao campo da História da Educação Comparada;
- g) em toda pesquisa de educação comparada é fundamental o conhecimento da realidade social e cultural – hoje é inaceitável uma análise comparada em que não intervenha a explicitação da realidade sociocultural, que funciona como condicionante e que seja condicionada pelo objeto comparado;
- h) a comparação tende à unificação ou à busca da homogeneização – uma das finalidades da educação comparada está em aliar, agrupar ou englobar as diferenças.

De acordo com Koifman (2004, p. 118), que cita Marginson e Mollis,

Comparar só é possível com a mesma base de critérios, que inclui a identificação das unidades de análise, os métodos quantitativos e/ou qualitativos usados para fazer a comparação e o marco teórico, que faz a conexão. [...]. Nem as semelhanças nem as diferenças podem ser absolutas. Se as semelhanças fossem absolutas e o mundo fosse homogêneo, não haveria variação e, logo, nada para comparar. Se as diferenças fossem absolutas, não haveria base comum que permitisse comparar. Nesse sentido, cada termo, semelhança e diferença, provêm as condições de possibilidade do outro.

Para este estudo, em particular, foi necessário discutir a metodologia comparativa proveniente da Sociologia Histórica e da Educação Comparada, em sua perspectiva crítica, como uma estratégia pertinente de pesquisa e de divulgação sobre a realidade das experiências educacionais no Brasil e em Portugal acerca do financiamento público estudantil<sup>4</sup>. Um estudo necessita de bases teóricas e metodológicas para guiar e

<sup>4</sup> Como base teórico-metodológica do presente trabalho, algumas análises sobre o emprego da comparação contribuíram para indagações sobre o uso dessa perspectiva comparada, tais como: “Histoire & comparaison - (Essais sur l’éducation)” – António Nóvoa (1998); “La Comparación en las Ciencias Sociales” – Giovanni

promover a investigação. Análises comparativas podem ser realizadas com enfoques, visões, perspectivas diferentes que são apoiadas e defendidas por autores formadores do discurso na Educação Comparada.

Em *La Carte de L'Éducation Comparée*, Nóvoa (1998, p. 68-84) identifica na educação comparada, sete perspectivas, quais sejam: 1) perspectiva historicista (na qual se inclui Halls, Hans, Ulich e Kandel); 2) perspectiva positivista (em que se situa Epstein, Noah, Eckstein e Bereday); 3) perspectiva da modernização (na qual se inclui Neave, Husén, Heyneman, Psacharopoulos, Coombs e Hopper); 4) perspectiva da resolução de problemas (em que se inclui Holmes e King); 5) perspectiva crítica (em que se inclui autores como Apple, Carnoy, Ginsburg, Altbach, Kelly e Lê Thank Khôi); 6) perspectiva do sistema mundial (na qual se situa Meyer, Ramirez e Boli); 7) perspectiva sócio-histórica (na qual se inclui Pereyra, Schriewer, Popkewitz e Ringer). Destas sete perspectivas da análise comparativa, as três últimas foram fundamentais para este estudo: perspectiva crítica, perspectiva do sistema mundial e perspectiva sócio-histórica.

Da perspectiva crítica, retém-se, do ponto de vista teórico, a recusa do funcionalismo estrutural e utilizam-se as teorias do conflito, incluindo as teorias de emancipação e democratização. No plano metodológico, recusa-se a utilização excessiva de métodos quantitativos e a adoção de um conjunto de metodologias qualitativas (NÓVOA, 1998, p.76-77).

Da perspectiva que decorrem da análise do sistema mundial, *world system*, sublinha-se o caráter transnacional do desenvolvimento do sistema de educação de massa como um projeto de Estado-Nação. Além de constituírem uma preciosa base teórica para interrogar as causas dos chamados *vouchers*, essas perspectivas permitem uma abordagem das políticas educativas num contexto que ultrapassa as fronteiras do Estado-Nação, possibilitando um constante vaivém entre o macro (estudos, perspectivas, recomendações das instituições internacionais) e o micro (estudos dos programas brasileiro e português), entre o processo de globalização e de localização (NÓVOA, 1998, p.77-79).

Por último, da perspectiva sócio-histórica, *mondes-systemes*, retém-se na procura de uma nova epistemologia do conhecimento, na qual os fenômenos educativos e as práticas discursivas que lhe dão sentido são vistos como um saber particular,

---

Sartori e Leonardo Morlino (1982); “Los Usos de la Comparación en las Ciencias Sociales y en Educación - Pereyra (1990); Ramirez (1987); Hans (1980); Schriewer (1992, 1997); Popkewitz (1998); Educação comparada: conceito, evolução, métodos – Bonitatibus (1989); Educação comparada – Kandel (1947), Educação comparada – Lourenço Filho (2004).

historicamente formado, que legitima os modos de agir, de sentir e de ver o mundo (NÓVOA, 1998, p.79-81).

Salienta-se que a busca de uma identidade, de um protótipo ideal, de uma matriz que sirva de padrão à elaboração de um modelo paradigmático do que seja o uso da análise comparativa na educação é um aspecto usual em obras do gênero. O emprego da comparação se mostra instrumento fecundo no resgate das heterogeneidades e singularidades dos aspectos gerais formadores de processos educativos luso e brasileiros.

Internacionalmente, é a partir da década de 1980 que a comparação, relacionada à Sociologia Histórica, foi apontada como um dos instrumentos promissores na construção de conhecimento crítico acerca da realidade educacional. Sob esta ótica, defende Pereyra (1990, p. 51):

A la historia le cabe a construcción de la realidad como un proceso activo que se organiza socialmente. [...] Este proceso de indagación y de construcción histórica nada tiene que ver con la pura reconstrucción de una genealogía racional de ideas a través del tiempo o con los caducos moldes de la historia interna que termina por separar la ciencia de su contexto social descorporeizandola.<sup>5</sup>

Como se pode perceber, Pereyra (Idem) apresenta uma crítica aos comparatistas focado exclusivamente no positivismo instrumental, ou, ainda, à linha comparativa de base estatística. Para o autor, esses estudos apresentam semelhanças significativas, ao mesmo tempo em que evidenciam comparações superficiais sobre as realidades da educação descontextualizadas no tempo e no espaço histórico-cultural.

Estes comparatistas, contudo, destacam vários princípios que devem ser considerados na elaboração do estudo comparado em uma perspectiva sócio-histórica, crítica e mediante análise do sistema mundial (NÓVOA, 1998). No caso do presente estudo, sobre o financiamento público estudantil luso e brasileiro, pretende-se, especialmente, enfatizar a necessidade de se diferenciar comparação implícita da explícita, delimitando criteriosamente os eixos ou elementos dessa comparação. Assim, a comparação deixaria de pautar-se pela descrição e justaposição de dados, para empregar uma metodologia comparada com os critérios de sua comparação explicitados e contextualizados.

Por outro lado, Cardoso (1991, p. 42) sustenta que é necessário conhecer bem aquilo que se pretende comparar, como evidencia esta citação: “[...] antes de buscar que es

---

<sup>5</sup> À história cabe a construção da realidade como um processo ativo que se organiza socialmente. [...] Este processo de indagação e de construção histórica nada tem a ver com a pura reconstrução de uma genealogia racional das idéias através do tempo ou com os antigos moldes da história interna que termina por separar a ciência de seu contexto social descorporeizando-a. (Tradução da pesquisadora).

lo que tiene determinada formación social de común o distinto con otras, hay que estar atento a su individualidad, a sus características”<sup>6</sup>. De acordo com Silveira (2003, p. 3), deve-se sempre levar em consideração três indagações<sup>7</sup> (o que, por quê e como) que trespasam um estudo comparativo. Segundo o autor isso “[...] possibilitaria construir uma história e uma educação comparada sobre as realidades educativas de modo a refletir sobre a riqueza das ‘múltiplas identidades’”.

Neste estudo, foi importante pensar que o processo de políticas de financiamento público estudantil não se forma apenas na busca de semelhanças, mas também na procura da diversidade. Assim, mediante o reconhecimento da alteridade e da diversidade adotou-se o entendimento de que a educação é um processo que envolve múltiplas práticas educativas. Nesse caminho, o conhecimento sobre as políticas educativas acerca do financiamento público estudantil perpassa repensar as diferenças culturais e reconstruí-las.

Em virtude das características da presente investigação, foram destacados os seguintes aspectos:

- a) abrangência dos campos teórico e prático do objeto desta pesquisa;
- b) articulação da análise comparada com os métodos quantitativos e qualitativos, a fim de mensurar e verificar a implementação e os resultados do financiamento público estudantil;
- c) utilização da análise comparativa;
- d) levantamento e análise bibliográfica e documental;
- e) ênfase no processo de desenvolvimento da investigação durante o trabalho de campo;
- f) observação ao longo do estágio doutorado *sandwich* em Portugal e do convívio com bolsistas no Brasil.

Na expectativa de conhecer bem o que se pretende comparar a *análise documental* tem sido uma das técnicas qualitativas mais usada na Educação, uma vez que permite identificar informações reais nos documentos, com base em questões relevantes. Por serem fontes estáveis, os documentos podem ser consultados várias vezes e por diversos motivos, pois perduram ao longo do tempo. Deles podem ser retiradas informações que fundamentam ou completam as afirmações e declarações coletadas em

---

<sup>6</sup> “[...] antes de buscar o que há em uma determinada formação social em comum ou distinto de outras, tem-se de estar atenta a sua individualidade, as suas características”. (Tradução da pesquisadora).

<sup>7</sup> As questões são: *o que comparar ou que aspecto comparar*, explicitando-se os critérios da comparação; *por quê comparar*, expondo-se a teoria e o tipo de estratégia comparativa que fundamenta a pesquisa; e *como comparar*, discutindo-se a delimitação espaço-temporal.

outras fontes. Além disso, possibilitam uma melhor contextualização do problema pesquisado. Ao fazer uso de documentos, entretanto, todo zelo é pouco. Deve-se considerar que eles não representam objetos de experiência, admitindo-se, pois, em sua utilização, um elevado grau de subjetividade. Embora seja possível intervenção da subjetividade do pesquisador, é certo, porém, que não se pode ignorar o quão relevante é a análise documental, levando-se em conta as suas peculiaridades.

De acordo com Lüdke e André (1986, p.38), que citam Phillips, “[...] quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano [...]” são considerados documentos, ou seja, qualquer base de conhecimento, fixada materialmente e disposta de maneira que possa ser utilizada para consulta, estudo e prova é considerado *documento*. A análise documental foi uma das estratégias de investigação deste trabalho. Recorreu-se ainda a diversas técnicas de coleta de dados e de análise qualitativa, e, obviamente, à observação. A análise documental incluiu fontes primárias e secundárias muito diversas. Em Portugal, fundamentalmente, as existentes nas bibliotecas de serviços do Ministério da Ciência e Tecnologia do Ensino Superior Português, do Observatório da Ciência e do Ensino Superior (OCES). No Brasil, as que integram o acervo da biblioteca de serviços do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Como foi dito, a *observação* foi outra técnica de investigação utilizada. No Brasil, o contato favorecido pela vida profissional da investigadora em convívio cotidiano com bolsistas, situação que se permite um lugar privilegiado de observação e de acesso às fontes, inclui, todavia, evidentes riscos pois, há de evitar muita proximidade bem como um excesso de distância em relação ao objeto de estudo. Foi por ter consciência dos riscos da realização de um trabalho que utiliza da observação, quando da permanência da investigadora em Portugal, na tentativa de romper com o “excesso de distância” que esta pesquisadora manteve, propositadamente, um relativo distanciamento dos bolsistas.

Neste complexo campo teórico-metodológico, procurou-se seguir a recomendação de Bogdan e Biklen (1994), segundo os quais, o discurso das fontes deve ser colocado em dúvida e o primeiro cuidado do pesquisador o de não se deixar encantar pela aparente evidência do sentido que nele se manifestava.

É importante registrar que neste estudo, os documentos oficiais foram de relevante significado na análise da legislação educacional, especialmente os referentes ao ordenamento específico do financiamento da educação, tais como, as leis, os decretos, as resoluções, portarias, os estatutos, relatórios e balanços emitidos, no Brasil, pelo

Ministério da Educação e/ou pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (MEC/INEP) e, em Portugal, os emitidos pelo Ministério Ciência e Tecnologia e do Ensino Superior (MCTES) e pelo Fundo de Acção Social (FAS), dentre outros.

Todos os dados coligidos nesta pesquisa foram, sempre que possível, apresentados de formas distintas: tabela, gráfico, e análise comparativa acrescida de comentários oriundos de observação, somados a leituras temáticas.

O olhar sobre esses documentos fixou-se em uma idéia de base: verificar a presença reguladora e de mudanças do financiamento público estudantil no ensino superior brasileiro e português. Analisou-se também as relações de filiação, de preferência e de afinidade que esses documentos estabelecem com a regulação legal e institucional, com a organização e com a estrutura dos programas.

Numa primeira fase, o estudo apoiou-se em um trabalho de identificação dos programas brasileiros e portugueses de financiamento público estudantil. A legislação foi alvo de um processo de coleta e tratamento orientado a uma mensuração exaustiva das alterações que ocorreram no espaço temporal elegido para esta investigação em cada programa e ao estabelecimento dos elementos caracterizadores desses programas. Tal trabalho gerou uma base de dados legais.

Na segunda fase, buscou-se revisitar a literatura e os autores do financiamento público estudantil. Ficou evidente a relativa escassez de estudos pertinentes a este assunto, em especial, na literatura brasileira, já que, na portuguesa, há uma tímida produção sobre o assunto. Trata-se de uma quase ausência que obsta a apreciação das profundas mudanças e que, igualmente, compromete a consideração das estratégias aplicadas aos programas de financiamento público estudantil. Objetivando maiores informações, pesquisou-se na literatura espanhola, inglesa, americana e outras e concomitante fez-se a coleta de relatórios oficiais desses países.

É necessário também enunciar as várias limitações de caráter estatístico, cambial e a metodológica decorrentes do nível de produção científica sobre financiamento público estudantil. Dados fartos existem apenas nos relatórios oficiais da produção na área da Economia, especialmente, Economia da Educação.

Dados referentes a valores financeiros, investimentos e dotações orçamentárias, número de instituições e de estudantes beneficiados por este ou aquele programa são informações em estado bruto, que devem ser organizadas e analisadas de forma a permitir ilações e conclusões cientificamente válidas. Nesta parte do trabalho, a ciência da

estatística ultrapassa, assim, em muito seu valor matemático e adquire expressividade social e política, servindo como referencial justificador de opções e projetos governamentais. Os dados estatísticos apresentados em relatórios oficiais, no entanto, nem sempre permitem uma interpretação mais profunda e, quase em sua maioria, trazem valores aglutinados, de tal modo que, quando se enseja um nível de detalhamento não é possível tê-lo.

Em face da opção pelo recorte temporal – a partir de 1990 –, deparou-se, no Brasil, com a utilização de quatro sistemas monetários (Cruzeiro, Cruzado Novo, URV e Real) e, em Portugal, com dois sistemas (Escudo Português e Euro). A conversão cambial para a moeda atual brasileira, o Real, demandou grande esforço de pesquisa para obter o valor convertido em conformidade com os indexadores de cada período e de cada país.

Nesse contexto, a conversão cambial das moedas portuguesas para as moedas brasileiras sustentou-se nos dados obtidos no Brasil e em Portugal, respectivamente, Banco Central do Brasil (BRASIL, BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2007) e Banco de Portugal (PORTUGAL, BANCO CENTRAL DE PORTUGAL, 2007). Os valores foram convertidos de contos para escudos (um conto corresponde a mil escudos) e posteriormente convertidos de escudos para reais, utilizando-se uma tabela de taxa de câmbio. Como os valores dos dados financeiros portugueses se referiam ao ano, utilizou-se a cotação do último dia útil do ano com a qual se faria a conversão, critério adotado no Brasil, quando da conversão para Imposto de Renda (BRASIL, RECEITA FEDERAL, 2006)<sup>8</sup>.

Numa investigação que, no tempo e no espaço, teve diferentes tipos de pedras no caminho, uma delas se destacou: a língua portuguesa. Brasil e Portugal usam diferentes termos para identificar realidades que, por vezes, são similares. Assim, dois termos mereceram ser destacados nesse estudo, em razão das semelhanças e diferenças: ensino superior/educação superior e bolsista/bolseiro.

A distinção entre *ensino superior* e *educação superior* no Brasil não é muito clara e precisa. A expressão *educação superior* foi adotada pela Lei n. 9.394/1996. Talvez por costume, o termo *ensino superior*, utilizada na Lei n. 5.540/1968, ainda é utilizado nas mais recentes publicações de obras da área educacional. Nesse sentido, a preferência nesta pesquisa pelo uso do termo *educação superior* leva em conta a legislação brasileira

---

<sup>8</sup> De acordo com o Ato Declaratório Cosit n. 1, de 03 de janeiro de 2007, a Coordenadoria – Geral de Tributação divulga taxas de câmbio, disponíveis no Sistema de Informação Banco Central do Brasil (Sisbacen) para fins de elaboração de balanço e para a apuração do imposto de renda das pessoas jurídicas em geral.

vigente, em dissonância com a legislação portuguesa, cuja nomenclatura utilizada é *ensino superior*.

Julga-se importante explicitar, aqui, o conceito de *ensino superior*, expressão que designa realidades diversas, cujos fatores determinantes e caracterizadores encontram a sua origem nas especificidades histórica, econômica e cultural de cada contexto social, refletindo a natureza social do processo de construção e consolidação dos sistemas educativos. Assim, por *ensino superior*:

a) pode entender-se um sistema de educação pós-secundário unitário – apenas uma fileira, a universitária, como se verifica na Suécia, no Reino Unido ou na Espanha – ou um sistema binário – caracterizado pela existência de duas fileiras, a universitária e a não universitária, como acontece na Alemanha, França ou Portugal, sendo o segmento não-universitário designado, por vezes, por ensino politécnico;

b) pode referir-se sistemas que proporcionam ofertas educativas de diferente duração e que concedam diplomas diversificados;

c) identificam-se sistemas onde a diferenciação por subsistema se está a construir, como em França, com a criação dos Institutos Universitários Tecnológicos; ou se extinguiu, como no Reino Unido, com a recente transformação dos institutos politécnicos em universidades;

d) referem-se sistemas cujo financiamento é predominantemente de origem pública, como na generalidade dos países europeus; ou de origem privada, como em alguns países asiáticos e americanos. (CABRITO, 2002, p. 59).

Diante de realidades que se caracterizam pela diversidade, recorre-se a Cabrito (2002, p. 59), que, ao apoiar-se na proposta da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), designa como

Ensino Superior toda a formação inicial pós-secundária, independentemente da natureza jurídica do estabelecimento, da duração das ofertas formativas, da natureza mais vocacional ou mais humanista da formação, dos diplomas que proporciona ou da origem dos recursos financeiros que garantem o seu funcionamento.

Outra expressão presente na nomenclatura lusa e que difere da brasileira é *bolseiro*. No que diz respeito ao crédito estudantil do ensino superior os dispositivos legais de Portugal utilizam este termo para referir-se ao estudante que preenche os requisitos e critérios legais e a quem é atribuída a Bolsa de Estudo, conforme se verifica na Lei n. 113/97, na Lei n. 37/2003 e, principalmente, nos Despachos n. 10.324-D/97, 13.766-A/98; 20.768/99, 7.424/02 e 24.386/2003.

Por sua vez, os dispositivos legais referentes ao crédito estudantil do ensino superior brasileiro utilizam o termo *bolsista*, que compreende o estudante que preenche os requisitos e critérios legais e a quem é atribuída a Bolsa de Estudo, conforme o Programa Universidade Para Todos (ProUni), Medida Provisória n. 213/04 e Lei n. 11.096/05. Por outro lado, caso esse crédito seja obtido na modalidade financiamento, na maioria das

vezes por meio do sistema bancário, o termo adotado é *devedor*, conforme se pode verificar nas legislações do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), Medida Provisória n. 827/99 e Lei n. 10.260/01.

Independente da nomenclatura utilizada no espaço luso e brasileiro, um dos objetivos desse tipo de crédito é o de possibilitar ao estudante economicamente carente um auxílio pecuniário. Para efeito desta investigação, o usuário desse crédito, quer seja na modalidade Bolsa de Estudo, quer seja na de financiamento e/ou empréstimo, será tratado como *beneficiário* que, conforme Ferreira (2004, p. 285), é o “[...] que recebe ou usufrui um benefício ou vantagem; beneficiado, favorecido”.

### **Abordagem qualitativa e estrutura do trabalho**

Analisar criticamente a educação é um desafio por implicar conhecimentos históricos e comparativos e envolver análises sociais, econômicas e políticas. Neste estudo do financiamento público estudantil do ensino superior luso e brasileiro, procurou-se focar as dimensões de causa, efeito, tempo, espaço, qualidade e quantidade do referido financiamento.

Desenvolveu-se, portanto, no primeiro momento, uma pesquisa de caráter quantitativo para subsidiar a análise dos dados, objetivando apreender a situação atual do financiamento público estudantil no ensino superior em Portugal e no Brasil em sua inteireza e multidimensionalidade. Em um segundo momento, o exame dos dados obtidos acerca dos programas de financiamento foram feitas por meio do processo interpretativo, mediante a análise comparativa. Com esse procedimento, intentou-se ultrapassar a formalidade documental, para chegar aos problemas do âmbito das políticas educacionais do Governo, de modo a favorecer a avaliação do referido financiamento, no tocante à identificação dos resultados de sua implementação nos dois países.

Assim, o conjunto de conhecimentos que norteou esta pesquisa articulou os aspectos quantitativos e qualitativos. A pesquisa quantitativa vem deixando de ser pura expressão numérica, que se associa a uma perspectiva positivista da ciência. Atualmente, tem preenchido a necessidade de utilizar dados quantitativos como suporte para as análises qualitativas. Ressalta-se, no entanto, que, ao realizar uma pesquisa que se utiliza da análise de dados quantitativos, deve-se levar em consideração o contexto histórico, a

fundamentação teórica e outros referenciais que embasam a análise. Esses referenciais, por sua vez, permitem desenvolver o problema da investigação. A pesquisa assume, dessa forma, uma dimensão qualitativa, tornando-se uma unidade racional-subjetiva.

Para Thiollent (1984, p. 46),

[...] qualquer fato social e educativo possui aspectos que podemos descrever em termos quantitativos (tamanho da população, repartição por categorias, frequência ou intensidade dos acontecimentos observados, etc.) e em termos qualitativos (significação, compreensão, 'rotulagem', etc.).

Há, contudo, algumas ressalvas, no que tange às distorções existentes em ambas as orientações: a quantitativa e a qualitativa. Por exemplo: ao realizar qualquer pesquisa quantitativa – cujo extremismo esteja em considerar que tudo que não pode ser medido não existe, é apenas especulação desprovida de caráter científico para o qual a observação adotada é a passiva – deve-se estar ciente das dificuldades inerentes à obtenção de dados fidedignos. Torres (1998, p. 146) afirma que

O 'problema estatístico' é hoje amplamente reconhecido no campo educativo: as estatísticas disponíveis não são confiáveis e têm presumivelmente uma importante margem de erro. Por outro lado, a pesquisa educativa chegou a um ponto crítico: não é possível, a partir dos resultados disponíveis tirar conclusões de maneira definitiva sobre nenhum dos temas. E mais: temos à nossa disposição resultados de pesquisa praticamente para todos os gostos, para provar ou para refutar quase todas as teses.

Na pesquisa qualitativa, por sua vez, tende-se, exageradamente, a considerar qualquer busca quantitativa como reducionismo positivista ou conservadorista. Suas distorções estariam vinculadas ao excessivo desvio positivista, ocasionando a não especificidade e até a superficialidade do tema estudado. Como exemplos de distorções qualitativas, que são mais sutis, podem ser citados o excesso de subjetividade do pesquisador, a polissemia dos vocábulos, as generalizações nas conclusivas indevidamente fundamentadas.

A análise bibliográfica constituiu referência para as opções conceituais e metodológicas desta pesquisa. Procedeu-se um estudo sobre financiamento, investimento, retorno individual e retorno social, equidade, cooperação/parcerias e suas implicações no financiamento público estudantil.

Para tanto, elegeram-se obras de estudiosos que produziram reflexões, sobretudo acerca de justiça e igualdade, de regulação, de reforma e de dicotomia público e privado, aspectos inerentes à pesquisa. Foi dada prioridade às obras de Afonso (2003), Barroso (2003, 2006), Bobbio (2004, 2007), Sacristán e Gómez (1998), Sacristán (2000), Popkewitz (1997, 2000), Carnoy (2002), Montoro (1980), Severino (2005) e Saviani

(2005). Foi fundamental também a análise das produções de estudiosos que versam sobre economia da educação e sobre o financiamento do ensino superior, sobretudo de Cabrito (2002), Conceição et al. (1998), Seixas (2003) e documentos produzidos pelos organismos multinacionais, como Unesco, OCDE, BM, FMI e outros.

No âmbito metodológico, privilegiou-se os estudos sobre a abordagem qualitativa e quantitativa com ênfase nas investigações realizadas por Thiollent (1984), Lüdke e André (1986), Chizzotti (1991), Bogdan e Biklen (1994), André (1998), Alves-Massoti e Gewansnajder (1998), Laville e Dione (1999). Na análise comparada, estudiosos como Nóvoa (1995, 1998), Pereyra (1990), Koifmain (2004), Schriewer (2001), Popkewitz (1997, 2000) e outros.

Para a elaboração deste trabalho, buscou-se cotejar os dados colhidos com a análise teórico-conceitual no intuito de comparar informações e experiências, a fim de que as conclusões não se perdessem em valoração e opinião, mas sim, a resultados realmente mais substantivos. Com tal procedimento, pôde-se perceber que a adoção do enfoque comparativo foi de relevância para o alcance dos objetivos definidos para uma investigação, em que se descrevem e se analisam realidades múltiplas.

Neste trabalho, procurou-se também, em especial, identificar até que ponto os programas de financiamento público estudantil no ensino superior, adotados no Brasil e em Portugal, apresentam disposições em matéria de democratização de acesso. Assinalou-se, então, as mudanças que ocorreram, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, no que se pode designar emergência do discurso político acerca da prioridade educativa. Nesse momento, a democratização do ensino não era finalidade primeira das políticas educativas, mas sim, a adequação desses sistemas às necessidades e pressões para os países elevarem o nível de formação e de qualificação dos recursos humanos em face da modernização e do desenvolvimento da economia local diante de um mercado global.

Este texto foi redigido em parcelas, reescrito, revisto, alterado, aumentado e subtraído ao longo de quatro anos. Exibe, vivamente, todas as pedras do caminho e as influências positivas da Banca Examinadora. Este trabalho reflete, também, as transformações intelectuais pelas quais a pesquisadora passou e continua a passar. O plano de redação que se adotou, decorrente da própria problemática e dos objetivos e questões formuladas, foi construído mediante um vaivém constante entre a coleta, a análise dos dados, o debate e a apresentação escrita, no ensejo de construir um processo de descoberta e de diálogo. Na sua forma final, o estudo abrange esta introdução, quatro capítulos, considerações finais e referências, para além das listas.

No Capítulo 1 apresenta-se a análise sobre as questões acerca das políticas de educação marcadas por reformas e mudanças em matéria de financiamento das instituições de ensino superior e, conseqüentemente, do financiamento público estudantil. Apresentam-se as fontes de financiamento do ensino superior e as novas formas de financiamento que se concretizam mediante fórmulas, na participação de particulares, como no caso da propina<sup>9</sup> em Portugal e do subsídio estatal. Inventariam-se as razões que justificam, mediante argumentos educativos, os financiamentos. Elucidam-se, pois, questões acerca das regulações legais, institucionais, de mercado, das reformas, dos critérios de equalização, equidade e justiça presentes ou ausentes nas formas de financiamento do ensino superior, assim como a inter-relação entre o setor público e privado. Em suma, analisam-se os meios financeiros postos à disposição pelo Estado para o desenvolvimento do ensino superior a partir da década de 1990, o que permite colocar em contraponto, de um lado, o pioneirismo de algumas soluções legislativas e, de outro, o crônico subinvestimento financeiro no sistema educativo e, conseqüentemente, no financiamento público estudantil do ensino superior.

No Capítulo 2, depois de uma apresentação da perspectiva teórica acerca do financiamento público estudantil como possível mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior, caracterizam-se os programas de financiamento público estudantil no Brasil (o Creduc, o FIES e o ProUni) e analisam-se as condicionantes históricas e sociais que possibilitaram a implementação de financiamento público estudantil no ensino superior brasileiro.

Tendo como um dos objetivos fundamentais desta investigação identificar e caracterizar os processos do financiamento público estudantil no ensino superior existentes em Portugal, no Capítulo 3 apresenta-se o modo como o governo português promove políticas de democratização do acesso ao ensino superior, progressivamente centradas na priorização da mão-de-obra qualificada e na aprovação de uma lei de bases, que é o ponto de partida para uma reforma geral do ensino, incluídos o Processo de Bolonha e a Estratégia de Lisboa, substanciadas na Bolsa de Estudo em Portugal.

No Capítulo 4, por intermédio da análise comparativa dos programas de financiamento público estudantil luso e brasileiro, inventariam-se as singularidades e particularidades dos programas de financiamento público estudantil luso e brasileiro e suas externalizações. Equacionam-se alguns possíveis condicionantes destes financiamentos,

---

<sup>9</sup> A propina compreende a quantia que se paga anualmente ao Estado, a fim de se poderem realizar matrículas, exames ou outros atos escolares.

como exemplo: a abertura e fechamento de instituições de ensino superior, a diversificação de instituições de ensino, a promoção ou a dissuasão da procura de educação, a discriminação positiva ou negativa dos indivíduos em face da realidade educacional, a potencialização ou desestimulação da formação do capital humano; a determinação da procura e oferta de formação de natureza geral ou específica, dentre outras.

Nas considerações finais, depois de lembradas as opções teórico-metodológicas e os problemas de investigação, sublinham-se os aspectos que emergiram como mais relevantes deste produto de quatro anos de investigação, durante os quais se procurou dar inteligibilidade à situação educativa atual acerca do financiamento público estudantil luso e brasileiro e à afirmação de uma política mais incisiva de democratização do acesso.

Por fim, cabe aqui acentuar que todo este trabalho foi construído no espaço temporal de 2005 a 2008; espaço este em que se realizou o desenvolvimento de diversas disciplinas de maneira tal que, indiretamente, a apreensão da diversidade de conhecimento no decorrer desse período, fez-se perceptível no estilo e na construção textual da pesquisadora. Isto fica ainda mais evidente quando, após a realização das disciplinas no doutoramento, a pesquisadora teve como morada, por quatro meses, Lisboa. Tal experiência em muito contribuiu para uma “aculturação”, quase que inconsciente, por parte da pesquisadora, da língua portuguesa.

## **CAPÍTULO 1**

### **A EDUCAÇÃO SUPERIOR A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**

*A palavra mágica*

*Certa palavra dorme na sombra  
de um livro raro.  
Como desencantá-la?  
É a senha da vida a senha do mundo.  
Vou procurá-la.  
Vou procurá-la a vida inteira  
no mundo todo.  
Se tarda o encontro, se não a encontro,  
não desanimo, procuro sempre.  
Procuro sempre, e minha procura  
ficará sendo minha palavra.*

Carlos Drummond de Andrade

No capítulo primeiro desta investigação agrupam-se, ordenadamente, os conceitos e definições dos modelos de financiamento público estudantil. Discutem-se as relações que se estabelecem, usualmente, entre o público e o privado, atentando-se para o papel regulatório e reformador do Estado. Apresentam-se as políticas públicas educacionais de educação superior, contrastando-as com os princípios da igualdade e justiça como norteadores das políticas de promoção de acesso ao ensino superior.

### **1.1 Financiamento público estudantil: modelos em perspectiva**

Os sistemas de ensino superior são distintos. Agrupar a multiplicidade de características singulares leva a estudos dos modos como esses sistemas apresentam-se. Segundo Cabrito (2002, p. 60), muito embora a diversidade e a diferenciação sejam elementos visíveis entre os sistemas de ensino e as Instituições de Ensino Superior (IES), certo é que, “[...] para sobreviver e atingir as suas finalidades, qualquer sistema e instituição educativos precisam de fundos”. Cabrito (Idem), citando Psacharopoulos, Clark e Eicher, defende que o financiamento é fator determinante na maneira com que cada sistema e instituições estabelecem e realizam seus objetivos, uma vez que o financiamento “[...] constitui um dos factores em relação aos quais é possível caracterizar os diferentes subsistemas de ensino superior e compará-los entre si”.

Após desenvolver uma análise do termo *financiamento*, Cabrito (2002, p. 60-61) apresenta a seguinte definição:

[...] o financiamento traduz uma realidade complexa e variada, tributária das especificidades particulares do contexto em que se inscreve o sistema de ensino, seja na sua componente tradicional, histórica, política ou econômica, que espelha o conjunto das relações que ocorrem entre o sistema e o estabelecimento educativos e um conjunto diversificado de entidades financiadoras, as quais asseguram os fundos necessários à sobrevivência do sistema e das suas manifestações institucionais.

Cabrito (Idem, p. 86-87) salienta que, na prática, não há organizações e modelos de financiamento puros dos sistemas educativos, já que as IES recebem fundos de diversas fontes, sejam de origem pública, sejam de origem privada, ainda que em percentagens diferentes. Países que oferecem ensino superior à sua população dispõem de métodos de financiamento distintos e apropriados a sua realidade socioeconômicas. Poucos governos assumem o encargo de financiar totalmente ou se abstêm completamente do financiamento, transferindo-o à iniciativa privada ou ao estudante.

Por mais distintos e peculiares que sejam as formas de financiamento praticadas, é possível, segundo Cabrito (Ibidem), combinar-se os sistemas em virtude da existência de pontos de comunicabilidade em três modelos teóricos: modelo de financiamento pelo mercado, modelo de financiamento privado e modelo de financiamento público.

O financiamento pelo mercado pode ser caracterizado, de acordo com Cabrito (2002, p. 96), por apresentar acesso universal ao ensino superior, havendo uma gradual eliminação de processos seletivos e/ou classificatórios de candidatos, devendo estes apenas apresentar certificado do ensino secundário; pulverização geográfica das IES, descentralização; diversidade de IES; forte concorrência entre as IES; ampla participação financeira dos estudantes até mesmo em IES de natureza pública e ampliação de sistemas de ajuda financeira aos estudantes.

O modelo de financiamento privado é denominado forte por contar com uma predominância de investimento/financiamento privado. Este modelo, conforme Cabrito (2002, p. 94) caracteriza-se por: oferecer cursos de baixo custo e, assim, mais acessíveis; acolher a maioria dos estudantes e cobrar propinas de valores elevados; dar ênfase no controle estatal; financiamento realizado por agentes privados, especialmente famílias e estudantes; e tendências de que não apenas o Estado, por meio de suas agências, conceda empréstimos ao estudante, mas também de que o sistema financeiro privado, especialmente os bancos comerciais, ofereça empréstimos aos estudantes universitários, como é o caso da Índia. Segundo Tilak (2006, p. 1), tal estratégia assenta-se na concepção de que a educação é uma mercadoria privada e individual, o que se opõe ao entendimento de educação como

bem público. Dessa forma, há uma transferência de responsabilidade do financiamento da educação superior da sociedade em geral para os estudantes ou o agregado familiar.

Woodhall (2001, p. 2) afirma que programas de empréstimos a alunos, *student loans*, existem em mais de 50 países, dos mais desenvolvidos aos em desenvolvimento. Empréstimos ao estudante como meio de financiamento da educação, entretanto, apresentam um número de problemas, destacando-se a inadimplência, o que impede uma realimentação financeira de fluxo, de modo a possibilitar a execução de novos contratos de empréstimos. Conforme Woodhall (Idem), como solução para essa inadimplência, a Austrália usa o sistema de recolhimento de impostos para receber o pagamento diretamente proporcional ao rendimento salarial do ex-estudante.

Outro problema, especialmente em países em desenvolvimento, encontra-se no processo de gestão dos programas. Qualquer programa exige uma estrutura técnico-burocrática para os processos de distribuição de fundos e nos países onde tal distribuição não se faz mediante fundo perdido, uma estrutura para recebimento da contrapartida, quer esta financeira ou de prestação de serviços. A gestão exige gastos e, em países com baixo nível de probidade administrativa, pode acarretar existência de fraudes, desvio de fundos e outros malefícios administrativos e burocráticos. (TILAK, 2006, p.1; WOODHALL, 2001, p. 1).

Os empréstimos aos estudantes, como o caso do FIES no Brasil, podem facilitar a taxa de retorno de investimento estatal e aumentar a equidade, desde que estes empréstimos tenham administração eficiente e sejam planejados, atendendo a alguns critérios. Para Woodhall (2001, p. 3), a gestão deve ater-se aos seguintes critérios, em especial: publicidade e informação disponível a todos os estudantes sobre as condições legais e contratuais do empréstimo; estrutura legal que permita a cobrança, “execução”, do empréstimo, como no Brasil; um sistema funcional de cobrança, que garanta o menor nível possível de inadimplência; administração eficiente com pouca burocracia nos critérios de seleção e aprovação dos futuros beneficiários; administração financeira com juros que garantam a cobertura da manutenção e continuidade do sistema de empréstimo e não sejam extorsivos para os estudantes; e critérios rigorosos para estabelecer os motivos de juros subsidiados, “perdão da dívida” para os estudantes economicamente carentes.

O empréstimo pode ser utilizado como um instrumento de “discriminação positiva” destinada a reduzir as desigualdades no plano da equidade vertical. Para isso, o valor do empréstimo deverá ser inversamente proporcional ao da renda da família receptora, ou seja, quanto maior a dificuldade financeira da família, maior deve ser o valor

da bolsa ou do financiamento. Para Le Grand (1996, p. 245) “[...] os empréstimos dentro de uma perspectiva de eficiência e equidade são a chave da reforma do ensino superior desde que estes empréstimos não dificultem o acesso e distribua fundos privados”.

No modelo de financiamento público, categoria encontrada por toda a Europa, a educação superior é entendida como um serviço de natureza pública. Este é tão usual que Cabrito (2002, p. 91-92) apresenta subcategorias: o modelo inglês, o modelo escandinavo, o europeu continental e o modelo mediterrâneo. Cada uma destas *subcategorias*<sup>10</sup> apresenta particularidades.

Mesmo com tal nível de especificidade, o autor (Idem) não deixa de apresentar uma caracterização, fundamental e genérica, do modelo de financiamento público de ensino superior na União Européia. Nessa caracterização, destacam-se os seguintes aspectos: o Estado é o agente financiador que fornece, em média, 80% das receitas totais das IES; concentração do acesso em IES públicas; existência de apoios diretos aos estudantes com oferta de bolsas de estudo com valores distintos estabelecidos com base nos rendimentos; existência de apoios indiretos na oferta subsidiada de serviços de natureza social com os quais os estudantes do ensino superior público e privado se beneficiam; controle estatal sobre os valores das propinas; ampliação e/ou implementação de mecanismos de apoios financeiros como empréstimos e financiamentos aos estudantes.

---

<sup>10</sup> De acordo com Cabrito (2002, p. 91-92), no interior do modelo de financiamento público, não obstante haja uma certa heterogeneidade dos sistemas de ensino superior na União Européia, pode-se ressaltar estas quatro subcategorias no modelo de financiamento público. Em suma, estas caracterizam-se, fundamentalmente, por:

1. *o modelo inglês* – “um ensino superior público e ‘pago’; existência de propinas subsidiadas, sendo o Estado, através de órgãos descentralizados, que as paga; obrigação dos pais em contribuir para os custos de educação e de vida dos filhos; existência de bolsas entregues pelo Estado a todos os estudantes, para a sua manutenção; existência de uma política de crédito, assente em empréstimos hipotecários, cujo objectivo é o de colmatar as insuficiências das bolsas e dos contributos parentais, para as despesas de sobrevivência e educação dos estudantes”. 2. *o modelo escandinavo* – “um ensino superior gratuito e público; não ser esperada qualquer contribuição parental para as despesas de educação e de manutenção dos filhos, quando no ensino superior; o Estado atribuir um subsídio a todos os jovens, independentemente do rendimento familiar, para que eles possam fazer face às suas despesas de sobrevivência e de educação; o Estado disponibilizar um sistema de créditos subsidiados, do tipo do empréstimo sobre o rendimento, na Suécia e de empréstimo hipotecário nos restantes países, para colmatar falhas decorrentes de um crescimento da bolsa a um ritmo inferior ao crescimento do custo de vida”. 3. *o modelo europeu continental* – “gratuidade do ensino superior, que é de natureza pública (excepção para as *Grandes Écoles*, em França); ser esperada contribuição parental para os estudos superiores; atribuição de bolsas de estudos dependentes do rendimento familiar; existência de serviços subsidiados para todos os estudantes, de refeição, de residência e de saúde, independentemente do rendimento familiar; existência de créditos subsidiados, do tipo do empréstimo hipotecário, para colmatar falhas entre as bolsas de estudos, as contribuições parentais e o custo de vida”. 4. *o modelo mediterrâneo* – “existência de oferta pública e privada de ensino superior; existência de propinas, de valor tendencialmente crescente; existência de serviços sociais subsidiados; existência de bolsas de estudo dependentes do rendimento familiar; ser esperada contribuição parental para os estudos superiores; inexistência de uma política global de crédito estudantil, seja para custear custos de educação seja os custos de manutenção”.

A existência de financiamento público para o ensino superior implica necessidade jurídica e contábil de orçá-lo e reajustá-lo. De conformidade com a OCDE (1990, p. 64), é possível identificar quatro modalidades principais de financiamento público presente nos orçamentos de base das IES.

Uma das modalidades ocorre mediante aumento das dotações orçamentais, tendo como parâmetro o orçamento do exercício anterior. A segunda modalidade ocorre com a aplicação de fórmulas. A terceira modalidade caracteriza-se pelo pedido de créditos com base em um “caderno de encargos” e a quarta modalidade, por meio de propinas (anualidades) subvencionadas (OCDE, 1990; WILLIAMS citado por CONCEIÇÃO *et al.*, 1998, p. 85-87). A aplicação do “modelo de fórmulas” tornou-se mais presente a partir da década de 1980, em substituição ao de progressão orçamental. Tal substituição fundamenta-se no fato de o modelo de fórmulas propiciar maior transparência das regras de financiamento adotadas e também promover uma maior eficiência interna da gestão dos recursos disponíveis (Idem).

A terceira modalidade, baseada em “caderno de encargos”, pressupõe um contrato entre um agente financiador e a IES que se propõe a desenvolver uma atividade segundo as normas contratuais. É um modelo que se aplica bem em situações de financiamento de atividades investigativas. Neste, o Estado assume-se como agente comprador de serviços das IES (Ibidem).

O quarto e principal modelo implica o financiamento por meio do subsídio de propinas (mensalidades). Neste, o Estado comparticipa dos custos da educação que recaem sobre os estudantes. Esta modalidade pode ser compreendida como uma forma de implementar os cheques educacionais, *educational vouchers*, como subsídio estatal das propinas (WILLIAMS citado por CONCEIÇÃO *et al.*, 1998, p. 87). Neste caso, o financiamento por intermédio de cheques educacionais é uma forma de financiamento do sistema educativo por meio do *utente*<sup>11</sup> e não de financiamento direto da instituição de ensino. Desta maneira, os *vouchers* representam subsídios do lado da procura e têm várias formas, tais como bolsas, empréstimos subsidiados, empréstimos dependentes do rendimento futuro e outras.

Embora estas sejam as mais adotadas, o Banco Mundial enumera a existência de outras fórmulas, tais como: fórmulas baseadas nos números de alunos inscritos, nos números de diplomados, no custo médio por aluno, nos graus acadêmicos atribuídos, na

---

<sup>11</sup> Compreende-se por *utente* a pessoa que usa ou tem o direito de usar um bem ou serviço público ou privado.

qualidade, no pessoal docente, na qualidade de desempenho, na diversificação e qualidade da investigação científica, de incentivo, no custo marginal por aluno (WORLD BANK, 1994). Segundo Cabrito (2002, p. 61), este conjunto de indicadores e condicionantes subjacentes ao ato de financiar é que, em um dado momento e em um dado lugar, condiciona a quantidade e a natureza dos recursos financeiros de que as IES dispõem para a concretização de seus objetivos.

Em qualquer modelo de financiamento, cabe identificar a fonte deste. A expressão *fonte de financiamento* nomeia, de acordo com Cabrito (Idem), “[...] qualquer entidade ou conjunto de entidades que entregam fundos directamente à instituição, para o exercício de suas atividades de educação e de investigação”. Tal transferência de recursos pressupõe um mecanismo específico em que se encontra determinado o montante dos recursos a ser entregue a cada IES. Dessa forma, torna-se possível identificar as principais fontes financiadoras do ensino superior, assim como refletir sobre a forma como se dividem os recursos. Salienta-se que o processo de financiamento pode exercer influência na estrutura de funcionamento da IES financiada. No caso do financiamento público, os objetivos subjacentes ao discurso político podem ser captados mediante análise das regras de utilização dos fundos e das expectativas colocadas no ensino superior (Ibidem).

Representado pelo governo, o Estado que aufere os recursos tributários provenientes de pagamento dos contribuintes e os estudantes e/ou suas famílias, ou seja, a sociedade e os estudantes, são os principais agentes financiadores do ensino superior. Há uma tendência de as IES procurarem diversificar suas fontes de recursos pela venda de serviços próprios, nomeadamente no domínio da investigação, por intermédio das empresas e do mecenato<sup>12</sup>. Esta tendência sustenta-se principalmente em três motivações: funciona como um mecanismo de compensação por uma gradativa redução ou insuficiência de recursos públicos; cria a necessidade de ter e estar em condições de enfrentar o mercado competitivo; exige condições de garantir maiores níveis de independência e autonomia perante o poder público (CABRITO, 2002, p. 70).

Essa tendência de ampliação das fontes de recursos das IES centra-se na venda de serviços ao setor privado, ou seja, na busca de recursos não-governamentais. Essa estratégia, entretanto, utilizada sem limites e restrições, enfrenta protestos, sobretudo dos estudantes, a exemplo da Universidade de São Paulo (USP) no primeiro semestre de 2007 (SCHWATZMAN, 2007, p. 1-2). Os universitários consideram-na uma política neoliberal

---

<sup>12</sup> Mecenato corresponde ao papel que o mecenas desempenha ao patrocinar ou proteger generosamente alguém ou algo, por exemplo, protetor das ciências e artes, protetor dos artistas e sábios (FERREIRA, 1988).

de privatização da universidade. A dependência crescente da IES do financiamento privado pode induzi-las a adotar modelo de funcionamento idêntico a empresa comercial: em desfavor das pesquisas puras e de estudos de disciplinas clássicas de educação; e em favor de fechamento de cursos que não apresentam imediato retorno financeiro.

Nos países participantes da OCDE, há uma tendência para mudar as modalidades de financiamento. Essa aponta para: maior autonomia das IES; aumento na concorrência e competição para atrair financiamentos públicos; crescente distinção entre financiamento para investigação e financiamento para o ensino; uso crescente dos sistemas de financiamento por fórmulas; aumento dos recursos provenientes quer das propinas (mensalidades), quer da realização de contratos, especificamente com empresas comerciais. Estas transformações no sistema do ensino superior, embora visem a aumentar o seu grau de eficiência e eficácia, podem produzir efeitos secundários negativos, tais como uma diminuição da qualidade geral do ensino e da investigação, principalmente nos sistemas em que o financiamento depende da avaliação das instituições estabelecida em indicadores de desempenho (WILLIAMS citado por CONCEIÇÃO *et al.*, 1998, p. 85-87; OCDE, 1990; WAGNER, 1996; SEIXAS, 2003).

Assim, a diversificação de fontes de financiamento pode ser promovida pelas próprias políticas financeiras do Estado, quer por meio de incentivos fiscais a empresas que participem no financiamento de IES, quer por premiação pela capacidade das instituições de autofinanciamento. Neste caso, como só as IES têm a possibilidade de gerir a quantidade de financiamento não-governamental de acordo com suas prioridades e objetivos próprios, esta deve ser considerada um elemento positivo quer no financiamento por fórmulas, quer em financiamentos estatais extras atribuídos numa base competitiva ou concorrencial, *matching funds* (WORLD BANK, 1994; SEIXAS, 2003).

As diversas fontes de financiamento podem coexistir em percentagens diferenciadas por razões históricas e por distintas políticas educacionais. Nos países europeus, especialmente nos nórdicos, o ensino superior é, geralmente, financiado pelo setor público como um serviço de natureza pública. Já o sistema de ensino superior praticado nos Estados Unidos apóia-se em universidades privadas, que têm múltiplas fontes de financiamento, em que é comum o mecenato com doações de ex-alunos, de associações e com transferências unilaterais de valores destinados à manutenção das IES (CABRITO, 2002; MORA; NUGENT, 1998).

Análise sobre essas variações de fontes é desenvolvida por Cabrito (2002, p. 66-73), fundamentando-se em Johnstone (1986) e em dados da OCDE (1998). O autor

realiza uma síntese das participações de cada uma das fontes de financiamento nas despesas das IES, por ordem de importância decrescente, no quadro internacional:

[...] em primeiro lugar, o **poder público**, através dos contribuintes, que contribuem indirectamente com impostos e taxas de que o governo se apropria e com os quais faz às diversas despesas de natureza social; em segundo lugar, os **pais dos estudantes**, através de contribuições directas, seja à instituição (matrículas, propinas), seja ao estudante (despesas de material didáctico e de bolso) ou através de contribuições indirectas ou em espécie (alojamento, alimentação, vestuário, despesas de saúde); em terceiro lugar, o **estudante**, através das suas poupanças, obtidas a partir de subsídios, de bolsas, de trabalho parcial e de empréstimos; em quarto lugar, os **mecenas, instituições e empresas**, através de doações; finalmente, **as empresas**, através do pagamento de propinas de trabalhadores ou de bolseiros (CABRITO, 2002, p. 73).

Nos casos em que a contribuição dos pais dos estudantes e/ou dos próprios estudantes (propinas) constitui a principal fonte de recursos de uma IES, a realidade financeira do estudante torna-se empecilho a seu acesso ao ensino superior. Impõe-se, assim, a necessidade de mecanismos de apoio, que ajudam no acesso para aqueles que não podem arcar com o custo financeiro da educação. O primeiro destes mecanismos é a ação do Estado, na condição de assegurador da gratuidade do ensino superior, na prestação de serviços subsidiados e na atribuição de bolsas dependentes do rendimento dos familiares e/ou mérito do estudante. O segundo é por intermédio do empréstimo, proporcionado por entidades públicas e/ou privadas, deparando-se com dois modelos de empréstimo: um em que as IES são financiadas integralmente por verbas públicas e outro, em que as instituições recebem financiamento do Estado, mas cobram propinas ou taxas de inscrição.

No primeiro modelo, destacam-se países como Dinamarca, Grécia, Luxemburgo, França, Finlândia, Suécia e Brasil. São alguns países em que os estudantes não pagam propinas (mensalidades). Na Dinamarca os estudantes não pagam propinas e recebem um subsídio do Estado para frequentar o ensino superior. Já, no caso da Finlândia e Suécia, os estudantes pagam apenas uma contribuição para as associações de estudantes ou serviços que asseguram o alojamento, refeições ou atividades culturais. Nestes países europeus, em especial na Suécia e na Dinamarca, vigora o entendimento de que a educação é um bem público. Deste modo, o financiamento insere-se no contexto das funções sociais do Estado e, conseqüentemente, o ensino superior é gratuito e o Estado, nesta condição, atribui a todos os jovens, a fundo perdido, uma bolsa para fazer face às respectivas despesas de manutenção e de educação, independentemente do rendimento escolar (CABRITO, 2002, p.74; MORA; HORTALE, 2004).

Segundo Hauptman (1999, p. 1), por razões sociais, constitucionais ou judiciais, a cobrança de taxas não é feita, mas uma diminuição de verbas por parte do Estado implica

precariedade dos serviços ofertados, como, por exemplo, serviços de laboratórios, biblioteca, sem falar da deterioração da infra-estrutura. Embora a cobrança de taxas pelas IES não seja parte significativa dos recursos financeiros da IES, tais taxas podem contribuir para a manutenção das instituições.

No segundo modelo, destaca-se a Alemanha, onde não se pagam propinas (mensalidades) de frequência, embora haja legislação que o permita (APFN, 2003).

Cumpram aqui salientar que a crise financeira de alguns desses países fortalece a tendência de os Estados minimizarem suas contribuições ao financiamento do ensino superior, e proporem outras modalidades de financiamento privado. De acordo com estudos da OCDE (2004, 2006), nesses países, mesmo os que ainda mantêm a maioria dos estabelecimentos de ensino com frequência gratuita, os valores das bolsas vêm sofrendo uma gradual diminuição, ao mesmo tempo em que se transformam parcialmente em empréstimos. Na Holanda, os estudantes pagam propinas, mas recebem uma Bolsa de Estudo que assegura o valor gasto com seus estudos. Por sua vez, Áustria, Espanha, Bélgica, Portugal, Reino Unido e Itália são os países onde se pagam propinas. Portugal, comparado a outros países europeus, cobra dos estudantes o quarto maior valor em propina. Segundo a OCDE (2006), a de menos valor equivale a um terço do salário mínimo nacional. Em Portugal, em 2006/07, o valor mínimo anual da propina foi de €523,90. No caso do Reino Unido, em 2005, esse valor estava previsto para um máximo de €1.600,00 e, para 2006, a previsão era o valor atingir os €4.285,00 anuais. A criação de taxas ou aumento do seu valor que é cobrado dos estudantes constitui uma estratégia denominada *cost recovery*, um esforço crescente para resgatar o custo da educação. Os aumentos no valor de taxas já cobradas também têm estado em voga. Poucas são as nações no mundo em que os governos mantêm rede própria de ensino superior e arcam, quase que integralmente, com essa educação, mantendo-a gratuita (HAUPTMAN, 1999, p. 1; TILAK, 2006, p. 1-2).

Outra tendência presente é da privatização da oferta da educação superior. Governos estimulam o crescimento das IES privadas, sem ou com fins lucrativos, baseando-se na idéia de educação como bem privado, que beneficia o indivíduo. Em muitos países europeus preponderam, ainda, as IES públicas e religiosas, a exemplo de Portugal, embora com modelos híbridos de financiamento. No Japão, Filipinas e Brasil, as IES, em maioria, possuem fins lucrativos, *for-profit* ou *profit making*.

Em alguns países, como nos Estados Unidos da América, instituições privadas, como Harvard, Princeton, Yale, são as de maior prestígio. Em outros, como Brasil e

Portugal, a educação ofertada pela IES privada é, freqüentemente, considerada de baixo nível educacional. Apesar disso, o crescimento desse tipo de instituição é acelerado. O fato de que amostras particulares de IES privadas possam parecer mais eficientes que amostras comparáveis de IES públicas não constituem, por si só, necessariamente, um argumento comprobatório em favor da privatização. Para alguns estudiosos, um sistema misto que inclua IES públicas e privadas tem como efeito não apenas aliviar o fardo que pesa sobre as verbas públicas, mas também melhorar a produtividade e qualidade do ensino público, visto que as IES públicas concorrem com as IES privadas (ALTBACH, 1998, p. 1-2; TILAK, 2006, p. 2; WOOHALL, 2001, p. 2).

As IES privadas, com fins lucrativos, dependem do estudante pagante e em alguns países, estas recebem suporte financeiro estatal por meios diretos e indiretos. Diretamente, quando há transferência direta de recursos do governo para IES privada com fins lucrativos, atentando para o número de alunos e o custo da manutenção destes, como ocorre em Portugal. Indiretamente, como no caso brasileiro do ProUni, via bolsas.

Em muitos países como, por exemplo, Brasil, Sri Lanka, Tanzânia, o governo providencia fundos da entidade, seja direta ou indiretamente para ajudar os estudantes. Já em outros, como Portugal, Inglaterra, Nova Zelândia, há os benefícios de custos de freqüência, permanência, alimentação, transporte, alojamento, salário estudantil/*opportunity cost*. Assim, existe o *top slicing*, denominação dada ao procedimento pelo qual uma percentagem dos fundos públicos destinados à educação superior é especificamente designada ajudar estudantes em gastos de permanência. Tal política, todavia, se baseia realmente no estudante quando o governo aplica mais de 10% do total dos fundos totais da educação superior (HAUPTMAN, 1999, p. 2; TILAK, 2006, p.1).

O financiamento público estudantil lusitano e brasileiro não se situa num vácuo, insere-se na realidade econômica mundial. Portugal adapta-se à legislação da União Européia, que tenta estabelecer um controle fiscal sobre os investimentos estatais. O foco do presente estudo são as situações luso e brasileira, mas acredita-se que esta análise comparativa das práticas de financiamento vigentes em várias nações permita melhor situar a realidade luso e brasileira.

## **1.2 As novas formas de regulação da educação**

O debate político nos anos de 1990 teve como um de seus temas centrais a reestruturação do papel do Estado. Este debate provocou alterações fiscais e legislativas, que afetaram a administração pública e, conseqüentemente, a educação. No cerne deste debate promoveram-se, discutiram-se e aplicaram-se medidas político-administrativas que tinham, geralmente, como objetivo modificar e/ou reformar os meios pelos quais o poder público regula o sistema de ensino. As medidas, em alguns casos, consistiram em transferência de competências do setor público para o setor privado. O Estado, assim, não tem mais domínio exclusivo sobre o que antes era um campo privilegiado de sua intervenção. As medidas tanto podem atender a critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado como também ter como justificativas imperativos de natureza política, conforme projetos neoliberais e neoconservadores, ou mesmo de natureza filosófica e cultural e de natureza pedagógica, argumentos que a eles se refinam.

Revestidas de várias formas e designações, tais como: descentralização, autonomia das escolas, livre escolha da escola pelos pais, reforços de procedimentos de avaliação, diversificação da oferta escolar, essas medidas existem, de modos similares, em contextos geopolíticos distintos, como fica evidente no decorrer desta investigação.

Quer no Brasil, quer em Portugal, nos anos de 1990 apresentam-se novos processos de regulação e desregulação, de privatização, bem como discussões sobre justiça e igualdade de acesso ao ensino superior. Estes processos e as discussões inseriram-se num contexto maior, em que órgãos e agências multinacionais batalhavam pela imposição de seus ideários. É nesse sentido que se podem mencionar questões essenciais presentes na introdução de novos modos de regulação política no campo da educação, sem ignorar a diversidade, bem como a heterogeneidade e complexidade da situação do financiamento público estudantil no domínio das políticas educativas, quer em âmbito nacional, quer no internacional. Ao mesmo tempo, os novos modos de regulação se fazem presentes nas políticas e programas de financiamento público estudantil luso e brasileiro, quais sejam: o efeito da “contaminação”, o efeito de “hibridismo” e o efeito “mosaico” (BARROSO, 2003).

Processos educacionais similares, desenvolvidos em diferentes realidades, políticas tanto podem apresentar resultados distintos como resultados semelhantes. Quando um país utiliza um processo julgado eficaz, o interesse de outros países recai sobre o processo. A troca de experiência e de informações torna-se quase inevitável em meio ao “Estado-rede” (CASTELLS, 1999). Essa relação de troca pode ser entendida como o

*benchmarking* que é um processo administrativo pelo qual, em um setor de atividade, sistemas procedimentais são comparados visando a determinar qual seria o melhor ou o mais efetivo.

No setor educacional, esse tipo de comparação é quase contínua e se manifesta como um processo sistemático de levantamento de experiências e informações que são analisadas comparativamente. Em tese, *benchmarking* permite um trânsito mais livre de idéias e métodos para aumento de qualidade e ou produtividade. Neste “Estado-rede” a análise de métodos de financiamento do ensino superior em uma esfera política, em que este parece ter sucesso, estimula a adaptação ou cópia do método em outro país, como uma técnica de aperfeiçoamento. Há, assim, de acordo com Barroso (2003), uma “contaminação” via empréstimo, quer de regulação quer de processos que não se limita a área educativa. O risco dessa estratégia aumenta quando os países “adotam” de modo aleatório decisões e ações de outros territórios sem dar atenção especial à necessidade de adaptação aos diferentes aspectos socioeconômicos e culturais.

Não se pode negar a atratividade que se estabelece quando se defronta com processos que funcionam e são eficientemente usados em um país bem como uma tendência de utilizar este processo em outro contexto. Esta atitude de “empréstimo”, todavia, tanto pode gerar efeitos positivos como nocivos. A predisposição a adotar soluções transportáveis, em uso num país é exemplo do efeito “contaminação”, que aumenta cada vez mais em virtude dos processos de internacionalização das políticas educativas e da crescente importância dos órgãos multinacionais (BARROSO, 2006).

Nesse caso, de um lado, na maioria das vezes, ocorre uma validação do exemplo externo, estrangeiro que funciona como uma suposta solução interna, cobrindo uma suposta insuficiência ou deficiência de exemplos nacionais. O discurso político, neste contexto, é o de que as rápidas mudanças sociais, econômicas e políticas fazem que as referências internas sejam insuficientes para justificar a persistência ou a introdução de reformas. Segundo Steiner-Khamsi, citado por Barroso (2003a, p. 28), “[...] externalização, portanto, apresenta-se como oportunidade de romper com o passado e importar ou tomar como empréstimo modelos, discursos, ou práticas de outros sistemas educativos”.

Por outro lado, em outras situações, o “empréstimo” resulta de uma convergência real com finalidades políticas vastas, a exemplo da globalização ou da ação de organismos como a OCDE, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e outros, que, freqüentemente, em seus Relatórios, prescrevem orientações aos países

sobre o modo como deveriam proceder. Nesse caso, trata-se de uma regulação transnacional.

Estas novas regulações podem ser, também, oriundas de um processo de formação híbrido ou do “hibridismo”, presença marcante no estudo comparado dos processos regulatórios do financiamento público estudantil, havendo uma mescla de diferentes lógicas, discursos e práticas políticas. O “hibridismo”, pode ser talvez fruto de compromissos político-ideológicos, reforça o caráter dual de muitas concepções no campo educacional. Oscila entre o público e privado. Balança entre centralização e descentralização. Nesse processo faz-se opção por diferentes vertentes do neoliberalismo, do conservadorismo ou do socialismo. Incorporam-se, assim, na regulação, elementos dispares (POPKEWITZ, 2000a, p. 172).

Barroso (2006, p. 53-6) acentua que o hibridismo se manifesta, basicamente, em dois níveis que se configuram em relações existentes internacionais e nacionais. No nível do internacional, o “[...] hibridismo permite considerar a inter-relação entre os processos de globalização e de regionalização como modos não-lineares e hierárquicos”. Barroso (Idem, p. 54) assinala ainda que essa relação põe em “[...] causa a idéia de que estamos em presença de uma aplicação ‘passiva’, pelos países da periferia, dos ‘modelos’ de regulação concebidos e exportados pelo centro”.

Já no nível da esfera nacional, em que as relações se encontram inseridas em um país, o hibridismo se manifesta enquanto “[...] modos de regulação procedentes de ‘modelos’ distintos, em especial, no que se refere à oposição “regulação pelo Estado”, “regulação pelo mercado” tem-se um contraste ideológico” (BARROSO, 2006, p. 54).

Desse modo, o hibridismo, em ambos o níveis, apresenta conseqüências visíveis em investigações comparativas centradas em modos e processos de regulação. De acordo com Barroso (2006, p. 55), nos estudos comparativos em que se reconhecem os efeitos do hibridismo, há uma tendência em relativizar o uso de taxonomias e em isolar normas e situações avulsas.

Tanto na esfera nacional quanto na esfera internacional, constata-se que há forte presença de dispositivos legais, que regulamentam os sistemas educacionais. A existência desses dispositivos em distintas escalas geográficas, por meio das formas de externalização, podem levar a um processo de interação. Segundo Barroso (2006, p. 58), não é raro nos estudos comparados sobre os processos de regulação deparar-se com a

[...] proliferação, na maioria dos países, de conjuntos complexos e diversificados de iniciativas e normas para a prática de processos de desregulação e privatização do ensino superior. Em sua maior parte, as

iniciativas e normas são tomadas em tempos, espaços e com a participação de públicos diferentes e, quase sempre, são aprovadas por derrogação de normas existentes [...]. Nesse sentido, “[...] a visão predominante que se tem da educação nesses países corresponde mais à imagem de um ‘mosaico’ de unidades isoladas do que a um agregado coerente de elementos, interagindo entre si com um mesmo fim”.

A configuração desse “mosaico”, por vezes, varia de país para país e se traduz, em muitos casos, na degeneração do sistema vigente e na falência dos modelos de reforma até então postos em prática. Um exemplo dessa diversidade é a situação existente nos Estados Unidos da América, onde prolifera uma variedade de estratégias, modalidades e formas de desregulação da escola pública, em que pesem medidas que visam a reforçar a autonomia das escolas, privatizar a gestão escolar, ampliar a flexibilização das normas, alargar os processos de contratualização, promover a livre escolha pelas famílias via “*school vouchers*” (cheque-ensino) e diversificar oferta de ensino, a exemplo de “*home schooling*” (ensino doméstico) (GHISOLFI, 2004).

É sob o enfoque da análise comparada da regulação institucional, compreendida como um conjunto de ações postas em prática por uma instância para orientar as ações e as interações dos atores, que se evidenciam as dimensões de coordenação, controle e influência exercidas pelos detentores de autoridade na área. Pretende-se alcançar resultados ou efeitos planejados, mas se torna imprevisível em face do reducionismo do processo de múltiplas regulações e sob o qual é preciso ater-se “[...] que o processo de regulação compreende, não só, a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também, o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras” (BARROSO, 2006, p. 64).

De acordo com Gomes (2003, p. 839-872), a diversidade de fontes e de modos de regulação faz que a coordenação, o equilíbrio ou a transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político. De um lado, identifica-se um modo “vertical” caracterizado pela “[...] regulação voluntária dos comportamentos, através da regra e da lei” (FRIEDBERG, citado por AFONSO, 2006, p. 74). Por outro lado, constata-se uma maneira mais “horizontal”, em que a regulação se sustenta no mecanismo do “[...] ajustamento mútuo [resultante] dos exercícios multilaterais de influência e poder, incluindo a negociação” (LINDBLOM, citado por AFONSO, 2006, p. 74).

A regulação dita “vertical ou burocrática” do financiamento público estudantil do ensino superior pressupõe a existência de uma autoridade hierarquicamente superior,

por exemplo: o Estado e um grupo ao qual a regulação se aplica. Trata-se de uma regulação geral dirigida a todos os membros do grupo indistintamente. O modelo dito “horizontal ou mercantil” de regulação do financiamento, ao contrário, ocorre entre membros específicos e distintos do grupo social, por exemplo: uma IES e um estudante, via de regra, através de um contrato que pode ser negociado individualmente (AFONSO, 2003, p. 50-52).

Os últimos vinte anos têm aumentado paulatinamente a preponderância do modelo “horizontal ou mercantil”. A regulação burocrática do financiamento público estudantil tem perdido expressividade, talvez, em resultado direto do intervencionismo falho do Estado. Esse retrocesso da regulação burocrática não implica diminuição do controle estatal, uma vez que o Estado continua a expedir regulações de como deve ser o fornecimento do financiamento por qualquer provedor deste serviço (Idem, p. 52).

Afonso (2003, p. 49-50) sublinha que o Estado retrai-se do papel de provedor direto de serviços públicos e enfatiza a função reguladora sobre esta provisão. Assim, os modos de controle passam a ser redirecionados. O nível de prioridade no controle de meios e os procedimentos são reduzidos à medida em que dá-se preferência às estratégias de regulação focadas em resultados, em avaliação externa e na *accountability*.

De acordo com Afonso (Idem, p. 70), parece evidente a diversidade dos dispositivos e dos níveis de controle, situação que, em grande medida, pode ser explicada pelas especialidades da evolução histórica de cada país, no tocante às políticas de financiamento público estudantil superior. Há, porém, algumas tendências convergentes. Dispositivos como a flexibilização de fontes de financiamento, inclusive com captação de recursos privados passam a ser quase uma regra. Nessa direção, as relações de centralização e descentralização financeiras existentes entre Estado e instituições de ensino superior são redefinidas. O Estado retrai-se financeiramente e incentiva as instituições a se responsabilizarem pela captação de recursos.

### **1.3 Reforma educacional: sentidos e possibilidades de mudanças**

Transformação, mudança, reforma são termos polissêmicos e difusos. Vocábulos como metamorfosear, modificar, alterar, mudar podem corresponder ao termo reforma, porém, somente se poderá estar mais próximo do que realmente venha a ser uma reforma se esta for devidamente contextualizada. É necessário identificar na esfera social,

política, econômica e histórica os elementos determinantes. Nessa direção, Popkewitz (1997) salienta que o termo reforma é utilizado para expressar diversas condições, dependendo do contexto.

De acordo com Sacristán (2000, p. 85), quando se trata de educação, o termo reforma pode assumir caráter restrito ou amplo. O autor assinala que

Por reforma se pode entender desde uma simples ação sobre um aspecto parcial do sistema educativo, ou também programas para introduzir modificações no caminho de todo o conjunto e, inclusive, em seu sentido mais amplo, pode abarcar o estudo da dinâmica histórica das mudanças na educação [...].

A reforma educativa, de acordo com Popkewitz, citado por Rigal (2000, p. 182),

[...] é uma proposta de mudança das pautas de regulação social para a adaptação à demanda que o modelo formula: organizando e conferindo valor a determinado tipo de saberes; legitimando formas institucionais e de relação social; valorizando determinados estilos de raciocínio, classificação e ponderação, bem como mobilizando os estamentos públicos correspondentes.

Assim, a reforma educacional é compreendida como uma prática política e social. Desse modo, reforma pode ser “[...] melhor entendida como parte do processo de regulação social” (POPKEWITZ, 1997, p. 12).

A reestruturação do sistema educacional, em vários países, tornou-se uma constante nos discursos políticos ao longo das três últimas décadas e centra-se em novas formas de regulação. O sistema educacional é objeto de sucessivas e distintas proposições de reforma. Estabelecer a seqüência e a extensão das mudanças é requisito das reformas. Nesse sentido, Carnoy (2002) aponta três fatores que determinam a maneira pelas quais as reformas da educação acontecem, quais sejam: a situação financeira de cada país; a interpretação da conjuntura; a posição ideológica sobre o papel do setor público na educação. Segundo este autor (2002, p. 55-68), as reformas educacionais encontram-se agrupadas em três tipos: as reformas fundamentadas na competitividade; as reformas fincadas nos imperativos financeiros e as reformas fundadas na equidade. Na primeira, os governos realizam a descentralização, a constituição de padrões educativos, a gestão racionalizada dos recursos destinados à educação, dentre outros. Na segunda, os governos promovem a privatização dos serviços educacionais e, na terceira, os governos buscam aumentar e consolidar a igualdade de oportunidades.

Tanto Carnoy (2002) como Popkewitz (1997) estabelecem uma vinculação entre mudança e reforma. Para Carnoy, a mudança apresenta-se como requisito da reforma. Para Popkewitz (1997, p. 26), “[...] a participação na reforma é vista como válida enquanto

ela ajuda as pessoas a aceitarem o âmbito, a direção e a administração de uma mudança planejada. [...]. A finalidade da mudança é a de redefinir as condições sociais”.

As reformas educacionais são, pois, programas empreendidos pelos governos como possibilidades de modificação do que está posto, mediante o discurso de que se busca promover melhorias. Nesse sentido, de acordo com Teodoro (2001, p. 16) é comum a identificação “[...] de reforma com melhoria, de mudança com progresso, o que tem gerado, demaziadas vezes, um permanente *reformismo* educativo e uma *febril actividade* de inovação atrás de inovação”. Para Popkewitz (1997, p. 21), a associação entre reforma e progresso, a reforma educacional definida como parte das relações sociais, passa a ser “[...] considerada como ponto estratégico no qual ocorre a modernização das instituições”.

Escudero e Bolívar, citados por Teodoro (2001, p. 17), alertam para a existência da *mudança pela mudança*. Para os autores

[...] Uma reforma sem valores e ideologias ou, dito de outro modo, com valores e ideologias que não promovam os valores mais genuínos da democracia será, posteriormente, uma forma de tecnocracia, mais ou menos dissimulada mas, no fundo, uma forma de regulação e controlo social de uns sobre os outros, de interesses e expensas de outros alternativos, do conhecimento e da cultura hegemônica à custa do conhecimento e da cultura marginal. Tudo isto está directamente relacionado com ‘o quê’, ‘o porquê’, ‘o para quê’ das reformas, logo há que ter em conta a definição formal das políticas educativas, o ordenamento do sistema escolar e a definição do currículo.

Teodoro (2001, p. 16), citando Tedesco, salienta que até as “[...] reformas com fortes apoios políticos não geraram transformações significativas na instituição escolar, ou até, em certos casos, conduziram ao esforço, paradoxalmente e com efeito perverso, da sua rigidez e do seu imobilismo”. O autor assinala que “[...] a reforma é um elemento fundamental da regulação, do controlo e do governo do Estado”.

A seguir, tenta-se demonstrar em que contexto um discurso sobre reforma é construído na e para a área de financiamento público estudantil e algumas possíveis implicações dos modos de regulação social, institucional, mercantil e estatal.

#### **1.4 Público e privado**

Estado, sociedade; público, privado são conceitos “facilmente” entendidos no senso comum, porém, esses termos não apresentam limites precisos, uma vez que a delimitação é recíproca e se alteram consoante às condições sócio-históricas.

Segundo Cunha (2000, p. 646), público, derivado da raiz latina *pubicus*, quer dizer “relativo, pertencente ou destinado ao povo, à coletividade” e privado, também derivado de um termo latino, *privare*, significa “despojar, destituir, tolher”. Na esfera legal, desde o Império Romano, os termos Direito Público e Direito Privado diferenciam ramos de direito nos quais há, no primeiro, a preponderância do interesse estatal e, no segundo, o domínio do interesse particular (MONTORO, 1980, p. 168). Usa-se atualmente, uma terminologia latina, mas a conceituação é fruto da civilização grega. Na pólis grega, o espaço público era reservado a ação do homem livre, possuidor de bens, era a esfera de criação e debate de idéias, alvo do ostracismo ou da aclamação pelos cidadãos. Por um processo de delimitação recíproca, o espaço privado é aquele no qual ocorrem as relações entre os não-cidadãos: mulheres, estrangeiros, comerciantes, escravos. Com a queda de Roma inicia-se a denominada Idade das Trevas e, tão somente a partir do século XV, com as formações de Estados Nacionais condizentes com os conceitos atuais, ressurgem os conceitos de público e privado, agora com nova roupagem.

Público, na pólis grega, implicava igualdade nas relações entre cidadãos. No Estado Moderno, público implica relação de poderes desiguais, e cabe ao Estado legislar e executar as normas que disciplinam a vida dos indivíduos, quer sejam cidadãos ou não. Público, aqui, implicaria preponderância do direito do Estado em desfavor dos membros deste.

Concomitante, com a expansão dos Estados Nacionais, o mercado se consolida na arena econômica e, dentro do Direito Privado, a figura jurídica do contrato entre partes adquire força regulatória. Conforme Bobbio (2007, p. 18), esta é “[...] a forma típica com que indivíduos singulares regulam suas relações no estado da natureza, isto é, no estado onde não existe ainda o poder público”, ou seja, no estado da natureza não se faz sentir a ação do Estado. Bobbio (Idem) assinala que o direito privado sustenta-se na propriedade e no contrato e é considerado direito do estado de natureza. Já o direito público é aquele que emana do Estado, entendido como direito positivo, no qual as relações são reguladas pela lei.

Segundo Bobbio (2007, p. 14-15), o direito, público e privado, explicita as situações presentes nas relações sociais nas quais passam a existir a distinção entre o que pertence à coletividade e o que pertence ao indivíduo. Há, pois, uma associação do Estado com o conceito de público, tanto no sentido “coletivo/individual” quanto no sentido de “manifesto/secreto”, publicização do poder, à medida que o espaço público passa a ser concebido como o campo de representação política.

Desse modo, para Bobbio (2007, p. 31), é possível perceber que em um primeiro momento, “público” refere-se a estatal, instância em que as ações são pensadas do Estado para a sociedade e, em um segundo momento, o conceito de “público” extrapola os limites do estatal. Neste caso, a noção de público torna-se mais ampla, já que as ações são pensadas com o envolvimento de uma multiplicidade de atores. Surge, também, nesse momento, a dicotomia entre bens públicos e bens privados, distinção política/econômica.

Nessa direção, de acordo com Bobbio (2007, p. 20-28), o conceito de privado passa a remeter às questões do mercado e da privacidade do indivíduo, ao que é secreto, e o de público a identificar o Estado e o espaço em que ocorrem as relações políticas da sociedade. As dicotomias público e privado, Estado e sociedade, governo e sociedade de mercado, lei e contrato, justiça comutativa e justiça distributiva, sociedade de iguais e sociedade de desiguais são dicotomias tradicionais, que, por vezes, não atendem mais às demandas de uma sociedade complexa. Disso resultam novas formas de interação entre esses diversos mecanismos sociais.

Diante disso, no Brasil, já nos anos de 1990, Pereira e Grau elaboraram uma proposta de organização “[...] nem privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não estatal, operando na oferta de serviços de educação, saúde e cultura com financiamento do Estado” (PEREIRA; GRAU, 1999, p.15-16)<sup>13</sup>.

Estes autores (Ibidem, p.17-18) definem essa nova esfera como pública não-estatal, já que no seu entendimento seria voltada para o interesse geral, não fazendo parte do aparato do Estado. Nessa lógica, o que é estatal é, em princípio público, o que é público pode não ser estatal, se não fizer parte do aparato do Estado. Pereira e Grau (Idem, p. 43) reconhecem a existência de quatro formas de propriedades, relevantes ao capitalismo contemporâneo: a propriedade público-estatal, a pública não-estatal, a corporativa e a privada. Pereira e Grau explicam que os tipos de propriedade e as suas organizações são normalmente definidos de acordo com a lei que os regulam (direito público e direito privado) e não com os objetivos segundo os quais uma organização é privada quando é orientada pelo lucro e pública, quando orientada para o interesse público.

De acordo com Pereira e Grau (1999, p. 44-46), há serviços que são exclusivos do Estado e outros que não são. Dentre os serviços não-exclusivos, estão aqueles oferecidos por universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa, hospitais e museus.

---

<sup>13</sup> A reforma do Estado no Brasil e em vários países centrais e periféricos, a partir dos anos de 1980, teve forte influência do ideário e do programa de ação neoliberal.

Para os autores, o ensino superior não é uma área de atuação reservada ao Estado. É cabível, então, instituições que oferecem tais serviços ser transformadas em um tipo especial de entidade não-estatal, ou seja, em organizações sociais, “[...] que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do Parlamento, para participar do orçamento público”. Essa proposta, segundo os autores, ampliaria a esfera pública não-estatal, bem como promoveria o caráter democrático e participativo da esfera pública.

Destacam-se, nesse processo, as novas concepções acerca da relação entre o público e o privado, bem como os esforços para a busca de sinergia entre Estado, mercado e sociedade, tendo em vista as necessidades imediatas do desenvolvimento econômico-social e as modernas exigências de um sistema de gestão pública, que prevê maior articulação, descentralização, parceria, transparência, controle social e participação do Estado, do mercado e de entidades da sociedade civil organizada. Como observam, entre outros, Calero e Bonal (1999) e Afonso (2002), há um sistema de compartilhamento de responsabilidade entre o Estado e o mercado: o quase-mercado. Neste se mesclam o financiamento público e uma produção de serviços público-privada, que se visualiza nas reformas educacionais da Inglaterra no final da década de 1980.

As reformas educativas inglesas 1988/89 incorporaram os quatro elementos do *quase-mercado*: inscrições abertas (o candidato escolhe onde vai estudar); financiamento mediante fórmulas, para cálculo de valor; gestão descentralizada das escolas e possibilidade de as escolas optarem por abandonar o controle exercido pelas autoridades locais. Ao mesmo tempo, houve a introdução do empréstimo educativo financiado pelo governo inglês, *vouchers*. Assim, a introdução dessas estratégias

[...] Implican la introducción de cuasi mercados en el estado bienestar. Son “mercados” porque sustituyen a los proveedores estatales monopolísticos por proveedores independientes que actúan en competencia. Son “cuasi” porque se diferencian de los mercados convencionales en varios aspectos. Estas diferencias se sitúan tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda (LE GRAND, 1996, p. 261).<sup>14</sup>.

Como observa Afonso (2002, p. 116), isto “[...] significa que, por vezes, quando se fala da ‘mercadorização da educação’ não se trata senão da implementação de mecanismos de ‘liberalização’ no interior do sistema educativo, ou da introdução de elementos de ‘quase-mercado’”. Le Grand (1996, p. 269) acentua que a existência do

---

<sup>14</sup> [...] implica a introdução de quase-mercado no Estado do bem-estar. São ‘mercados’ porque substituem os provedores estatais monopolistas por provedores independentes que atuam em concorrência. São ‘quase’ porque se diferenciam dos mercados convencionais em vários aspectos. Estas diferenças se situam tanto no lado da oferta como no lado da demanda (LE GRAND, 1996, p. 261). (Tradução da pesquisadora).

quase-mercado pode levar à desigualdade e injustiça social, por exemplo, escolas seletivas escolhem os melhores alunos:

Una crítica frecuente a los mercados convencionales (y una justificación frecuente para su sustitución por sistemas burocráticos) consiste en que fomentan y mantienen las desigualdades y, por tanto, la injusticia social. Es muy posible que los cuasi mercados tengan efectos similares. En concreto, pueden crear problemas de selección (LE GRAND, 1996, p. 269)<sup>15</sup>.

Afonso (2002, p. 90) observa que nos locais e nas situações onde se implantam sistemas de avaliação, quer dos professores, alunos ou da instituição, com a finalidade de que os resultados desta sejam usados como referência para financiamento público, o resultado dessa estratégia consiste em realçar e enfatizar a discriminação social e as desigualdades em rendimento académico.

Nesse mesmo sentido, Calero e Bonal (1999, p. 20-22), afirmam que sistemas educacionais baseados exclusivamente no mercado apresentam problemas na seleção. Segundo os autores

Las externalidades de producción se generan si la elevación del nivel educativo de un individuo provoca elevaciones de la productividad de sus compañeros que conduzcan, a su vez, a elevaciones de los ingresos obtenidos por estos. [...] La clase social de origen de los estudiantes afecta a un elevado porcentaje (alrededor de dos tercios) de la varianza de los resultados de los alumnos, las diferencias en la calidad del servicio educativo tienen una incidencia mucho menor (entre el 5 y el 11%) (CALERO; BONAL, 1999, p. 20-22)<sup>16</sup>.

Há diferenças e similitudes na maneira como diversos autores abordam as categorias do público e do privado, no que concerne ao campo educacional. Saviani (2005, p. 167-176) sublinha que a relação entre público e privado, no campo educacional, só pode ser compreendida à medida que se coloca a contraposição “escola pública” e “escola privada”, já que uma implica a outra. Para Severino (2005, p. 41-58), a tradicional associação dos conceitos de público como estatal e de privado como não-estatal, associação originada na concepção de Estado como o que se “encarrega das coisas públicas” na cultura ocidental é “muito empobrecida” e precisa ser reformulada.

Lombardi (2005, p. 95), por sua vez, afirma que público e privado são apenas categorias burguesas de legitimação da ordem vigente: a da desigualdade e a da

<sup>15</sup> [...] Uma crítica frequente aos mercados convencionais (e uma justificativa frequente para sua substituição por sistemas burocráticos) consiste em fomentar e manter as desigualdades e, portanto, a injustiça social. É muito possível que os quase-mercados tenham efeitos similares. Na prática, pode criar problemas de seleção. (Tradução da pesquisadora).

<sup>16</sup> [...] as características prévias dos estudantes têm uma incidência muito elevada sobre o processo educativo. O que os estudantes trazem ao processo educativo condicionam os resultados. [...] A classe social de origem dos estudantes afeta em uma percentagem elevada, cerca de 2/3 na variação dos resultados dos alunos, enquanto as diferenças na qualidade do serviço educativo têm uma incidência menor, entre 5% a 11%. (Tradução da pesquisadora).

exploração. De acordo com o autor (Ibidem, p. 85), é no pensamento de Locke sobre o Estado que “[...] se encontra a fundamentação moderna, capitalista, burguesa, da dicotomia ‘público e privado’, que é introduzida para que o Estado preserve a propriedade, e para justificar essa ação do governo”. Nesta linha de raciocínio, Sanfelice (2005, p. 177-185) ressalta que público e privado são conceitos utilizados ideologicamente. Conforme Sanfelice, a escola estatal não é escola pública, porquanto, no seu papel de garantir a propriedade privada, o Estado não pode ser agente de uma educação com fins rigorosamente públicos, ou seja:

[...] a escola estatal não é escola pública, a não ser no sentido derivado pelo qual o adjetivo “público” se relaciona ao governo de um país ou estado: o poder público. A escola não é necessariamente pública quando tomamos o adjetivo “público” na forma de qualificação daquilo que pertence a um povo, uma coletividade, que pertence a todos, que é comum, aberto a quaisquer pessoas, que não tem caráter secreto, é manifesto e transparente. O substantivo “público”, por sua vez designa o homem comum, do povo de um determinado lugar com características ou interesses comuns (SANFELICE, 2005, p. 178-179).

Bobbio (2007, p. 27), salienta que os “[...] processos, de publicização do privado e de privatização do público, são de fato incompatíveis, e realmente compenetraram-se um no outro”.

O financiamento público estudantil no ensino superior é campo de batalha na qual se digladiam noções e práticas públicas e privadas. A inter-relação está presente nos procedimentos e métodos pelos quais se efetiva o financiamento, havendo uma sinergia entre público e privado, tornando perceptível, nesta associação de atores, o papel regulador do Estado.

## **1.5 Justiça e igualdade**

Justiça e igualdade são dois termos que trazem imbuídos o conceito de equidade no contexto internacional atual. O de equidade é de difícil apropriação em virtude de seu conteúdo ser fortemente subjetivo. Compreender justiça e igualdade é tarefa árdua visto que existe uma diferença importante entre estas. O conceito de justiça tem uma conotação normativa enquanto o segundo possui definição descritiva. Montoro (1980, p. 171) afirma que igualdade é uma relação “[...] é, pois, uma equivalência de quantidades”, sendo possível a existência de três diferentes tipos de equivalência: de identidade, de semelhança,

de igualdade em quantidade. Justiça, por sua vez, para este autor, “[...] no sentido subjetivo, é a virtude pela qual damos a cada um o que lhe é devido. No sentido objetivo, justiça aplica-se à ordem social que garante a cada um o que lhe é devido” (MONTORO, 1980, p. 160). Assim concebida, justiça tem como finalidade estabelecer uma igualdade fundamental nas relações entre os homens.

De acordo com Bobbio (2004, p. 663), a justiça formal, na qual se incluem tanto as normas morais como as jurídicas, “[...] exclui a arbitrariedade e exige a previsão não apenas nas decisões jurídicas, mas, também, no exercício da autoridade política: ‘Governo de leis e não de homens’”.

A existência de princípios substanciais, justiça substancial, como as semelhanças e as diferenças de características pessoais fazem, contudo, que decisões legais fundadas na justiça formal possam, por vezes, ser consideradas como injustas. Como consequência, passam a surgir regras reparadoras. Bobbio (Idem) ressalta que “[...] o paradigma de qualquer norma de distribuição é: um determinado e *específico* benefício (uma imunidade, por exemplo) ou ônus (uma taxa, por exemplo) deve ser dado ou imposto a uma pessoa que, segundo o caso, possua ou não a quem faltem determinada característica (raça, cidadania, riqueza, habilidade)”. Assim, de acordo com este autor (Idem, p. 598), igualdade e justiça possuem uma característica em comum: “[...] ambas só podem ser sustentadas por regras que determinam como certos benefícios ou gravames hão de ser distribuídos entre as pessoas”.

Bobbio (2007, p. 19-20) refere-se a duas formas distintas de justiça: a justiça comutativa e a justiça distributiva. Citando Vico, o autor (Idem) salienta que a justiça comutativa regula as sociedades de iguais e a justiça distributiva regula as sociedades de desiguais, em que se enquadram a família, o Estado. Segundo Bobbio (2004, p. 662), citando Rescher, a justiça distributiva tem como objetivo “[...] fornecer o instrumental mediante o qual possam ser avaliados os méritos e deméritos relativos de uma distribuição, efetuando ‘avaliação’ de um ponto de vista ético ou moral”

À luz da regulamentação legal vigente, pode-se assumir que critérios estabelecidos para a distribuição dos recursos destinados à política de atribuição de bolsas aos estudantes economicamente carentes têm, em tese, o objetivo de promover a equidade representada pela justiça e igualdade. Na análise da legislação realizada neste estudo, prevalece a igualdade “aritmética”, ou seja, a justiça comutativa, que estabelece a equivalência entre duas coisas. Ao contrário, a “geométrica”, justiça distributiva, na qual, em termos absolutos, os indivíduos recebem quantidades desiguais, mas,

proporcionalmente, a mesma coisa, ou seja, a justiça distributiva consiste em atribuir bens diferentes a pessoas diversas proporcionalmente à sua “dignidade”, aqui entendida como qualquer condição ou qualidade que torne a pessoa apta para receber um bem (BOBBIO, 2004, 662). Nesse sentido, conforme sublinha Montoro (1980, p. 253), “[...] a igualdade exigida pela justiça distributiva é, sempre, proporcional”.

Quando se pretende estabelecer justiça e igualdade como regra ou, no caso, como princípio na implementação de políticas públicas, é preciso, portanto, esclarecer que igualdade se busca e por que tal igualdade representa uma situação mais justa. Aqui ocupa-se, principalmente, da igualdade como propriedade das regras de distribuição. Tal clareza faz-se imprescindível para os pactos necessários a todos os níveis de governo e da sociedade, para a garantia deste princípio na ação do sistema de financiamento público estudantil, com base em mudanças qualitativas e sustentáveis. A legislação portuguesa, Lei n. 113/97, Art. 3º, assim definiu estes princípios:

Princípio da justiça, entendido no sentido de que ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida quer dos benefícios de ordem social quer dos benefícios de ordem individual a auferir futuramente; Princípio da não-exclusão, entendido como o direito que assiste a cada estudante de não ser excluído, por força de carências económicas, do acesso e da frequência do ensino superior, para o que o Estado deverá assegurar um adequado e justo sistema de acção social escolar; Princípio da equidade, entendido como o direito reconhecido a cada instituição e cada estudante de beneficiarem do apoio adequado à sua situação concreta.

Desse modo, para o legislador português, a justiça no financiamento público estudantil consiste em compartilhamento de custos, respeitando-se sempre o direito de o estudante economicamente carente ter o auxílio do Estado para arcar com sua parte dos custos educacionais.

Conforme Cabrito (2002, p. 58), equidade, em educação, pode ser definida

[...] como o resultado do processo de construção de igualdade de oportunidade perante a educação. [...] equidade não significa, naturalmente, que todos os jovens obtenham a mesma quantidade de educação e/ou que atinjam o mesmo nível educativo, porque cada indivíduo é portador das suas especificidades exclusivas, diferindo entre si em capacidades, preferências e atitudes.

Com pensamento compatível ao de autores como Barr (1996), Le Grand (1991) e Planas (1996), Cabrito (2002, p. 58) compreende que a equidade implica que os “[...] indivíduos com gostos e capacidades semelhantes deverão receber a mesma educação, independentemente do sexo, raça, credo religioso, classe social de origem, capacidade económica, origem geográfica, ou qualquer outro fator discriminatório”.

Cabrito (2002, p. 58), citando Papadopoulos, sublinha que a igualdade de oportunidades educativas compreende

- i) igualdade de *acesso* ao ensino não obrigatório para todas as crianças com aptidões equivalentes, sem consideração de sexo, raça, de lugar de residência, de classe social ou de outros critérios [discriminatórios];
- ii) a igualdade da *taxa de participação* no ensino não obrigatório de todas as classes sociais;
- iii) a igualdade de oportunidade para a aquisição de aptidões intelectuais de todas as crianças de todas as classes sociais, isto é, a participação efetiva de todas as *classes sociais* [no processo de produção intelectual]. (Grifos do autor).

Nessa direção, a Unesco (1998, p. 3) propõe a universalidade do ensino. No caso do ensino superior, defende um “[...] rendre accessible à tous, en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun l’enseignement supérieur”<sup>17</sup>.

O financiamento público estudantil apresenta-se, pois, como uma proposta de promover uma igualdade de acesso. Com esse propósito, governos, tais como o do Brasil e o de Portugal, desenvolveram programas específicos de financiamento público estudantil, conforme exposto nos capítulos seguintes.

## CAPÍTULO 2

---

<sup>17</sup> “[...] um acesso universal para todos, em plena igualdade, conforme as capacidades” (UNESCO, 1998, p. 3). (Tradução da pesquisadora).

## FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTUDANTIL NO BRASIL

*Eu também já fui brasileiro*

*Eu também já fui brasileiro  
moreno como vocês.  
Ponteei viola, guiei forde  
e aprendi na mesa dos bares  
que o nacionalismo é uma virtude.  
Mas há uma hora em que os bares se fecham  
e todas as virtudes se negam.  
[...].*

Carlos Drummond de Andrade

Nesse capítulo busca-se explicar, em partes distintas, com conteúdos complementares, as políticas de educação superior no cenário brasileiro, correlacionando-as com as políticas de educação superior internacionais, adotadas a partir da década de 1990, apresentando o movimento de privatização do financiamento da educação superior. Desenha-se um esboço do sistema de educação superior no Brasil e o financiamento deste. Inicia-se com este esboço para uma exposição mais pormenorizada do sistema de financiamento público estudantil, antigo Creduc, e dos vigentes, o FIES e o ProUni.

### **2.1 Políticas públicas da educação superior a partir de 1990**

Para melhor compreender o trajeto da educação superior no Brasil e suas recentes alterações, decorrentes da Lei n. 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), faz-se necessário considerar uma conjuntura complexa, com multiplicidades de forças e de interesses em que coexistem os antagonismos. Segundo Silva (2002, p. 100), “[...] o estreitamento das relações dos governos nacionais com as agências multilaterais corroborou para a aproximação das políticas nacionais com as políticas externas e a incorporação sistemática nas políticas nacionais das estratégias externas”. Com efeito, a educação superior brasileira apresenta-se como parte de uma conjuntura e de um processo supranacional de ampla reestruturação do Estado. No momento de (re)ajuste econômico ao sistema capitalista neoliberal, cria-se um contexto

que determina as exigências e demandas para o sistema educacional, especialmente no âmbito da educação superior (NOVAES, 2004, p. 44).

No Brasil, esse processo de (re)estruturação do Estado e da educação se expressa numa diversidade de políticas públicas<sup>18</sup> na qual

[...] o alinhamento sistemático às políticas e estratégias do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional acelerou-se, no Brasil, em 1991, quando o governo federal, juntamente com parte da equipe econômica do Banco Central, dos ministérios do Planejamento, da Fazenda, do Orçamento e da Educação, dos empresários e dos parlamentares submeteram-se ao plano de estabilização, aos ajustes estruturais e setoriais e às reformas institucionais formuladas por essas duas instituições. (SILVA, 2002, p. 48).

É nesse contexto que são implantadas reformas no setor educacional. De acordo com Novaes (2004, p. 45), “[...] tais reformas geraram alterações no ensino superior brasileiro, sendo uma das principais alterações a ampla expansão deste nível de ensino nos últimos anos na década de 1990, o que ocorreu, principalmente, devido à criação de instituições privadas de ensino superior”. A oferta de vagas no ensino superior ocorre mediante a ampliação de vagas pelas IES existentes e, também, pela expansão numérica de IES, em especial, IES privadas, bem como pelo oferecimento de novos tipos de cursos, tais como os sequenciais e os tecnológicos.

Conforme se observa nos dados estatísticos publicados pelo INEP, a evolução das matrículas no ensino superior não é fato recente. No período do regime militar houve uma expansão deste nível de ensino, que chegou a ter, em 1980, 1.377.286 matrículas. Este crescimento foi marcado principalmente pela expansão de matrículas no ensino privado, em estabelecimentos isolados de ensino, o que ocorreu mais ou menos de forma estável na década de 1980 até meados dos anos 1990 (BRASIL, INEP, 2002).

Para obter uma visão mais clara dos dados coletados, para este estudo, estes serão, sempre que possíveis, transcritos em forma de tabela e subseqüentemente de gráfico. Obviamente a fonte de dados é idêntica, e a autoria destes, quando não expressamente indicada, é da própria autora da pesquisa.

Os dados expressos na Tabela 1 e no Gráfico 1 comprovam um aumento considerável no número de matrículas, do ano de 2000 para 2006, na educação superior pública brasileira em índices variados, com um crescimento de 482.750 para 589.821 nas IES federais, representando 22%. Nas IES estaduais, o aumento foi de 332.104 para 481.756, representando em 45%, já nas IES municipais, as matrículas passaram de 72.172

<sup>18</sup> Políticas Públicas, como qualquer ação humana, “[...] são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar”, afirma Azevedo (2001, p. 5), adotadas nas formulações de Pierre Muller (1975) e Bruno Jobert (1988).

para 135.727 (88%), atingindo, em 2006, o total de 4.676.646 estudantes na educação superior (BRASIL, INEP, 2007b).

Nesse mesmo período, 2000-2006, o aumento total de matrículas nas IES públicas foi de 36,3%. Por sua vez, o acréscimo nas privadas foi de 91,8%.

**Tabela 1 – Matrículas em cursos de graduação presenciais da educação superior por categoria administrativa no Brasil (1990-2006)**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada*	Total
1990	308.867	194.417	75.341	961.455	1.540.080
1991	320.135	202.315	83.287	959.320	1.565.056
1992	325.884	210.133	93.645	906.126	1.535.788
1993	344.387	216.535	92.594	941.152	1.594.668
1994	363.543	231.936	94.971	970.584	1.661.034
1995	367.531	239.215	93.794	1.059.163	1.759.703
1996	388.987	243.101	103.339	1.133.102	1.868.529
1997	395.833	253.678	109.671	1.186.433	1.945.615
1998	408.640	274.934	121.155	1.321.229	2.125.958
1999	442.562	302.380	87.080	1.537.923	2.369.945
2000	482.750	332.104	72.172	1.807.219	2.694.245
2001	502.960	357.015	79.250	2.091.529	3.030.754
2002	531.634	415.569	104.452	2.428.258	3.479.913
2003	567.101	442.706	126.563	2.750.652	3.887.022
2004	574.584	471.661	132.083	2.985.405	4.163.733
2005	579.587	477.349	135.253	3.260.967	4.453.156
2006	589.821	481.756	137.727	3.467.342	4.676.646

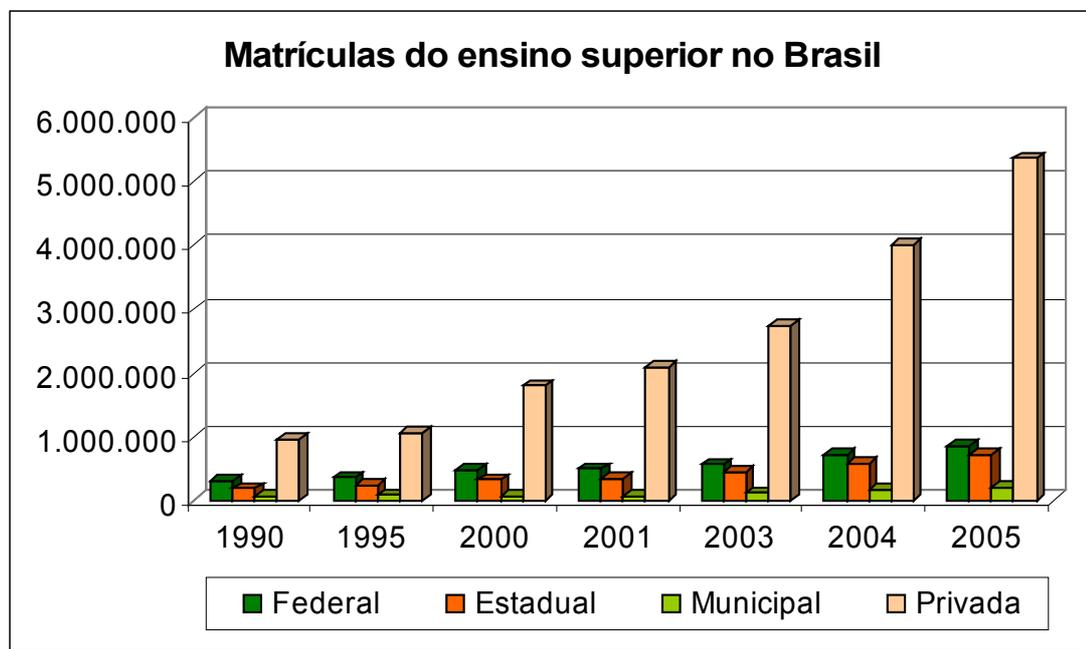
Fonte: BRASIL, INEP, 2002 a 2007b, adaptado.

\* O número das matrículas em cursos de Graduação Presencial na Categoria Administrativa Privada compreende o somatório das matrículas das IES Particular, Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas. Conforme título, a graduação presencial se opõe à graduação a distância.

O aumento registrado na educação superior brasileira apresenta relações com os debates mundiais a respeito das perspectivas de maior liberdade comercial para a educação. Desde abril de 1994, o Acordo Geral de Comércio e Serviço (GATT) trouxe discussão, visando a incluir o ensino na lista de serviços prestados por empresas comerciais e, posteriormente, 1998, o secretariado da Organização Mundial do Comércio (OMC) criou um grupo de trabalho para estudar as perspectivas de maior liberalização do ensino<sup>19</sup>. De acordo com a OMC, em 2004, o ensino superior passou a ser concebido como serviço

<sup>19</sup> A aprovação do Acordo Geral sobre o Comércio e Serviços (AGCS) na OMC ocorreu em abril de 1994, tendo por objetivo a liberalização do comércio de todo tipo de serviço. O acordo prevê uma única exceção: estão fora das áreas de serviços comerciais regulamentados pela OMC aqueles que forem fornecidos no exercício da autoridade governamental, com a ressalva de que esses serviços não integram a OMC desde que não sejam fornecidos numa base comercial, nem permitam a competição com um ou mais fornecedores de serviços (OMC, 2004).

qualquer, podendo ser comercializado globalmente entre países que fazem parte dessa organização.



Fonte: BRASIL, INEP, 2002 a 2007b. (Produção Própria).

**Gráfico 1 – Matrículas no ensino superior por dependência administrativa no Brasil (1990-2005)**

As alterações no número de matrículas na educação superior, constatadas na Tabela 1 e Gráfico 1, ocorreram principalmente em face das políticas públicas postas em prática a partir da segunda metade da década de 1990. Pelo que se pode ler nos dados, a expansão do ensino superior não significou, em geral, publicização e gratuidade, mas sim expansão do ensino privado, que em 2006 respondia por 74% das matrículas.

Para compreender tal situação, torna-se necessário analisar alguns aspectos dos dispositivos constitucionais e dos documentos oficiais que fornecem diretrizes para o sistema de educação brasileiro. É, portanto, alvo específico desta análise a legislação federal e estadual, bem como publicações nacionais e estrangeiras que versam sobre a educação superior. Pretende-se, assim, destacar as políticas públicas contidas nesses documentos.

### 2.1.1 Das prescrições internacionais às regulações legais brasileiras: expansão da educação superior.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 contemplou a educação com nove artigos, do Art. 205 ao Art. 214. Em seu Artigo 213, expressa a destinação de recursos públicos para instituições educacionais denominadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, cuja descrição é feita no seguinte texto:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º – Os recursos de que se trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º – As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Conforme assinala Silva (2002), o exposto na Constituição Federal de 1988 está, em certa medida, de acordo com as diretrizes do Banco Mundial para a educação superior na América Latina, fundamentadas no binômio: diferenciação e diversificação das instituições. Sobre a diferenciação, o Banco Mundial recomenda a criação de instituições privadas e a introdução de novos cursos de maneira que possam contribuir para satisfazer a demanda cada vez maior de educação superior e fazer que os sistemas de ensino melhor se adequem às necessidades do mercado de trabalho.

Em 1991, a referida organização financeira apresentou ao governo brasileiro um relatório intitulado *Higher Education Reform in Brazil*, apontando as principais necessidades brasileiras na área educacional. O relatório enfatiza a necessidade do ensino primário e secundário e salienta a importância do ensino superior. Destaca também que as IES deveriam ter maior autonomia para gerir seus próprios orçamentos; que os recursos das instituições deveriam ser alocados em função do custo de suas atividades, buscando-se reduzir despesas com pessoal e o aumento de matrículas; que as instituições deveriam cobrar taxas, como forma de aumentar a eficiência e equidade e que o Conselho Federal de Educação<sup>20</sup> (CFE) deveria ter controle sobre o crescimento do ensino superior além de supervisionar as instituições privadas e elaborar normas para este ensino.

---

<sup>20</sup> Em 1994, o Conselho Federal de Educação foi substituído pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

As políticas públicas para a educação estão condicionadas à vinculação dos recursos do fundo público para o atendimento prioritário ao ensino fundamental. Em 1996, na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), promulgaram-se a Emenda Constitucional n. 14/96 e a Lei n. 9.424/96, que criaram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), inteiramente voltado para o financiamento do ensino fundamental. Reduzem-se, então, os recursos e os investimentos públicos destinados ao ensino superior brasileiro, que se torna cada vez mais aberto aos investimentos privados.

Em 1995, o Banco Mundial expressa, no documento intitulado *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, recomendações das quais algumas estão sendo aplicadas e outras já integram as políticas educacionais para a educação superior no Brasil. Dentre as orientações, destacam-se:

[...] el fomento de más tipos de instituciones públicas y privadas; el suministro de incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento; la redefinición de la función del Estado, prestando atención especial a la autonomía y responsabilidad institucional, y la adopción de políticas que hagan hincapié en la calidad y la equidad.<sup>21</sup>.

No final do ano de 1999, os Ministros do Comércio de 135 países participaram da reunião da OMC na cidade de *Seattle*, EUA, com a finalidade de definir novas regras para o comércio internacional. Dentre as propostas, a inclusão nas discussões de outras áreas além daquelas tradicionalmente tratadas, como a educação. Conforme Silva (2002, p.112), os Ministros do Comércio “[...] prescreviam o barateamento dos custos da educação para o setor público, a racionalização da oferta do ensino, mediante adoção de alternativas extra-escolares; o enfoque assistencialista compensatório, o planejamento seletivo, o controle de investimento do setor público e estímulo do setor privado”.

No início do ano de 2001, pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o Congresso Nacional aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), apresentando uma proposta para a educação superior estruturada em dois aspectos: *diagnóstico* da situação do ensino superior e aplicação de um conjunto de *metas* referentes a políticas e concepções para a educação superior, dentre a quais avaliação, acesso, financiamento e expansão.

O *diagnóstico* do PNE assinala que há necessidade de traçar políticas para renovar e desenvolver o ensino superior. Aponta também como um dos problemas a ser

<sup>21</sup> [...] maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas; incentivar as instituições públicas a diversificarem as fontes de financiamento; redefinir a função do governo na educação superior e adotar políticas destinadas a autorgar prioridades aos objetivos de qualidade e equidade (WORLD BANK, 1995, p. 14). (Tradução da pesquisadora).

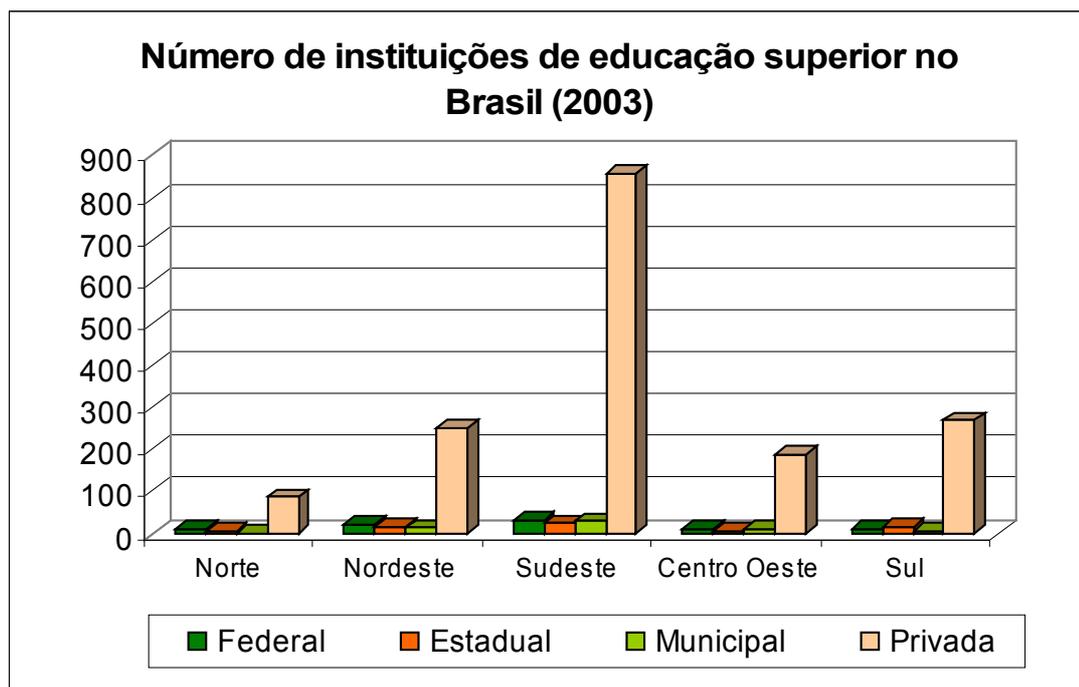
enfrentado o baixo índice da população brasileira que tem acesso à educação superior. As estatísticas mostram que o Brasil tem uma “[...] percentagem de matrículas no ensino superior de 9%, em contraste com taxas acima de 30% para o Chile, Peru e Argentina, sem falar dos Estados Unidos, com 80%”. Os 9% representam a taxa líquida, ou seja, os estudantes que se encontram matriculados no ensino superior na idade esperada (faixa etária de 18 a 24 anos). Acrescentando-se aos 9% os estudantes com idade superior e inferior à esperada, a taxa passa a ser de quase 20%, isto é, a taxa bruta (CASTRO, 2005).

A expansão da oferta de vagas com subsequente aumento do número de alunos matriculados não aparenta ser fruto de uma política metodicamente planejada. Os dados do INEP, relativos aos anos 2003, 2004, 2005 e 2006, expostos nas Tabelas 2, 3, 4 e 5 e Gráficos 2, 3, 4 e 5, informam os números de instituições de ensino superior por categoria administrativa e por região e o número absoluto das IES que corresponde, aproxima-se percentualmente, do número de habitantes das regiões.

**Tabela 2 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2003)**

Região	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Norte	101	10	04	01	86
Nordeste	304	22	17	13	252
Sudeste	938	30	23	29	857
Centro Oeste	210	09	04	10	187
Sul	306	12	17	06	270
<b>Brasil</b>	<b>1.859</b>	<b>83</b>	<b>65</b>	<b>59</b>	<b>1.652</b>

Fonte: BRASIL, INEP – Sinopse da Educação Superior, 2004, adaptado.



Fonte: BRASIL, INEP – Sinopse da Educação Superior, 2004. (Produção Própria).

**Gráfico 2 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2003)**

Dados do INEP divulgados em 2004 e que englobam o Censo do Ensino Superior no Brasil, conforme Tabela 3, apresentam um crescimento superior a 91% no número de instituições de ensino superior entre os anos de 1998 (973) e 2003 (1.859). Das 1.859 instituições, 1.652 (88,9%) são privadas e ministram 10.791 cursos, o que representa 66,7% dos 16.453 cursos de graduação oferecidos pelas IES brasileiras. Em 2004, o número destas instituições brasileiras de educação atinge a marca de 2.013, dos quais 224 são públicas e 1.784 privadas.

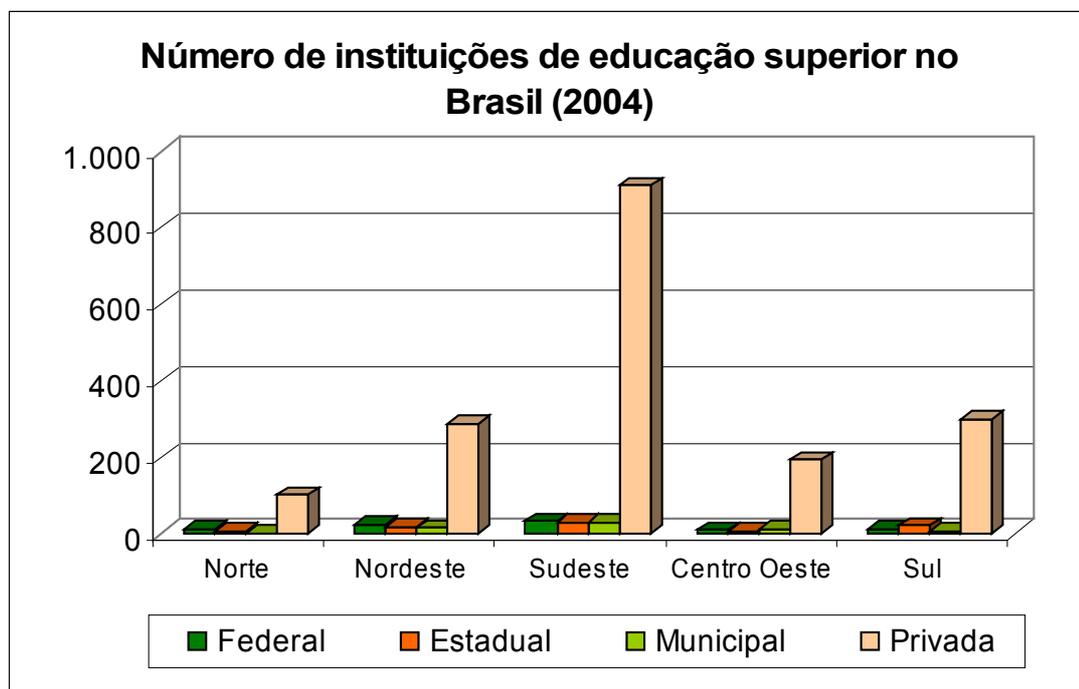
**Tabela 3 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2004)**

Região	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Norte	118	11	6	1	100
Nordeste	344	23	18	15	288
Sudeste	1.001	32	28	30	911
Centro Oeste	215	9	4	10	192
Sul	335	12	19	6	298
<b>Brasil</b>	<b>2.013</b>	<b>87</b>	<b>75</b>	<b>62</b>	<b>1.789</b>

Fonte: BRASIL, INEP – Sinopse da Educação Superior, 2005, adaptado.

A Tabela 3 pode ser visualizada mais efetivamente no Gráfico 3. Da análise destes dados, verifica-se que o número de instituições de ensino superior municipal

aumentou ligeiramente na região Nordeste e Sudeste. O fulcro da expansão do número de IES está no setor privado.



Fonte: BRASIL, INEP – Sinopse da Educação Superior, 2005. (Produção Própria).

**Gráfico 3 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2004)**

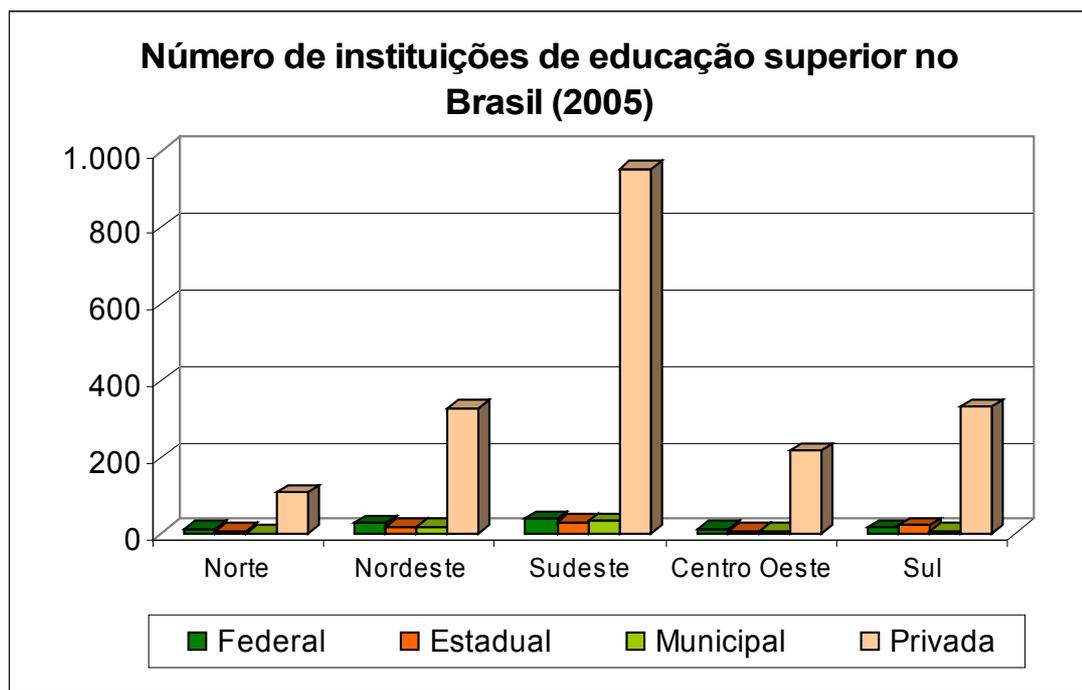
Já em 2005, conforme exposto na Tabela 4, o total foi de 2.165 IES, das quais 231 são públicas e 1.934, privadas. Em 2006, havia 2.270 IES, 2.022 privadas e 248 públicas.

**Tabela 4 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2005)**

Região	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Norte	122	11	4	1	106
Nordeste	388	25	18	17	328
Sudeste	1.051	37	30	31	953
Centro Oeste	234	10	4	4	216
Sul	370	14	19	6	331
<b>Brasil</b>	<b>2.165</b>	<b>97</b>	<b>75</b>	<b>59</b>	<b>1.934</b>

Fonte: BRASIL, INEP – Sinopse da Educação Superior, 2006, adaptado.

Obviamente, se analisado tão somente a quantidade absoluta de IES na região Sudeste, que é de 1.051, 48,5%, em comparação com o percentual da população brasileira que vive nesta região, aproximadamente 43%, tem-se a impressão de uma distribuição justa das IES no território nacional. Cabe destacar, entretanto, que as IES da região Sudeste são, geralmente, capazes de ofertar um número maior de vagas.



Fonte: BRASIL, INEP – Sinopse da Educação Superior, 2006. (Produção Própria).

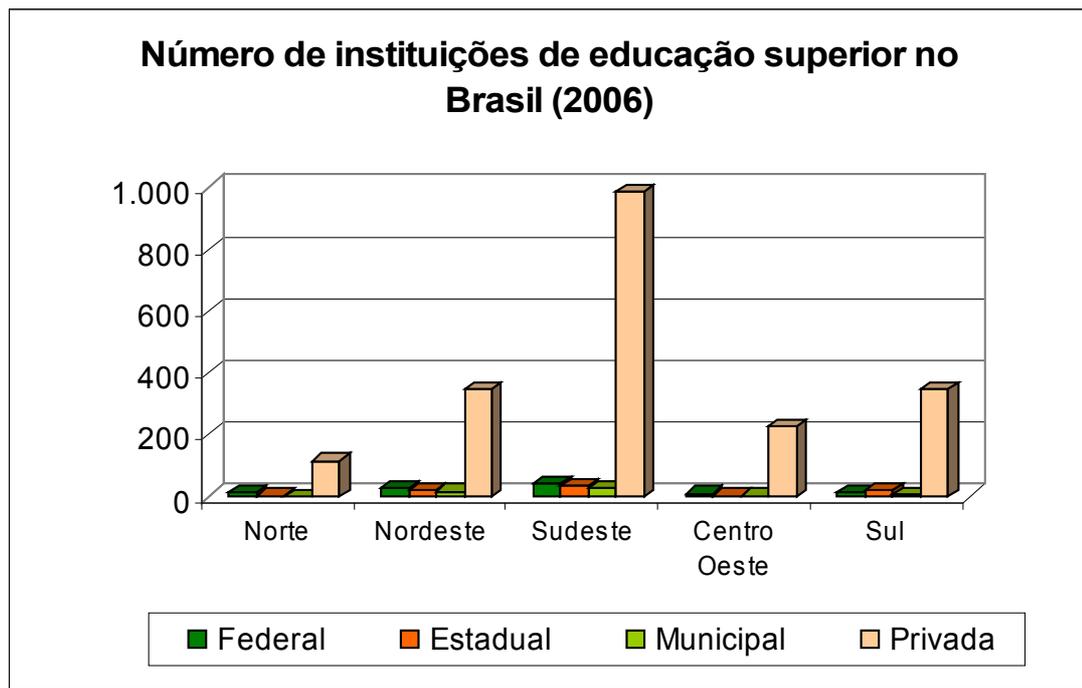
**Gráfico 4 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2005)**

Comparando-se os dados de 2006, Tabela 5, com os de 2003, o crescimento de IES registrado no setor público foi de 207 para 248 IES, mais de 19%, e no setor privado foi de 1.652 para 2.022 IES, mais de 22% (BRASIL, INEP, 2007b). Em números absolutos, a expansão das IES privadas ocorre em um ritmo mais acelerado que a expansão da IES pública.

**Tabela 5 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2006)**

Região	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Norte	135	13	4	1	117
Nordeste	412	26	19	18	349
Sudeste	1.093	42	37	30	984
Centro Oeste	243	10	4	4	225
Sul	387	14	19	7	347
<b>Brasil</b>	<b>2.270</b>	<b>105</b>	<b>83</b>	<b>60</b>	<b>2.022</b>

Fonte: BRASIL, INEP – Sinopse da Educação Superior, 2007b, adaptado.



Fonte: BRASIL, INEP – Sinopse da Educação Superior, 2007b. (Produção Própria).

**Gráfico 5 – Número de instituições de educação superior no Brasil (2006)**

Uma das metas do PNE é atingir, até 2011, “[...] a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”. Verifica-se, porém, que, para atingir tal meta, seria necessário um crescimento de vagas acima dos 10% ao ano para atender a uma taxa bruta de 30% da população na faixa etária alvo, o que corresponde a cerca de sete milhões de jovens. Tal meta propicia a expansão do número de oferta de vagas junto ao setor público e, conseqüentemente, contribui para a democratização do ensino e a mobilidade social. Elevaria, contudo, as despesas com a educação superior, indo contra todas as recomendações de racionalização dos gastos, emanadas pelos organismos internacionais e os preceitos da política neoliberal. De acordo com Góis (2003), para o Brasil cumprir as metas do PNE, tem de aumentar em 160% os gastos públicos com educação até 2011.

Com efeito, percebe-se que as políticas educacionais adotadas no Brasil adéquam-se às recomendações dos organismos internacionais de financiamento. A educação superior teve grande parte dos investimentos em expansão bancados pelo setor privado, que oferece, em sua maioria, os cursos solicitados pelo mercado de trabalho.

Assim formuladas, as políticas para a educação são excludentes, pois colocam, em segundo plano, as referências à justiça, igualdade e democratização de acesso voltadas para a convivência social e adotam

[...] o primado da individualidade, do utilitarismo, [...] de ações imediatas, do lucro a qualquer preço. Os fundamentos dessas políticas para a educação estão nos mesmos que alicerçam o modelo de desenvolvimento econômico. [...] Sob o pretexto de sintonia entre educação e trabalho, os técnicos apregoam que é preciso formar trabalhadores para obter lugar no mercado de trabalho - reduzem o a formação mais plena, considerando-a residual ou desnecessária (SILVA, 2002, p. 112).

Segundo Luiz Araújo, então presidente do INEP, citado por STRAUSS, (2003, p. 2), essa expansão no ensino superior,

[...] ocorreu sem padrões de qualidade desejáveis. Foi uma expansão privada que se esgota, pois está condicionada com a renda da população. Nas regiões mais pobres, que mais precisam, não houve aumento do acesso à educação superior.

Além da ampliação do número de vagas, do número de IES e do número de cursos, sobretudo no tocante ao ensino superior privado, outro aspecto a ser considerado é o da interiorização. Em 2003, dentre as 1.859 IES brasileiras existentes, 665 se localizavam nas capitais e 1.194 no interior. Destas o ensino superior privado contava com 1.063, 89%, instaladas no interior. Em 2006, das 2.270 IES, 811, 35,7%, encontram-se na capital e 1.459, 64,2%, no interior<sup>22</sup> (BRASIL, INEP, 2004a; 2007b).

Para Novaes (2004, p. 59), apesar do reconhecimento da importância do papel da educação na sociedade e da necessidade de atender a todos com a educação básica, a educação superior pública não esteve entre as prioridades dos governos brasileiros nas duas últimas décadas (1980 e 1990), quando o poder público delegou suas responsabilidades ao setor privado, estimulando a competição e o aquecimento do mercado, numa lógica capitalista neoliberal. Houve recursos para a educação superior pública, atendendo às recomendações de organismos multinacionais, de forma a ajustar o país ao projeto político neoliberal e à nova ordem mundial.

Silva (2002, p. 155), por sua vez, ao analisar o atendimento das recomendações desses organismos pelo poder público, destaca

[...] a intervenção e o consentimento, dois pilares das mediações que se imbricam mutuamente, trazem à tona o diferenciador em relação às tradicionais formas de ocupação política dos países periféricos pelos capitalistas desenvolvidos: a subscrição e a disposição dos governos. A intervenção sistemática do Banco Mundial é acompanhada da disposição do governo federal e materializada na assinatura de acordos que evidenciam a longevidade e continuidade da política redistributivista-contencionista-reformista. A adoção de medidas jurídico-constitucionais capazes de reordenar o sistema educacional dos estados e municípios e de reafirmar o controle sobre o financiamento

<sup>22</sup> Ressalta-se que o fato de haver mais IES instaladas no interior não corresponde, necessariamente, ao fato de maior atendimento de estudantes. O que ocorre no processo brasileiro de interiorização de IES é a abertura de IES de pequeno porte, atendendo, pois, a número menor de estudantes, fator este que ainda não consegue alterar a realidade de concentração de estudantes nas capitais, onde se localizam as IES de médio e grande porte.

público e sobre os processos de avaliação expressa as mediações entre intervenção e o consentimento.

Consoante foi assinalado, no Brasil existe uma expansão acelerada do sistema de ensino superior pela rede privada e o desenvolvimento de um moderno mercado de educação superior, de certa forma conduzido pelas políticas oficiais, já que o Estado vem reduzindo seu papel em relação a esse nível de educação.

Segundo dados do *World Education Indicators* (OCDE, 2004), o sistema de educação superior brasileiro está entre os mais privatizados do mundo, pois em 2003, apenas 11,1% (207) das IES brasileiras eram públicas. Esta situação permanece, com pequenas alterações, até o ano de 2006, conforme o Censo do Ensino Superior de 2006, Tabela 5, quando o Brasil registra um total de 2.270 IES, das quais 248 (10,9%) são públicas e 2.022 (89%) são privadas. Destas, 1.583 (78,2%) são IES com fins lucrativos e 439 (21,7%) comunitárias, filantrópicas ou confessionais (BRASIL, INEP, 2007b).

## **2.2 O financiamento público estudantil no Brasil**

Este tópico tem como meta investigar, em um contexto histórico e em documentos, os sistemas e procedimentos federais voltados para o financiamento público da educação superior de estudantes economicamente carentes matriculados em IES privadas.

Discorre-se, assim, sobre as medidas legais e administrativas dos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) destinadas à ampliação de vagas no ensino superior pela “subvenção” direta ou indireta às IES privadas.

Trata-se de mecanismos de subsídios, cujo intuito é promover a democratização do acesso ao ensino superior por meio de estabelecimentos de ensino não gratuitos. Primeiramente realiza-se uma sucinta contextualização das agendas educacionais no âmbito da educação superior, com ênfase no financiamento público estudantil, objeto de análise deste estudo.

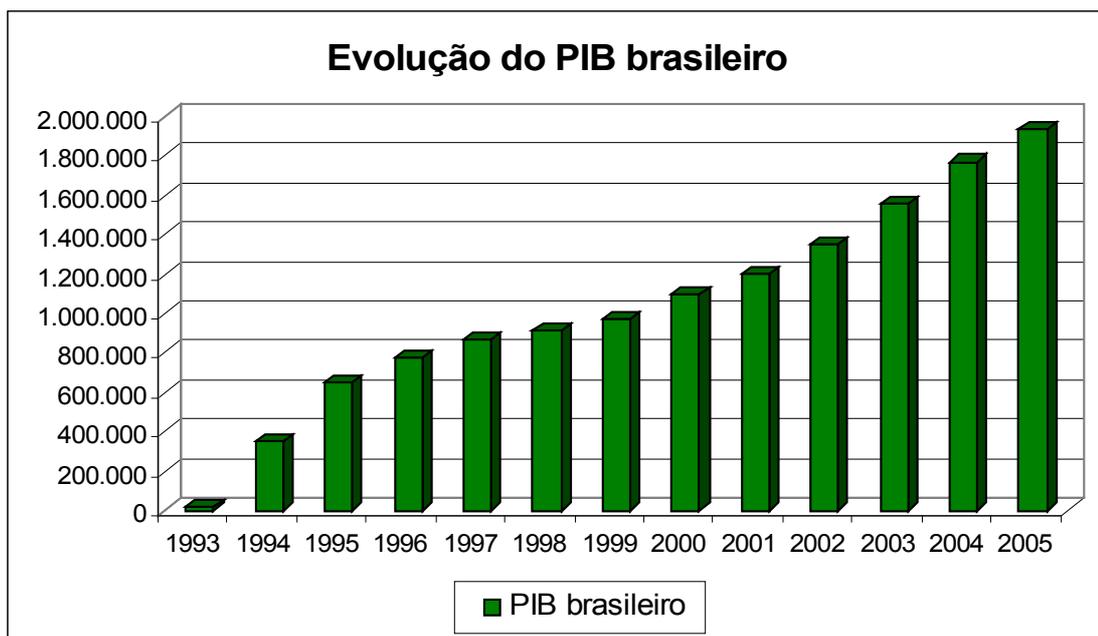
De acordo com Ferreira e Veloso (2006, p. 1), em termos sociais, duas características distinguem o Brasil no contexto internacional: a elevada desigualdade de renda e a baixa escolaridade média da força de trabalho. Uma das diferenças entre o Brasil

e outros países que já passaram por períodos de alto crescimento, como Estados Unidos e a Coreia do Sul, é que esses investiram pesadamente em educação por meio de políticas educacionais.

Para investigar o processo de financiamento público da educação, impõe-se, antes, apreender o sistema contábil do País. Há o Produto Interno Bruto (PIB) nacional, que é a totalidade de todos os bens e serviços finais produzidos no Brasil no correr de um período temporal específico, por exemplo, o PIB anual. Normalmente, o investimento em educação é comparado percentualmente ao PIB de um país e este valor percentual pode ser, então, alvo de análise de sua expressividade.

Ao examinar a última década do século XX e início do século XXI, Gráfico 6, percebe-se “[...] o fraco desempenho do PIB brasileiro (crescimento médio de 2,2% a.a.), enquanto economias emergentes, como a China e a Índia, cresceram anualmente a taxas médias de 8% e 6%, respectivamente” (COFECON, 2007). De acordo com o IBGE (BRASIL, IBGE, 2007a), a economia brasileira apontou um discreto crescimento do PIB em 2005 de 2,9%. O Brasil ainda assim, em 2005, detinha a 10º maior economia mundial, sendo a maior da América Latina. Ao analisar, porém, a produção do país sob o foco do PIB *per capita* o País despenca para o 53º lugar no *ranking* (COFECON, 2007). O PIB *per capita* é outro indicador que permite aquilatar o percentual de investimento no setor educativo de um país. Calcula-se através de uma operação matemático-financeira simples na qual a soma de produtos, venda e despesa do Brasil é dividida pelo número total da população. Assim, em termos de PIB, o Brasil destaca-se nas estatísticas mundiais, entretanto, por ter uma das maiores populações mundiais, cerca de 184 milhões, isso significa um PIB *per capita* relativamente baixo.

Para uma melhor análise do PIB *per capita*, necessita-se da complementação de outros elementos que envolvam indicadores sociais e de distribuição de renda do País. Conforme dados do IBGE (BRASIL, IBGE, 2007ac), em 2005, a taxa de mortalidade infantil representava 3,1%, número inferior ao apurado em 1990, quando esta era de 5%. O atual desempenho do País o coloca como a 86º nação com maior número de óbitos infantis. O analfabetismo apresentou, entre 2002 e 2005, retração pouco expressiva, de maneira que a taxa de analfabetismo caiu de 11,8% em 2002 para 10,9% em 2005 (Idem). De acordo com o Conselho Federal de Economia (2007, p. 2), a concentração de renda praticamente permanece inalterada. Os índices do Brasil oscilam entre as 10 últimas posições do mundo. Os números demonstram que cerca de 1% dos brasileiros mais ricos (1,7 milhão de indivíduos) detém uma renda equivalente à renda dos 50% mais pobres (86,5 milhões).



Fonte: BRASIL, IPIB, 2007.

**Gráfico 6 – Evolução do PIB brasileiro em milhões de reais correntes (1993-2005)**

Essa análise implica outro método que permita estimar o investimento no setor educativo: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse consiste basicamente em uma análise comparativa do PIB *per capita*; da expectativa de vida revelada entre outros dados, pela taxa de mortalidade infantil; e por dois indicadores educacionais, a saber: a taxa de alfabetização e a taxa de escolaridade. De acordo com dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil alcançou um índice de 0.800 em 2005, classificando-se em septuagésimo lugar no *ranking* mundial. Este índice coloca o Brasil no grupo de nações com elevado desenvolvimento humano, não obstante o fato inegável de ser uma nação com uma tremenda desigualdade de distribuição de renda (PNUD, 2008).

Os recursos responsáveis pelo financiamento da educação provêm dos impostos e valores arrecadados e variam de acordo com o nível de produtividade econômica do País. Assim, a percentagem do PIB destinada à educação varia de ano a ano, conforme explicitam dados presentes na Tabela 6. Invariável, por ser fixado, é o mínimo constitucional de impostos destinados a função educação, conforme Art. 212 da Constituição Federal. Como se observa, os valores do financiamento têm percentuais variáveis, oscilando entre 3,9% e 4,3%, nos anos de 1994 a 1999.

**Tabela 6 – Evolução do PIB em valor percentual e real gasto em educação no Brasil, em bilhões de reais corrente (1994-1999)**

Ano	PIB	Variação anual (%)	Índice-base:1994	%PIB Educação	Valor gasto educação
1994	857,5	n.d.	100,00	3,9	33,44
1995	893,5	4,22	104,20	3,9	34,85
1996	917,5	2,66	107,00	3,8	34,86
1997	947,5	3,27	110,49	3,8	36,01
1998	949,6	0,22	110,74	4,2	39,88
1999	957,2	0,80	111,63	4,3	41,16

Fonte: Zanmaria; Castilho, 2006, p. 131.

O IBGE adotou mudanças na metodologia do cálculo do PIB, revisando as taxas de crescimento da economia referentes aos anos de 2000 a 2004. Quanto a este período, o percentual do investimento público na educação em relação ao PIB por nível/modalidade de ensino são os expostos nas Tabelas 7 e 8.

**Tabela 7 – Gasto público brasileiro em educação em relação ao PIB por nível de ensino (2000-2004), em percentual**

Ano	Nível de Ensino					Brasil
	Educação Infantil	Ensino Fundamental De 1 <sup>a</sup> . a 4 <sup>a</sup> . série	Ensino De 5 <sup>a</sup> . a 8 <sup>a</sup> . série	Ensino Médio	Educação Superior	
2000	0,3	1,2	1,0	0,5	0,9	4,0
2001	0,3	1,2	1,1	0,6	0,8	4,0
2002	0,3	1,1	1,2	0,7	0,9	4,0
2003	0,3	1,1	1,2	0,6	0,7	4,0
2004	0,4	1,3	1,1	0,5	0,8	4,0

Fonte: BRASIL, INEP, 2007c.

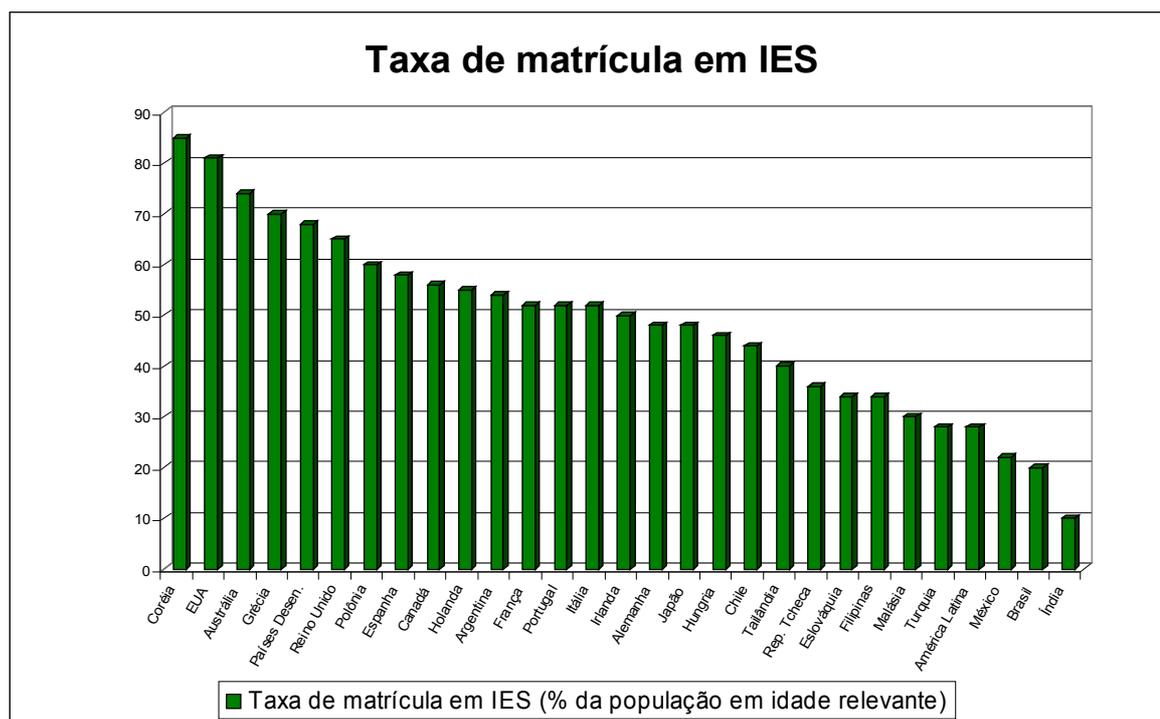
**Tabela 8 – Gasto público brasileiro em educação em relação ao PIB por unidade administrativa (2000-2004), em percentual**

Ano	Dependência Administrativa			Brasil
	Federal	Estadual	Municipal	
2000	0,7	1,7	1,6	4,0
2001	0,7	1,8	1,6	4,0
2002	0,6	2,0	1,7	4,2
2003	0,6	1,7	1,6	4,0
2004	0,7	1,6	1,7	4,0

Fonte: BRASIL, INEP, 2007d.

Em 2002, segundo nova metodologia do IBGE, o Brasil apresentava uma despesa com a educação, cerca de 5,4% do PIB. Este nível era maior do que a média dos países da OCDE e de outros países da América Latina (BRASIL, MP, 2005, p. 5).

Os gastos brasileiro no País com educação superior pública, em 2002, totalizaram 0,9% do PIB. No mesmo ano, conforme Gráfico 7, a taxa líquida de matrícula, definida como a proporção de pessoas em idade universitária (18 a 24 anos) matriculadas em universidades, foi de 18% , segundo dados do Banco Mundial (BRASIL, MP, 2005, p. 3, 5).



Fonte: BRASIL, MP, 2005.

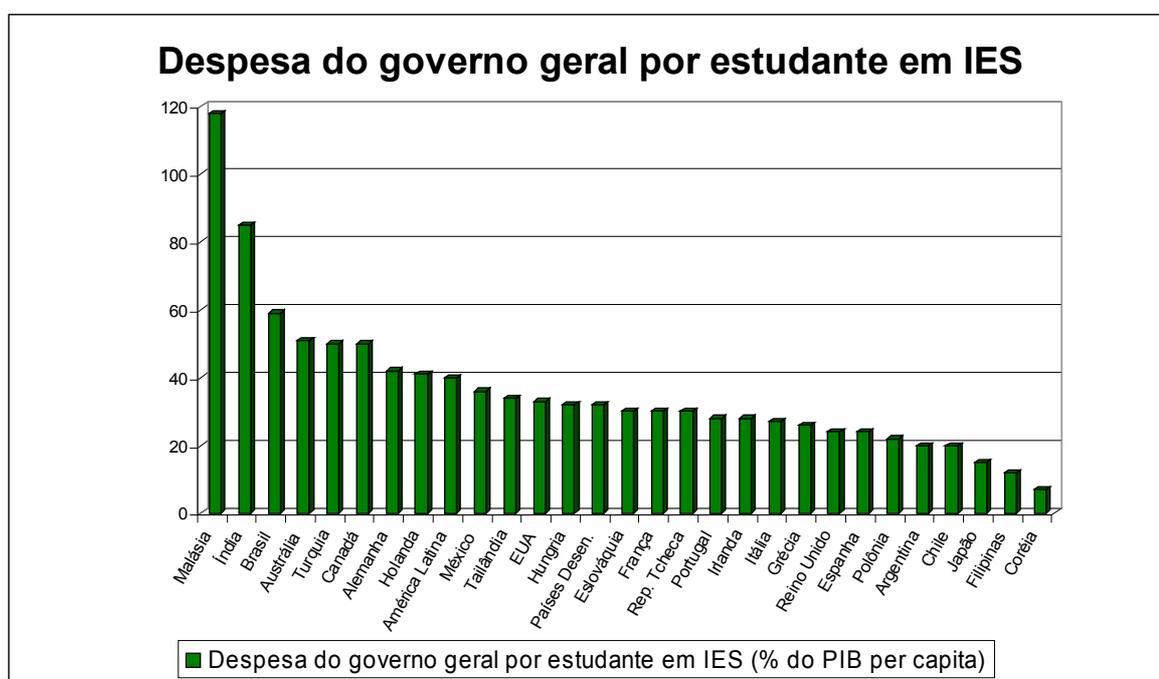
**Gráfico 7 – Taxa de matrícula em IES em percentual da população em idade relevante (2002)**

Embora Brasil e Portugal sejam o fulcro deste trabalho, uma análise comparativa envolvendo múltiplos países, Gráficos 7 e 8, demonstra que o maior gasto público por aluno não significa automaticamente democratizar o acesso ao ensino superior. Por exemplo, Coreia do Sul e os Estados Unidos têm os maiores percentuais de alunos matriculados em IES, sem que isso corresponda a altos níveis de financiamento público. A Coreia do Sul tem um dos maiores níveis de gasto privado, 1,9% do PIB investidos na educação superior, já que os Estados Unidos também têm taxas elevadas de gasto privado (BRASIL, MP, 2005, p. 3).

Destarte, a variável mais relevante para explicar a taxa de matrícula é o *gasto total* em ensino superior e não apenas o *gasto público* e a OCDE não dispõe de dados sobre os gastos totais em educação superior no Brasil, o que, por sua vez, impossibilita uma

avaliação comparativa em termos de eficiência dos gastos públicos com o País (BRASIL, MP, 2005).

Para analisar a eficiência dos gastos públicos em ensino superior, é utilizado o cálculo *gasto por estudante em percentagem do PIB per capita*, que no Brasil era em 2002, de 59%, menor apenas que o da Malásia e da Índia. Enquanto o Brasil gastava 50,7% de renda *per capita* por aluno no ensino superior público, a Coréia do Sul gastava apenas 5%, sendo a maior parte coberta pela rede privada. O Gráfico 8 evidencia que os gastos brasileiros eram quase o dobro dos gastos mexicanos e o triplo dos gastos dos governos argentino e chileno. Já os gastos públicos por estudante na Coréia do Sul eram menores, dentre os países apresentados no Gráfico 8 (BRASIL, MP, 2005, p. 4).



Fonte: BRASIL, MP, 2005.

**Gráfico 8 – Despesa do governo geral por estudante em IES em percentual do PIB per capita (2002)**

Na educação superior brasileira, o gasto por aluno é determinado por uma combinação de três fatores essenciais: tipo de instituição, pesquisa e esfera de governo. Dessa maneira, o gasto por aluno passa a ter três padrões distintos. O Brasil, até 2004, era o país com o menor gasto por aluno em geral, entre os 34 países analisados no relatório anual divulgado pela OCDE, *Education at a Glance*. Somando-se gastos do ensino básico e os do superior, o valor investido em cada estudante era de US\$ 1,303 por ano. Por sua vez, os gastos brasileiros no ensino superior público subiram para US\$ 9,019, próximo da

média de US\$ 11,000 dos países da OCDE (FOLHA DA REGIÃO, 2007)<sup>23</sup>, ou seja, em termos simples, um estudante no ensino superior gera gastos muito maiores que um aluno do ensino básico.

Conforme dados atualizados do INEP, expostos na Tabela 9, no período de 2000 a 2004, o total de recursos públicos investidos anualmente por aluno na rede pública por níveis/modalidades de ensino teve um aumento médio superior a 62%, passando de R\$ 930,00 para R\$ 1.524,00.

**Tabela 9 – Gasto público brasileiro por aluno, ano e nível de ensino em reais corrente (2000-2004)\***

Ano	Nível de Ensino					Brasil
	Educação Infantil	Ensino Fundamental De 1 <sup>a</sup> . a 4 <sup>a</sup> . série	Ensino De 5 <sup>a</sup> . a 8 <sup>a</sup> . série	Ensino Médio	Educação Superior	
2000	919	734	758	765	9.069	930
2001	882	778	896	1.003	9.427	1.045
2002	941	884	1.123	1.171	10.220	1.231
2003	1.019	1.018	1.344	1.156	9.972	1.368
2004	1.372	1.359	1.374	939	10.193	1.524

Fonte: BRASIL, INEP, 2007A.

\* Notas: 1- Não inclui Inativos e Pensionistas; 2 – Cálculos realizados a partir dos valores encaminhados para ORCD/WEI; 3 – Para 2000, dados municipal estimados; 4 – Utilizou-se Gasto Direto: Pessoal Ativo, Encargos Sociais, Despesa Custeio e Despesa de Capital.

O financiamento público para educação no Brasil, estabelecido em lei para todas as esferas de governo, corresponde a um percentual da receita de impostos e transferências. De acordo com o Art. 212 da Constituição Federal de 1988, a União deve aplicar ao menos 18% da receita de impostos e os Estados e Municípios não menos de 25% em Educação.

No território brasileiro, a arrecadação de impostos no Brasil é centralizada e é exercida pelos governos federal, estaduais, municipais e distrital, havendo uma política de transferência de impostos da esfera federal para os Estados e o Distrito Federal – Fundo de Participação dos Estados – composto por 21,5% do Imposto de Renda (IR), 21,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 10% do IPI, destinado ao Fundo de Exportações (FX), e 30% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e para os Municípios – Fundo de Participação dos Municípios – a União transfere 22,5% do IR,

<sup>23</sup> Há uma metodologia para o cálculo do custo por aluno nas IFES recomendada pelo Tribunal de Contas da União e expressa na Decisão Plenária n. 408, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre o cálculo dos indicadores de gestão das IFES, inclusive o cálculo do custo corrente/aluno equivalente, considerando ou não as despesas correntes do centro de custo Hospital Universitário.

22,5% do IPI, 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (IPTR), 70% do IOF sobre o ouro. Os Estados transferem aos Municípios 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e 25% do Fundo de Exportações (FX) (BRASIL, CF, 1988, Art. 157 a 161).

Além disso, outros recursos provenientes de contribuições sociais e do Salário Educação são destinados ao ensino fundamental. O governo federal é responsável pela manutenção das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e aplica recursos em diversos programas como, por exemplo, merenda escolar e livro didático. Os Estados aplicam seus recursos, preferencialmente, no ensino fundamental, médio e superior. Os Municípios investem, prioritariamente, em ensino fundamental e na educação infantil, com reduzida participação no ensino superior.

No período de 2000 a 2006, o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, com data de encerramento em dezembro, Tabela 10, evidencia quanto o País investiu na função Educação e na subfunção Ensino Superior. Do total das despesas do País, foram destinados à função Educação, nos anos de 2004, 2005 e 2006, respectivamente, R\$ 80,798 bilhões (6,3%), R\$ 88,311 bilhões (5,8%) e R\$ 101,418 bilhões (6,2%). Por sua vez, do total das despesas em Educação, o ensino superior consumiu, R\$ 10,155 bilhões (12,5%), R\$ 11,588 bilhões (13,1%) e R\$ 13,124 bilhões (12,9%), respectivamente, em 2004, 2005 e 2006.

**Tabela 10 – Demonstrativo de despesa brasileira por função consolidada em milhões de reais corrente (2000-2006)\***

Função Subfunção	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Legislativa	7.463	8.267	9.457	11.921	12.932	13.726	15.606
Judiciária	16.221	16.818	18.361	21.357	23.765	26.324	30.764
Essencial à Justiça	679	859	3.110	3.859	5.789	6.635	7.875
Administração	6.587	7.265	30.569	34.542	40.257	41.261	47.120
Administração e Planejamento	52.947	-	-	-	-	-	-
Planejamento	10.595	16.967	-	-	-	-	-
Defesa Nacional	10.634	11.891	17.545	11.611	13.583	16.677	16.653
Defesa Nacional e Segurança Pública	12.177	14.988	-	-	-	-	-
Segurança Pública	2.188	2.604	16.458	22.628	23.622	26.654	31.870
Relações Exteriores	748	925	1.714	1.174	1.364	1.535	1.373
Assistência Social	4.441	5.298	12.946	14.106	18.956	21.577	28.486
Assistência e Previdência	26.383	21.975	-	-	-	-	-
Previdência Social	93.407	107.544	145.681	168.799	195.618	221.180	250.992
Saúde	20.270	23.633	54.952	71.006	84.223	92.755	106.687
Saúde e Saneamento	25.757	31.153	-	-	-	-	-
Trabalho	6.883	7.441	20.866	10.400	11.628	13.766	17.583
Educação	10.616	11.637	56.236	80.798	80.694	88.311	101.418
<i>Ensino Superior</i>	-	-	-	-	<i>10.155</i>	<i>11.588</i>	<i>13.124</i>
Educação e Cultura	45.398	51.452	-	-	-	-	-
Cultura	238	278	2.421	2.135	2.243	2.792	3.457
Direitos da Cidadania	406	584	1.318	2.232	2.758	3.334	4.090
Urbanismo	190	491	12.393	14.730	17.066	16.300	21.422
Habitação e Urbanismo	10.058	9.759	-	-	-	-	-
Habitação	1.606	357	1.451	1.635	2.343	2.788	3.554
Energia e Recursos Minerais	201	478	-	-	-	-	-
Desenvolvimento Regional	30	381	-	-	-	-	-
Transporte	13.845	15.341	28.765	14.365	17.692	23.006	23.956
Desporto e Lazer	173	297	1.250	1.404	1.639	1.811	2.824
Encargos Especiais	434.857	394.559	474.280	677.883	673.875	836.621	864.695
Outras	956	59.464	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>833.813</b>	<b>843.430</b>	<b>948.647</b>	<b>1.201.065</b>	<b>1.264.929</b>	<b>1.497.712</b>	<b>1.628.086</b>

Fonte: BRASIL, MF, SIAFI, 2007A, adaptado

\* Notas: a) As Funções estão detalhadas por suas Subfunções típicas e Demais Subfunções, que correspondem às Subfunções atípicas. b) As Funções com intitulações similares se devem à ocorrência da unificação das funções e subfunções para a União, Estados e Distrito Federal, a partir do exercício financeiro de 2000 e, para os Municípios, a partir de 2002.

Do total das despesas da União, conforme Tabela 11, foi destinado à função educação, nos anos de 2004, 2005 e 2006, respectivamente, R\$ 14,532 bilhões (1,6%), R\$ 16,184 bilhões (1,4%) e R\$ 17,336 bilhões (1,4%). Por sua vez, do total das despesas em

Educação, o ensino superior consumiu, R\$ 7,178 bilhões (49,4%), R\$ 8,233 bilhões (50,8%) e R\$ 9,328 bilhões (53,8%), em 2004, 2005 e 2006, respectivamente.

**Tabela 11 – Demonstrativo da despesa por função educação da União em milhões de reais corrente (2000-2006)**

Função Subfunção	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Legislativa	1.757	2.109	2.474	3.075	3.535	3.806	4.191
Judiciária	6.478	6.715	8.186	8.359	10.530	10.674	12.799
Essencial à Justiça	679	859	1.043	1.356	2.126	2.330	2.649
Administração	6.587	7.265	8.228	7.362	8.936	9.085	10.039
Administração e Planejamento	-	-	-	-	-	-	-
Planejamento	-	-	-	-	-	-	-
Defesa Nacional	10.634	11.891	12.616	11.570	13.573	15.422	16.636
Defesa Nacional e Segurança Pública	-	-	-	-	-	-	-
Segurança Pública	2.188	2.604	2.202	2.405	2.767	3.018	3.449
Relações Exteriores	748	925	1.328	1.164	1.311	1.528	1.343
Assistência Social	4.441	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806	21.551
Assistência e Previdência	-	-	-	-	-	-	-
Previdência Social	93.407	107.544	123.218	145.477	165.509	188.505	212.490
Saúde	20.270	23.633	25.434	27.171	32.972	36.483	39.736
Saúde e Saneamento	-	-	-	-	-	-	-
Trabalho	6.246	7.441	8.477	9.494	10.706	12.716	16.417
Educação	10.616	11.637	13.222	14.224	14.532	16.187	17.336
<i>Ensino Superior</i>	-	-	-	-	7.178	8.233	9.328
Educação e Cultura	-	-	-	-	-	-	-
Cultura	238	278	239	231	323	494	551
Direitos da Cidadania	406	584	411	394	550	828	954
Urbanismo	190	491	486	342	1.192	2.111	2.117
Habitação e Urbanismo	-	-	-	-	-	-	-
Habitação	1.606	357	127	122	489	569	1.166
Energia e Recursos Minerais	-	-	-	-	-	-	-
Desenvolvimento Regional	-	-	-	-	-	-	-
Transporte	3.289	3.961	5.142	3.048	3.651	6.722	6.907
Desporto e Lazer	173	297	264	159	271	423	735
Encargos Especiais	434.587	394.559	434.925	614.092	602.675	757.518	778.521
Outras	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>616.382</b>	<b>603.434</b>	<b>674.928</b>	<b>876.456</b>	<b>908.177</b>	<b>1.106.790</b>	<b>1.174.668</b>

Fonte: BRASIL, MF, SIAFI, 2007B, adaptado

\* Nota: As Funções estão detalhadas por suas Subfunções típicas e Demais Subfunções, que correspondem às Subfunções atípicas.

O orçamento do Ministério da Educação é distribuído entre 133 Unidades Orçamentárias, tais como Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), Escolas

Técnicas e Agrotécnicas Federais, unidades da Administração direta, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Resumidamente, apresenta-se, na Tabela 12, a seguir, a despesa por grupo dessas unidades orçamentárias, referente ao período de 2004 a 2007.

**Tabela 12 – Orçamento da União: Ministério da Educação por grupo de Unidades Orçamentárias em milhões de reais corrente (2004-2007)**

Grupo de Unidades Orçamentárias	2004		2005		2006		2007	
	Valores liquidados	% Total	Valores liquidados	% Total	Valores liquidados	% Total	Valores autorizados*	% Total
Adm. Direta	1.582	8,6	2.097	10,5	1.525	6,4	2.136	7,7
Esc. Tec.	1.022	5,6	1.060	5,3	1.380	5,8	1.528	5,5
Agrotéc.								
FNDE	3.736	20,3	4.327	21,6	5.365	22,4	7.057	25,5
IFES	11.092	60,3	11.371	56,8	14.407	60,2	15.492	56,1
Outros	957	5,2	1.173	5,9	1.248	5,2	1.416	5,1
<b>Total</b>	<b>18.388</b>	<b>100,0</b>	<b>20.028</b>	<b>100,0</b>	<b>23.926</b>	<b>100,0</b>	<b>27.630</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, SIAFI, 2007.

\* Autorizado em 24/04/2007.

Conclui-se, assim, que uma parcela do orçamento geral da União é destinada a função educação, e esta parcela é “fatiada” entre as subfunções, por exemplo, ensino superior, esta “fatia”, por sua vez, é subdividida entre as unidades orçamentárias.

Os recursos para as universidades federais provêm de fontes orçamentárias, diretas ou por meio de convênios celebrados com a Secretaria de Educação Superior e com a CAPES, órgãos do próprio Ministério da Educação, e de apoio obtido do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), vinculados ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Algumas IFES têm a contribuição de fundações de amparo à pesquisa, no âmbito estadual, direcionadas ao financiamento da pesquisa e da pós-graduação, bem como as demais universidades que conseguem competir por esses recursos (SCHWARTMAN, 2004).

O orçamento da União para 2007 consignou recursos da ordem de R\$ 27,6 bilhões para o Ministério da Educação. Às IFES foram destinadas, em média, no período de 2004 a 2006, cerca de 59% dos recursos do MEC. Para 2007, o recurso autorizado para esse grupo alcançou R\$ 15,5 bilhões, tendo um crescimento de 7,6% em relação ao exercício anterior.

Na Tabela 13, as subfunções que compõem o orçamento do MEC estão organizadas em grupos. No primeiro, somam-se os gastos com os diversos níveis e modalidade da Educação Básica. No segundo, destaca-se a subfunção Ensino Superior,

para a qual, no ano de 2007, foram alocados R\$ 10,430 bilhões, 37,7% dos recursos ministeriais. De essencial importância para esta pesquisa, é a subfunção ensino superior, as outras subfunções têm uma expressividade comparativa.

**Tabela 13 – Orçamento da União: Ministério da Educação – Despesa por subfunção, em milhões de reais corrente (2003-2007)**

Subfunção	Valores liquidados								Autorizado	
	2003 <sup>(1)</sup>		2004		2005		2006		2007 <sup>(4)</sup>	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
	Total		Total		Total		Total		Total	
Fundeb									2.000	7,2
Ensino Fundamental <sup>(2)</sup>	1.935	11,1	1.965	10,7	1.896	9,5	1.741	7,3	2.190	7,9
Ensino Médio <sup>(3)</sup>	135	0,8	410	2,2	747	3,7	723	3,0	253	0,9
Educação Especial	40	0,2	52	0,3	66	0,3	72	0,3	81	0,3
Educação Infantil	29	0,2	43	0,2	37	0,2	44	0,2	164	0,6
Educação Jovens e Adultos	475	2,7	560	3,0	670	3,3	602	2,5	369	1,3
<b>Subtotal Educação Básica (a)</b>	<b>2.614</b>	<b>15,0</b>	<b>3.021</b>	<b>16,4</b>	<b>3.416</b>	<b>17,1</b>	<b>3.182</b>	<b>13,3</b>	<b>5.057</b>	<b>18,3</b>
Ensino Superior	6.698	38,5	7.792	42,4	8.233	41,1	9.433	39,4	10.430	37,7
Ensino Profissional	720	4,1	826	4,5	1.010	5,0	1.112	4,6	1.327	4,8
<b>Subtotal (b)</b>	<b>7.418</b>	<b>42,7</b>	<b>8.618</b>	<b>46,9</b>	<b>9.243</b>	<b>46,1</b>	<b>10.545</b>	<b>44,1</b>	<b>11.577</b>	<b>42,6</b>
<b>Subtotal Subfunções Típicas Educação (c) = (a) + (b)</b>	<b>10.032</b>	<b>57,7</b>	<b>11.639</b>	<b>63,3</b>	<b>12.659</b>	<b>63,2</b>	<b>13.727</b>	<b>57,4</b>	<b>16.814</b>	<b>60,9</b>

Fonte: BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, SIAFI 2007, adaptado.

(1) Excluído do orçamento do MEC, de forma a permitir comparações, o valor de R\$ 726 milhões referente ao FIEES, uma vez que esta programação passou a constar de outro órgão a partir de 2004.

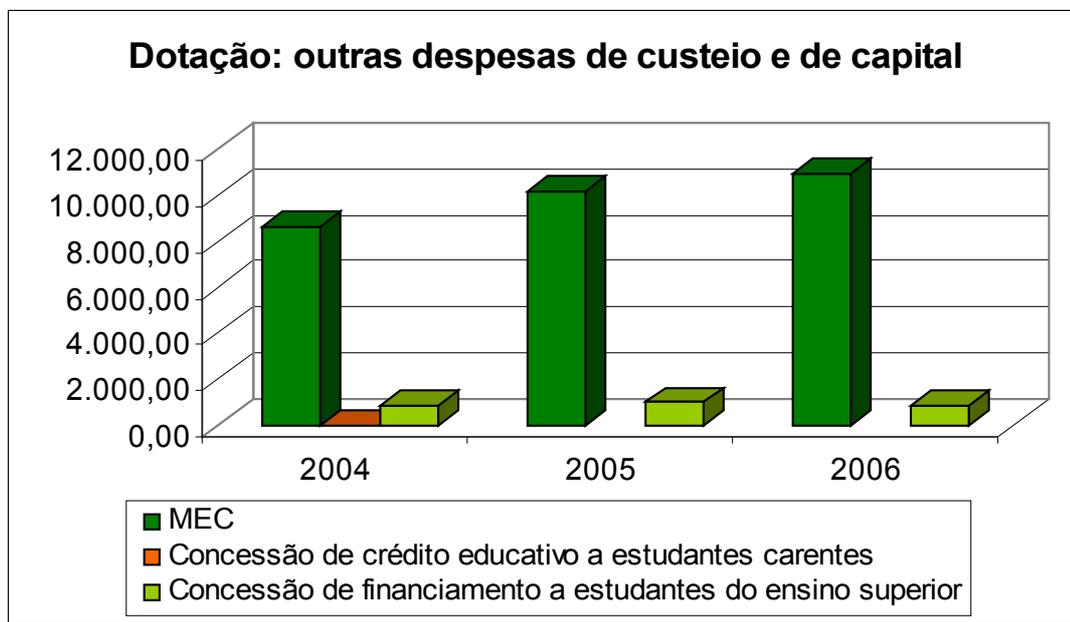
(2) Em 2006, dos R\$ 908,2 milhões destinados à ação “0509- Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica”- na Subfunção “361 – Ensino Fundamental” – R\$ 550 milhões foram destinados ao ensino médio, conforme explícito na MP 318/06, e R\$ 358,2 milhões se referem à educação básica sem classificação por modalidade de ensino.

(3) Em 2005, R\$ 400 milhões foram executados na subfunção “121 – Planejamento e Orçamento” referente a recursos para o PRODEBE – Programa de Equalização de Oportunidade de Acesso à Educação Básica (repasso aos Estados) destinados ao Ensino Médio. Em 2006, R\$ 550 milhões, referentes ao ensino médio, foram executados na subfunção “361 – Ensino Fundamental” a título de “Desenvolvimento da Educação Básica”. As classificações foram ajustadas para permitir comparações e adequar à finalidade dos gastos.

(4) Autorizado em 24/04/2007.

O orçamento público federal destina recursos ao MEC com vários objetivos, destacando-se o financiamento do ensino superior em suas múltiplas facetas. Assimilar quais são as fontes e os fluxos dos recursos financeiros permite analisar comparativamente

os dados relativos a estes e, também, a uma melhor compreensão dos mecanismos de financiamento público estudantil.



Fonte: BRASIL, MF, SIAFI, 2007c. (Produção Própria).

**Gráfico 9 – Dotação: outras despesas de custeio e de capital – OCC em milhares de reais corrente (2004-2006)**

Três distintos programas de financiamento da educação superior foram instituídos visando, aparentemente, a formar uma política nacional para democratizar o acesso ao ensino superior, dentro dos princípios da igualdade e justiça, gerando inclusão social. Conforme dados expostos no Gráfico 9, os valores destinados à concessão de financiamento a estudante economicamente carente são baixos.

### 2.2.1 Programas de financiamento ao estudante da educação superior no Brasil

Os gestores brasileiros têm criado e implantado diversos programas de financiamento da educação superior que, de alguma forma, atendem às orientações internacionais. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), propagou-se, no Brasil, uma série de reformas que, sob o discurso da racionalidade financeira, acentuava a intenção de atender ao receituário neoliberal e ao prescrito pelos organismos multinacionais, sobretudo pelo

Banco Mundial. Com isto, fortaleceu-se a inserção do País na nova economia globalizada, perante a universalização do capital e a formação de blocos econômicos, mesmo à custa de um desmantelamento da economia interna, privatização, diante do processo denominado reestruturação produtiva. Esse processo de inserção na economia mundial acarretou, conseqüentemente, mudanças no aparelho estatal, que de interventor, passa a gestor, assinalando os últimos anos do Estado intervencionista no campo econômico e no social (SILVA, 2002; SILVA JÚNIOR, 2002).

Assim, de acordo com Antunes (2004), a gestão de FHC atendeu, de modo pragmático e com racionalidade econômica, ao projeto neoliberal. A flexibilização, desregulamentação, privatização, financeirização, formas de gestão consideradas mais eficientes e eficazes, somadas à política de degradação do salário mínimo nacional, que favorece à maior exploração do trabalho, à precariedade social, à violência, à criminalidade, foram ações que caracterizam o governo de FHC como forte, centralizador, gerencialista e avaliador.

A reforma educacional neste governo inseriu-se neste cenário. A expressividade da agenda educacional no Brasil encontrava-se no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), que foi desconsiderada e redesenhada pelo Ministério da Educação, no documento intitulado Planejamento Político-Estratégico 1995/1998, orientador das políticas públicas para a educação e a reforma educacional. As principais transformações ocorreram na reforma curricular, na reforma do financiamento educacional e na política avaliativa.

Da reestruturação educacional promovida no governo FHC, pretende-se destacar aqui o financiamento público estudantil no ensino superior, sustentado em dois mecanismos: o Crédito Educativo (Creduc) e o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES).

#### *2.2.1.1 O Crédito Educativo*

Criado pelo Governo Federal em 1975 e redefinido em 1992 na gestão do presidente Fernando Collor, por meio da Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992, o Creduc objetivava atender a estudantes economicamente carentes no financiamento do primeiro curso de graduação em IES privadas. Até a Constituição Federal de 1988, o Creduc era

financiado com recursos de um Fundo de Assistência Social, derivado de rendimentos de loterias<sup>24</sup>. Depois, passou a ser operado com recursos diretos do MEC, administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Em 1991, esse Crédito entrou em crise por falta de recursos e, também, em virtude da inexistência de mecanismos legais e adequados de correção dos débitos pela inflação. Além disso, o processo ineficaz de cobrança não garantia a efetiva devolução dos recursos concedidos e a inadimplência chegava a 55%. Esta inadimplência gerou um círculo vicioso pelo qual o não-pagamento de empréstimos vencidos impedia a geração de fundos para novas concessões. Em seu último processo seletivo, 1997, foram selecionados 29.303 estudantes. Até o ano de sua extinção (1997) havia financiado cerca de um milhão de estudantes economicamente carentes. A inadimplência do Creduc, contudo, apresentava um índice de 83% (BARROS, 2003, p. 1).

A alta taxa de inadimplência, o custo alto (6% de juros ao ano, mais correção inflacionária) e a falta de acompanhamento do desempenho do estudante e dos cursos foram as principais justificativas de sua extinção.

Até o final de dezembro de 2004, 51.334 (25% do total) beneficiários do extinto Creduc haviam liquidado ou renegociado os contratos de financiamento na CEF, quando foi ofertado desconto de 80% a 90% aos, aproximadamente, 199.000 estudantes e ex-estudantes, devedores que optassem por quitar o débito a vista. (GAZETA DE ALAGOAS, 2004). O saldo devedor era de R\$ 638,77 milhões. Em 2005, o Creduc ainda detinha 145.363 contratos ativos, no valor de R\$ 2,46 bilhões. Dependendo do porte da dívida (55% dos contratos tinha dívidas acima de R\$ 10.000,00), o pagamento podia ser parcelado em até 36 meses. Nesta ocasião, os acordos foram distintos para os adimplentes e os inadimplentes. Os adimplentes tiveram 90% de desconto sobre a dívida atual, enquanto os inadimplentes, 80%. Os contratos em prazo de carência tiveram 80% de desconto sobre a dívida atual, ao passo que os contratos em utilização teriam também 80%, desde que houvesse renúncia de novos acordos (FOLHA DE S. PAULO, 2004; 2005).

### *2.2.1.2 O Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior*

<sup>24</sup> O Programa que pelo qual o Creduc foi substituído em 1999, FIES, também tem como uma das fontes de financiamento rendimentos de loterias. Prêmios de loterias prescritos foram revertidos para o FIES. Em 2003, foram R\$ 75,8 milhões, em 2004 prescreveram prêmios no valor de R\$ 77,1 milhões e em 2005 os valores dos prêmios não reclamados pelos ganhadores totalizaram R\$ 79 milhões (Folha de S. Paulo Online, 2005).

Em 1997 foram suspensas as contratações do Creduc, cessando o financiamento público estudantil até o ano de 1999, quando foi criado o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES) pela Medida Provisória n. 1.827, de 27 de maio de 1999, regulamentado pelas Portarias do Ministério da Educação n. 860, de 27 de maio de 1999 e n. 1.386, de 15 de setembro de 1999, bem como pela Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) n. 2.647, de 22 de setembro de 1999. A referida Medida Provisória foi posteriormente reeditada pelos seguintes atos: Medida Provisória n. 1.865-2, de 29 de junho de 1999; Medida Provisória n. 1.972-8, de 10 de dezembro de 1999 e pela Medida Provisória n. 2.094-22, de 27 de dezembro de 2000. Após ser regulamentado pela Portaria MEC n. 92, de 18 de janeiro de 2001, a instituição do FIES foi oficializada pela Lei de n. 10.260, em 12 de julho de 2001.

Conforme o MEC, o FIES representa um mecanismo de financiamento que visa à democratização do acesso ao ensino superior propiciando aos estudantes economicamente carentes condições de permanência e conclusão do ensino superior em IES privadas. Com objetivos idênticos ao extinto Creduc, ou seja, custear parcialmente o curso de graduação nas IES privadas, de modo a ampliar os meios de acesso dos estudantes à educação superior, o FIES inovou apenas no sentido em que contemplou condições de contratação e formas de pagamento distintas e no tocante à avaliação positiva das IES conduzida pelo MEC.

De acordo com a Portaria n. 24/2003, está apto a habilitar-se ao FIES o estudante brasileiro regularmente matriculado em cursos superiores não gratuitos que sejam credenciados ao programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. São considerados cursos com avaliação positiva aqueles que obtiveram conceito nível 3 (três) ou superior no do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Observa-se, aqui, que o Estado, via MEC, tem o papel regulador e fiscalizador das IES (BRASIL, MEC, 2003).

Após realizar sua inscrição por meio eletrônico e efetuar a impressão do protocolo, o estudante entrega-a a IES que, só então, faz a confirmação da inscrição. Aquele que já tenha curso superior, mas que não se utilizou do FIES, pode inscrever-se no Programa para financiar o curso atual. Além dos detalhes burocráticos, os critérios de seleção levam em conta situação socioeconômica, em especial, a renda familiar, o número de membros da família, o fato de o candidato não ter moradia própria ou já ter curso

superior completo às próprias custas, a existência de doença crônica<sup>25</sup> ou de outro estudante no grupo familiar em Faculdade paga. As informações prestadas pelos estudantes são comprovadas, posteriormente, na Comissão Permanente de Seleção e Acompanhamento (CPSA) do FIES. Além de situação econômica menos privilegiada, constituem fatores de seleção as áreas de conhecimento e ainda as necessidades regionais e nacionais de recursos humanos para o desenvolvimento nacional. Há aqui uma intenção óbvia de satisfazer as exigências do mercado. Conforme Portaria n. 30/2004, o processo seletivo deve obedecer aos princípios de transparência, objetividade, igualdade, impessoalidade e aos mais altos imperativos éticos (BRASIL, MEC, 2004).

Em cada curso de cada instituição de ensino superior, a classificação dos candidatos ocorre na ordem ascendente do valor do índice que caracteriza o seu grupo familiar, mediante a utilização da fórmula prevista no Art. 7º da Portaria n. 30, de 12 de agosto de 2004<sup>26</sup> (BRASIL, MEC, 2004). Os candidatos pré-classificados ao FIES, passam por uma entrevista com a Comissão Permanente de Seleção e Acompanhamento da Universidade em que estão matriculados. A CPSA do FIES é constituída por dois representantes da IES, um representante do corpo docente e dois estudantes. Entre outras, atribuições, cabe a esta Comissão atender aos estudantes, conferir e avaliar os documentos apresentados e as informações prestadas pelos estudantes, para que o cálculo do Índice de

<sup>25</sup> De acordo com a Portaria Interministerial n. 2.998, de 23 de agosto de 2001 são as seguintes doenças crônicas: tuberculose ativa; hanseníase; alienação mental; neoplasia maligna; cegueira; paralisia irreversível e incapacitante; cardiopatia grave; doença de Parkinson; espondiloartrose anquilosante; nefropatia grave; estado avançado da doença de Paget; síndrome da deficiência imunológica adquirida; contaminação por radiação; hepatopatia grave (BRASIL, MEC, 2001).

<sup>26</sup> A fórmula, apresentada a seguir, altamente complexa, visa a garantir a aplicabilidade dos princípios aqui aludidos.

$IC = (RT \times M \times DG \times EP \times CP \times NG \times CS \times R) / GF$ , onde:

IC = índice de classificação;

RT = renda bruta total mensal familiar;

M = moradia do Grupo Familiar: [ própria/cedida = 1; financiada/locada = 1 - (gasto com moradia / RT) x 0,4];

DG = Doença Grave especificada na Portaria MPAS/MS nº. 2.998, de 23 de agosto de 2001 (existe no grupo familiar = 0,8; não existe = 1);

EP = Egresso de Escola Pública (se o aluno cursou o ensino médio completo em escola da rede pública gratuita = 0,8; se o aluno não cursou o ensino médio completo em escola da rede pública gratuita = 1);

CP = Candidato Professor (se o candidato é professor da escola pública ou privada de educação infantil, ensino fundamental ou ensino médio: sim = 0,6 e não = 1)

NG = Instituição de Ensino superior – IES não gratuita (além do candidato, existe algum membro do grupo familiar que cursa a graduação em IES não gratuita = 0,8; somente o candidato cursa a graduação em IES não gratuita = 1);

CS = Curso Superior (o candidato tem curso superior completo = 3; o candidato não tem curso superior completo = 1);

R = Raça/cor do candidato (negra = 0,8; outras = 1);

GF = Grupo Familiar (número de membros do grupo familiar, incluindo o candidato).

Classificação seja o mais correto possível, conforme Art. 20, Portaria n. 1.725, de 3 de agosto de 2001 (BRASIL, MEC, 2001).

Para a entrevista o candidato é avisado, com antecedência mínima de 48 horas, do dia e horário desta pela CPSA do FIES. Quando de sua realização, os candidatos entregam fotocópias dos documentos que comprovam as informações prestadas no ato de inscrição. Conforme Portaria n. 3.224/2005, de 21 de setembro de 2005, durante a entrevista, a CPSA do FIES analisa a pertinência e veracidade das informações, concluindo pela aprovação ou reprovação do candidato. Se aprovado, a CPSA processa a decisão no módulo de entrevista do Sistema do Financiamento público estudantil (SIFES) e entrega uma declaração, emitida pelo SIFES, a qual deverá ser apresentada ao agente financeiro. Este candidato deve, então, comparecer à agência da Caixa Econômica Federal para formalizar o contrato de financiamento. Se reprovado, o estudante recebe da CPSA documento constando o motivo de sua reprovação. Este candidato poderá passar à condição de candidato reclassificado, no caso de reprovação de outros candidatos, mantendo-se o limite de seleção, para seu financiamento (BRASIL, MEC, 2005).

Por razões consideradas relevantes e aceitas pela CPSA do FIES, o financiamento poderá ser suspenso, uma única vez, pelo prazo máximo de um ano. Excepcionalmente, pode ser prorrogado por um semestre. Ao estudante, é permitido também, somente uma vez, mudar de curso e ainda solicitar transferência para outra instituição. Para manter o financiamento, o aluno é obrigado a ter mais de 75% de aproveitamento acadêmico (BRASIL, MEC, 2005).

Até o final de 1999, o FIES pactuou 42.300 contratos, totalizando o investimento de R\$ 68,4 milhões, como evidencia a Tabela 14. Conforme análise feita por Sguissardi (2000, p. 22), dos 80.000 estudantes inscritos em 1999, 49.200 teriam conseguido passar pelos critérios seletivos e estariam aptos a se beneficiar com o empréstimo. Por razões, principalmente econômicas, mais de 30.000 não foram selecionados e, destes, 18.500 foram desclassificados por não apresentar renda familiar *per capita* suficiente para garantir o reembolso do financiamento aos cofres públicos. Cabe questionar a aplicação do princípio da igualdade em face desta desclassificação.

Em 2001, após um ano e meio de implantação, o FIES havia permitido o ingresso de 151.225 estudantes no ensino superior, dando ênfase, neste contexto, à prioridade conferida pelo Governo à ampliação do acesso ao ensino superior. De 1999 a 2003, o FIES atendeu a mais de 277.000 estudantes, representando um investimento aproximado de R\$ 2,3 bilhões (FLOR, 2004; DIÁRIO DA MANHÃ, 2004).

A Tabela 14 e o Gráfico 10a, a seguir, fornecem as informações estatísticas necessárias à visualização do número de IES credenciadas, oferta de vagas e número de estudantes beneficiados pelo Programa, no período de 1999 a 2006.

Observa-se que o número de inscritos ao FIES superam em muito o número de vagas ofertadas. Essa variação justifica-se pelo não-atendimento às exigências do Programa, assim como por desistência e não-observância dos prazos pelos candidatos inscritos.

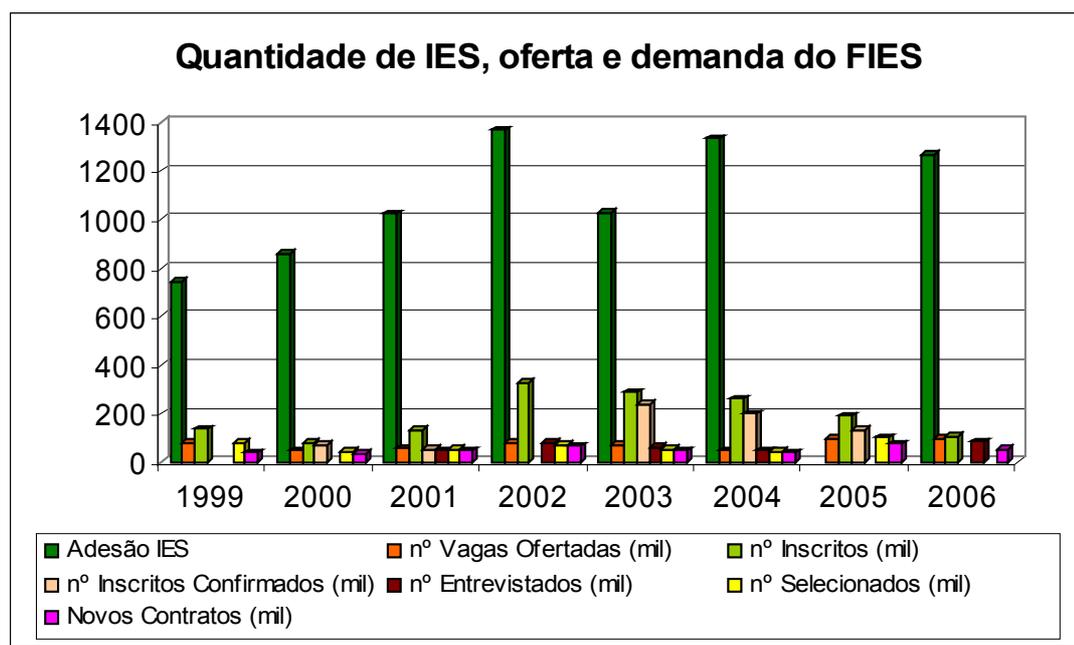
**Tabela 14 – FIES: Quantidade de IES, oferta e demanda do FIES (1999-2006)**

Ano	Adesão IES	N. Vagas Ofertadas (mil)	N. Inscritos (mil)	N. Inscritos confirmados (mil)	N. Entrevistados (mil)	N. Seleccionados (mil)	Novos contratos (mil)	Recursos novos contratos R\$ (milhões)	Saldo contratos (mil)
1999	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	67,202*
1999	745	80	138	n.d.	n.d.	82,3	42,3	n.d.	n.d.
2000	860	50	78,7	70,2	n.d.	44,4	35,3	n.d.	102.501
2001	1.024	60	132,6	54,6	51,7	54,6	48,4	78,8	151.225
2002	1.370	80	330	n.d.	80	70	65,8	112,3	219.204
2003	1.029	70	290	239	63	56	49,2	87,3	276.163
2004	1.332	50	260	199	49	44	42,2	74,6	318.679
2005	n.d.	100	190	135	n.d.	103	77,2	129,4	396.108
2006	1.265	100	107	n.d.	85	n.d.	56**	108,6	377.662

Fonte: BRASIL, MEC, FIES, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006. (Produção Própria).

\* Saldo do extinto Ceduc.

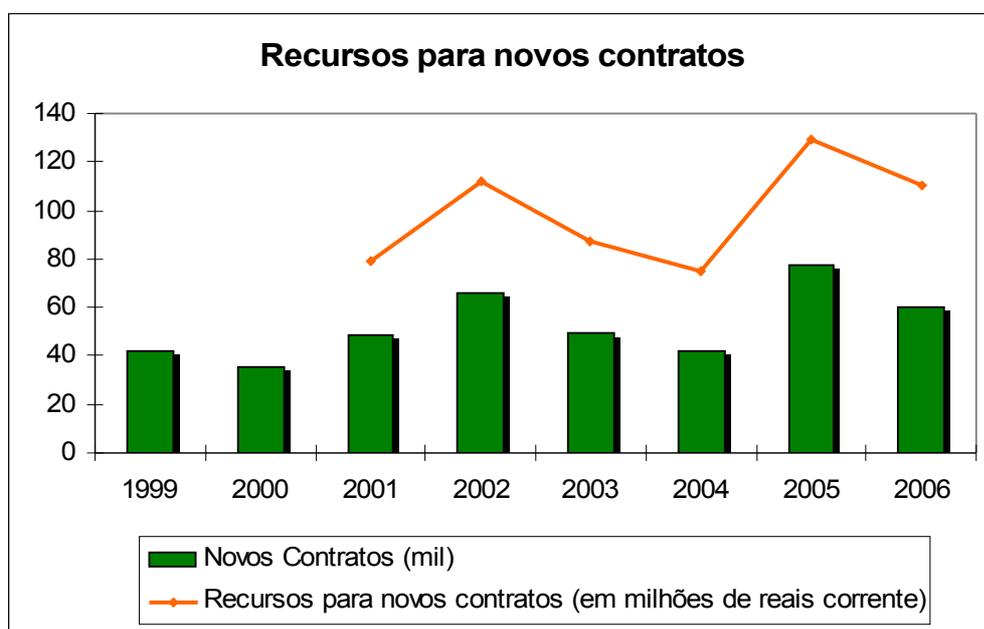
\*\* De acordo com o Relatório de Gestão do Fies de 2006 (MEC, 2008, p. 7), “Os 56.064 contratos no total de R\$ 104.851.606, 26 representam contratações já concluídas relativas ao processo seletivo 2006, podendo chegar a um total de 58.259 e com previsão de desembolso financeiro na ordem de R\$ 108.644.215,38”.



Fonte: BRASIL, MEC, FIES, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006. (Produção Própria).

**Gráfico 10a – Quantidade de IES, oferta e demanda do FIES**

Embora muitos candidatos participem da entrevista que faz parte do processo seletivo, percebe-se que muitos aprovados não formalizam os contratos com o Programa, influenciados, neste momento, pelo receio de endividar-se, pela dificuldade com o processo burocrático e por outros fatores. Conseqüentemente, há uma variação negativa no número sempre decrescente de candidatos após cada fase do processo seletivo. Esta variação acentua-se em decorrência dos candidatos aprovados não formalizam os contratos com o Programa, talvez, movidos pelo receio de endividar-se.



Fonte: BRASIL, MEC, FIES, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006. (Produção Própria).

**Gráfico 10b – Recursos para novos contratos em reais corrente**

A Tabela 14 e o Gráfico 10b, mostram que, entre os anos de 2000 e 2002, novos recursos financeiros permitiram a oferta de um número maior de vagas e de contratos. No período de 2003 a 2004, primeiros anos do governo Lula, houve redução nas vagas, o que resultou no decréscimo no número de inscritos, de novos contratos e de investimento. Em 2005, terceiro ano desse governo, houve significativo aumento na oferta de vagas, o dobro em relação a 2004, mas diminuição do número de candidatos inscritos e de novos contratos. Isto pode ser justificado, em parte, pela recente implementação do Programa Universidade para Todos (ProUni). Em 2006, verificou-se uma baixa evolução no número de contratos, provavelmente pelo fato de o processo seletivo para o segundo semestre de 2006 ter iniciado com atraso em relação aos exercícios anteriores. O calendário previa a contratação a partir de dezembro de 2006 e poucos financiamentos

foram efetivados até o fechamento do exercício, apenas 1.431 contratos de uma previsão de aproximadamente de 60.000 e a maioria dos interessados deixou para concluir o processo de contratação no primeiro semestre de 2007 (BRASIL, MEC, 2008a, p. 8).

Como já foi dito, após ter sido provado seu pedido e assinado o contrato, o estudante tem o direito de solicitar transferência para outra IES, desde que esta também esteja credenciada junto ao FIES. O credenciamento dos cursos ocorre por meio do *Termo de Adesão ao Programa*. A Portaria n. 2.185, de 22 de julho de 2004, dispõe sobre os procedimentos para adesão das IES ao FIES (BRASIL, MEC, 2004). No referido Termo constam as informações sobre os dados cadastrais da IES e da mantenedora, os dados financeiros, os da CPSA do FIES, o cadastro dos cursos, o valor monetário solicitado pela IES para financiamento de novos estudantes do referido semestre e condições essenciais.

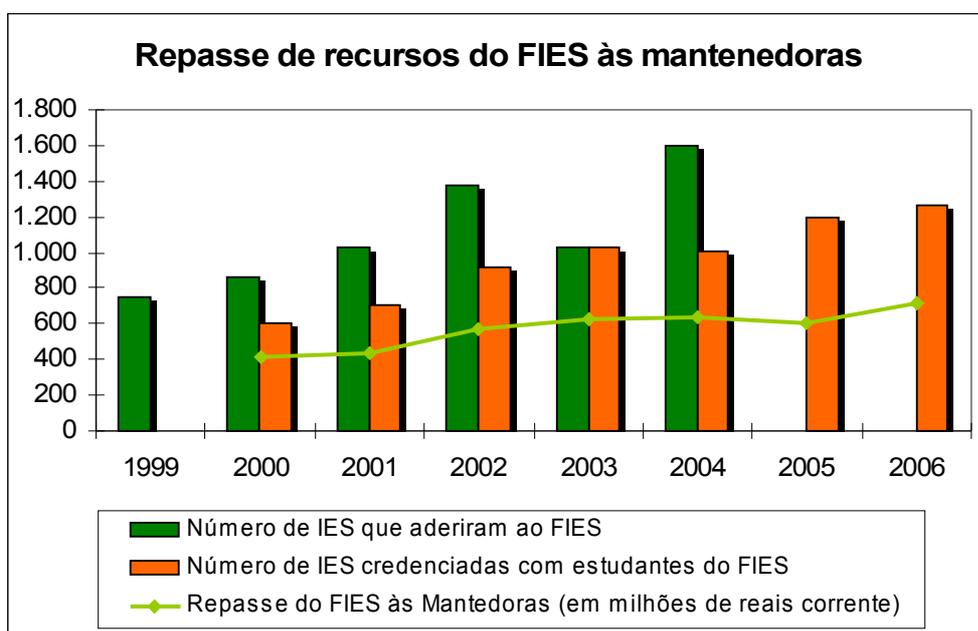
Para as IES, a adesão aos FIES é voluntária e, em substituição ao pagamento das mensalidades, estas recebem títulos do Tesouro Nacional, que podem ser trocados por dinheiro ou usados para pagar o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Os recursos do FIES são distribuídos por Estado e por curso, de forma diretamente proporcional à demanda e inversamente proporcional ao valor da semestralidade, privilegiando os cursos menos caros. Desse modo, o Programa incentiva indiretamente a IES privada, que passa a ter garantido o recebimento da parcela financiada pelo FIES, como se pode observar na Tabela 15. Esse fato pode ser analisado de formas distintas. De um lado, possibilita ao aluno carente cursar o ensino superior em uma IES não-gratuita. De outro lado, caracteriza-se como mercantilização da educação superior, como uma espécie de “subsídio” estatal às IES privadas.

**Tabela 15 – Repasse de recursos do FIES às mantenedoras em reais corrente (1999-2006)**

Ano	Número de IES que aderiram ao FIES	Número de IES credenciadas com estudantes do FIES	Repasse do FIES às mantenedoras – R\$
1999	745	n.d.	n.d.
2000	860	605	415.020.029,11
2001	1.024	704	431.761.284,84
2002	1.370	919	565.040.963,00
2003	1.029	1.029	624.783.451,26
2004	1.332	1.005	634.453.214,38
2005	n.d.	1.198	604.227.043,96
2006	n.d.	1.265	719.610.458,39

Fonte: BRASIL, MEC, FIES, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006. (Produção Própria).

O sistema burocrático impõe que os estudantes inscritos e aprovados em processo seletivo assinem seus contratos. A IES recebe o pagamento dos alunos que, especificadamente, estudem na instituição e tenham contratos válidos. O número de IES que se credenciaram junto ao FIES, 1.332 em 2004, foi bem maior que o número de IES que possuíam estudantes economicamente carentes usando recursos do FIES para arcar com custos do ensino superior. Em 2004, apenas 1005 IES, mais de 60%, receberam repasse do FIES.



Fonte: BRASIL, MEC, FIES, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006. (Produção Própria).

**Gráfico 11 – Repasse de recursos do FIES às mantenedoras (1999-2006)**

Conforme o Art. 6º da Portaria n. 30, de 12 de agosto de 2004, o valor para financiamento de cada curso, em cada IES, é fixado de acordo com os critérios indicados nos incisos I a VIII, a saber:

I – o valor disponível no FIES para financiamento referente ao presente processo seletivos será distribuído entre os cursos proporcionalmente ao número de inscritos, em cada um deles, em todo o país;

II – para efeito do disposto no inciso anterior:

a demanda dos cursos de licenciatura e pedagogia será multiplicada por fator igual a 2,0;

a demanda dos cursos que representarem percentual igual ou superior a 5 (cinco) por cento do total da demanda por financiamento, excluídos aqueles na alínea anterior, será empregada a fórmula

$DT = (0,1 \times DC) + (0,045 \times DI)$ , onde:

DT = Demanda Total;

DC = Demanda do Curso, definida como a demanda para cada curso no processo seletivo para o FIES, após a confirmação das inscrições pelas instituições de ensino superior participantes;

DI = Demanda Inicial, definida como o total de alunos inscritos e confirmados no processo seletivo para o FIES.

III – o valor disponível no FIES para financiamento de cada curso será distribuído entre os Estados da Federação e o Distrito Federal proporcionalmente ao número de inscritos em cada um deles;

IV – Para efeito do disposto no inciso anterior o valor a ser disponibilizado para cada Estado da Federação e Distrito Federal será multiplicado pelos fatores constantes no anexo I desta portaria obtidos mediante o emprego da fórmula

$FDE = 1 + [ 0,33 \times ( 0,3 - E ) ]$ , onde:

FDE = Fator de Distribuição por Estado;

E = relação entre o total de matrículas no ensino superior em cada Estado da Federação e no Distrito Federal e o total de sua população na faixa etária de 18 a 24 anos.

V – o valor disponível no FIES para financiamento de cada curso, em cada Estado da Federação e Distrito Federal, será distribuído entre as instituições de ensino superior com base na fórmula

$V_k = V_t [1/S_k / \sum(1/S_n)] \times F_q$ , onde:

$V_k$  = valor disponível no FIES para financiamento do curso na instituição k,

$V_t$  = valor disponível no FIES para financiamento do curso na Unidade da Federação,

$S_k$  = valor da semestralidade cobrada pelo curso na instituição k,

$S_n$  = valor da semestralidade cobrada em cada uma das n instituições que oferecem o curso na Unidade da Federação;

$F_q$  = Fator de Qualidade, obtido a partir da Avaliação das Condições de Ensino efetuada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, conforme metodologia e valores constantes do anexo II desta portaria.

VI – somar-se-ão os valores disponíveis no FIES para financiamento de todos os cursos da instituição de ensino superior;

VII – se o total apurado no inciso anterior for menor que o limite de financiamento definido pela instituição de ensino superior, atribuir-se-á a cada curso o valor de financiamento  $V_k$  calculado no inciso V; e

VIII – se o total apurado no inciso V for maior que o limite de financiamento definido pela instituição de ensino superior, o valor excedente será diminuído proporcionalmente em todos os cursos da instituição.

Parágrafo único. O valor definido conforme os incisos VII e VIII deste art. será denominado limite de seleção. (BRASIL, MEC, 2004).

Em 2003, os cursos de Licenciatura, Pedagogia e Normal Superior tiveram sua demanda multiplicada pelo fator 2,0 (dois) e os que apresentaram demandas percentual igual ou superior a 6% do total da demanda por financiamento foram revistos, mediante utilização de outra fórmula.

O estudante realiza o pagamento do financiamento em três etapas. Na primeira etapa é feito trimestralmente. Durante o curso, o pagamento de juros atinge o valor máximo de R\$ 50,00 (Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001). O não-pagamento em dia da parcela de juros é motivo de suspensão do financiamento. A segunda etapa ocorre quando o estudante conclui o curso. Nos doze meses após essa data, deve ser feito o pagamento da quantia recebida mensalmente. Na terceira etapa, contada a partir do 13º mês de conclusão do curso, ocorre a divisão do saldo devedor em até uma vez e meia do período

em que o estudante percebeu do FIES. Nesta fase, de amortização, se não ocorrer o pagamento das prestações, medidas cabíveis de cobrança impõem-se (BRASIL, MEC, 2001).

Em 1999, os contratos do FIES tinham taxa efetiva de juros de 9% ao ano, capitalizados. O atraso do pagamento, trimestral, da parcela equivalente aos juros durante a fase de utilização do financiamento gerava impedimento para novos aditamentos. O valor da parcela da mensalidade não sujeita a financiamento não podia exceder a 60% da renda *per capita* do grupo familiar (Portaria SESu n. 1.386, de 15 de setembro de 1999). Essa condição deixou de ser observada a partir da Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001, o que possibilita inferir que o valor da parcela a ser paga após a conclusão do curso pode, teoricamente, exceder ao valor de 60% da renda *per capita* familiar. Teoricamente, isso implica, também, empréstimos a alunos que não podem oferecer garantias práticas de pagamento ao financiamento público estudantil, ocasionando provável aumento do nível de inadimplência (BRASIL, MEC, 2001).

Os valores financiados pelo FIES podem ser visualizados no estudo de sua carteira ativa que, demonstra os contratos vigentes com pagamentos regulares, apresentado nas Tabelas 16a, 16b e 16c.

Nos dados expostos nas referidas Tabelas, percebe-se um decréscimo no número de contratos em fase de desembolso entre 2002 e 2006. Em 2002, estes representavam 71%, 156.352, em relação ao total da carteira, 218.775 e, em 2006, representavam 48%, 179.033. Por sua vez, os contratos suspensos representavam 10,3%, 22.633 e 6,4%, 24.133 em 2006. Já o número de contratos encerrados, em 2002, foi, em relação ao total da carteira, de 1,5%, 3.276, e, em 2006, de 2,3%, 8.886. O número de contratos em fase de amortização era de 36.514, 17% em relação ao total da carteira em 2002, chegando a cerca de 43%, 165.610 em 2006. A variação na quantidade total de 2001, 150.677, para 2002, 218.775, foi de 45%, de 2002 para 2003, 271.992, de 24%, de 2003 para 2004, 312.027, de 14,7%, de 2004 para 2005, 372.038, de 19,2% e de 2005 para 2006, 377.662, de 1,5%. A acentuada queda na variação entre o ano de 2005 e 2006 pode, em parte, ser justificada pela criação e implantação do ProUni, em 2005. O saldo devedor total, em 2002, era de R\$ 1.569.690.075,52 foi, em 2006, R\$ 4.165.565.495,21, representando uma variação positiva de aproximadamente 37,7% no intervalo de 2002 a 2006.

**Tabela 16a – FIES: Perfil da carteira ativa: fases dos contratos - quantidade e saldo devedor em reais corrente (1999-2001)\***

Fase dos Contratos	1999		2000		2001	
	Qte.	Vlr. R\$	Qte.	Vlr. R\$	Qte.	Vlr. R\$
Desembolso	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	140.230	885.783.368,59
Suspensos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.657	20.436.413,73
Encerrados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.515	5.727.725,40
Amortização	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.275	23.084.048,61
<b>Total da Carteira</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>150.677</b>	<b>935.029.583,33</b>

Fonte: BRASIL, MEC, FIES, 2000, 2001, 2002. (Produção Própria).

\* Gestão Governo FHC

**Tabela 16b – FIES: Perfil da carteira ativa: fases dos contratos - quantidade e saldo devedor em reais corrente (2002-2004)\***

Fase dos Contratos	2002		2003		2004	
	Qte.	Vlr. R\$	Qte.	Vlr. R\$	Qte.	Vlr. R\$
Desembolso	156.352	1.168.891.834,58	182.882	1.596.396.678,28	190.223	1.879.812.711,08
Suspensos	22.633	168.358.294,12	18.175	139.483.459,55	19.020	160.130.260,06
Encerrados	3.276	16.486.319,29	5.021	32.474.952,72	6.524	47.094.134,15
Amortização	36.514	215.953.628,53	30.246	540.565.662,38	96.260	927.654.393,42
<b>Total da Carteira</b>	<b>218.775</b>	<b>1.569.690.075,52</b>	<b>271.992</b>	<b>2.308.920.752,93</b>	<b>312.027</b>	<b>3.014.691.498,71</b>

Fonte: BRASIL, MEC, FIES, 2003, 2004, 2005. (Produção Própria).

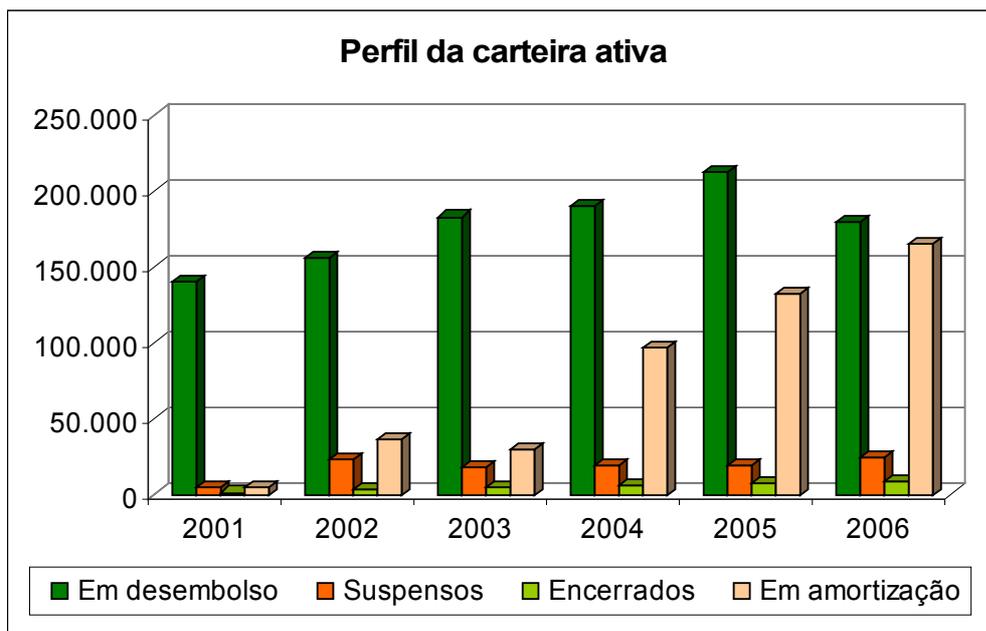
\* Gestão Governo Lula

**Tabela 16c – FIES: Perfil da carteira ativa: fases dos contratos - quantidade e saldo devedor em reais corrente (2005-2006)\***

Fase dos Contratos	2005		2006	
	Qte.	Vlr. R\$	Qte.	Vlr. R\$
Desembolso	212.240	1.992.720.443,15	179.033	2.051.402.771,93
Suspensos	19.432	170.319.944,57	24.133	196.178.659,16
Encerrados	7.722	60.280.164,94	8.886	71.769.946,68
Amortização	132.644	1.394.974.472,57	165.610	1.846.214.117,44
<b>Total da Carteira</b>	<b>372.038</b>	<b>3.618.295.025,23</b>	<b>377.662</b>	<b>4.165.565.495,21</b>

Fonte: BRASIL, MEC, FIES, 2006. (Produção Própria).

\* Gestão Governo Lula



Fonte: BRASIL, 2006a. (Produção Própria).

**Gráfico 12 – Perfil da carteira ativa: fases dos contratos – quantidade**

A cada exercício fiscal, o FIES dispõe de uma quantia a ser usada, de acordo com o disposto no Art. 6º da Portaria n. 30, de 12 de agosto de 2004. O valor disponível permite estimar a quantidade de vagas ofertadas e fixar uma meta quantitativa de estudantes a serem beneficiados e da receita a ser despartida (BRASIL, MEC, 2004d).

De acordo com os dados apresentados na Tabela 17 e no Gráfico 13, a variação no número de contratos liquidados entre 2004 e 2006 foi superior à variação dos beneficiários que ingressaram no programa. Por sua vez, entre 2005 e 2006, a taxa de inadimplência quase que triplicou. Em 2006, o número de ingressos apresentou uma variação negativa, houve uma significativa variação na quantidade de contratos liquidados e um expressivo aumento na taxa de inadimplência. Isso leva a concluir que o nível de atratividade do FIES encontrava-se em queda, o que pode, em parte, ser explicado pelo lançamento do ProUni. Um dos fatores que pode explicar a elevação do índice de inadimplência foi a alteração no processo de financiamento no tocante à questão da garantia, em que a apresentação de fiador deixou de ser exigência.

**Tabela 17 – FIES: Número total de beneficiários, meta atingida e inadimplência (2000-2006)**

Ano	Total de Ingressos beneficiários (1)		Contratos Liquidados		Meta atingida	Inadimplência (2)	
	n.º	Variação %	n.º	Variação %		(a)	(b)
Saldo 1999	67.202	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2000	35.299	- 90%	n.d.	n.d.	103%	n.d.	n.d.
2001	151.225	77%	(538)	n.d.	81%	6%	n.d.
2002	219.204	33%	(429)	- 25%	82%	4%	5%
2003	276.163	21%	(4.296)	90%	70%	5%	7%
2004	318.679	13%	(6.746)	36%	84%	5%	6%
2005	396.108	20%	(11.738)	43%	77%	9%	10%
2006	377.662	- 5%	(18.985)	61%	n.d.	12%	15%

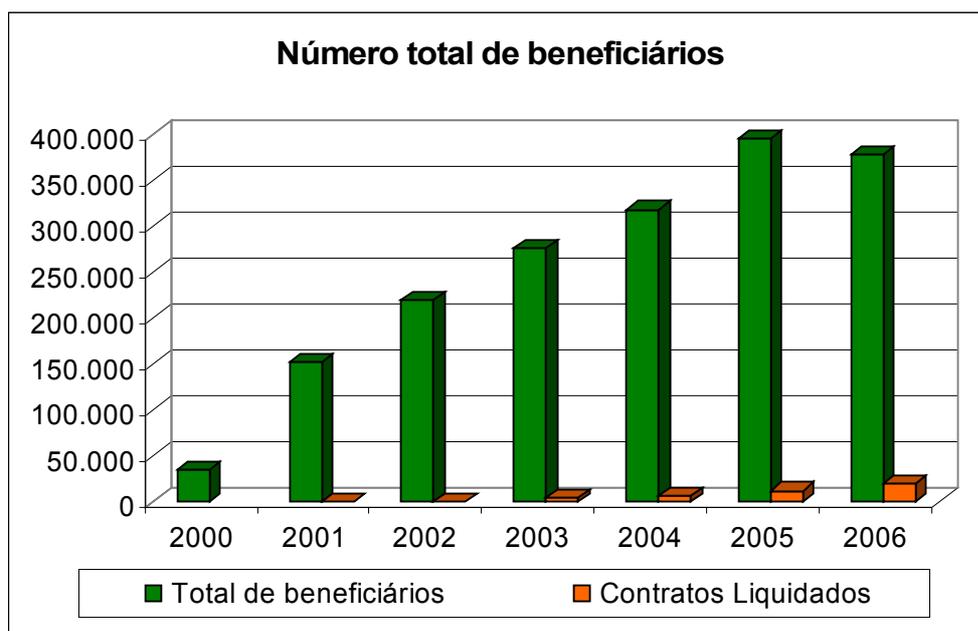
Fonte: BRASIL, MEC, FIES, 2003, 2004, 2005, 2006. (Produção Própria).

(1) Data do encerramento do Exercício

(2) A inadimplência é calculada com base no critério de duas obrigações vencidas e não pagas, sendo que para os contratos em Desembolso, Suspensos e Encerrados é considerada a partir de 180 dias de atraso e para os contratos em Amortização, 60 dias.

(a) Inadimplência em relação somatório dos saldos devedores

(b) Inadimplência em relação à quantidade de contratos em atraso.



Fonte: BRASIL, MEC, FIES, 2003, 2004, 2005, 2006. (Produção Própria).

**Gráfico 13 – Número total de beneficiários**

A partir de 2004, passou a ser aceito o candidato com renda bruta total mensal familiar inferior a 100% do valor da mensalidade do curso a ser financiado (Art. 7º, Portaria n. 30, de 12 de agosto de 2004). Anteriormente esse percentual se restringia a 30% (Art. 7º, Portaria n. 24, de 16 de julho de 2003). A habilitação ao financiamento era realizada mediante apresentação de fiador, que devia comprovar rendimentos mensais

iguais ao dobro do valor total da mensalidade informada pela IES (Art. 5º, Portaria n. 30, de 12 de agosto de 2004). Antes exigia-se 60%, contudo, além do fiador, havia a exigência da apresentação de um fiador adicional (Art. 5º, Portaria n. 24, de 16 de julho de 2003). Em 2004, mediante Ação Civil Pública foi suspensa a exigência de fiador para garantia de contratos do FIES (BRASIL, MEC, 2004; 2003).

Em decorrência dessas liminares judiciais impedindo a exigência de apresentação de garantia fidejussória por parte dos estudantes que o contratariam, o FIES teve suas regras alteradas quanto aos procedimentos operacionais do Programa, no processo seletivo de 2004. A principal alteração foi o preenchimento dos Formulários de Entrevista pelas IES, já que não seria necessário incluir os dados do fiador. Em 2005, dada a existência de Ações Cíveis Públicas e decisões liminares promulgadas suspendendo a exigência de apresentação de garantia fidejussória para as contratações e aditamentos do FIES, o preenchimento das informações do fiador foi dispensado.

Decorrido um ano e meio da implantação do FIES, o MEC avaliou positivamente a receptividade do Programa, 700 IES já haviam feito sua adesão, beneficiando, assim, mais de 102.000 universitários. Apesar de elevada participação das instituições de ensino (atingiram 151.225 estudantes após processo do primeiro semestre de 2001), não havia vagas para atender a todos os alunos que se inscreveram no programa (BRASIL, MEC, 2001d). Em 2002, o FIES ofereceu 40.000 vagas em cada semestre, registrando um total de mais de 330.000 pedidos ao benefício. Após três anos e meio, ao encerrar 2002, o Programa totalizou 219.204 estudantes economicamente carentes beneficiados pela política de acesso ao ensino superior.

No primeiro semestre de 2003 não foram abertas vagas e o Governo alegou a implantação de modificações no Programa. No segundo semestre desse ano, foram ofertadas 70.000 vagas, no nono processo seletivo. Este era inferior ao de 2002, quando foram liberadas 80.000 vagas. Conforme dados do MEC, foram investidos R\$ 1,89 bilhão de 1999 a 2002, constando 220.0474 contratos ativos, totalizando o ingresso de 276.163 estudantes no ensino superior (LOPES, 2003).

No segundo semestre de 2003, foram introduzidos novos critérios no processo seletivo, demonstrando maior atenção aos aspectos sociais e de redistribuição equitativa de recursos. Três foram as novidades: (a) o estudante egresso de escola pública que tivesse cursado dois terços do ensino médio teria pontuação de 20% a mais; (b) estudante que fosse professor do ensino fundamental e médio teria pontuação de 40% a mais que a dos demais concorrentes; (c) todos os cursos tinham de restringir a demanda a 6% do total dos

recursos do fundo. Observa-se que, anteriormente, os recursos estavam sendo alocados em função da demanda, provocando, pois, a concentração dos recursos em determinados cursos. Assim, por exemplo, 30% dos recursos do FIES estavam sendo alocados nos cursos de Direito e de Administração de Empresas (UNIVERSIA BRASIL, 2004).

Como em 2003, no primeiro semestre de 2004, não houve abertura de créditos e os critérios de seleção trouxeram mais uma novidade: candidatos de raça/cor negra tiveram prioridade, com um acréscimo de 20% na pontuação do índice classificatório.

Convém lembrar que a interrupção e eliminação de medidas, como a não oferta de vagas do FIES, refletem uma atitude histórica dos governos do Brasil, onde, várias vezes, no sistema educacional, não ocorre continuidade a programas e projetos. Muitos estudantes realizaram o vestibular na expectativa de ser beneficiário do FIES. Ao fazê-lo e obter aprovação se deparam com a não oferta de créditos para o semestre.

Em 2004, somente no segundo semestre, foram ofertadas pelo décimo processo seletivo do Programa, em análise, 50.000 vagas. Na ocasião, a demanda foi de 260.000 inscritos, mas somente 199.000 inscritos confirmados, dos quais apenas 49.000 foram selecionados para ser entrevistados e destes 44.000 foram aprovados, porém apenas 42.216 estudantes puderam formalizar o contrato com o Fies, que então atingiu, 84% de sua meta (BRASIL, MEC, 2004). Tal redução nas contratações efetivas pode ser justificada, em parte, pelas desistências e também pela perda do prazo nas fases do processo, quer seja na fase de entrevista, quer seja na de contratação propriamente dita. Destaca-se que, para aquele ano, diversos procedimentos relativos à inscrição e seleção dos candidatos ao processo seletivo do FIES foram alterados com a publicação da Portaria SESu n. 30, de 12 de agosto de 2004. Ademais foi modificada a raiz de distribuição de recursos, que passou a ser feita por habilitação e não por curso. Dentre as mudanças implementadas, de acordo com essa Portaria, destacam-se:

- a) o incremento da valorização dos cursos melhor avaliados pelo ENC/Sinaes no Fator de Qualidade, utilizado para a distribuição dos recursos;
- b) a criação de redutor de demanda para cursos com mais de 5% do total de inscritos, à exceção dos de licenciatura e pedagogia;
- c) a mudança no cômputo dos anos cursados em escola pública para compor a variável “EP” do cálculo do Índice de Classificação – IC;
- d) a inclusão do critério raça/cor entre as variáveis que compõem o cálculo do IC; e
- e) a elevação da renda mínima para participação no processo seletivo, de 30% para 100% do valor da mensalidade (BRASIL, MEC, 2004d).

O Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “Provão”, foi substituído, a partir de 2004, pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Este deveria facilitar a implantação de uma das mudanças trazidas pela Portaria

SESu n. 30, de 12 de agosto de 2004, que determinava o incremento da valorização dos cursos melhor avaliados, ou seja, haveria mais recursos distribuídos as IES cujos estudantes obtivessem maior pontuação (BRASIL, MEC, 2004d).

Diferentemente dos outros exercícios, em 2005, o processo seletivo do FIES, realizado apenas para o segundo semestre, teve seu cronograma estendido até o início de 2006, culminando com o encerramento do prazo das contratações no dia 13 de janeiro. Inscreveram-se neste 11º processo cerca de 190.000 candidatos, dos quais foi confirmado um pouco mais de 135.000, destes, 103.000 foram classificados, dos quais 77.000 firmaram contrato.

Em relação a 2004, o processo seletivo do FIES de 2005 teve inúmeras mudanças. As principais alterações nas regras são relativas ao processo de seleção, alterado com a Portaria SESu n. 3.224/2005. Destacam-se, pois, mudanças relativas: a despesa com moradia; a inclusão do cálculo do Índice de Classificação - IC na inscrição, com os critérios de desempate; ao coeficiente de desempenho discente e com percentual de financiamento. Estas mudanças apresentam as condições a seguir:

- a) deixaram de ser considerada as despesas extras com moradia para os candidatos com condição de moradia 'financiada' ou 'locada', do cálculo do Índice de Classificação - IC;
- b) o resultado do cálculo do Índice de Classificação - IC de cada estudante foi demonstrado aos candidatos no momento da finalização da inscrição;
- c) o parâmetro Raça/Cor Negra deixou de figurar entre os critérios de desempate, dada a complexa aplicação e ainda mais difícil sua averiguação, passando a ser utilizado somente no cálculo do Índice de Classificação - IC dos candidatos;
- d) inclusão do Coeficiente de Desempenho Discente (CDD) para o cálculo do Índice de Classificação - IC e que consiste no conceito de avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes no semestre imediatamente anterior ao financiado;
- e) até o processo seletivo de 2004, os candidatos ao FIES podiam escolher o percentual de financiamento desejado, respeitado o limite de 70% do valor da mensalidade e em 2005, o percentual de financiamento passou a ser fixo em 50% do valor da mensalidade (BRASIL, MEC, 2005b).

Uma das mais significativas novidades introduzidas em 2005 foi o estudante beneficiado com bolsa do ProUni poder contratar, de modo especial, o FIES. No primeiro semestre de 2005, o FIES financiou 2.000 alunos beneficiados pelo ProUni. Os estudantes beneficiados pelo ProUni, com bolsas correspondentes a 50% dos encargos educacionais, tinham o direito de financiar 25% da mensalidade, na forma da Portaria MEC n. 2.729, de 8 de agosto de 2005 (BRASIL, MEC, 2005c).

É interessante observar que no 1º semestre de 2005 não houve processo seletivo para o FIES. As projeções elaboradas pela Caixa Econômica Federal indicavam que haveria recursos suficientes para a abertura de 320.000 novas vagas de financiamento.

Destas 315.000 foram destinadas ao FIES com financiamentos de 50%. Já para o ProUni foram determinadas 5.000. Para o segundo semestre o MEC autorizou processo seletivo para atender a 100.000 novos estudantes no FIES (BRASIL, 2005d).

Ressalta-se que para o processo seletivo de 2006, o resultado do Índice de Classificação (IC) de cada estudante foi demonstrado no momento da finalização da inscrição, como no processo seletivo de 2005. Tal medida possibilitou ao estudante averiguar eventuais falhas e corrigir os problemas encontrados. A novidade foi que, em 2006, as variáveis e o cálculo do IC passaram a compor também o formulário de entrevista impresso (BRASIL, MEC, 2006b).

Para 2006, houve alterações relativas ao processo de inscrição e seleção dos candidatos ao processo de ingresso no FIES. Os procedimentos foram modificados mediante a Portaria MEC n. 1.716, de 29 de outubro de 2006, que teve seu cronograma mudado pela Portaria MEC n. 1.828, de 17 de novembro de 2006 e Portaria n. 1.989, de 18 de dezembro de 2006 (BRASIL, MEC, 2006).

No referido ano, foram ofertadas 100.000 vagas apenas no segundo semestre, para atender aos estudantes matriculados em IES privadas e 2.032 aos bolsistas parciais do ProUni. Assim, desde sua criação, o FIES beneficiou 396.647 estudantes, deste total, 18.985 contratos foram liquidados, o que permitiu encerrar o exercício de 2006 com 377.662 financiamentos ativos (BRASIL, MEC, 2006b, p. 4-5).

Embora não se possa desconhecer o efeito minimizador do FIES no número de estudantes que não conseguem concluir sua graduação, este Programa ainda não atende a todos os necessitados, conforme Tabela 18, pois concede esta alternativa somente a alguns estudantes, uma vez que vincula o nível de poder aquisitivo familiar à liberalização do contrato.

**Tabela 18 – FIES: IES e o financiamento público estudantil (1999-2006)**

Ano	N. de IES Adesão ao FIES	N. de Inscritos	N. de Vagas Ofertas	N. de candidatos selecionados p/ obtenção do FIES	Crédito orçamentário R\$	Valor Empenhado R\$	Valor Executado R\$
1999	745	138.000	n.d.	82.296	n.d.	n.d.	n.d.
2000	860	78.267	50.000	44.447	861.931.832,00	n.d.	282.401.725,51
2001	1.024	115.500	60.000	56.647	616.639.568,00	467.957.831,15	320.555.621,04
2002	1.370	330.000	80.000	70.000	624.017.960,00	607.149.423,30	589.577.316,18
2003	1.029	290.520	70.000	56.000	709.844.423,00	709.844.142,00	579.424.337,76
2004	1.332	199.000	50.000	42.000	871.685.873,00	866.754.908,00	629.003.621,30
2005	n.d.	135.000	100.000	77.000	1.063.050.000,00	786.142.868,00	552.739.919,48
2006	n.d.	107.000	100.000	56.064	916.701.466	913.774.134,52	413.227.199,09

FONTE: BRASIL, MEC, FIES 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006. (Produção Própria).

Observa-se que a Tabela 18 expõe dados referentes a dois governos federais, que tem “orientações políticas distintas”, FHC (1995-2002) e Lula, este iniciado em 2003. O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), no primeiro mandato, eleito em 2002 pelo Partido dos Trabalhadores com o apoio das esquerdas, dá continuidade a algumas das reformas implantadas pelo antecessor. Sua forma de atuação, contudo, é mais participativa, contando com um diálogo com a sociedade civil organizada, o que decorre do posicionamento ideológico das forças que constituem o governo. As ações que têm sido desenvolvidas demonstram certa atenção aos interesses e prescrições dos organismos multinacionais, uma vez que mantém a política econômica dentro dos parâmetros da globalização econômica e da sociedade de mercado, o que aprofunda a estagnação do setor produtivo, o desemprego e a informalidade do trabalho (SILVA, 2002; SEIXAS, 2003; CABRITO, 2002). Assim, para muitos autores, a gestão do presidente Lula tem dado sinal, em muitos aspectos, de ter sido ajustada ao ideário neoliberal, ao mesmo tempo em que manifesta indícios de resistência ao cumprimento das prescrições dos agentes multinacionais, sobretudo do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BM), da Organização Mundial do Comércio (OMC) e outras (ANTUNES, 2002).

Da agenda educacional do governo Lula, destaca-se a reforma da educação superior. Em janeiro de 2004, momento de transição do comando do MEC, ocupado por Cristovam Buarque e assumido por Tarso Genro<sup>27</sup>, o governo federal assumiu como uma de suas prioridades a “reforma universitária”. Para tal, propôs mudanças e o estabelecimento de novas regras para melhor regulamentar o ensino superior público e privado. Um dos pressupostos desta reforma encontrava-se, entre outros dispositivos legais, na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o ProUni e regulamenta entidades beneficentes do ensino superior que participam da iniciativa. No item que se segue discorre-se sobre este Programa.

### 2.2.2 Programa Universidades para Todos

Segundo o ex-ministro da Educação, Tarso Genro, qualquer discussão sobre a ampliação do atendimento pelo FIES, cujo número de inscritos era superior ao número de

---

<sup>27</sup> Em julho de 2005 Tarso Genro foi substituído por Fernando Haddad no Ministério da Educação, que deu continuidade às ações do seu antecessor.

vagas, não se justifica, pois o Programa Universidades para Todos (ProUni) tem um custo inferior de, aproximadamente, 25% em relação ao FIES (MUNDONEGRO, 2007). Em termos econômicos o ProUni se configura como um programa de financiamento público estudantil que não exige investimento vultoso.

O ProUni foi instituído pela Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004, e pela Lei n. 11.096. Foi sancionado pelo Presidente da República, em 13 de janeiro de 2005 e atualmente é regulamentado, principalmente, pelos seguintes atos legais:

a) Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos – ProUni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências;

b) Portaria n. 1.861, de 1 de junho de 2005, que regulamenta a concessão de financiamento, pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), aos bolsistas selecionados pelo ProUni no processo seletivo referente ao primeiro semestre de 2005 e dá outras providências;

c) Portaria n. 2.729, de 8 de agosto de 2005, que dispõe sobre a política de oferta de financiamento pelo FIES;

d) Portaria n. 3.121, de 09 de setembro de 2005, que dispõe sobre procedimentos de manutenção de bolsas e emissão de Termos de Adesão ao Sistema do ProUni – SISPROUNI, e dá outras providências;

e) Lei n. 11.180, de 23 de setembro de 2005, que institui o Projeto Escola de Fábrica, em seu art. 11, autoriza a concessão de bolsa-permanência a estudantes beneficiários do ProUni.

f) Portaria nº. 569, de 23 de fevereiro de 2006, que regulamenta o Art. 11 da Lei n. 11.180, de 23 de setembro de 2005;

g) Portaria n. 1.900, de 05 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a regularização do pagamento da Bolsa Permanência de que trata a Portaria MEC n. 569, de 23 de fevereiro de 2006, no caso em que especifica;

h) Portaria n. 1.556, de 08 de setembro de 2006, que dispõe sobre procedimentos de manutenção de bolsas do ProUni pelas instituições de ensino superior participantes do programa;

i) Lei n. 11.509, de 20 de julho de 2007, que altera o parágrafo 4º do Art. 7º da Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o ProUni, para dispor sobre a

desvinculação dos cursos com desempenho insuficiente no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior;

j) Portaria Normativa MEC n. 34, de 05 de setembro de 2007, que dispõe sobre procedimentos de manutenção de bolsas do ProUni pelas instituições de ensino superior participantes do programa;

k) Portaria n. 874, de 10 de setembro de 2007, que altera a Portaria MEC n. 301, de 30 de janeiro de 2006, que, por sua vez, instituiu a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do ProUni (CONAP).

A leitura e análise desta legislação, somada à pesquisa documental e bibliográfica, permite uma visão de um dos mecanismos brasileiros de financiamento público estudantil cuja proposta é proporcionar acesso do estudante a uma IES privada.

O ProUni tem como alvo jovens com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo<sup>28</sup> e meio para bolsas integrais e três salários mínimos para as parciais e o pretendente deve ter concluído o ensino médio em escola pública ou instituição privada com bolsa integral. Também os professores do ensino básico da rede pública podem pleitear bolsas para cursos de Pedagogia ou Licenciatura, não sendo necessário comprovar renda.

Além dessas condições, o estudante precisa ter feito as provas do Exame Nacional do Ensino Superior (ENEM), alcançando a nota mínima de 45 pontos. Essa exigência foi excluída posteriormente. A inscrição é feita, exclusivamente, pela Internet. Após ser selecionado e classificado pelo MEC, o candidato é indicado às IES que, por sua vez, podem fazer sua própria seleção, aplicando-lhe um teste.

Um dos destaques do ProUni é a política de ações afirmativas materializada na destinação de cotas para afrodescendentes e indígenas. Nesse caso, o Governo atrela uma proposta contra a discriminação étnica (política de cotas<sup>29</sup>) a uma proposta de apoio à assistência estudantil (ProUni).

A política de ações afirmativas permite visões distintas. Pode ser vista como um instrumento válido de inclusão social com o princípio da igualdade atenuado pela equidade

---

<sup>28</sup> Em 1º de maio de 2004 o salário mínimo brasileiro passou de R\$ 240,00 para R\$ 260,00. Em 1º de maio de 2005 foi reajustado no valor de R\$ 300,00, em 1º de abril de 2006, passou a ser de R\$ 350,00 e, em 2007, R\$ 380,00. Já em 2008 chegou a R\$ 415,00.

<sup>29</sup> Encontra em discussão o Projeto de Lei n.º 3.624, de 28 de abril de 2004, que pretende instituir o Sistema Nacional de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Este determina o percentual de vagas, 50%, vinculada à proporção mínima de autodeclarados negros, pardos e indígenas na população de cada unidade federativa conforme o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta reserva de vagas deverá ser revista, no prazo de 10 anos contados da publicação da Lei.

ou, por outro lado, como prática paternalista, assistencialista. No momento, esta política assegura que um número percentualmente maior de afrodescendentes e indígenas tenham acesso ao ensino superior. De acordo com a Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, outro fato que merece destaque é o Programa ser utilizado em cursos seqüenciais, modalidade criticada, pois é uma forma minimalista e aligeirada de ensino superior, que demanda menor investimento dos cofres públicos, indicando propósitos de ampliar a privatização do ensino superior.

Os recursos financeiros destinados a operacionalizar o ProUni têm como uma de suas fontes a renúncia fiscal via isenção de tributos devidos em troca de bolsas de estudo. Esta renúncia fiscal em troca das bolsas foi prevista em R\$ 122 milhões para cada ano de existência do Programa, que deverá ser de quatro anos. O ex-ministro da Educação, Tarso Genro, considerou essa renúncia pequena ao estabelecer um paralelo entre o ProUni e o FIES, levando em conta que os R\$ 122 milhões representam apenas 14,7% do custo do FIES, projetado para 2005 em R\$ 829 milhões. Para evitar equívocos, o ex-ministro esclareceu que 85% das 70.000 vagas do ProUni encontram-se em instituições sem fins lucrativos, que já não pagam impostos, conforme previsto na atual Constituição Federal, e que, de acordo com o Censo da Educação Superior de 2003, das 1.442 instituições particulares, 25% delas têm fins lucrativos e, portanto, pagam os tributos. Do restante, 50% são filantrópicas e 35% são sem fins lucrativos (CONSTANTINO, 2005). Os dados da renúncia fiscal do ProUni são os seguintes: em 2005, R\$ 106.737.984,00 e, para os anos de 2006 e 2007, estimados, respectivamente, em R\$ 114.721.465,00 e R\$ 126.050.707,00 (BRASIL, MEC, 2007g).

Além disso, com o ProUni, os recursos do FIES passam a ser destinados prioritariamente às instituições que aderirem ao Programa. Por um lado esta medida que pode ser interpretada como estímulo por parte do MEC à adesão e, por outro lado, pode ser compreendida como mecanismo de coerção pelas instituições, “obrigando-as” a aderirem ao ProUni.

Em novembro de 2004, quando o ProUni totalizou a oferta de 81.791 bolsas, 47.937 integrais e 33.854 parciais, registrava-se a adesão de 1.001 instituições, equivalente a 60% das IES privadas do País. Das 1.001, 689 declararam que pretendiam realizar uma seleção própria (PARAGUASSU, 2004).

O processo seletivo do ProUni, encerrado em 17 de dezembro de 2004, acumulou a 112.416 bolsas ofertadas, das quais 72.016 eram integrais e 40.400 eram parciais. Do total ofertado, o MEC destinou 33.909 para a política de cotas de estudantes

que se autodeclararam afrodescendentes e indígenas. Como não foram preenchidas todas as vagas de bolsas oferecidas, o MEC abriu inscrição para as vagas remanescentes – 23.321 integrais, 24.113 parciais e 15.021 bolsas destinada a afrodescendentes e indígenas –, no período compreendido de 20 a 31 de dezembro de 2004. Nessa oportunidade, houve revisão de posicionamento, culminando com algumas alterações nas exigências do processo de inscrição e seleção. Com as novas regras, permitiu-se aos estudantes que tinham realizado o ENEM não só em 2004, mas em edições anteriores, 2002 e 2003, concorrerem às vagas remanescentes. Ao mesmo tempo, foi dada mais uma oportunidade àqueles que tinham feito o ENEM em 2004, mas que ainda não tinham se inscrito no ProUni (BRASIL, MEC 2004g).

Ao serem novamente prorrogadas até 5 de janeiro de 2005, as inscrições para vagas remanescentes trouxeram mais novidades: flexibilidade, sob a alegação do MEC de que a baixa demanda poderia ser decorrente da dificuldade de os estudantes, bolsistas parciais, pagarem a outra metade da mensalidade. Assim, o secretário executivo do MEC na época, Fernando Haddad, sinalizou a possibilidade de o estudante já selecionado no ProUni, e que não pudesse custear o restante da mensalidade ter acesso ao FIES (FOLHA DE S. PAULO, 2004a).

Quando parecia que estava terminado o processo seletivo do ProUni, foi aberta a terceira fase de inscrições, prorrogando-se novamente o prazo, de 5 de janeiro para 19 de janeiro de 2005. Restavam 16.575 vagas, das quais 12.786 eram destinadas à política de cotas. Com a reabertura de inscrições, outras medidas de flexibilidades foram somadas.

Para ajudar a cobrir os 50% da mensalidade, o MEC ofereceu um FIES de 25%, de forma que o estudante selecionado para as bolsas parciais do ProUni ficaria responsável pelos outros 25%, conforme Portaria MEC n. 2.729, de 8 de agosto de 2005. Desse modo, o Ministério abriu um crédito especial por meio do FIES. Este “novo” FIES financia 25% da mensalidade. Ressalta-se que os 25% financiados pelo FIES deverão ser quitados pelo estudante depois de formado (BRASIL, MEC, 2005c).

Nessa ocasião, outra medida de flexibilidade, visando, ainda, a preencher as vagas de bolsas, facultou o direito de o estudante universitário inscreverem-se para usufruir das bolsas do ProUni a fim de completarem o curso. Para isso, bastava que a IES tivesse aderido ao ProUni e houvesse bolsa disponível (BRASIL, MEC, 2005b).

Conforme o MEC, em sua avaliação parcial, após encerramento da segunda etapa de inscrições do ProUni, os *índices de ocupação das vagas* dos “cursos nobres” – Direito, Medicina, Odontologia e as Engenharias – foram os seguintes: Direito atingiu

97,88% de bolsas integrais, Medicina e Odontologia, 100% e Engenharia, 99,44%. Os índices de ocupação de bolsas parciais, nesses cursos, foram compatíveis com as integrais: Direito com 97,24%; Medicina e Odontologia com 100% e as Engenharias, 99,60%. Outra surpresa foi a média dos estudantes pré-selecionados: atingiu 61,3 pontos, superando, assim, a nota de corte prevista, 45 pontos do ENEM (BRASIL, MEC, 2005e).

Diante da possibilidade de ainda haver vagas remanescentes após o encerramento da terceira etapa programado para 19 de janeiro de 2005, o Ministro da Educação anunciou a possibilidade de preencher as vagas com estudantes que não fizeram o ENEM, mediante a utilização da média das notas do ensino médio (BRASIL, MEC, 2005b). Esta alternativa foi ao encontro da reivindicação do Movimento dos Sem Universidades (MSU), feita ao MEC, para que o ENEM fosse antecipado para o primeiro semestre de 2006, dando oportunidade aos que não haviam feito provas do ENEM adequar-se para, assim, candidatar-se às bolsas de estudo do ProUni (COLLUCCI, 2004).

Em 13 de janeiro de 2005, a Lei n. 11.096 foi sancionada pelo Presidente da República, substituindo a Medida Provisória n. 213. Esta lei instituiu o ProUni e regulamentou as entidades beneficentes do ensino superior que participavam da iniciativa. Na cerimônia, o Presidente Lula referiu-se ao ProUni como “[...] o grande programa do nosso governo para a educação”; e afirmou que considera o ProUni o primeiro passo para resgatar a dívida governamental com o setor educacional. Acentuou ser relevante a adoção de política de cotas no País e salientou a necessidade de conferir mais importância às questões indígenas. O Ministro Tarso Genro, por sua vez, declarou que instituir o ProUni foi um processo político difícil, mas importante e que o fato de o Programa já ter preenchido 95.000 vagas nas IES privadas era uma revolução educacional. Assegurou, ainda, que o diálogo com as IES não-estatais foi de alta qualidade, possibilitando o avanço do espaço público nas universidades privadas, e mais: “[...] quem se manifesta contra o ProUni é porque já se formou no ensino superior, estuda em universidade pública ou é rico” (BRASIL, MEC, 2005e; SILVEIRA, 2005a).

No dia 14 de janeiro de 2005, o Programa, mais uma vez, foi alvo de medidas flexibilizadoras. Inicialmente o MEC informou que estudantes sem origem indígena ou negra poderiam concorrer às vagas remanescentes do ProUni, destinadas às cotas, integrando uma lista de espera (BRASIL, MEC, 2005d). Foram oferecidas, na segunda etapa, 15.021 bolsas e, na terceira, o saldo foi de 12.786 bolsas, que estavam destinadas aos afrodescendentes e indígenas o que evidencia a falta de demanda às bolsas de estudos reservadas a política de cotas. Várias exigências foram suprimidas. Primeiramente a de

participação no ENEM, exclusivamente, de 2004, permitindo-se o de 2002 e 2003. Depois, o consentimento de acesso ao FIES para financiar a metade da metade do pagamento das mensalidades: em seguida, permissão aos estudantes que já tiveram acesso ao ensino superior de concorrer às bolsas e, por fim, o uso das bolsas de cotas por estudantes sem origem negra ou indígena.

Embora o governo tenha aberto todas essas concessões, o processo seletivo ainda teve de passar por três etapas, chegando, ao final da última, com 4.939 vagas ociosas. Quando do encerramento da terceira fase do ProUni, 2004, foram registrados 535.834 pedidos de candidatos, 343.812 para 112.416 bolsas em 1.135 instituições filantrópicas e privadas com ou sem fins lucrativos, em todo o País, representando uma adesão de 75% das IES. Dos 343.812 foram pré-selecionados 107.136. Cerca de 110.000 estudantes que obtiveram no ENEM média superior aos 45 pontos necessários não foram beneficiados, mesmo com sobra de vagas, em função de os cursos ofertados e das regiões não coincidirem com os reivindicados pelos estudantes no ato da inscrição.

Após o encerramento da terceira e última fase do primeiro processo seletivo do ProUni, foram implantadas novas ações. Tarso Genro anunciou que o ENEM não mais seria adotado como processo seletivo do ProUni (SILVEIRA, 2005b). Outra mudança foi a criação de convênio com as Prefeituras, para preencher a metade das vagas remanescentes, dos cursos de Licenciatura e Normal Superior. O MEC estabeleceu contato com os Prefeitos de 20 municípios, dos 658 onde havia IES participantes do ProUni<sup>30</sup>, para preenchimento das vagas mediante a celebração de convênio. As demais vagas ociosas foram preenchidas pelo MEC mediante reclassificação (BRASIL, MEC, 2005e).

Houve também outras adequações. Os estudantes pré-selecionados no ProUni que não cumpriram o prazo estipulado pelo MEC em cronograma, não comprovando as informações prestadas na ficha de inscrição, estariam automaticamente desclassificados e haveria reclassificação automática, obedecendo à ordem de classificação no curso, habilitação e turno. Caso comprovasse as informações, tais como número de inscrição do ENEM, rendimentos, todas as informações sobre o seu grupo familiar, entre outras, a IES emitiria o Termo de Concessão de Bolsa aos estudantes pré-selecionados.

Assim, o Programa foi, paulatinamente, adequando-se às respostas da sociedade, visando a alcançar seu objetivo: o de garantir acesso ao ensino superior. O ProUni, até então, não tinha como objetivo principal garantir a permanência do estudante,

---

<sup>30</sup> Observa-se, nesse momento, que dos 5.560 municípios brasileiros havia 658 com IES que aderiram ao Programa.

o que, aliás, é um de seus gargalos. Este, no entanto, passou a ser minimizado em face do não-atendimento das expectativas de demanda diagnosticadas e projetadas pelo MEC, quando da estipulação das metas de ofertas de bolsas, para um prazo de quatro anos, período de tempo em que se possibilitaria o acesso de 300.000 estudantes, de maneira a reverter a realidade do ensino superior brasileiro, que apresenta, entre os países da América Latina, uma das mais baixas taxas de acesso. Conforme dados do Censo da Educação Superior 2004 (BRASIL, MEC, 2005f), apenas 10,4% dos brasileiros com idade entre 18 e 24 anos, encontravam-se no ensino superior.

No tocante à meta de reverter o baixo índice de inclusão de estudantes com idade entre 18 e 24 anos no ensino superior, constatou-se uma contradição no ProUni: o programa não se concentrou na faixa etária para a qual foi criado, o que foi evidenciado no discurso da representante dos bolsistas da Universidade Luterana do Brasil “[...] pessoas como eu, com mais de 30 anos, [...]” é que estão sendo contempladas (BRASIL, MEC, 2005b).

Sampaio (2000, p. 17-18) assegura que a exclusão educacional em relação ao ensino superior é justificável pelos seguintes fatores: a população jovem brasileira entre 18 e 24 anos representa 12% a 13% da população do País, índice altamente expressivo; são enormes os desníveis socioeconômicos e regionais; é ineficiente a universalização do ensino médio de qualidade. Com sustentação nos fatores expostos por Sampaio, é plausível afirmar que a meta do MEC de 30% da população jovem estar incluídas no ensino superior, em um curto espaço de tempo, é preocupante, quando se vislumbram riscos, como: processos de massificação, aligeiramento e certificação sem garantias de qualidade.

Ademais, conforme assinala Góis (2004), os pesquisadores, Enrico Martignoni e Ana Beatriz Moraes, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2002 do IBGE, constataram que cerca de 35% dos estudantes aptos a se candidatarem à Bolsa de Estudo teriam dificuldades de se manter no ensino superior com a bolsa integral do ProUni. Com três salários mínimos, é difícil arcar com gastos de alimentação, transporte, saúde, habitação, higiene, vestuário e material didático.

No final de janeiro de 2005, o então ministro da Educação, Tarso Genro, declarou que o governo analisaria a possibilidade de criar a “bolsa manutenção”. Isso ocorreu depois de análise do resultado do ProUni, após a distribuição de 107.136 bolsas de estudo. O Governo diagnosticou que desistiram do Programa estudantes que, surpreendentemente, demonstraram desempenho médio de 61 pontos, 13% superior, aos já obtidos pelo ENEM, 54 pontos. Diante dessa constatação positiva de êxito estudantil, o

Governo concluiu que uma das causas da desistência era a falta de condições financeiras dos alunos para cursar a graduação, pois, além da mensalidade, outros gastos se fazem necessários para que o estudante possa estudar. Foi criada, então, a “bolsa manutenção”: programa de assistência financeira para garantir a permanência dos estudantes beneficiados pelo ProUni, principalmente, para aqueles cujos cursos são em período integral (SILVEIRA, 2005c). Tal propositura toma forma na Portaria n. 1.900, de 05 de dezembro de 2005 e Portaria MEC n. 569, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a bolsa-permanência, benefício concedido desde março de 2006. Conforme o texto da Portaria n. 1.900 e Portaria MEC n. 569, essa é “[...] concedida a estudantes matriculados em cursos com no mínimo seis semestres de duração cuja carga horária média seja superior ou igual a seis horas diárias de aula” (Portaria n. 925, de 19 de abril de 2006). De acordo com a Portaria n. 569, de 23 de fevereiro de 2006, a referida carga horária média é “[...] calculada pelo quociente entre a carga horária mínima total do curso, em horas, e o produto obtido pela multiplicação do respectivo prazo mínimo em anos para integralização do curso e o número de dias do ano letivo, sendo este, no mínimo, igual a 200 dias letivos”.

O cálculo da carga horária média é efetuado com base nos dados constantes no cadastro da instituição no Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (SiedSup), mantido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O valor da bolsa-permanência é de R\$ 300,00 e é concedida pelo MEC para que os estudantes possam custear suas despesas educacionais. Para pleitear a referida bolsa, o estudante inscreve-se no processo de seleção dos beneficiários da bolsa-permanência, realizado semestralmente. Com a aprovação do aluno nesse processo é emitido com o Termo de Concessão da bolsa-permanência, documento que lhe assegura o direito ao recebimento mensal da bolsa-permanência, que é depositada em conta corrente individual no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal (BRASIL, MEC, 2006d).

Em 2006, apenas 13,9% dos candidatos inscritos foram beneficiados. Para concorrer as 138.668 bolsas ofertadas, inscreveram-se 994.405 candidatos. Por sua vez, em 2007, a oferta foi de 163.854, 24,5% dos candidatos inscritos, que alcançaram um total de 668.561 candidatos em 2007 (BRASIL, MEC, 2008b). Observa-se que o número de bolsas ofertado, em 2006, 138.668, foi superior em cerca de 20% em relação a 2005. Em 2007, comparado a 2006, o acréscimo de beneficiados foi de 16%. Já o número de candidatos teve um decréscimo de aproximadamente 32%, passando de 994.405 candidatos inscritos em 2006 para 668.561 candidatos em 2007. Percebe-se, pois, na Tabela 19, um aumento de 23,5% no total de bolsas ofertadas em 2006, 138.668, em relação ao ano de 2005,

112.275. A análise da oferta, pelo tipo de bolsa, indica que as integrais registraram um aumento de 37% em 2006, 98.698, em relação a 2005, que registra 71.905. Neste período as parciais tiveram uma redução de 10%, passando de 40.370 para 39.970.

**Tabela 19 – Oferta de bolsas do ProUni (2005-2007)**

Ano	Número de Bolsas Ofertadas		Total Bolsas Ofertadas
	Bolsas Integrais	Bolsas Parciais	
2005	71.905	40.370	112.275
2006	98.698	39.970	138.668
2007	97.631	66.223	163.854

Fonte: BRASIL, MEC, PROUNI, 2005, 2006 e 2007, adaptado.

De 2006 para 2007, a oferta de bolsas integrais sofre redução, mesmo assim, 11.570 vagas não foram preenchidas. Das 11.570 vagas, a maior parte (9.604) era para bolsas parciais (22%). As integrais, por sua vez, foram preenchidas quase em sua totalidade, sobrando somente 1.966 (3%). Em 2007, houve um aumento na oferta de bolsas parciais, que passaram de 39.970, em 2006, para 66.223 (FOLHA DE S. PAULO, 2007).

As bolsas ofertadas pelo ProUni beneficiaram 310.079 estudantes, entre 2005 e 2007. Deste total 226.851 (73,16%), eram bolsas integrais e 83.228 (24,84%) eram bolsas parciais. (BRASIL, 2008d). Mais de 70% (206.984) dos estudantes beneficiários freqüentavam curso no turno noturno. Dos 310.079 beneficiários das bolsas do ProUni, 146.692 (47,31%) estudavam em IES com fins lucrativos, 100.044 (32,26%) em IES beneficentes, de assistência social e 63.343 (20,43%) em instituições sem fins lucrativos, não beneficentes (MEC, BRASIL, 2008e).

O fato de essas vagas não serem preenchidas, após todo o processo de inscrição, seleção, triagem, aprovação e renovação do benefício, parece demonstrar a existência de condicionantes uniformizadores não condizentes com as singularidades da riqueza socioeconômica e cultural dos indivíduos. Quando levada ao extremado formalismo, esta lógica burocrática pode produzir resultados iníquos.

A análise efetuada dos dois programas de financiamento público estudantil brasileiros, FIES e ProUni, demonstrou que possuem características comuns e algumas diferenças. Uma das maiores diferenças é a fonte de recursos e a forma como estes se transferem para as IES privadas. No FIES as instituições credenciadas recebem Títulos do Tesouro Nacional, um repasse monetário direto que a IES pode converter em dinheiro ou pode utilizar para quitar dívidas junto ao INSS. No ProUni o mecanismo financeiro funciona de maneira distinta. A IES credenciada, quer seja com fins lucrativos ou não,

recebe isenção fiscal, não sendo mais obrigada a recolher contribuições como: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e o Imposto de Renda da Pessoas Jurídica (IRPJ). Em termos contábeis, essas contribuições e esses impostos podem alcançar até 25% das receitas de uma IES e a isenção destes recolhimentos transforma-se em bolsas totais e parciais.

No próximo capítulo expõe-se a pesquisa realizada em Portugal no primeiro semestre de 2007, complementada por leituras e coleta de dados que, analisados e comentados, permitem uma visão do sistema de ensino superior português e do programa de financiamento público estudantil deste país.

## CAPÍTULO 3

### FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTUDANTIL EM PORTUGAL

#### *Aula de português*

*A linguagem  
na ponta da língua,  
tão fácil de falar  
e de entender.*

*A linguagem  
na superfície estrelada de letras,  
sabe lá o que ela quer dizer?*

*[...]*

*Já esqueci a língua em que comia,  
em que pedia para ir lá fora,  
em que levava e dava pontapé,  
a língua, breve língua entrecortada  
do namoro com a prima.  
O português são dois; o outro, mistério.*

Carlos Drummond de Andrade

Este capítulo apresenta algumas das políticas de educação superior, destacadamente, o programa de financiamento público estudantil português. Inicia-se com uma breve caracterização dos subsistemas de educação superior em Portugal. Em seguida, apresentam-se os modelos de financiamento da educação superior, com destaque para a propina, e as bolsas de estudo com seu impacto sobre a expansão privada e a diversificação da oferta de vagas. A parte seguinte do capítulo expõe sobre a ação ou apoio social como política de inserção social do estudante economicamente carente. Discorre-se, também, acerca do financiamento público estudantil ao estudante de IES não-pública portuguesa.

#### **3.1 Ensino superior em Portugal**

O foco temporal deste trabalho está no período que tem como início na década de 1990, contudo, para melhor situar a pesquisa na linha do tempo, impõe-se a necessidade de uma breve digressão temporal.

A atual União Europeia (UE) formou-se na década de 1950, quando foi designada como “Comunidade Europeia”; era composta pelo conjunto de seis países europeus: Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Em 1973, a este conjunto de países juntaram-se a Dinamarca, Irlanda e o Reino Unido. A Grécia o fez em 1981 e Espanha e Portugal, em 1986.

Em 1992, um novo tratado conferiu novos poderes e responsabilidades às instituições comunitárias, introduzindo novas formas de cooperação entre os governos dos Estados-Membros. Criou-se, assim, a União Europeia (UE). Em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia foram incorporadas a essa entidade. Em 2004, foi a vez de República Checa, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta e Polónia e, em 2007, Bulgária e Romênia. Os Estados-Membros estão comprometidos com o mesmo conjunto de valores: paz, democracia, cumprimento da lei e respeito pelos direitos humanos (PORTUGAL, PORTUGAL NA UNIÃO EUROPEIA, 2007; PORTUGAL, MCTES, 2006).

A ação conjunta dos Estados-Membros visa a promover esses valores, construir e partilhar riqueza, exercendo a sua influência coletiva concertadamente no palco mundial. As três principais instituições com poder de decisão na União Europeia são: o Parlamento Europeu (PE), diretamente eleito, que representa os cidadãos da UE; o Conselho da União Europeia, que representa os Estados-Membros; a Comissão Europeia, que tem por missão defender os interesses de toda a União. Esse “triângulo institucional” está na origem das políticas e da legislação que se aplicam em toda a UE. Em princípio, é a Comissão que propõe novas legislações, mas é o Parlamento e o Conselho que as adotam. O Tribunal de Justiça assegura o cumprimento da legislação europeia e o Tribunal de Contas fiscaliza o financiamento das atividades da União (Idem).

Esta organização europeia tem utilizado a retórica política como argumento justificativo e legitimador de opções de política educativa. Também a questão de pertinência do Estado-Nação como espaço para decidir em matéria de educação, posta em causa pelos processos de globalização, é acentuada no contexto da UE, principalmente no caso da formulação de políticas educativas para o ensino superior. Com efeito, a UE torna visível o nível supranacional ou transnacional da tomada de decisão. A soberania nacional é considerada matéria da competência exclusiva de cada um dos Estados-Membros, dado o seu papel na construção da identidade nacional, mas a partir do Tratado de *Maastricht* (1992) a educação figura como uma das áreas de atividades da UE, o que não acontecia no Tratado de Roma (1957), que previa apenas a existência de uma política comum de

formação profissional. Embora reconhecendo a especificidade da política educativa, a Comissão Europeia reserva o direito de ingerência para completar a ação dos Estados visando a assegurar uma “educação de qualidade”, conforme Art. 126 do texto legal do referido Tratado (SEIXAS, 2003).

Nesse contexto, é acentuada também a questão da pertinência do Estado-Nação para decidir em matéria educacional. No tocante ao ensino superior, há um incremento no número de medidas de políticas educativas comunitárias. A qualificação profissional tem sido privilegiada nessas medidas, com as quais se busca incrementar a mobilidade dos estudantes, a ligação entre universidade e empresas, o reconhecimento acadêmico e profissional dos diplomas e a qualidade do ensino superior. Enfatiza-se a qualificação profissional, na qual há subjacentes as idéias de um mercado único europeu e o aumento da capacidade competitiva da economia europeia. Esta ênfase na qualificação profissional tem sua base na realidade jurídica de um mercado comum europeu competitivo em escala global. Por outro lado, esta qualificação profissional realizada dentro de padrões reconhecíveis pelos países membros da UE permite mobilidade maior de trabalhadores e estudantes, fortalecendo-se o conceito de cidadão europeu (NÓVOA, 1996; SEIXAS, 2003).

Para garantir a qualidade do ensino, encontra-se em curso uma uniformização dos cursos oferecidos, principalmente no que respeita à sua duração, o que não implica, necessariamente, a uniformização dos sistemas de ensino superior.

Afonso (1997) assegura que o impacto da integração europeia é fundamentalmente visível na concretização de programas comunitários, como o Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal e programas de mobilidade acadêmica como o Erasmus, que compreende um subprograma do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida<sup>31</sup>.

Em junho de 1999, formalizou-se a Declaração de Bolonha, que foi subscrita pelos Ministros da Educação de 29 países europeus, incluindo Portugal e posteriormente

---

<sup>31</sup>O Programa Erasmus tem como objectivo geral apoiar a criação de um Espaço Europeu de Ensino, facilitando a mobilidade de estudantes e docentes de maneira a reforçar o contributo do ensino superior e do ensino profissional avançado. O Programa visa a contribuir para o desenvolvimento da aprendizagem ao longo da vida e reforçar a realização pessoal, a coesão social, a cidadania europeia e, ao mesmo tempo, promover a criatividade, a competitividade, a empregabilidade e a aprendizagem e a diversidade de línguas. Criado em 1987 e conta com a participação de mais de 30 países: 25 Estados-membros da União Europeia; três países da *European Economic Area* (Islândia, Liechtenstein, Noruega); e mais três candidatos à adesão (Bulgária, Roménia e Turquia). Tem a adesão de aproximadamente 2.200 IES beneficiando mais de 1,2 milhão de estudantes (MONTEIRO; HALKON, 2006).

foi adotada por mais países. Somente após amplo debate político e universitário esta declaração foi implantada, em 2001, com a concordância de governos e universidades.

O acordo de Bolonha visa à criação de um espaço europeu do ensino superior e a promoção do sistema europeu de ensino superior em todo o mundo. Os signatários da Declaração de Bolonha comprometeram-se a promover, até 2010, a mobilidade e a empregabilidade dos graduados. Para tanto comprometeram-se “[...] a coordenar as diferentes políticas de ensino de modo que tornem equivalentes e facilmente comparáveis” (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2006, p. 29).

Há três importantes objetivos na Declaração de Bolonha: aumentar a competitividade e atratividade internacionais da educação de ensino superior; melhor adaptar a formação dos graduados europeus às demandas do mercado de trabalho e desenvolver a mobilidade interna e externa de estudantes graduados. Para o alcance desses objetivos, a Declaração de Bolonha propõe algumas metas, quais sejam:

Adopção de um sistema de graus de acessível leitura e comparação, também pela implementação do Suplemento ao Diploma [...]; adoção de um sistema essencialmente baseado em dois ciclos, o graduado e o pós-graduado. [...]; estabelecimento de um sistema de créditos [...]; promoção da mobilidade [...] com especial atenção: aos estudantes, [...] aos professores, investigadores e pessoal administrativo [...]; promoção da cooperação europeia na avaliação da qualidade [...]; promoção das necessárias dimensões europeias do Ensino Superior, especialmente no que respeita ao desenvolvimento curricular, à cooperação interinstitucional, aos esquemas da mobilidade e aos programas integrais de estudo, formação e investigação (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999).

Nota-se, pois, que essas ações constituem um conjunto de passos e medidas previstas em função dos diferentes sistemas europeus de ensino superior, tendo em vista a sua harmonização. Dentre os instrumentos previstos no processo de Bolonha, três merecem destaque, visto que despertam interesse dos países da União Européia e em todo o mundo: a estrutura dos ciclos; o suplemento ao diploma e os créditos europeus.

Para facilitar a comparabilidade dos graus nas estruturas educativas européias, a estrutura de ciclos passa a ser composta por dois ciclos principais: graduado e pós-graduado. De acordo com a Declaração de Bolonha (1999)

[...] acesso ao segundo ciclo vai requerer o termo com êxito dos estudos do primeiro ciclo, com a duração mínima de três anos. O grau conferido, após o primeiro ciclo, será também relevante para o mercado europeu do trabalho com nível apropriado de qualificação. O segundo ciclo deverá conduzir aos graus de mestre e/ou doutor como acontece em muitos países europeus.

O segundo instrumento que se destaca, o suplemento ao diploma, objetiva informar aos possíveis empregadores, quer sejam europeus ou não, o tipo e nível de qualificação recebida pelo graduado. É anexado aos diplomas das universidades e traz

informações acerca das características da IES, do programa e do objetivo do programa bem como o conceito recebido pelo estudante (SUPLEMENTO AO DIPLOMA, 2004).

O terceiro instrumento, o *European Credit Transfer System* (ECTS) foi elaborado em 1988 para a avaliação dos cursos, quando foi implementado o programa Erasmus. Neste os créditos são baseados nas horas de trabalho padrão, que um estudante necessita para adquirir as competências referentes a cada disciplina. Há a equivalência de um crédito para 25-30 horas, de modo que um ano acadêmico possa representar um total de 60 créditos (EUROPEAN CREDIT TRANSFER SYSTEM, 2007). Esses três instrumentos encontram-se presentes na reorganização do sistema de ensino superior em Portugal, estruturado de acordo com os princípios da Declaração de Bolonha.

Medida fundamental à concretização dos objetivos de Bolonha foi a Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005 e que alterou a Lei de Bases do Sistema Educativo no que se refere à reorganização do Ensino Superior. Essa Lei consagra, especialmente, o seguinte: adoção do modelo de organização do Ensino Superior em três ciclos<sup>32</sup>; adoção do sistema europeu de créditos (ECTS – *European Credit Transfer System*), baseado no trabalho dos estudantes; transição de um sistema de ensino baseado na idéia de transmissão de conhecimentos para um sistema baseado no desenvolvimento de competências; e criação de condições de acesso à aprendizagem ao longo da vida, alterando as condições de ingresso aos estudantes na idade de referência.

Assim, de acordo com a Direcção de Serviços de Acção Social (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2006, p. 31), o ensino superior de Portugal organiza-se essencialmente em dois ciclos, incluindo: um primeiro ciclo de estudos, que conduz ao grau de licenciado, com um papel relevante para o mercado de trabalho nacional e europeu, com uma duração de seis a oito semestres (três ou quatro anos), ou seja, equivalente, no mínimo, a 180 créditos<sup>33</sup> (ECTS), havendo exceções contempladas por diretivas comunitárias. Um segundo ciclo, de formação pós-graduada, que conduz ao grau de Mestre, tem a duração de

<sup>32</sup> O Decreto-Lei n. 74, de 24 de março de 2006, trata do Regime Jurídico dos graus e diplomas do ensino superior. Este “regulamenta a reorganização do Ensino Superior no que diz respeito aos ciclos de estudo introduzidos no âmbito do Processo de Bolonha. A adoção generalizada do novo modelo de ciclos de estudos, que deverá ser realizada entre 2007 e 2010, é uma das prioridades da política para o Ensino Superior, que procura com esta reestruturação incentivar a frequência deste grau de ensino, melhorar a qualidade e a relevância das formações oferecidas, fomentar a mobilidade dos estudantes diplomados, bem como a internacionalização das formas obtidas”.

<sup>33</sup> A partir de então, os cursos são organizados de acordo com o Sistema Europeu de Créditos Curriculares (ECTS), “que visa o desenvolvimento de competências e a promoção da mobilidade e da competitividade. Os créditos passam a ser a nova unidade de medida do trabalho do estudante e incluem as horas dedicadas a estágios, projetos, trabalho no terreno, tempo de estudo e avaliação. Os estudantes podem obter créditos em diferentes escolas nacionais e internacionais, de uma forma simplificada e com a garantia do reconhecimento dos valores da formação e das competências adquiridas” (DRE. Decreto-Lei n. 42, de 31 de janeiro de 2005; DGES. Decreto-Lei n. 74, de 24 de março de 2006).

três a quatro semestres e correspondente a 90 ou 120 créditos (ECTS). O terceiro e último ciclo de estudos é o que conduz ao grau de Doutor. Conforme o Decreto-Lei n. 74, de 24 de março de 2006, os graus académicos conferidos no Ensino Superior Universitário são, pois, os de Licenciado, Mestre e Doutor, enquanto os atribuídos pelo Ensino Politécnico são os de Licenciado e Mestre.

O sistema educacional de ensino superior português contempla o ensino universitário e o ensino politécnico, ministrados por instituições públicas, não-públicas e cooperativas. As diferenças entre o ensino superior universitário e politécnico podem ser assim enunciadas: o ensino universitário é orientado para o desenvolvimento da investigação e de criação do conhecimento e visa a assegurar uma sólida preparação científica e cultural, bem como proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica (Art. 11º, n. 3, da Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986). Desse modo, o ensino universitário realiza-se em escolas universitárias não integradas. As universidades podem ser constituídas por escolas, institutos ou faculdades diferenciadas e ou por departamentos ou outras unidades e, ainda, podem integrar escolas superiores do ensino politécnico.

Por sua vez, o ensino politécnico, orientado por uma perspectiva de investigação aplicada e de desenvolvimento, é dirigido à compreensão e solução de problemas. Visa a proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica, bem como oferecer conhecimentos científicos de carácter teórico e prático e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais (Art. 11º, n. 4, da Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986). Assim, o ensino politécnico realiza-se em escolas superiores especializadas nos domínios da tecnologia, das artes e da educação, entre outros. As escolas superiores do ensino politécnico podem ser associadas, formando unidades mais amplas, com designações várias, segundo critérios de interesse regional e ou de natureza das escolas.

Esta distinção passou por algumas pequenas modificações com a Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005. Houve alterações no Art. 11º, n. 3 e 4, cuja redação passa a ser a seguinte:

O ensino universitário, orientado por uma constante perspectiva de promoção de investigação e de criação de saber, visa assegurar uma sólida preparação científica e cultural e proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de actividades profissionais e culturais e fomenta o desenvolvimento das capacidades de concepção, de inovação e de análise crítica. O ensino politécnico, orientado por uma constante perspectiva de investigação aplicada e

de desenvolvimento, dirigido à compreensão e solução de problemas concretos, visa proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior, desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica e ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de actividades profissionais (Grifos da pesquisadora).

Ressalta-se que, muitas áreas de estudos são comuns às universidades e ao ensino politécnico, mas, há também várias que são exclusivas de cada um destes tipos de ensino. Conforme a DSAS (2006, p. 33), a Licenciatura no ensino superior politécnico deve valorizar especialmente a formação destinada ao exercício de uma atividade profissional. A atribuição desse grau académico corresponde, assim, à obtenção: a) no ensino superior politécnico, de 180 créditos (seis semestres como duração normal), sem prejuízo de situar-se entre os 210 e os 240 créditos (sete a oito semestres) por requisito de acesso a uma determinada atividade profissional, em consequência de normas jurídicas ou prática consolidada de uma instituição europeia de referência; b) no ensino superior universitário, de 180 a 240 créditos (duração normal de seis a oito semestres), cabendo às universidades a fixação de valores semelhantes aos de instituições de referência do espaço europeu, nas mesmas áreas

Nota-se, em relação aos objetivos previstos para o ensino superior politécnico, que grande importância é atribuída à necessidade e possibilidade de articulação dos setores de educação e produção, tendo por fim a formação de técnicos requeridos pelo processo de modernização e de desenvolvimento regional e nacional. A equiparação dos diplomas e graus de base nos dois subsistemas, a constituição de estruturas híbridas, a atribuição das mesmas funções, em algumas situações, no tocante aos dois subsistemas, afirmando as especificidades regionais e das instituições, e não dos subsistemas, contribuem, de certa forma, para um possível modelo integrado de ensino superior. Segundo Seixas (2003, p. 110-111), a demanda das autoridades por um sistema politécnico forte, atuante e entrelaçado ao setor produtivo implica regulação estatal, uma vez que é duvidoso que instituições de ensino respondam rapidamente às necessidades do mercado. Interessa ao governo manter os dois tipos de ensino, já que o ensino superior politécnico enfatiza cursos de menor duração, concentrando-se mais na prática que na teoria, habilitando, assim, mão-de-obra qualificada em menor tempo e com menor custo.

Em Portugal, o ensino superior está vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) e é administrado pela Direcção Geral do Ensino Superior (DGES). Esta, por sua vez, apresenta duas subdiretorias gerais: uma se encarrega dos serviços pedagógicos e de pessoal; outra geral, de extrema relevância nesta pesquisa, é

responsável pelos serviços de ação social, dispondo de um núcleo destinado às operações administrativo-financeiras dos serviços de ação social. Os serviços de acesso são gerenciados diretamente pela direção geral.

O sistema de ensino português é regido por um conjunto de leis consoantes com a História deste país e o acordado com a UE. Segue-se, aqui, a inscrição dos dispositivos legais mais salientes para esta pesquisa. Em sua maioria, a legislação é de fácil leitura e compreensão, dispensando comentários.

São objetivos do ensino superior português, em consonância com a Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986, Art. 11º, n. 2:

- a) Estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- b) Formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em sectores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade portuguesa, e colaborar na sua formação contínua;
- c) Incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- d) Promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos, que constituem património da humanidade, e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- e) Suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- f) Estimular o conhecimento dos problemas do mundo de hoje, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- g) Continuar a formação cultural e profissional dos cidadãos pela promoção de formas adequadas de extensão cultural.

Com a Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005, houve alterações nas alíneas a), c), e), e f), como se segue:

- a) Estipular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e empreendedor, bem como do pensamento a reflexivo;
- c) Incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, das humanidades e das artes, e a criação e difusão da cultura e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que se integra;
- e) Suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração, na lógica de educação ao longo da vida e de investimento geracional e intergeracional, visando realizar a unidade do processo formativo;
- f) Estimular o conhecimento dos problemas do mundo de hoje, num horizonte de globalidade, em particular os nacionais, regionais e européus, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade. (Grifos da pesquisadora).

Além das mudanças nos conteúdos mencionados anteriormente, foram acrescentados, na forma das alíneas h) e i): “Promover e valorizar a língua e a cultura portuguesas; Promover o espírito crítico e a liberdade de expressão e de investigação”.

O Art. 37º da Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986, passa a ser o Art. 40º da Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005, permanecendo inalterada a redação. Este estabelece a competência estatal:

Compete ao Estado criar uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda população. O planeamento da rede de estabelecimentos escolares deve contribuir para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação e ensino a todas as crianças e jovens.

Esta lei também afirma a responsabilidade estatal de promover a democratização do ensino e igualdade de acesso, desde que atendidas às exigências legais.

O Art. 12 da supracitada lei, emendado pela Lei n. 115, de 19 de setembro de 1997, afirma:

1 – Têm acesso ao ensino superior os indivíduos habilitados com o curso do ensino secundário ou equivalente que façam prova de capacidade para a sua frequência.

2 – O Governo define, através de decreto-lei, os regimes de acesso e ingresso no ensino superior, em obediência aos seguintes princípios:

- a) Democraticidade, equidade e igualdade de oportunidades;
- b) Objectividade dos critérios utilizados para a selecção e seriação dos candidatos;
- c) Universalidade das regras para cada um dos subsistemas de ensino superior;
- d) Valorização do percurso educativo do candidato no ensino secundário, nas suas componentes de avaliação contínua e provas nacionais, traduzindo a relevância para o acesso ao ensino superior do sistema de certificação nacional do ensino secundário;
- e) Utilização obrigatória da classificação final do ensino secundário no processo de seriação;
- f) Coordenação dos estabelecimentos de ensino superior para a realização da avaliação, selecção e seriação por forma a evitar a proliferação de provas a que os candidatos venham a submeter-se;
- g) Carácter nacional do processo de candidatura à matrícula e inscrição nos estabelecimentos de ensino superior público, sem prejuízo da realização, em casos devidamente fundamentados, de concursos de natureza local;
- h) Realização das operações de candidatura pelos serviços da administração central e regional da educação.

3 – Nos limites definidos pelo número anterior, o processo de avaliação da capacidade para frequência, bem como o de selecção e seriação dos candidatos ao ingresso em cada curso e estabelecimento de ensino superior é da competência dos estabelecimentos de ensino superior.

4 – O Estado deve progressivamente assegurar a eliminação de restrições quantitativas de carácter global no acesso ao ensino superior (*numero clausus*) e criar as condições para que os cursos existentes e a criar correspondam à elevação do nível educativo, cultural e científico do País e para que seja garantida a qualidade do ensino ministrado.

5 – Têm igualmente acesso ao ensino superior os indivíduos maiores de 25 anos que, não estando habilitados com um curso do ensino secundário ou

equivalente, e não sendo titulares de um curso do ensino superior, façam prova, especialmente adequada, de capacidade para a sua frequência.

6 – O Estado deve criar as condições que garantam aos cidadãos a possibilidade de frequentar o ensino superior, de forma a impedir os efeitos discriminatórios decorrentes das desigualdades económicas e regionais ou desvantagens sociais prévias.

Com a edição da Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005, o Art. 12º da Lei de Bases do Sistema Educativo sofre alterações nos n. 4 e 5 e acréscimo do n. 7, passando a ter a seguinte redação:

4 – O Estado deve progressivamente assegurar a eliminação de restrições quantitativas de carácter global no acesso ao ensino superior (numero clausus) e criar as condições para que os cursos existentes e a criar correspondam globalmente às necessidades em quadros qualificados, às aspirações individuais e à elevação do nível educativo, cultural e científico do País e para que seja garantida a qualidade do ensino ministrado.

5 – Têm igualmente acesso ao ensino superior, nas condições a definir pelo Governo, através de decreto-lei:

a) Os maiores de 23 anos que, não sendo titulares da habilitação de acesso ao ensino superior, façam prova de capacidade para a sua frequência através da realização de provas especialmente adequadas, realizadas pelos estabelecimentos de ensino superior;

b) Os titulares de qualificações pós-secundárias apropriadas.

7 – Os trabalhadores-estudantes terão regimes especiais de acesso e ingresso e de frequência do ensino superior que garantam os objectivos da aprendizagem ao longo da vida e da flexibilidade e mobilidade dos percursos escolares (Grifos da pesquisadora).

Examinados os dispositivos legais mais importantes sobre competências e obrigações do Estado e direito de acesso ao ensino superior, analisam-se aqui as leis referentes às IES quer públicas ou não-públicas. Destaca-se a Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986, em seu Art. 45; os n. 6 a 9 e a Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005, Art. 48.

A direção de todos os estabelecimentos de ensino superior orienta-se pelos princípios de democraticidade e representatividade e de participação comunitária. Os estabelecimentos de ensino superior gozam de autonomia científica, pedagógica e administrativa. As universidades gozam ainda de autonomia financeira, sem prejuízo da acção fiscalizadora do Estado. A autonomia dos estabelecimentos de ensino superior será compatibilizada com a inserção destes no desenvolvimento da região e do País.

A Lei da Autonomia das Universidades, Lei n. 108, de 24 de setembro de 1988, define as instituições do Ensino Universitário como centros de criação, transmissão e difusão da cultura, da ciência e da tecnologia: reconhece e regula a sua autonomia, nomeadamente em relação aos aspectos jurídico, administrativo-financeiro, científico, pedagógico e disciplinar.

O Estatuto e a Autonomia dos Estabelecimentos do Ensino Superior Politécnico está consagrado nesses dois diplomas legais. Os Institutos Politécnicos tendem a promover uma estreita ligação entre as suas atividades, a comunidade e a região em que se inserem e

gozam de autonomia estatutária, administrativo-financeira e patrimonial. Podem integrar Escolas Superiores e Institutos Superiores Politécnicos, existindo igualmente Escolas Superiores não integradas em Institutos Politécnicos, que gozam de autonomia científica, pedagógica e administrativo-financeira, sendo-lhes, todavia, aplicáveis, com as necessárias alterações, o disposto para os Institutos Politécnicos (Lei n. 54, de 5 de setembro de 1990; Lei n. 71, de 25 de novembro de 1993).

A legislação portuguesa, não obstante estabelecer competência estatal para a oferta do ensino superior, permite o uso de instituições privadas como meio de oferta maior de vagas. A Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986, Art. 55º, n. 2 e Art. 56º, n. 3 modificada pela Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005, assim diz:

Art. 55º: No alargamento ou no ajustamento da rede escolar o Estado terá também em consideração as iniciativas e os estabelecimentos particulares e cooperativos, numa perspectiva de racionalização de meios, de aproveitamento de recursos e de garantia de qualidade.

Art. 56º: A autorização para a criação e funcionamento de instituições e cursos de ensino superior particular e cooperativo, bem como a aprovação dos respectivos planos de estudos e o reconhecimento oficial dos correspondentes diplomas, faz-se, caso a caso, por decreto-lei.

No texto da Lei n. 113, de 16 de setembro de 1997, Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior Público, é visível a intenção de ampliar a cooperação entre o Estado e as IES particulares e cooperativas, como se verifica no Art. 34º:

1 - Poderá o Estado, para efeitos de alargamento da rede pública de ensino, celebrar, em termos a regular, contratos-programa com estabelecimentos de ensino cooperativo, particular e de direito concordatário que ministrem cursos considerados de relevância social em áreas entendidas como prioritárias.

2 - O Governo regulará, por decreto-lei, no prazo de 90 dias, a extensão gradual aos estudantes do ensino particular e cooperativo do disposto na presente lei em matéria de acção social escolar e empréstimos.

3 - Na atribuição de bolsas de estudo o montante da componente destinada ao pagamento de propinas terá como limite um valor convencionado anualmente com as instituições de ensino superior particular e cooperativo.

4 - O Fundo de Apoio ao Estudante terá, relativamente aos estudantes do ensino superior particular e cooperativo, as mesmas atribuições que dispõe para os estudantes do ensino superior público.

5 - O sistema de bolsas e empréstimos a conceder aos estudantes das instituições de direito concordatário é o que vigorar nos termos do presente artigo. (Grifos da pesquisadora).

O Art. 61º da Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005, substitui o Art. 58º, n. 1 e 2 da Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986, permanecendo, contudo, a mesma redação:

O Estado fiscaliza e apoia pedagógica e tecnicamente o ensino particular e cooperativo. O Estado apóia financeiramente as iniciativas e os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo quando, no desempenho efectivo de uma função de interesse público, se integrem no plano de desenvolvimento da educação, fiscalização e aplicação das verbas concedidas.

Por conseguinte, com a Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005, o Art. 54º, n. 1 da Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986, passou a ser o Art. 57º, sem alteração no texto: “É reconhecido pelo Estado o valor do ensino particular e cooperativo, como uma expressão concreta da liberdade de aprender e ensinar e do direito da família a orientar a educação dos filhos”.

O Estado, em seu papel regulador, disciplina a criação das IES, aprova seus projetos educativos, fiscaliza a qualidade e as considera prova de democracia atuante. Nos casos específicos de ampliação da rede de ensino público, há a figura jurídica de contrato-programa com uma IES não-pública seja esta cooperativa, particular ou empresa de direito concordatário. O financiamento do ensino superior não-público, regido pela Lei n. 34, de 22 de agosto de 2003, Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, em seu Art. 32º preceitua o seguinte:

1 - No âmbito das atribuições que lhe cabem relativamente aos estabelecimentos do ensino superior não público, o Estado poderá conceder, por contrato:

- a) Apoio na acção social aos estudantes;
- b) Apoio a projectos de grande qualidade que ministrem cursos considerados de relevância social em áreas entendidas como prioritárias;
- c) Apoio na formação de docentes;
- d) Incentivos ao investimento;
- e) Apoios à investigação;
- 1) Bolsas de mérito aos estudantes com aproveitamento escolar excepcional;
- g) Outros apoios inseridos em regimes contratuais.

2 - O Governo regulará os termos e condições de concessão dos apoios e da celebração dos contratos referidos no número anterior.

3 - Não podem ser celebrados contratos com os estabelecimentos de ensino superior não público que não cumpram os critérios objectivos de qualidade e excelência, valores padrão e indicadores de desempenho equitativamente definidos para todas as instituições [...].

As escolas do Ensino Superior Particulares e as do Ensino Superior Cooperativo são pessoas coletivas de direito privado e dispõem de um estatuto específico, definido legalmente. Uma vez reconhecidas pelo Estado, estarão inseridas no enquadramento global do sistema de Ensino Superior, concorrendo para o estatuto de instituições de interesse público. Podem ministrar o Ensino Universitário ou Politécnico e conceder os graus de Bacharel, Licenciado, Mestre e Doutor, tal como no Ensino Superior Público (Decreto-Lei n. 16, de 22 de janeiro de 1994; alterado, por ratificação, pela Lei n. 37, de 11 de novembro de 1994; Decreto-Lei n. 94, de 23 de março de 1999).

Um dos motivos pelo qual o Estado português demonstra reconhecer o valor do ensino particular pode ser a existência de estatísticas no quadro comparativo Portugal e a Comunidade Européia com 25 membros. Conforme dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) de 2006, as estatísticas da década de noventa e início do século XXI até

2005 mostravam que o ensino superior apresentava um total de 328 estabelecimentos, dos quais 178 eram públicos e 150 privados. Havia 380.937 alunos matriculados, sendo 282.273 em estabelecimentos públicos e 98.664 em estabelecimentos privados.

Ao analisar os resultados de ações de desenvolvimento na educação ou formação no contexto europeu, no ano de 2005, verifica-se que Portugal é o terceiro país com níveis de participação mais baixos nestas atividades, com 4,6% do PIB, ao lado da Grécia (1,8%) e da Hungria (4,2%). A lenta progressão de acesso verificada nos últimos anos dificulta o alcance da média europeia (11%), bem como aos países que assumem a vanguarda nesta área: Suécia (34,7%), Grã-Bretanha (29,1%), Dinamarca (27,6%) e Finlândia (24,6%). Nesta matéria, para 2010, é prevista uma taxa de 12,5% de participação do conjunto populacional de adultos europeus nas atividades de aprendizagem ao longo da vida (PORTUGAL, INE, 2006, p. 88-89; PORTUGAL, OCES, 2006).

Considerando-se a população entre 25 e os 64 anos, constata-se que, em 2005, apenas 26,5% da população portuguesa desse grupo havia concluído, pelo menos, o ensino secundário, ao passo que se registrou um aumento na faixa etária dos 25 aos 34 anos, que passou de 22,8%, em 1998, para 42,8% em 2005. Ao conjugarem-se estes dados com os elevados níveis de abandono escolar precoce (proporção de indivíduos com a idade entre 18 e 24 anos que completou, no máximo, o ensino básico e que não se encontra em educação ou formação), percebem-se entraves à rápida e desejada convergência das taxas portuguesas com os demais países europeus. Nos últimos anos, apesar da diminuição da taxa de abandono escolar precoce, que passou de 46,6% em 1998 para 38,6% em 2005, Portugal apresenta a segunda proporção de abandono escolar mais elevada no quadro da União Europeia (UE-25). Seria necessário o País reduzir para menos de metade o nível de abandono escolar precoce para se atingir a média europeia (UE-25), 15,2%. Acrescenta-se que na União Europeia a meta definida para 2010 é de reduzir para 10% da taxa de êxodo escolar precoce (PORTUGAL, INE, 2006, p. 88-89; PORTUGAL, OCES, 2007a).

Ainda que se verifique um ligeiro decréscimo no abandono escolar nos últimos anos, 1990/1991 e 2004/2005, a população que frequenta o ensino superior mais do que duplicou, passando de 187.000 para cerca de 380.900. Para tal evolução, contribuiu fortemente o aumento da oferta no ensino superior privado. As áreas nas quais maior número de estudantes obteve qualificação de nível superior foram: Formação de Professores e Ciências da Educação, Saúde, Ciências Empresariais e Engenharia e Técnicas Afins. Desse modo, a posição atingida por Portugal, em 2005, aproxima-se dos 12,7% da média europeia (EU-25), porém, está ainda longe da dos países que assumem a

vanguarda nesta matéria: Irlanda (23,1%), Grã-bretanha (18,1%) e Lituânia (17,5%) (EUROSTAT, 2006).

Os dados de Portugal acerca da evolução da população escolar nos diferentes níveis de ensino e o sucesso dos estudantes marcam indelevelmente a estrutura das qualificações da população do país que assistiu, de 1998 a 2005, a uma notória modificação. As alterações no padrão de escolaridade podem ser constatadas na diminuição do analfabetismo, na diminuição de indivíduos com níveis de escolaridade que não ultrapassam os seis anos (ensino básico obrigatório) e no aumento de indivíduos com níveis de escolaridade mais elevados. Não obstante a visível progressão ocorrida nas últimas décadas na esfera educacional, observa-se que, neste País uma larga percentagem de jovens não completa o ensino secundário. O índice daqueles que se situavam na faixa etária de 20 a 24 anos, em 2005 e que possuíam o nível médio era de 48,4%, muito aquém dos 76,9% da média europeia (UE-25) (EUROSTAT, 2006).

Desenhado o sistema de educação português, é apresentado um estudo do financiamento da educação superior em Portugal, a seguir.

### **3.2 Financiamento da educação superior em Portugal**

#### **3.2.1 A propina como condicionante no sistema de financiamento da educação superior portuguesa**

Em muitos países, as propinas (mensalidades) pagas pelos estudantes do ensino superior têm constituído um mecanismo de financiamento complementar das IES públicas. Isso geralmente as obriga a competir por recursos e, em tese, a melhorar seus serviços de modo a ter sempre uma demanda maior de estudantes e, ainda, por consequência, aumentar seus recursos via propina.

A propina é regulamentada pelo governo em valores mínimos e máximos, utilizando uma fórmula, (Lei n. 34, de 22 de agosto de 2003, Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, Art. 34º). Os valores cobrados pelas IES podem resultar em efeito contrário, qual seja: essas instituições podem ter uma demanda de estudantes elevadas, mas o valor total auferido com a cobrança das propinas pode não ser

proporcionalmente significativa. Outro obstáculo é o da regulação de vagas, *numero clausus*. Pode haver uma demanda para além das vagas ofertadas que não pode ser atendida pela IES, dada a sua relativa autonomia. O *numero clausus* foi justificado em um passado próximo, quando do grande aumento da demanda para ingresso no ensino superior; contudo, nos últimos anos, a situação oferta *versus* demanda encontra-se equilibrada e, em alguns casos, há excesso de vagas. Nestes casos, a regulação *numero clausus* não mais se justifica.

Atualmente, o Estado português, consoante com suas obrigações de membro da UE, garante o direito democrático de igualdade de acesso ao ensino superior sem distinguir a IES, pública ou não-pública. A Lei n. 34, de 22 de agosto de 2003, Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior, Art. 33º, assim declara:

1- O Estado, através de um sistema de acção social do ensino superior, assegura o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades económicas, sociais e culturais.

2 - O sistema de acção social inclui as seguintes medidas:

- a) Bolsas de estudo;
- b) Acesso à alimentação e alojamento;
- c) Acesso a serviços de saúde;
- d) Apoio a actividades culturais e desportivas;
- e) Acesso a outros apoios educativos.

3 - A extensão aos estudantes do ensino superior particular e cooperativo e de direito concordatário do disposto na presente lei em matéria de acção social escolar e empréstimos é efectuada por decreto-lei.

O modelo de financiamento público estudantil português apresenta características inculcadas dos movimentos políticos e sociais pelos quais viveu e vive o povo português. Atualmente, Portugal encontra-se inserido nas políticas educativas comunitárias e passa por uma reorganização de seu ensino superior, de modo a atender o Processo de Bolonha, o Suplemento ao Diploma e o *European Credit Transfer System*. Estes jogos políticos e sociais influenciam diretamente os dispositivos legais que versam sobre a acção social como é o caso da Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005, no Art. 30º, n. 2, modificando o Art. 27º, n. 2 da Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986, Lei de Bases do Sistema Educativo, em que se percebe o intento de ampliar a acção social escolar:

2 - Os serviços de acção social são concretizados através da aplicação de critérios de discriminação positiva que visem a compensação social educativa dos alunos economicamente mais carenciados. Compreende um conjunto diversificado de acções, em que avultam a comparticipação em refeições, serviços de cantina, transporte, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo.

Nesse sentido, o compromisso do Estado é estabelecido pela Lei n. 37, de 22 de agosto de 2003, Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, Art. 18º, n. 1 e 2, nos seguintes termos:

- 1 - O Estado, na sua relação com os estudantes, compromete-se a garantir a existência de um sistema de acção social que permita o acesso ao ensino superior e a frequência das suas instituições a todos os estudantes.
- 2 - A acção social garante que nenhum estudante será excluído do subsistema do ensino superior por incapacidade financeira.

No Art. 19º, n. 1 a 3, da mesma Lei, encontram-se normatizados os objetivos e os meios:

- 1 - O Estado garante o direito à educação e ao ensino nas melhores condições possíveis, nos limites das disponibilidades orçamentais, contribuindo assim para a formação de quadros qualificados e para a promoção do desenvolvimento do País.
- 2 - Em cumprimento destes fins, o Estado investirá na acção social escolar e nos apoios educativos, consolidando e expandindo as infra-estruturas físicas, nomeadamente privilegiando a construção de residências e de cantinas.
- 3 - O financiamento dos serviços de acção social nas instituições de ensino superior é fixado por decreto-lei, através de uma fórmula calculada com base em critérios de equidade, eficiência e bom desempenho.

A argumentação a favor da justiça social ou equidade sustenta-se no princípio da justiça presente na Lei n. 37, de 22 de agosto de 2003, Art. 3º, em que é proposta a propina anual para a frequência da formação inicial no ensino superior, independentemente do nível socioeconómico do estudante e a natureza jurídica do estabelecimento e do curso frequentado. Essa propina corresponde ao valor do salário mínimo nacional (SMN). Ainda nesta legislação, Art. 15º, no que respeita à relação entre Estado e estudante, é afirmada a intenção de reforçar a acção social escolar e os apoios educativos, o que se sustenta em uma lógica de discriminação positiva em relação aos estudantes economicamente carentes e aos estudantes deslocados<sup>34</sup>, em consonância com o princípio da equidade e o princípio da não-exclusão<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Estudante deslocado é aquele que, em consequência da distância entre a localidade de residência do seu agregado familiar e a localidade onde se situa o estabelecimento de ensino em que se encontra matriculado. É também considerado estudante deslocado aquele que, em consequência da inexistência, permanente ou sazonal, de transportes públicos entre as duas localidades, ou incompatibilidade de horários, necessita de residir na localidade em que se situa o estabelecimento de ensino, para poder frequentar as actividades curriculares do curso em que se encontra inscrito (Despacho n. 10.324-D/97, Art. 9º).

<sup>35</sup> Os princípios da justiça, da equidade e não-exclusão, de acordo com o Art. 3º, Lei n. 113/97, são assim expressos: *Princípio da justiça, entendido no sentido de que ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida quer dos benefícios de ordem social quer dos benefícios de ordem individual a auferir futuramente; Princípio da não-exclusão, entendido como o direito que assiste a cada estudante de não ser excluído, por força de carências económicas, do acesso e da frequência do ensino superior, para o que o Estado deverá assegurar um adequado e justo sistema de acção social escolar; Princípio da equidade, entendido como o direito reconhecido a cada instituição e cada estudante de beneficiarem do apoio adequado à sua situação concreta.* Ressalta-se que com as mudanças processadas em 2003, pela Lei n. 37/03, em que se alteram os princípios da universalidade e o princípio da responsabilidade e acrescenta-se os princípios da

No que concerne ao aumento da participação financeira dos estudantes, via cobrança de propina e/ou taxas, como fonte de financiamentos das IES, percebe-se que, quando da elaboração do programa de reforma do ensino superior português, em 1989, fez-se um atendimento ao proposto pelo Banco Mundial (1989). Esse organismo sugeriu que, diante de uma situação de escassez de recursos, de falta de diversidade de fontes de financiamento e ineficiência na utilização de recursos, houvesse a implementação de políticas que visem a diversificar e aumentar os recursos de financiamento de modo a melhorar o processo de distribuição e uso dos recursos públicos no ensino superior (WORLD BANK, 1989).

O Banco Mundial recomendou, também, que as IES fossem financeiramente autônomas em relação ao montante que gerassem em qualquer atividade de autofinanciamento, que completasse os recursos estatais. Propôs, ainda, que um percentual do orçamento oriundo do Estado fosse conferido por “merecimento” às IES que tivessem sua capacidade de autofinanciamento expandida. Uma outra medida proposta foi a concessão de benefícios fiscais às entidades que contribuíssem para o financiamento de uma IES (WORLD BANK, 1989; SEIXAS, 2003).

Desse modo, pretendia-se aumentar a participação financeira dos estudantes. Segundo Williams (1996, p. 48), o pagamento parcial dos custos do ensino pelos seus beneficiários diretos e a assunção da quase totalidade dos custos de sobrevivência durante o tempo de estudos e, ainda, a substituição das bolsas por empréstimos traduzem, claramente, uma orientação para o mercado. Com efeito, segundo a teoria do capital humano, após ter concluído seu curso, o estudante tendo seu “capital humano” ampliado, terá seus serviços valorizados pelo mercado e, assim, auferirá de lucros superiores e nada é mais apropriado que contribuir financeiramente para com os custos de sua educação (SEIXAS, 2003; ROSADO, 1994). O argumento econômico, com base nesta teoria, legitima-se pelos benefícios privados da educação na forma de rendimentos econômicos e sociais em um tempo futuro, tais como, por exemplo, salários mais elevados, aumento das oportunidades de carreira e sociais. Cabrito (2002, p. 93) citando Eicher e Williams, assinala que o financiamento das IES mediante cobrança de propinas e taxas diversas dos estudantes, em geral, traduziria em um aumento da eficácia das IES em virtude de

[...] o facto do sistema educativo utilizar recursos gerados pelos estudantes que, dessa forma, irão valorizar mais o serviço que lhes é prestado; os estabelecimentos serem obrigados a responder de forma adequada às exigências

---

subsidiariedade e o princípio do reconhecimento do mérito há, nesta ocasião, a revogação dos princípios da justiça e da equidade.

dos seus consumidores, facto que contribuirá para um maior ajustamento do ensino às necessidades do mercado de trabalho e que reflectirá em ganhos relativos em situações de desemprego e de recessão econômica; os estabelecimentos de ensino serem obrigados a concorrer por utentes, seja em termos de preço seja na qualidade do serviço prestado, com efeitos positivos na adequação das competências fornecidas às necessidades do mercado.

Outra sugestão do Banco Mundial (1989), relativa ao pagamento de propina como fonte de recursos e uma forma de melhorar a eficiência interna do sistema, que a IES cobre dos estudantes um valor mínimo em nível nacional, considerada nominal, bem como a diminuição dos subsídios em serviços não-educativos (serviços de alimentação, alojamento). Nesse sentido, o modelo em questão condiciona o aumento da ação social com o aumento de propinas. Assim, quanto mais se arrecada com a propina mais se pode aumentar as bolsas de estudo, tanto no que se refere à quantidade como em montante. (WORLD BANK, 1989).

Posteriormente essa proposta é reafirmada no prescrito pela OCDE (2006, p. 46) em seu Relatório de Avaliação do Sistema de Ensino Superior Português. Esta organização recomenda, em particular, que o atual sistema e valor da propina seja mantido, sobretudo, para a formação inicial.

A propina compreende a quantia que se paga ao Estado português, a fim de que se possam realizar matrículas, exames ou outros atos escolares. Para melhor compreender todo o processo subjacente à propina em Portugal, é pertinente apresentar uma digressão jurídica e histórica. De acordo com a Lei n. 113, de 19 de setembro de 1997, Art. 14º, n. 1 e 2, a contrapartida nos custos dos serviços de ensino “[...] consiste no pagamento pelos estudantes às instituições onde estão matriculados de uma taxa de frequência uniforme, designada por propina”.

A cobrança de propinas no ensino superior público foi estabelecida pelo Decreto-Lei n. 31.658, de 21 de novembro de 1941, em valor de 1.200 escudos anuais (€5,98), prevalecendo até 1992. Esse valor era significativo para os níveis de renda da época da 2ª Guerra Mundial, de modo que apenas as pessoas possuidoras de poder econômico tinham condições de pagá-la e, conseqüentemente, frequentar o ensino superior. Havia, pois, uma situação que era o oposto do acesso democrático ao ensino e contribuía para a manutenção da elite econômico-cultural.

Com o Decreto-Lei n. 418, de 21 de agosto de 1973, os 1.200 escudos anuais mantiveram-se. O decreto promoveu mudanças e simplificações de algumas formas de execução de tarefas administrativas relativas a matrículas, inscrições, propinas e bolsas de estudo. Foram propostas outras medidas com o Decreto-Lei n. 367, de 11 de julho de 1975,

mas que não foram postas em prática. Chegou-se a prever o pagamento pelos estudantes de propinas e serviços de ação social de acordo com as suas condições socioeconômicas.

Outras mudanças legislativas instauraram alterações significativas no ensino superior português: uma ocorreu em 1986, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986) e outra, em 1988, com a Lei da Autonomia da Universidade (Lei n. 108, de 24 de setembro de 1988).

Em 1988, avançavam, no Ministério da Educação, os primeiros estudos sobre o aumento das propinas. Segundo Rosado (1994, p. 15) “[...] o princípio adotado é o do ensino encarado como um serviço que deve ser pago pelos que o frequentam. O quadro é, nesta perspectiva, definido em função da previsível quebra do investimento público no sector”.

Na primeira proposta, em 1988, a definição do valor da propina fundamentou-se no custo médio dos alunos do ensino superior. Sobre esse valor seria aplicado um percentual de 10% no primeiro ano, equivalente, na ocasião, a 30 contos (€149,64), definidos como limite mínimo de cobrança. No segundo ano, cobrar-se-iam 20% e, no terceiro, 25%. Às universidades caberia, respeitado este limite, estipular livremente os seus preços. No início de 1992, surgem os pormenores sobre o aumento das propinas. Para não penalizar nem o Governo nem os reitores, a proposta de lei deveria ir à Assembléia da República. Previam-se aumentos que poderiam começar em 50 contos (€249,40), por ano, no ano letivo de 1992/93 e aumentar até aos 200 contos (€997,60), em 1994/95. Tal progressividade fora considerada abusiva, pois o preço de 1994/95 ultrapassaria em muito a simples atualização de 1.200 escudos anuais (€5,98) (ROSADO, 1994, p. 27-34).

Com as tendências e recomendações de diversificação das fontes de financiamento, em 1992, são estabelecidas novas formas relativas ao sistema de propinas, alterando-se profundamente a situação então vigente. As mudanças ocorreram com a aprovação da Lei das Propinas, Lei n. 20, de 14 de agosto de 1992, que estabeleceu a participação financeira dos estudantes mediante pagamento de propinas de valores diferenciados, conforme a situação econômica dos estudantes, ou das instituições que frequentavam. Consideradas receitas próprias das instituições, as propinas deveriam ser fixadas pelas próprias universidades ou pelo Conselho Geral dos Politécnicos, em um montante progressivamente próximo aos custos reais por aluno. Previam-se que as receitas oriundas desse pagamento viessem a ter um valor correspondente a 25% das despesas de custeio das IES, podendo, no entanto, atingir um montante equivalente a cerca de 50% (SEIXAS, 2003; ROSADO, 1994). Após essa aprovação, uma série de conflitos

envolvendo o Estado, as IES, os estudantes e a comunidade tiveram início. Houve um movimento de contestação, mobilizando centenas de estudantes que demonstraram seu descontentamento.

Segundo Seixas (2003, p. 207), “[...] a questão das propinas foi, sem dúvida, aquela que, nas reformas do ensino superior, suscitou mais polêmica, dada a sua maior visibilidade e a resistência estudantil que mobilizou”.

Os conflitos, a contestação e a mobilização instaurados em virtude da instituição da propina foram caracterizados por uma dimensão política e social de referência histórica na política educacional portuguesa, em especial, no período de 1991-1993. De acordo com Rosado (1994, p. 45), a então denominada Guerra das Propinas, em seus três anos,

[...] fez cair dois ministros da Educação [...] não permitindo tornar atraente esse cargo [...]. deu origem a um dos mais assanhados conflitos dos últimos tempos entre o Presidente da República e o Governo. Agitou o PSD [...] e deu um abanão de consequências imprevisíveis à organização juvenil, a JSD. [...] A Guerra das Propinas foi, e tem sido, uma guerra com vários campos de batalha e recontros às vezes violentos e que não parece ter fim à vista.

Em outubro de 1994, realizou-se a eleição nacional. Assumindo o poder, o Partido Socialista deixou de cobrar a propina nos dois anos seguintes. Esta interrupção temporal da cobrança era justificada pela promessa feita na campanha eleitoral e também pela necessidade de reavaliar os mecanismos de cobrança, o que ocorreu com a aprovação da Lei n. 5, de 14 de março de 1994, que mantém o princípio de recuperação dos custos por meio da comparticipação financeira dos estudantes. Em face da lei anterior, o ato legal estabelece como entidades competentes para a fixação do montante das propinas o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos, respectivamente para as instituições universitárias e para todas as instituições politécnicas. O valor da propina deixa de diferenciar-se por instituição e passa a fazê-lo apenas por setor de ensino. A metodologia de cálculo do montante é idêntica, mas levam-se em conta os valores totais das despesas de funcionamento das instituições e o número total de seus alunos. As receitas oriundas das propinas devem situar-se entre um mínimo de 20% a um máximo de 25% das despesas de funcionamento (ROSADO, 1994, p. 62).

Novamente no poder, o governo socialista suspendeu as leis relativas às propinas (Lei n. 1, de 9 de janeiro de 1996), tendo estas retornado ao montante anterior. A Lei n. 1/96 estabelece normas relativas ao sistema de propinas do ensino superior público suspendendo as Leis n. 20/92 e 5/92. Em 1997, mencionando o princípio de justiça, dada a

elevada taxa de retorno individual do ensino superior, é estabelecida uma propina única de montante igual a um salário mínimo mensal (Lei n. 113, de 16 de setembro de 1997, Art. 14º, n. 2). O valor das propinas, independentemente, da situação econômica do estudante ou do curso ou, ainda, da instituição freqüentada, representa, agora, cerca de 6% dos custos médios do ensino superior (SEIXAS, 2003). Esta situação permaneceu até 2003.

A cobrança da propina foi reintroduzida, em 1997, com a Lei n. 113, de 16 de setembro, com a justificativa de que os recursos arrecadados seriam destinados à melhoria das condições das IES e de que o valor fixado em um salário mínimo nacional (SMN) ao ano, 56.700 escudos equivalentes a €283,00, comparado ao valor da propina cobrada em 1993, era um valor relativamente pequeno. Destas duas alegações resultou uma diminuição do nível de protestos quer seja por parte da comunidade em geral, quer seja por parte dos estudantes universitários (ROSADO, 1994).

Em 2002, ocorrem novas eleições, vencendo o representante dos partidos Partido Social Democrata e Centro Democrático Social. Neste governo, a Lei do Financiamento sofre alterações com a aprovação, em 22 de agosto de 2003 da nova Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, Lei n. 37.

Nessa ocasião é anunciado o aumento no valor das propinas, já fixado na nova moeda europeia, o Euro. A quantia é determinada pelas respectivas universidades, podendo variar entre €463,00 (R\$ 1.686,73) e €853,00 (R\$ 3.143,95) com um acréscimo sobre o valor do salário mínimo nacional, €356,60 (R\$ 1.299,11) vigente em 2003. A ministra do MCTES argumentou que

[...] cada estudante do ensino superior público custa ao Estado 1.104 contos (€5.520) por ano e que a tutela está a pedir a cada estudante é o limite que contribua com cerca de 14 contos (€70) por mês e, ainda acrescentou, que todos, na medida das suas possibilidades, devem ter alguma comparticipação nas despesas do ensino superior mas ninguém pode ficar privado desse ensino por carências econômicas (PUBLICO.PT, 2003).

Tal propositura foi debatida pela oposição política, o representante do Partido Socialista (PS), então deputado Augusto Santos Silva, que assim se expressou: “[...] a política do Governo em matéria de ensino superior traduz-se no desinvestimento do Estado e na transferência dos custos deste desinvestimento para as famílias, através do aumento das propinas”. Por sua vez, a representante do Partido Comunista Português (PCP), deputada Luísa Mesquita, acusou o Executivo de “[...] desinvestir no ensino superior para investir no privado”. Além disso questionou: “[...] Inflacionar as receitas próprias das universidades à custa das propinas é sinónimo de um orçamento solidário?” Representando o Bloco de Esquerda, Teixeira Lopes respondeu citando indicadores do

Eurostat<sup>36</sup>, segundo os quais “[...] Portugal gasta em cada aluno do ensino superior muito menos que a média europeia. Só a Espanha e Grécia gastam menos do que nós” (PUBLICO.PT, 2003).

De acordo com a Lei n. 37, de 22 de agosto de 2003, no Art.16º, n. 2,

[...] o valor da propina é anualmente fixado em função da natureza dos cursos e da sua qualidade com um valor mínimo correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional, em vigor no início do ano lectivo, e um valor máximo que não poderá ser superior ao valor fixado no n.º 2 do artigo 1.º da tabela anexa ao Decreto-Lei n.º 31.658, de 21 de Novembro de 1941, actualizada, para o ano civil anterior, através da aplicação do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística. A fixação das propinas nas universidades passa a ser de competências dos senados, sob proposta do reitor, excepto para as unidades orgânicas com autonomia administrativa e financeira e, nos estabelecimentos de ensino superior não integrados e nas unidades orgânicas com autonomia administrativa e financeira [...].

Desse modo, a propina já não seria de um SMN ao ano. Passaria a ter um valor máximo fixado pelo Estado, um valor mínimo equivalente a 1,3 do SMN, reajustado a cada ano e, pela primeira vez, competiria à universidade estabelecer o valor que iria cobrar, respeitados os valores mínimo e máximo.

Houve também alterações no tocante aos casos de não-pagamento da propina que, de acordo com a Lei n. 113, de 16 de setembro de 1997, Art. 18º, resultavam na “[...] nulidade de todos os actos curriculares praticados no ano lectivo a que o incumprimento da obrigação se reporta”. Com a Lei n. 37, de 22 de agosto de 2003, em seu Art. 29º, ficou mantida a penalidade anterior, porém passou a vigorar também para os casos a “[...] suspensão da matrícula e da inscrição anual, com a privação do direito de acesso aos apoios sociais até à regularização dos débitos, acrescidos dos respectivos juros, no mesmo ano lectivo em que ocorreu o incumprimento da obrigação”. Do mesmo modo, foram mudadas as normas de contra-ordenações. Na Lei n. 37, de 22 de agosto de 2003, Art. 30º, com o título Sanções Administrativas, essas passaram a ter a seguinte redação:

Sem prejuízo de punição de crime, o estudante que preencher com fraude a declaração de honra prevista no artigo 23º ou proceder de maneira fraudulenta com vista a obter qualquer forma de apoio de acção social escolar ou educativo incorre nas seguintes sanções administrativas:

- a) Nulidade de todos os actos curriculares praticados no ano lectivo a que respeita tal comportamento;
- b) Anulação da matrícula e da inscrição anual e privação do direito de efectuar nova matrícula na mesma ou noutra instituição de ensino superior por um a dois anos;

<sup>36</sup> Eurostat (*Statistical Office of the European Communities*) – o Gabinete de Estatísticas da União Europeia é a organização estatística da Comissão Europeia que produz dados estatísticos para a União Europeia e promove a harmonização dos métodos estatísticos entre os Estados-Membros. Dois dos seus papéis particularmente importantes são: a produção de dados macro-económicos que apoiam as decisões do Banco Central Europeu na sua política monetária para o euro, e os seus dados regionais e classificação (NUTS) que orientam as políticas estruturais da UE.

c) Privação do direito de acesso aos apoios da acção social escolar e ao empréstimo previsto na presente lei por período de uma a dois anos.

Em seguida, apresenta-se um quadro síntese dos valores da propina cobrada a partir da década de 1990, evidenciando-se as várias oscilações registradas neste período.

**Quadro 1 - Evolução do valor da propina em Portugal**

Período	Valor	
Até 1992	Cobrou-se o valor estabelecido pelo Decreto-Lei n. 31.658, de 21 de novembro de 1941, cujo valor era de 1.200 escudos anuais (€5,98).	
1992	Valor da propina era de 81.000 escudos (€404,03).	
1993	Valor da propina era de 84.000 escudos (€418,99).	
1994	Valor da propina era de 88.000 escudos (€438,95).	
1994 e 1995	Não cobrança da propina “suspensão temporária”.	
1996	Retorno à cobrança da propina, estipulando-se o valor cobrado anteriormente, ou seja, 1.200 escudos anuais (€5,98).	
1997 a 2002	Propina no valor um SMN - Lei n. 113, de 16 de setembro de 1997 => Em 1997 o SMN era de 56.700 escudos (€283,00), atingindo 69.700 escudos (€348,00) em 2002.	
	<i>Limite Mínimo</i>	<i>Limite Máximo</i>
2002/03 – SMN €356,60	€356,60	€ 356,60
2003/04 – SMN €365,60	1,3 SMN => €463,00	€ 853
2004/05 – SMN €374,70	1,3 SMN => €387,11	n.d.
2005/06 – SMN €385,90	1,3 SMN => €501,67	n.d.
2006/07 – SMN €403,00	1,3 SMN => €523,90	n.d.

Fonte: Legislação Portuguesa (Produção Própria).

Salienta-se que, a partir de 1997, o valor anual da propina, respeitados os limites mínimos e máximos, poderiam variar de IES para IES, bem como em função dos cursos ofertados.

### 3.3 O financiamento de bolsas de estudo aos estudantes universitários em Portugal

Como já exposto, o pagamento da propina é uma fonte de recursos financeiros para as IES. Procede-se, agora, a uma análise das fontes dos recursos dos quais se valem os estudantes para arcar com as despesas educacionais.

Conforme Relatório da OCDE (2006), *Review of national policies for education – tertiary education in Portugal* –, geralmente, os pais e cônjuges – agregado familiar – são a principal fonte de recursos dos estudantes. Há, contudo, aqueles que não

podem contar com o auxílio econômico dos familiares para mantê-los. Nesse caso, outra relevante fonte é o próprio Estado, que pode assegurar a gratuidade do ensino superior e/ou ser agente creditício, ofertando créditos subsidiados.

Assim sendo, os estudantes ou contam com os recursos do Estado ou buscam outras formas de créditos, a exemplo de empréstimos e financiamentos. Na primeira hipótese, os subsídios são assegurados mediante bolsas de estudo tendo como base o rendimento dos familiares e ou do mérito do estudante. Na segunda hipótese, tanto o setor público como o setor privado criaram diferentes formas de crédito no intuito de apoiar economicamente os estudantes quanto à sua frequência ao ensino superior.

Conforme Cabrito (2002, p. 77), em Portugal a utilização do crédito ainda não é uma prática muito utilizada, embora o financiamento e o empréstimo constem da Lei n. 113, de 16 de setembro de 1997, Art. 26º, posteriormente alterado pela Lei n. 37, de 22 de agosto de 2003, Art. 28º. O financiamento e o empréstimo estudantil têm como objetivo permitir ao estudante autonomia financeira. Há apoio estatal para o estabelecimento de sistemas de crédito devidamente regulados em lei e o valor do empréstimo dependerá da avaliação da situação específica do estudante, atendendo, designadamente, à sua situação econômica, ao valor da propina do curso frequentado, às despesas necessárias ao cumprimento dos programas curriculares e à distância entre o local da sua residência habitual e o local onde se situa o estabelecimento de ensino frequentado. Os sistemas acabam, por vezes, privilegiando os estudantes deslocados, como será exposto mais adiante, considerados com mais dificuldades no plano econômico e com aproveitamento escolar satisfatório, independentemente da instituição ou curso frequentado.

Diante da assertiva de Cabrito (2002) supra referida, pode-se presumir que o sistema de crédito é pouco utilizado em virtude de uma preferência dos estudantes pela oferta de apoio social, direto e indireto, já que, conforme determinado no Art. 15º, n. 1 e 2, da Lei n. 113, de 16 de setembro de 1997, alterado pela Lei n. 37, de 22 de agosto de 2003 (Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior), Art. 18º e 19º, o Estado, na sua relação com os estudantes, compromete-se a garantir a existência de um sistema de ação social que permita a todos os estudantes acesso ao ensino superior e frequência às suas instituições. Assim, a ação social garante que nenhum estudante seja excluído do subsistema do ensino superior por incapacidade financeira.

O Estado, portanto, assume a responsabilidade de garantir o direito à educação e ao ensino dentro da melhor condição material possibilitada pelos fundos disponíveis, com o objetivo de contribuir para a qualificação de mão-de-obra e promover o

desenvolvimento do país. Para atingir esses objetivos, investe na ação social escolar e nos apoios educativos, preferencialmente, à construção de prédios e restaurantes. O financiamento dos serviços de ação social nas IES é fixado por Decreto-lei e calculado com a aplicação de uma fórmula baseada em critérios de equidade, eficiência e bom desempenho do aluno.

### 3.3.1 Expansão e diversificação da educação superior portuguesa

Na última década do século XX, o percentual de estudantes, na faixa etária de 20-24 anos, registrou aumentos sucessivos (Tabela 20 e Gráfico 14).

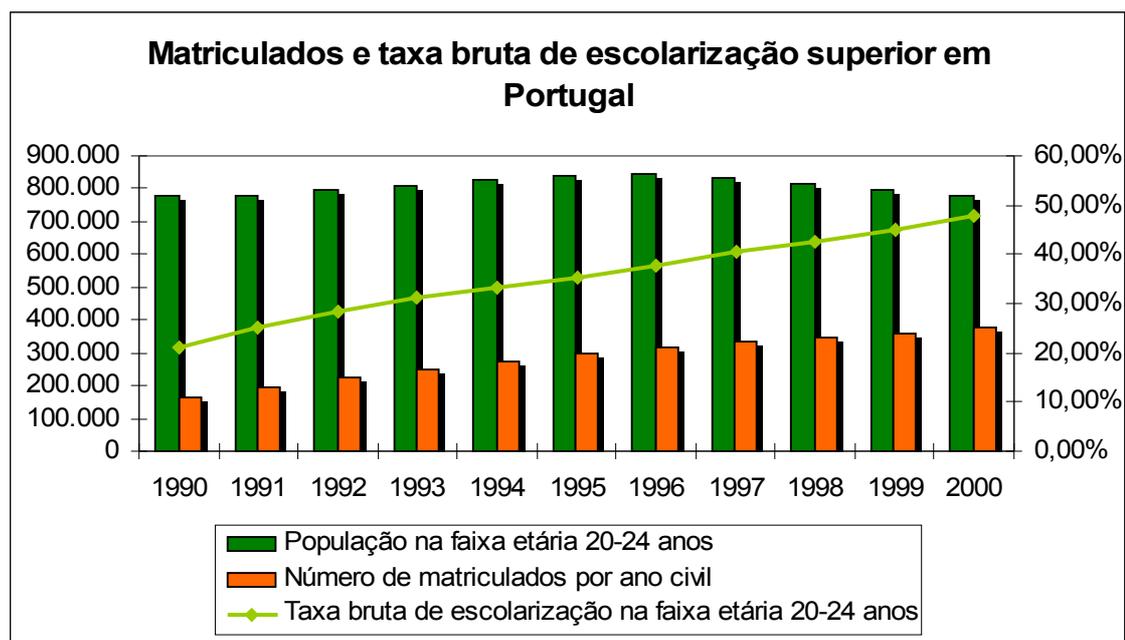
Os números evidenciam crescimento da taxa bruta de escolaridade superior. De acordo com estudo desenvolvido pela Direcção de Serviços de Acção Social

[...] a realidade actual do ensino superior não resulta da adopção de uma única estratégia de expansão, mas sim da conjugação de diferentes opções políticas (em alguns aspectos contraditórios) com motivações individuais dos estudantes também elas diferenciadas e em evolução (DSAS, 2004, p. 7-9).

**Tabela 20 – Matriculados e taxa bruta de escolarização superior (faixa etária 20-24 anos) em Portugal**

Ano	População na faixa etária 20-24 anos	Número de matriculados por ano civil	Taxa bruta de escolarização na faixa etária 20-24 anos
1990	780.372	165.097	21,2%
1991	778.880	194.664	25,0%
1992	795.840	225.258	28,3%
1993	811.350	252.067	31,1%
1994	828.070	275.105	33,2%
1995	841.350	296.139	35,2%
1996	848.270	318.653	37,6%
1997	830.640	336.811	40,5%
1998	813.377	347.238	42,7%
1999	796.473	358.460	45,0%
2000	779.929	374.173	48,0%

Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 33.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 33. (Produção Própria).

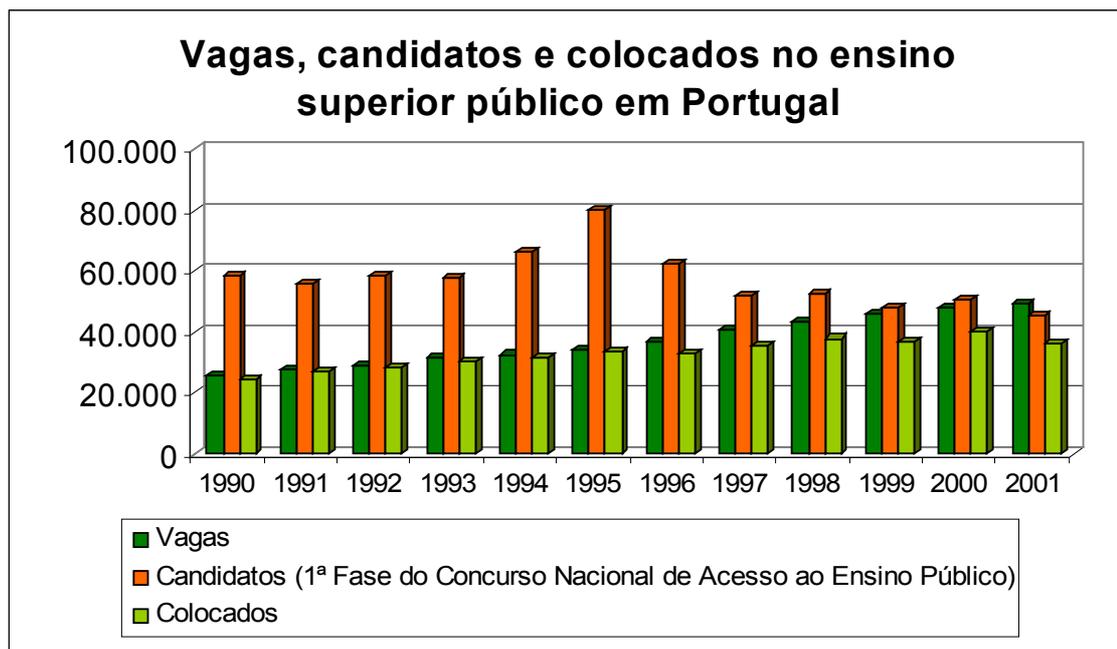
**Gráfico 14 – Matriculados e taxa bruta de escolarização superior (faixa etária 20-24 anos) em Portugal**

Concernente a vagas, demanda de ingressos e matrículas, os números no período 1990-2001 são os seguintes (Tabela 21 e Gráfico 15):

**Tabela 21 – Vagas, candidatos e matriculados no ensino superior público em Portugal**

Ano	Vagas Ofertadas	Candidatos (1ª Fase do Concurso Nacional de Acesso ao Ensino Público - CNAES)	Matriculados
1990	25.855	58.478	24.446
1991	28.041	55.741	27.250
1992	29.127	58.689	28.571
1993	31.847	57.916	30.476
1994	32.630	66.464	31.891
1995	34.306	80.009	33.473
1996	36.873	62.307	32.873
1997	40.704	52.122	35.452
1998	43.293	52.652	37.901
1999	46.243	48.051	36.782
2000	48.042	50.744	40.100
2001	49.355	45.210	36.381

Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 35, adaptado.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 35. (Produção Própria).

**Gráfico 15 – Vagas, candidatos e matriculados no ensino superior público em Portugal**

Seixas (2003, p. 74-75) especifica algumas das estratégias político-jurídicas utilizadas para conter a demanda por uma expansão do ensino superior. A efetividade destas estratégias pode ser visualizada no lento crescimento e, por vezes, na retração do número de matrículas no ensino superior de Portugal expostos nos dados coletados sobre a década de 1990. Destacam-se as seguintes estratégias: o limite de aumento de vagas (*numero clausus*) conforme Decreto-lei n. 397, de 17 de setembro de 1977; a introdução do Ano Propedêutico ou 12º ano, Decreto-lei n. 240, de 19 de julho de 1980; e as reformas estruturais fortalecedoras do ensino secundário, técnico-profissional e cursos médios profissionalizantes.

Seixas (Idem, p. 73) assinala que:

A necessidade de preservar a qualidade do ensino e de planear o desenvolvimento do ensino superior de acordo com as necessidades do País, aparecem como a principal justificação de medidas de política educativa conducentes à limitação do acesso ao ensino superior, bem como à sua diversificação.

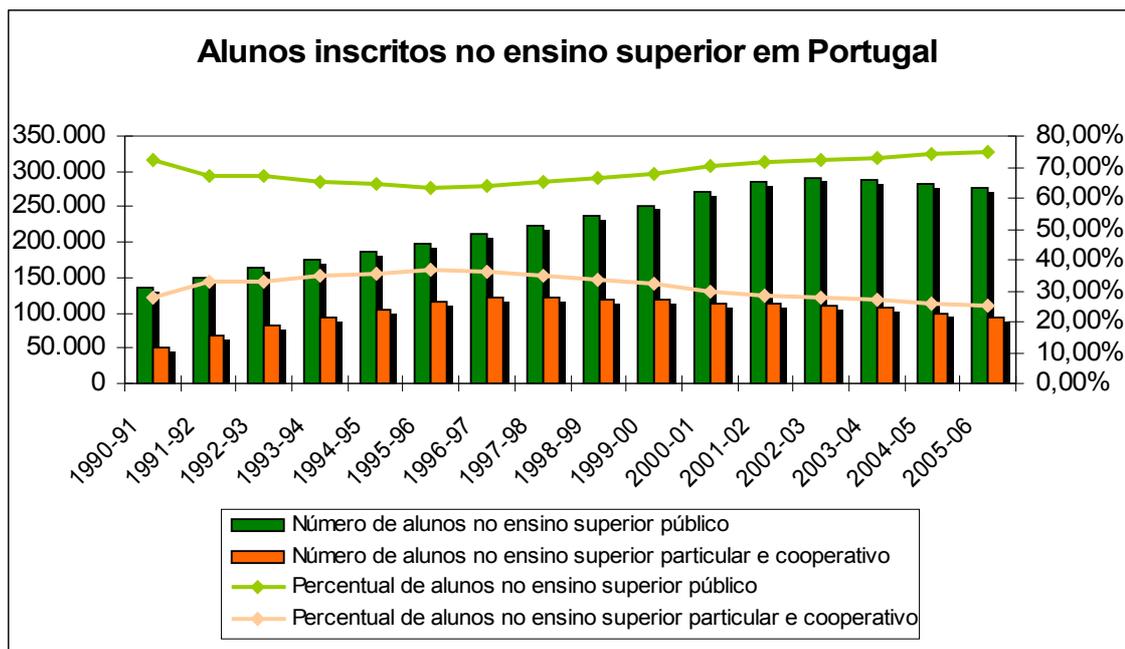
De acordo com os dados da Tabela 22 e Gráfico 16, de 1990/91 a 1996/97, o número de alunos inscritos no ensino superior público apresentou um decréscimo, em termos percentuais, de 72,5% para 63,7%, enquanto, no mesmo período, o número de alunos inscritos no ensino superior particular e cooperativo teve um acréscimo de 27,5% para 36,3%. Esse processo reverteu-se a partir de 1996/97, quando o ensino superior

público passou a registrar um aumento gradativo no número de alunos inscritos em uma variação de 65% para 75%, respectivamente. Houve redução de inscritos em instituições particulares e cooperativas com variação de 36,3% em 1996/97 para 25% em 2005/06. A partir de 2003/04, contudo, tanto o ensino superior público quanto o ensino superior particular e cooperativo experimentaram a redução de alunos inscritos, em termos absolutos. Em 2003/04 o ensino superior público detinha 288.309 alunos, passando a ter, em 2005/06, 275.961, o que representa uma redução superior a 9,5%. Entre os anos de 2003/04 e 2005/06, no ensino superior particular e no cooperativo, o decréscimo foi de 106.754 alunos inscritos para 91.973, redução de 9,3%.

**Tabela 22 – Alunos inscritos no ensino superior, segundo a natureza da entidade instituidora, em Portugal (1990-2005)**

	Ensino Superior Público		Ensino Superior Particular e Cooperativo		Total
	Número	Percentual	Número	Percentual	
1990-91	135.350	72,5%	51.423	27,5%	186.773
1991-92	149.667	67,2%	68.650	32,8%	218.317
1992-93	164.433	66,8%	81.649	33,2%	246.082
1993-94	176.209	65,3%	93.780	34,7%	269.989
1994-95	186.286	64,2%	104.062	35,8%	290.348
1995-96	198.792	63,4%	114.641	36,6%	313.433
1996-97	212.726	63,7%	121.399	36,3%	334.125
1997-98	224.091	65,0%	120.777	35,0%	344.868
1998-99	236.487	66,7%	117.863	33,3%	354.350
1999-00	252.252	68,0%	118.538	32,0%	370.790
2000-01	270.312	70,3%	114.010	29,7%	384.322
2001-02	284.789	71,8%	111.812	28,2%	396.601
2002-03	290.532	72,5%	110.299	27,5%	400.831
2003-04	288.309	73,0%	106.754	27,0%	395.063
2004-05	282.273	74,2%	98.664	25,8%	380.552
2005-06	275.961	75,0%	91.973	25,0%	367.934

Fonte: PORTUGAL, OCES, 2007a.



Fonte: PORTUGAL, OCES, 2007a. (Produção Própria).

**Gráfico 16 – Alunos inscritos no ensino superior, segundo a natureza da entidade instituidora, em Portugal (1990-2005)**

De acordo com estudo realizado pela DSAS (2004, p. 9), todas as dinâmicas anteriormente citadas resultaram em uma expressiva expansão e diversificação em vários níveis:

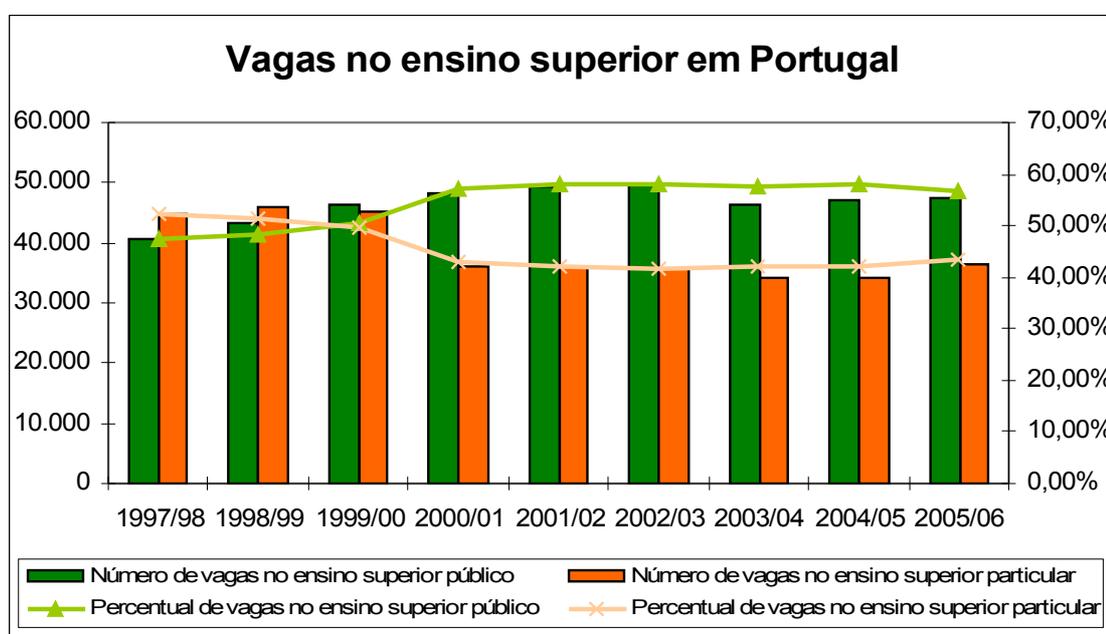
- i) quanto à natureza das instituições (públicas ou privadas); ii) quanto à natureza das formações (universitária ou politécnica); iii) quanto à implantação regional das escolas; iv) quanto às áreas de formação/investigação; v) quanto à duração dos cursos (3, 4, 5 ou 6 anos); vi) quanto à organização institucional (com ou sem unidades orgânicas); vii) quanto à organização interna (em faculdades/institutos ou departamentos); etc.

Pela observação da Tabela 23a e Gráfico 17a, pode-se notar que o número de novas vagas ofertadas pelo ensino superior público e pelo particular (incluídas as matrículas da Universidade Católica de Portugal) era equivalente no ano letivo 1999/00 (50,51% no público e 49,49% no particular). Posteriormente, houve significativo aumento no número de vagas no ensino superior público com conseqüente redução de procura por vagas ofertadas no ensino superior privado. Essa situação permaneceu até 2005/06, quando se registrou pequeno decréscimo no número de vagas ofertadas pelo ensino superior público e aumento no número das oferecidas no ensino particular. Ainda assim, o ensino superior público detinha 56,6% do total de vagas ofertadas.

**Tabela 23a – Número de vagas, segundo a natureza da entidade instituidora, em Portugal (1997/98-2005/06)**

	Ensino Superior Público		Ensino Superior Particular		Total
	Número	Percentual	Número	Percentual	
1997/98	40.704	47,52%	44.935	52,48%	85.639
1998/99	43.293	48,51%	45.955	51,49%	89.248
1999/00	46.243	50,51%	45.312	49,49%	91.555
2000/01	48.042	57,10%	36.088	42,90%	84.130
2001/02	49.355	57,88%	35.915	42,12%	85.270
2002/03	49.740	58,22%	35.690	41,78%	85.430
2003/04	46.408	57,70%	34.022	42,30%	80.430
2004/05	47.138	58,00%	34.130	42,00%	81.268
2005/06	47.433	56,62%	36.338	43,38%	83.771

Fonte: PORTUGAL, OCES, 2007b.



Fonte: PORTUGAL, OCES, 2007b. (Produção Própria).

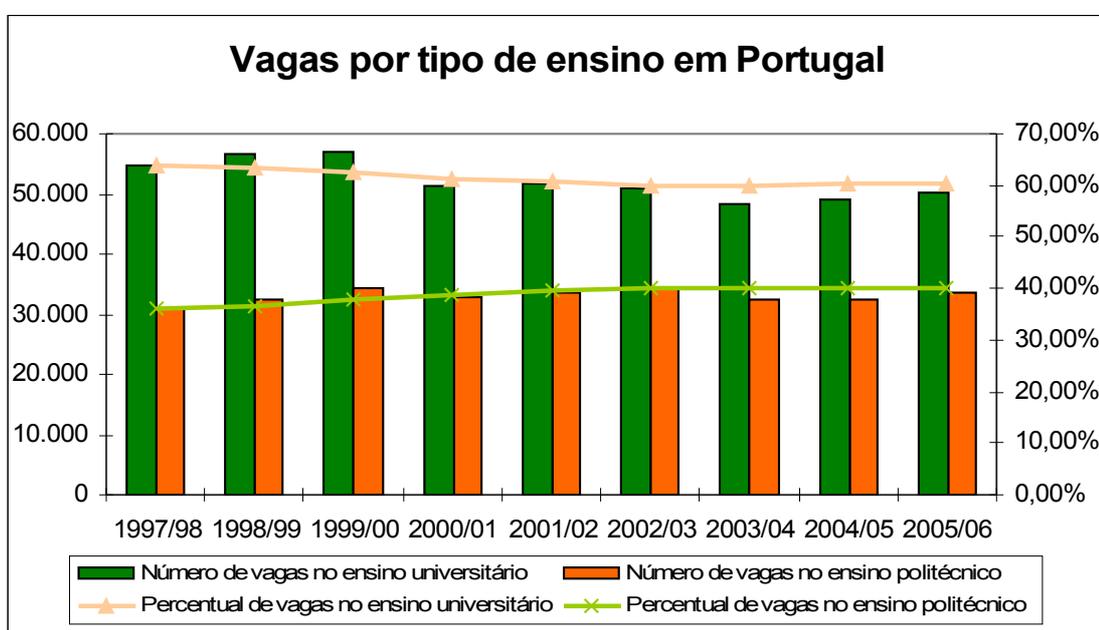
**Gráfico 17a – Vagas segundo a natureza da entidade instituidora, em Portugal (1997/98-2005/06)**

Conforme registrado na Tabela 23b e no Gráfico 17b, quanto ao tipo de ensino (subsistema), o total de vagas oferecidas pelo ensino superior português público e não-público encontra-se, majoritariamente, em 2005/06, no ensino universitário, 60% do total de vagas, ficando o restante para o ensino politécnico. Analisando-se o período de 1997/98 a 2005/06, os dados evidenciam uma redução de vagas no ensino universitário em face de uma ampliação de vagas no ensino politécnico, que exige menos semestres de estudo e tem um custo levemente inferior.

**Tabela 23b – Número de vagas por tipo de ensino em Portugal (1997/98-2005/06)**

	Ensino Universitário		Ensino Politécnico		Total
	Número	Percentual	Número	Percentual	
1997/98	54.781	63,97%	30.858	36,03%	85.639
1998/99	56.752	63,59%	32.496	36,41%	89.248
1999/00	57.089	62,35%	34.466	37,65%	91.555
2000/01	51.406	61,10%	32.724	38,90%	84.130
2001/02	51.651	60,57%	33.619	39,43%	85.270
2002/03	51.036	59,74%	34.394	40,26%	85.430
2003/04	48.139	59,85%	32.291	40,15%	80.430
2004/05	48.876	60,14%	32.392	39,86%	81.268
2005/06	50.360	60,11%	33.411	39,89%	83.771

Fonte: PORTUGAL, OCES, 2007b.



Fonte: PORTUGAL, OCES, 2007b. (Produção Própria).

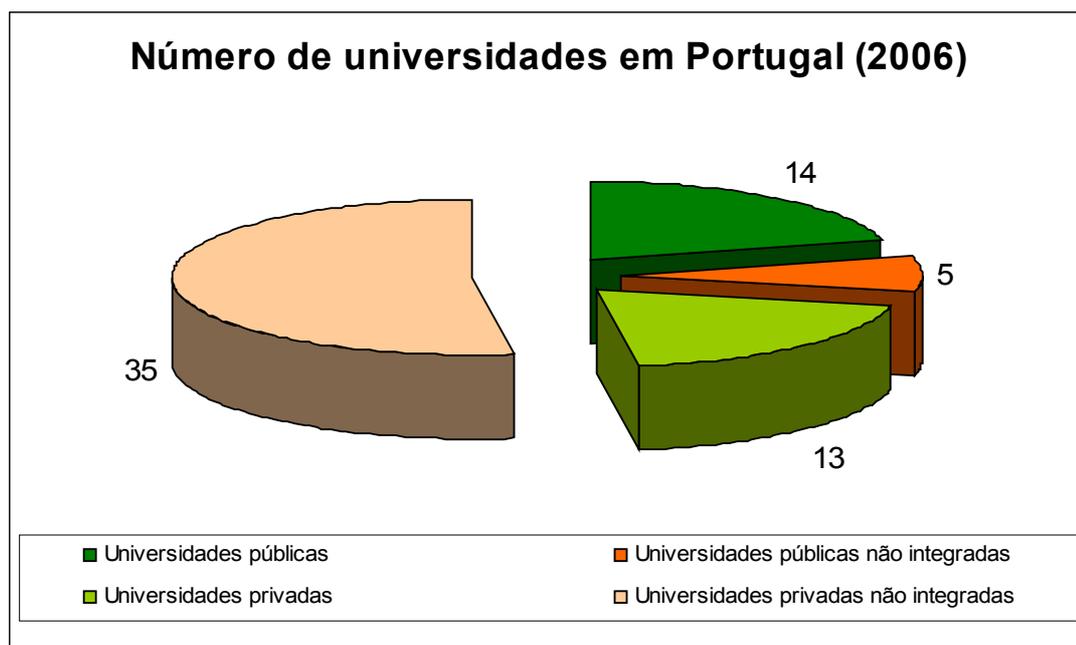
**Gráfico 17b – Vagas por tipo de ensino superior em Portugal (1997/98-2005/06)**

Ao proceder à análise por subsetor, verifica-se que, Tabela 24 e Gráfico 18a, em 2006, o número de IES pública, 50, era inferior aos 110 estabelecimentos privados.

**Tabela 24 – Número de universidades e institutos politécnicos em Portugal (2006)**

	Universidade		Politécnicos		Total
	Universidades	Outras não integradas	Institutos Politécnicos	Outros não integrados	
Pública	14	5	15	16	50
Privada	13	35	2	60	110
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>40</b>	<b>17</b>	<b>76</b>	<b>160</b>

Fonte: PORTUGAL, OCES, 2007a.

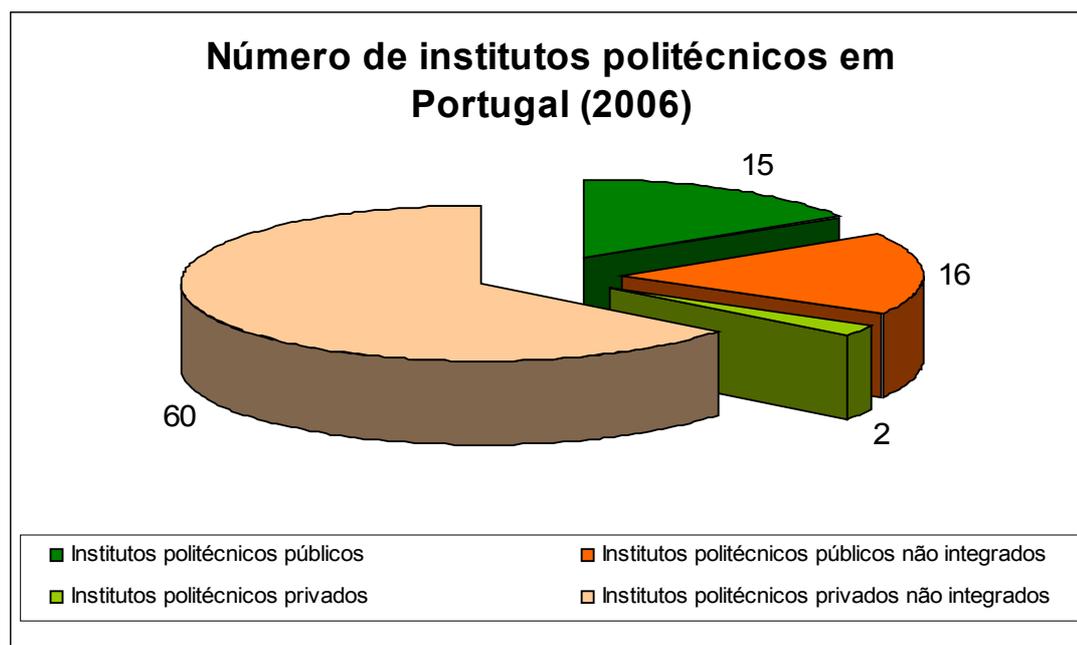


Fonte: PORTUGAL, OCES, 2007a. (Produção Própria).

**Gráfico 18a – Número de universidades em Portugal (2006)**

De acordo com Tabela 24 e Gráfico 18b, em 2006, havia 67 universidades, integradas e não-integradas, e 93 institutos politécnicos, integrados ou não-integrados. Infere-se da comparação dos dados apresentados nesta parte da pesquisa que o subsistema politécnico, embora com um número expressivamente maior de unidades tem capacidade menor de oferecer vagas.

Os dados exibidos na Tabela 24 e 25 e nos Gráficos 18a, 18b e 19 apresentam informações complementares que traçam um esboço detalhado sobre o número de IES, seu tipo e sua capacidade de oferta de vagas.



Fonte: PORTUGAL, OCES, 2007a. (Produção Própria).

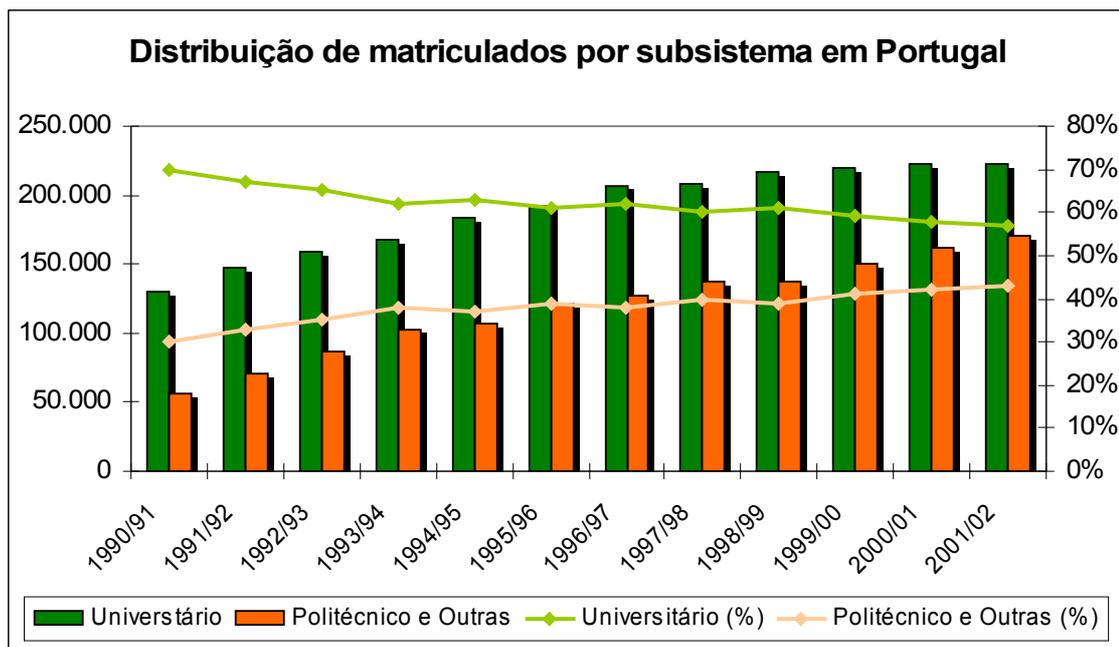
**Gráfico 18b – Número de institutos politécnicos em Portugal (2006)**

A Tabela 25 e o Gráfico 19 demonstram a distribuição de matrículas no ensino universitário e politécnico em Portugal. Percebe-se que, em termos percentuais, no período entre 1990/91 e 2001/02, houve um decréscimo no número de matrículas no ensino universitário da ordem de 70% para 57%, respectivamente, o que equivale a uma variação negativa de 13%. Entre 1990/91 e 2001/02, houve um acréscimo de matrículas no ensino politécnico, de 30% a 43%, respectivamente. Assinala-se que o número de matriculados incluía os inscritos em todos os graus. Estes estudantes são aqueles que podem legalmente utilizar o sistema de financiamento público estudantil.

**Tabela 25 – Distribuição de matriculados por subsistema em Portugal (1990-2005)**

Ano letivo	Universitário	Universitário %	Politécnico e Outras	Politécnico e Outras %	Total
1990/91	130.536	70%	56.244	30%	186.780
1991/92	146.889	67%	71.428	33%	218.317
1992/93	159.339	65%	86.743	35%	246.082
1993/94	168.130	62%	101.892	38%	270.022
1994/95	183.046	63%	107.307	37%	290.353
1995/96	192.316	61%	121.117	39%	313.433
1996/97	206.368	62%	127.757	38%	334.125
1997/98	207.934	60%	136.934	40%	344.868
1998/99	216.845	61%	137.363	39%	354.208
1999/00	219.797	59%	150.993	41%	370.790
2000/01	221.944	58%	162.378	42%	384.322
2001/02	222.481	57%	169.810	43%	392.291

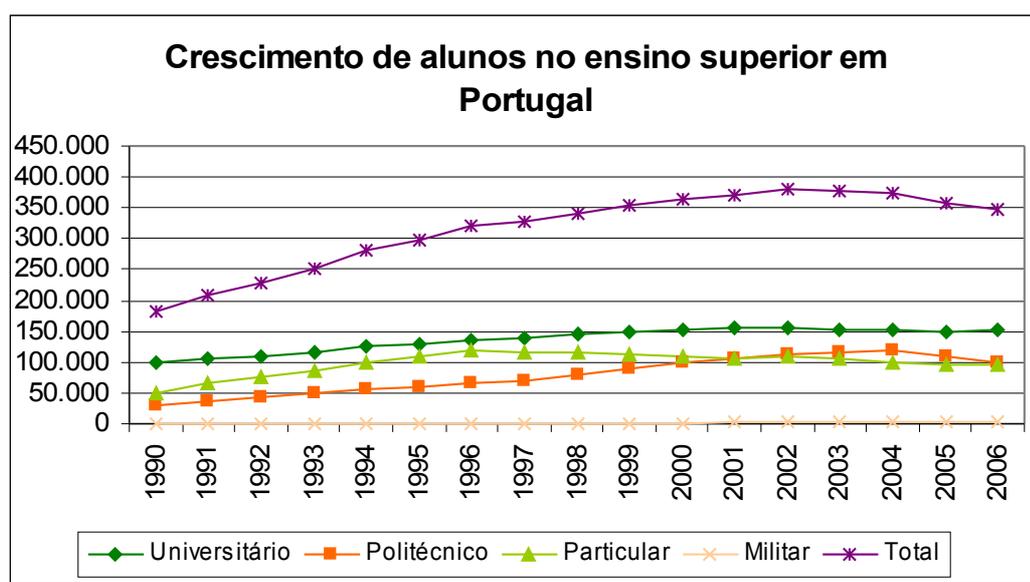
Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 36, adaptado.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 36. (Produção Própria).

**Gráfico 19 – Distribuição de matriculados por subsistema em Portugal (1990-2002)**

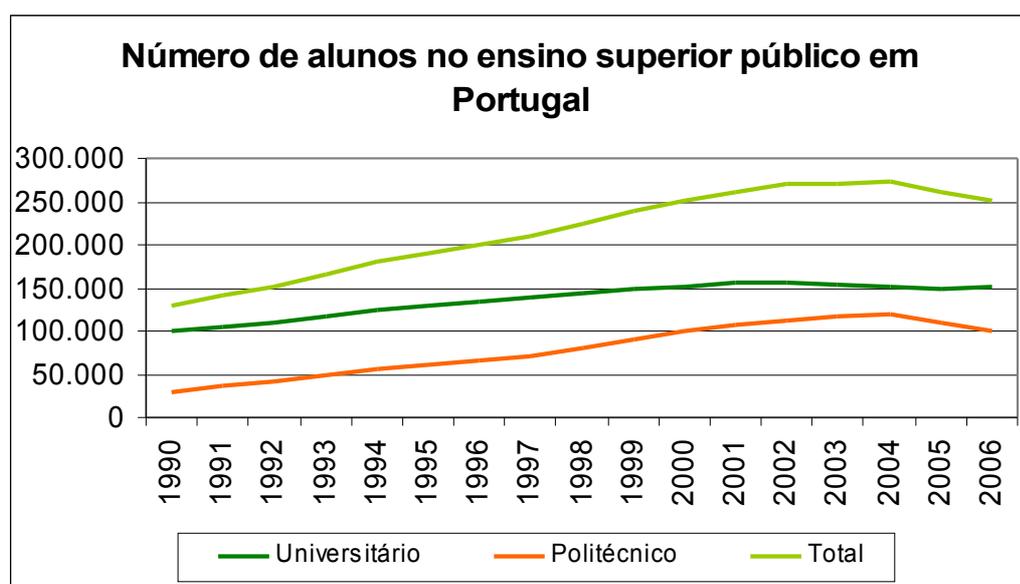
Em resumo, no Gráfico 20, pode-se perceber a alteração do número de matrículas no ensino superior em Portugal, desde a última década do século XX até início do século XXI. Em 2005/06, o total de alunos matriculados no ensino superior era de 367.312, assim distribuídos: 170.196 alunos matriculados no ensino universitário; 103.635 matriculados no ensino politécnico; 91.791 matriculados no ensino particular (universitário e politécnico) e 1.690 no ensino militar (PORTUGAL, OCES, 2007a; 2007b).



Fonte: PORTUGAL, OCES, 2007a e 2007b. (Produção Própria).

**Gráfico 20 – Evolução do crescimento de alunos no ensino superior em Portugal (1990-2006)**

Por sua vez, o Gráfico 21 evidencia o número de matrículas no ensino superior público. Em 2005/06, esse setor tinha um total de 274.000 alunos matriculados. Entre 1997 e 2000, as taxas de crescimento tiveram acréscimo de 5% a 7%, respectivamente. A partir de 2001, ocorreu um decréscimo, de tal modo que, em 2001, registraram-se 4%; em 2002, 2%, em 2003 e 2004 houve uma variação negativa de 1%. Já em 2005, assinala-se uma variação positiva de 1%.



Fonte: PORTUGAL, OCES, 2007a e 2007b. (Produção Própria).

**Gráfico 21 – Evolução do número de alunos no ensino superior público em Portugal (1990-2006)**

### 3.4 A questão do financiamento da educação superior portuguesa

As alterações positivas e negativas do número de matrículas e de vagas são, por vezes, provocadas e, por vezes, motivadoras de modificações no financiamento dos dois subsistemas de ensino superior em Portugal. A expansão do ensino privado, nas duas últimas décadas do século XX, e o aumento real do valor das propinas no ensino superior público demandaram maiores gastos por parte dos estudantes e/ou de suas famílias (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 10; SEIXAS, 2003, p. 76-78).

A DSAS (2004, p. 11) salienta que “[...] Só de forma indireta é possível fazer uma análise global e completa do financiamento do ensino superior em Portugal [...], pois não existem publicadas estimativas regulares dos ‘custos suportados pelas famílias’ e ainda

menos para os denominados ‘custos invisíveis’”. Tal situação permite, em parte, expor os custos e as fontes de financiamento do ensino superior em Portugal:

**Quadro 2 – A determinação dos custos do ensino superior por agente financiador**

Os custos	Agentes financiadores	
	Estado	Famílias
<b>1. Custos variáveis</b> <i>a) Custos diretos de formação,</i> que incluem: Pessoal docente e não docente; Instalações; Material de ensino e estudo (bibliotecas, etc.)	Transferências diretas do Governo para as Instituições;  Propinas financiadas pelo Governo.	Propinas suportadas por recursos de estudante/famílias.
<i>b) Outras despesas associadas como o estudo,</i> que incluem: Material de estudo; Despesas de alojamento, alimentação, etc.; Despesas de transporte.	Despesa pública em Acção Social Escolar concretizada através de bolsa alojamento, de estudo, de apoio à alimentação e alojamento, apoio médico ou subsidiação de juros bancários, etc.	Despesas em material de estudo, alimentação, transporte, etc. suportadas pelo estudante/famílias.
<b>2. Custos invisíveis</b> Rendimentos “não gastos” no tempo de formação	“Salário de formação”	Rendimentos não auferidos

Fonte: Baseado em OCDE (1998, p. 58), retirado da DSAS, 10 anos de acção social no ensino superior, 2004, p. 10.

Salienta-se que a ausência, em Portugal, de informações desagregadas das principais fontes de despesa em educação torna difícil identificar os custos de despesa direta e as propinas suportadas por recursos de estudante/família ou despesa com apoio social ao estudante e aquelas feitas pelo estudante/família, “[...] pois parte das despesas das instituições foram suportadas com receitas próprias (propinas, taxas e outras, no caso das instituições; preço das refeições e alojamento, no caso da acção social escolar)” (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 11).

#### 3.4.1 O financiamento da educação superior: despesa pública em educação e ensino superior\_

O financiamento do ensino superior em Portugal é regulado pela Lei de Bases, que define as responsabilidades do Estado em face das instituições e dos estudantes, bem

como destes em relação às instituições. Com a reorganização do sistema de Ensino Superior português à luz da concretização dos objetivos do Processo de Bolonha, a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior foi alterada, (Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005), designadamente no sentido de aplicar ao segundo ciclo de estudos o modelo de financiamento mediante o qual o Estado assume a parte principal dos custos com a educação superior.

Segundo a Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986, Lei de Bases do Sistema Educativo, Art. 42º, n. 1 e 2:

[...] A educação será considerada, na elaboração do Plano e do Orçamento do Estado, como uma das prioridades nacionais. As verbas determinadas à educação devem ser distribuídas em função das prioridades estratégicas do desenvolvimento do sistema educativo.

Tal propósito permanece inalterado na legislação posterior, Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005, no Art. 45º.

Uma das formas de aquilatar o quão um país investe na educação é comparar percentualmente o valor total dos investimentos na área com o PIB nacional. Em 1994, Portugal destinou 4,48% do valor do PIB para cobrir despesas públicas com educação. Em 2001, este percentual cresceu para 5,53%.

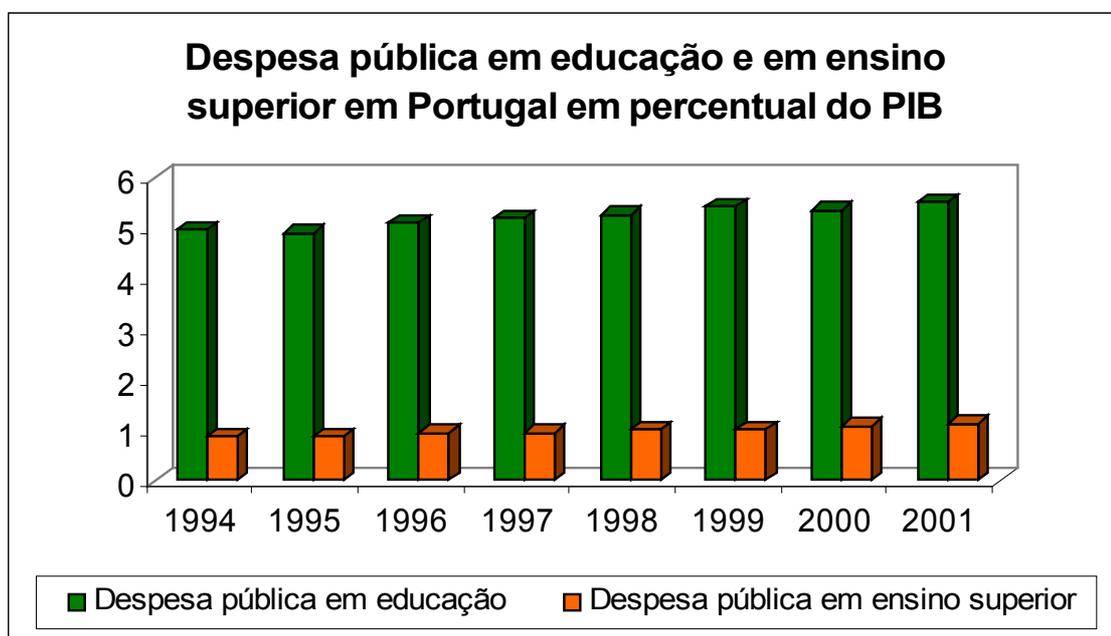
Tal como se registrou o crescimento das despesas públicas com a educação em geral, a destinação de recursos estatais para a despesa com o ensino superior também foi majorada. Em 1994, este ensino recebeu, aproximadamente 17,6%, do montante público gasto com a educação, passando, em 2001, para cerca de 20%, o que está evidenciado na Tabela 26 e no Gráfico 22.

**Tabela 26 – Despesa total em educação, ensino superior e ação social escolar em Portugal (1994-2001) em bilhões de reais**

Ano	PIB	Despesa em educação	Despesa em educação (em % do PIB)	Despesa com ensino superior s/ ASE	Despesa em ação social escolar (ASE)	Despesa total com ensino superior (ES)	Despesa total com ES (em % do PIB)	Despesa total com ES em % da despesa com educação	Despesa em ASE em % da Despesa total com ES
	[1]	[3]	[4] = [3]/[1]	[6]	[7]	[8]=[6]+[7]	[9]=[8]/[1]	[10]=[8]/[3]	
1994	77,414	3,86	4,98	0,593	0,085	0,678	0,88	17,6	12,5
1995	105,08	5,18	4,92	0,817	0,121	0,938	0,89	18,1	12,9
1996	114,67	5,86	5,11	0,952	0,129	1,081	0,94	18,5	11,9
1997	113,30	5,90	5,21	0,932	0,132	1,064	0,94	18,0	12,4
1998	142,02	7,50	5,28	1,247	0,185	1,432	1,01	19,1	12,9
1999	192,21	10,43	5,43	1,731	0,252	1,983	1,03	19,0	12,7
2000	211,35	11,37	5,38	1,980	0,295	2,275	1,08	20,0	13,0
2001	252,59	13,97	5,53	2,517	0,341	2,858	1,13	20,0	11,9

Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 38, 40, adaptado.

Notas: (a) Os dados de despesas em educação, ensino superior e ação social escolar incluem as rubricas de funcionamento e investimento do plano, bem como receitas próprias; (b) A partir de 2001, estão incluídos os orçamentos das Escolas Superiores de Enfermagem e Tecnologia da Saúde (antes incluídos no Ministério da Saúde); (c) O cálculo efetuado tem caráter informativo e não substitui as disposições da norma cambial brasileira para casos específicos de conversão.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 38, 40. (Produção Própria).

**Gráfico 22 – Despesa pública em educação e em ensino superior em Portugal (1994-2001) em percentual do PIB**

### 3.4.2 A ação social na educação superior: para além do acesso ao ensino superior

Em Portugal existe um sistema de ação social direcionado ao ensino superior, que busca permitir frequência de todos os estudantes às IES, de modo a promover o direito à igualdade de oportunidade não só de acesso como de frequência às aulas.

Uma definição de ação social é dada por Neves (2001, p. 36):

Num sentido restrito, designa, por vezes também sob a denominação de apoio social ou de inserção social, um conjunto de meios, que visam concretizar objectivos específicos de proteção social em situações de necessidade social de pessoas, famílias ou grupos sociais. Essas necessidades traduzem-se em disfunções sociais e familiares, que tendem a gerar situações de marginalização e de exclusão social. A acção social concretiza-se fundamentalmente em apoios personalizados através de serviços e de equipamentos sociais, de apoio individual e familiar, bem como de intervenção comunitária, mas integra também ajudas pecuniárias sob a forma de subsídios eventuais.

Tanto na Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986 – Lei de Bases do Sistema Educativo – Art. 27º, n. 2 quanto na Lei n. 49, de 30 de agosto de 2005, Art. 30º, n. 2, a ação social escolar encontra assim normatizada:

Os serviços de acção social são concretizados através da aplicação de critérios de discriminação positiva que visem a compensação social educativa dos alunos economicamente mais carenciados. Compreende um conjunto diversificado de acções, em que avultam a comparticipação em refeições, serviços de cantina, transporte, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo.

Conforme o Decreto-Lei n. 129, de 22 de abril de 1993, a ação social no ensino superior desenvolve-se no âmbito das respectivas IES. São estas que escolhem os melhores meios de levar a cabo os objetivos definidos pelo Governo, por meio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Com esse propósito, foram criados os Serviços de Acção Social (SAS), serviços próprios das IES, dotados de autonomia administrativa e financeira.

Dentre outras funções, os SAS têm as seguintes: receber e tratar as informações e declarações prestadas pelos estudantes beneficiários da ação social; dispor os serviços e apoios previstos; e fornecer, na sua dependência, os serviços indispensáveis, como residências estudantis e restaurantes. Assim, esses serviços têm a responsabilidade de aplicar a política de ação social mediante apoios diretos e indiretos aos estudantes do ensino superior (PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, p. 9).

O objetivo da Acção Social Escolar (ASE) é o de ensinar que todos os estudantes possam frequentar o ensino superior por via da prestação de serviços e a concessão de apoios, especialmente por intermédio da atribuição de bolsas e do acesso ao

alojamento em residências universitárias, dos serviços de alimentação, entre outros (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2006, p. 1). Para atingir tais objetivos foi criado o Fundo de Apoio ao Estudante (FAE), criado pelo Decreto-Lei n. 113, de 16 de setembro de 1997, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Esse fundo, à época, integrava as estruturas de ação social e tinha a atribuição, entre outras, conforme Art. 27º, “[...] de proceder à afectação das verbas para a acção social escolar”.

Em 2002 foi baixado o Decreto-Lei n. 205, de 7 de outubro, definindo a orgânica e o funcionamento do Ministério da Ciência e do Ensino Superior (MCES). A publicação das grandes opções do plano, para 2003, reforçam

[...] o incremento da acção social, respeitando o princípio do financiamento diferenciado em função das carências dos alunos, numa perspectiva de minimizar os impedimentos de ordem social à frequência com sucesso do ensino superior por parte dos estudantes com maiores dificuldades ou provenientes de regiões mais desfavorecidas.

Em janeiro de 2003, é reforçada a importância da ação social como “[...] mecanismo que assegura o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades econômicas, sociais e culturais”. (Lei n. 1, Art. 11º). Nessa ocasião, é publicada a Lei n. 1, de 6 de janeiro de 2003, que definiu o regime jurídico do desenvolvimento e da qualidade do ensino superior.

Com o Decreto-Lei n. 122, de 18 de junho de 2003, o Fundo de Apoio ao Estudante (FAS) foi integrado à Direcção Geral do Ensino Superior do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior, passando a constituir-se a Direcção de Serviços de Acção Social (DSAS). A esta competem as funções relacionadas com a ação social no ensino superior, incluindo a designação de verbas para os Serviços de Acção Social do Ensino Superior Público (SAS) e o acompanhamento desses serviços. Compete-lhe, ainda, gerir e atribuir os benefícios sociais aos estudantes do Ensino Superior não-público (bolsas de estudo) (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2006, p. 1).

No mesmo Decreto-Lei, atribui-se competências ao SAS das IES para providenciar apoios sociais diretos aos estudantes socialmente desfavorecidos, deslocados de suas moradias ou portadores de deficiência e, também, benefícios indiretos a todos os estudantes. O apoio social direto efetiva-se, então, com a oferta de bolsas de estudo e auxílios de emergência, o indireto, mediante o acesso ao serviço de alojamento, de refeições, de saúde em áreas como as de diagnóstico e prevenção, apoio a atividades culturais e desportivas. De acordo com o Art. 20º da Lei n. 37, de 22 de agosto de 2003, Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, artigo referente ao sistema de ação

social escolar, o Estado deve fornecer apoios diretos e indiretos ao estudante, geridos de forma flexível e descentralizada. Em 1998, 58.550 estudantes socialmente desfavorecidos candidataram-se ao apoio social. Esse número representa uma demanda superior a 24% do total dos universitários.

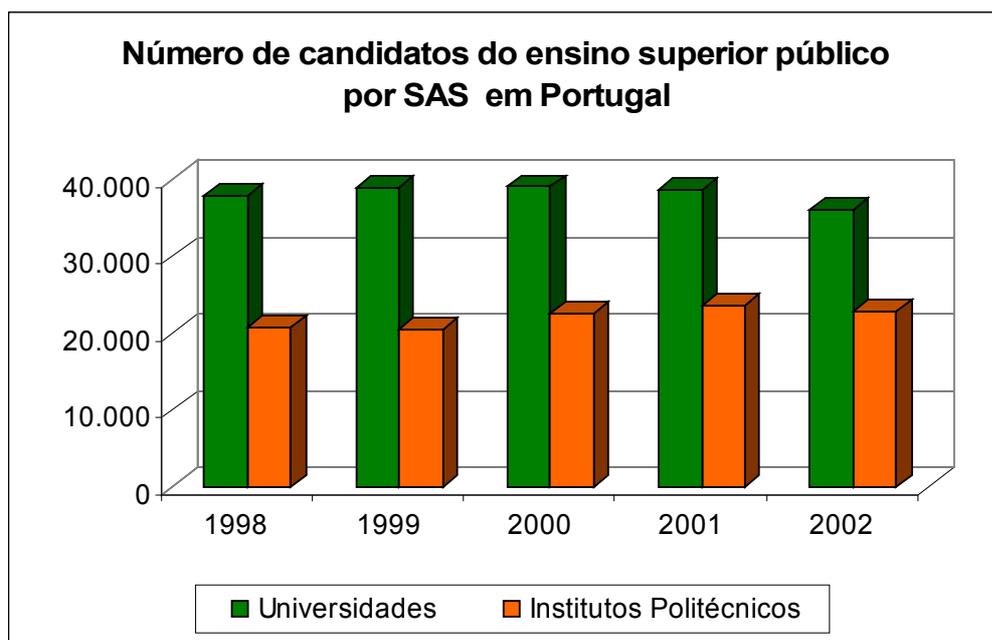
A análise dos dados expostos na Tabela 27 e no Gráfico 23, deixa claro que no período em foco, o orçamento destinado à ação social escolar aumentou em ritmo ligeiramente superior ao da despesa total com o ensino superior, custos variados, passando de 12,9% desta em 1998 para cerca de 11,9% em 2001. De acordo com a DSAS (2004, p. 14) “[...] essa evolução permitiu fazer face ao aumentar do número de alunos e melhorar significativamente o nível de apoio prestado”. Ainda conforme a DSAS (Idem, p. 13), em 2001, “[...] a despesa média por estudante, em termos reais, era cerca de 25% superior aos valores de 1991”. Essa realidade representou um crescimento da despesa média com bolsas de estudo (no ensino público e no particular e cooperativo), acompanhada de uma sensível diminuição dos gastos médios reais com outras modalidades de apoio social no ensino público (Ibidem), conforme será demonstrado mais adiante.

**Tabela 27 – Número de candidatos do ensino superior público por SAS em Portugal (1998-2002)**

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Universidades	37.838	38.976	39.125	38.640	36.076
Institutos Politécnicos	20.712	20.532	22.532	23.585	22.821
<b>Total</b>	<b>58.550</b>	<b>59.508</b>	<b>61.657</b>	<b>62.225</b>	<b>58.899</b>

Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, p. 23, adaptado.

No sentido de melhor dimensionar a relevância dos apoios ofertados pelos SAS, há de se equacionarem as despesas em ação social escolar, e, ao mesmo tempo relacioná-las com as despesas em ensino superior, como se constata na Tabela 28 e no Gráfico 24.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, p. 23. (Produção Própria).

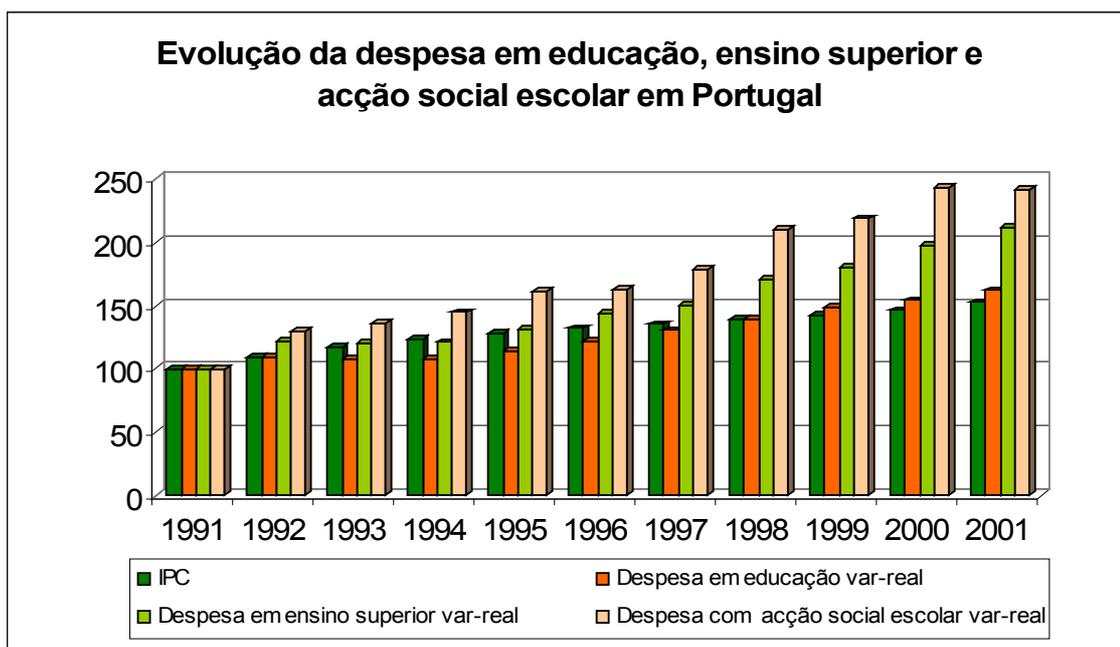
**Gráfico 23 – Número de candidatos do ensino superior público  
por SAS em Portugal (1998-2002)**

Entre 1991 e 2001, a variação de 100 para 241,3 nas despesas em ação social, Tabela 28 e Gráfico 24, pode, em parte, ser explicada pelo aumento no número de bolseiros no ensino superior público que passou de 10.118 para 44.018 bolseiros (aumento de 453%). Outra razão dos acréscimos, como já exposto, está na melhoria dos serviços, segundo análise da DSAS (2004, p. 14).

**Tabela 28 – Evolução da despesa em educação, ensino superior e ação social escolar  
em Portugal – preços constantes, base 1990=100**

Ano	IPC	Despesa em educação Variação real	Despesa em ensino superior Variação real	Despesa com ação social escolar Variação real
1991	100,0	100,0	100,0	100,0
1992	109,4	109,3	121,7	129,2
1993	116,8	107,7	120,1	136,2
1994	123,1	107,8	121,0	144,8
1995	128,3	113,3	131,2	161,4
1996	132,2	121,5	143,4	163,3
1997	135,3	130,5	150,6	178,5
1998	139,0	139,7	170,8	210,4
1999	142,3	148,2	180,4	218,9
2000	146,4	154,2	197,3	244,0
2001	152,7	162,1	212,0	241,3

Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 38.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 38. (Produção Própria).

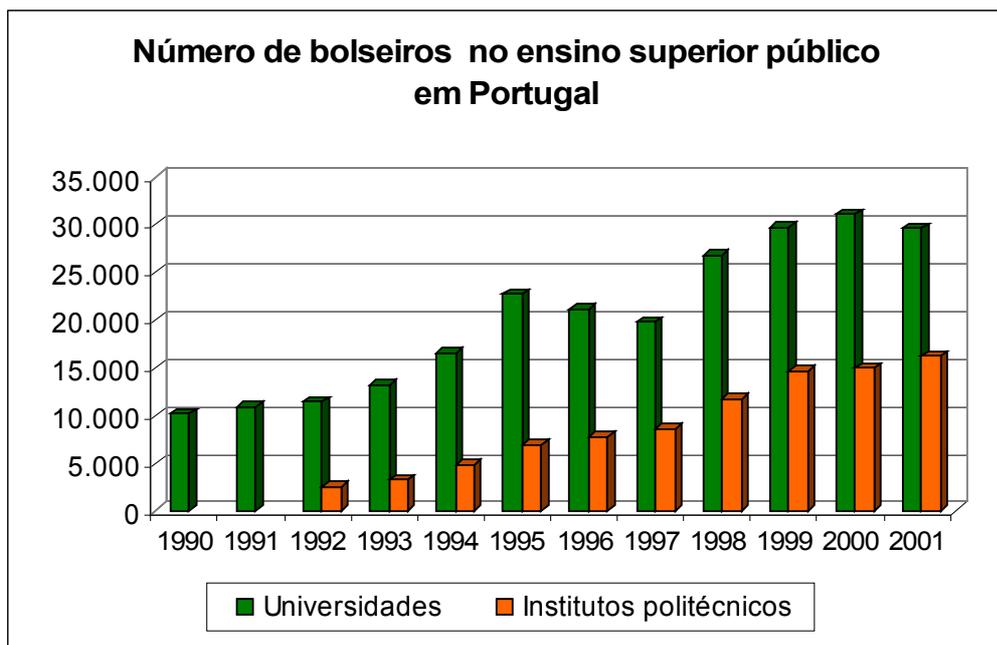
**Gráfico 24 – Evolução de despesa em educação, ensino superior e acção social em Portugal – preços constantes, base 1990=100**

Como se pode perceber nos dados da Tabela 29, assim como no Gráfico 25, no lapso de tempo, 1998 a 2002, tanto no ensino superior público universitário quanto no ensino superior público politécnico registraram-se acréscimos no número de bolseiros.

**Tabela 29 – Número de bolseiros no ensino superior público em Portugal (1998-2002)**

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Universidades	26.791	29.783	31.081	29.664	28.314
Institutos Politécnicos	11.772	14.668	15.000	16.254	16.503
<b>Total</b>	<b>38.563</b>	<b>44.451</b>	<b>46.081</b>	<b>45.918</b>	<b>44.817</b>

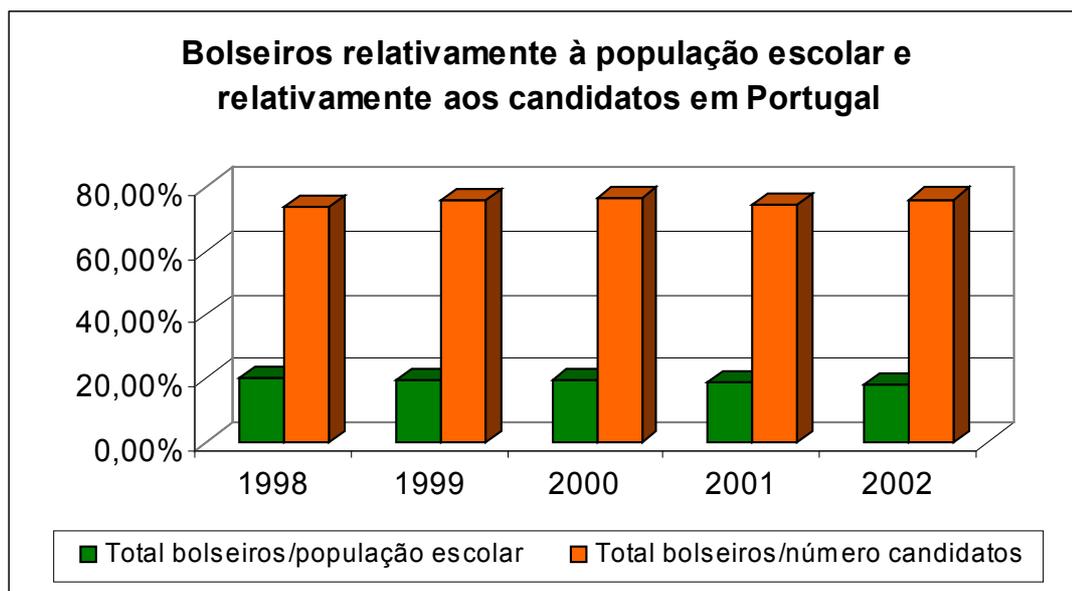
Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 42, adaptado.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 42. (Produção Própria).

**Gráfico 25 – Número de bolseiros no ensino superior público em Portugal (1990-2001)**

A comparação entre o número de estudantes das IES públicas, que se candidataram à bolsa, Tabela 29, e o número de bolseiros, Tabela 27, revela que um número significativo não atinge os parâmetros legais e sociais para obter o benefício. O percentual de candidatos não beneficiados oscila, geralmente, em torno de 25%. Em 2001/02, o ensino superior público universitário contava com 28.314 bolseiros (12,7%), dentre os 222.481 alunos matriculados neste subsistema (Tabela 25), enquanto, no ensino superior público politécnico, o total de bolseiros, em 2001/02, que era de 16.503 (9,7%) dos 169.810 alunos matriculados neste subsistema (Tabela 25).



Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 42. (Produção Própria).

**Gráfico 26 – Bolseiros relativamente à população escolar e relativamente aos candidatos em Portugal (1998-2002)**

De acordo com a Tabela 30 e o Gráfico 27, as despesas com bolsas de estudo no ensino superior público português tiveram expressivo acréscimo entre o período de 1994 a 1999, passando de R\$ 18,807 milhões para R\$ 101,977 milhões, aumento na ordem de 542%. Em 2001 e 2002, as despesas com esse item totalizaram R\$ 108,964 milhões e R\$ 119,526 milhões, respectivamente (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 42).

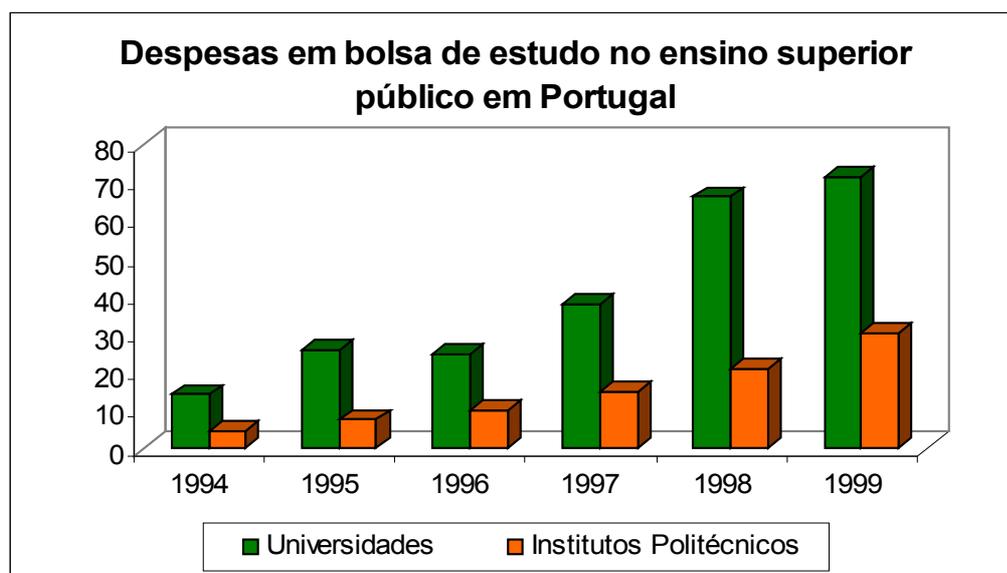
**Tabela 30 – Despesas em Bolsa de Estudo no ensino superior público em Portugal (1994-1999) em milhões de reais\***

Ano	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Universidades	14,257	25,841	24,857	38,067	66,324	71,656
Institutos Politécnicos	4,550	7,652	9,877	15,057	20,960	30,321
<b>Total</b>	<b>18,807</b>	<b>33,493</b>	<b>34,734</b>	<b>55,124</b>	<b>87,284</b>	<b>101,977</b>

Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 42, adaptado.

\* Notas: (a) Preços correntes. (b) A despesa com o ensino particular e cooperativo inclui a Universidade Católica Portuguesa. (c) A despesa com bolsas de estudo no ensino politécnico em 1991 corresponde ao orçamento inicial. (d) O número de bolseiros considerado para cada ano civil (x) corresponde ao ano letivo (x-1/x).

Obs.: O cálculo efetuado tem carácter informativo e não substitui as disposições da norma cambial brasileira para casos específicos de conversão.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 42. (Produção Própria).

**Gráfico 27 – Despesas em Bolsa de Estudo no ensino superior público em Portugal (1994-1999) em milhões de reais**

Para melhor entendimento dos dados expostos, é importante esclarecer que a “[...] despesa média com bolsa não é a igual à ‘bolsa média’, pois a despesa média é calculada tendo por base o número de estudantes, e não de bolseiros” (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 14). A análise da despesa média, expostas nessas ilustrações, em termos reais, permite observar que, de acordo com o DSAS (Idem), a “[...] evolução acompanhou a expansão do sistema, i.e., se o esforço público acompanhou o crescimento do número de alunos. A evolução da bolsa média é mais independente do crescimento da despesa, pois varia também com as alterações das taxas de aprovação”, Tabela 31a e 31b e Gráfico 28.

**Tabela 31a – Despesas médias por bolseiro no ensino superior público em Portugal (1994-1998) em reais\***

Ano	1994	1995	1996	1997	1998
Universidades	859,31	1.136,99	1.174,58	1.925,22	1.932,57
Institutos Politécnicos	938,52	1.105,29	1.275,15	1.755,78	1.780,51
<b>Total</b>	<b>877,27</b>	<b>1.129,59</b>	<b>1.201,52</b>	<b>1.873,96</b>	<b>1.886,15</b>

Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 42, adaptado.

\* Notas: (a) Preços correntes. (b) A despesa com o ensino particular e cooperativo inclui a Universidade Católica Portuguesa. (c) A despesa com bolsas de estudo no ensino politécnico em 1991 corresponde ao orçamento inicial. (d) O número de bolseiros considerado para cada ano civil (x) corresponde ao ano letivo (x-1/x).

Obs.: O cálculo efetuado tem caráter informativo e não substitui as disposições da norma cambial brasileira para casos específicos de conversão.

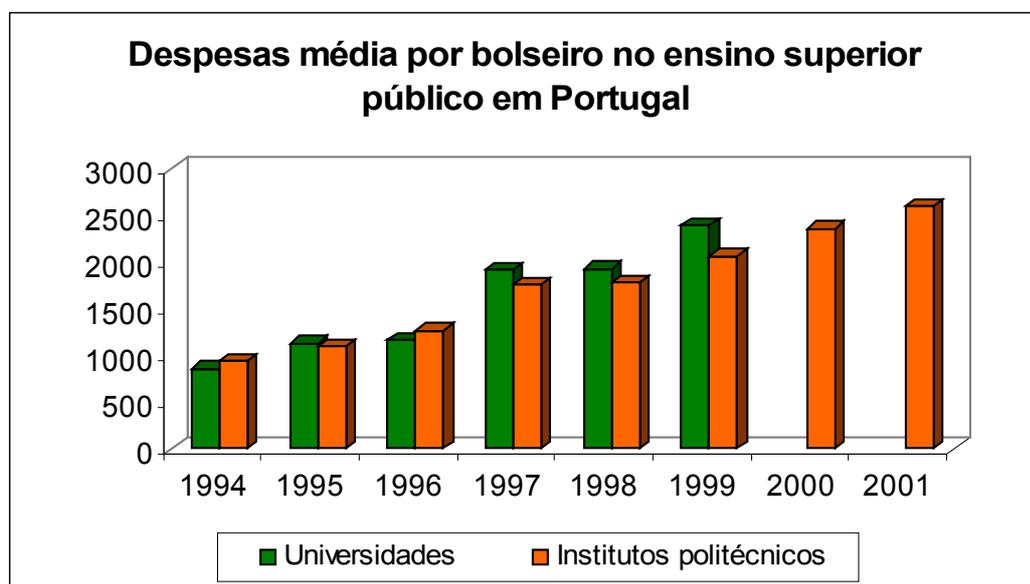
**Tabela 31b – Despesas médias por bolsheiro no ensino superior público em Portugal (1999-2001) em reais\***

Ano	1999	2000	2001
Universidades	2.405,95	n.d.	n.d.
Institutos Politécnicos	2.067,16	2.364,63	2.603,02
<b>Total</b>	<b>2.294,16</b>	<b>4.189,88</b>	<b>4.123,69</b>

Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 42, adaptado.

\* Notas: (a) Preços correntes. (b) A despesa com o ensino particular e cooperativo inclui a Universidade Católica Portuguesa. (c) A despesa com bolsas de estudo no ensino politécnico em 1991 corresponde ao orçamento inicial. (d) O número de bolsheiros considerado para cada ano civil (x) corresponde ao ano letivo (x-1/x).

Obs.: O cálculo efetuado tem caráter informativo e não substitui as disposições da norma cambial brasileira para casos específicos de conversão.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 42. (Produção Própria).

**Gráfico 28 – Despesas médias por bolsheiro no ensino superior público em Portugal (1994-2001) em reais**

Nos períodos de 2000 a 2006, a alteração do custo por aluno ao ano, foi expressiva de acordo com o Conselho Nacional de Educação português: esse custo no ensino universitário foi 47% superior ao custo *per capita* do aluno no ensino politécnico. Já, em 2006, o custo foi de €4.369,00 (R\$ 12.313,28) perante um custo anual *per capita* de €2.972,00 (R\$ 8.376,07) do aluno no ensino politécnico. O impacto financeiro do custo por aluno/ano está presente no Orçamento do Estado. Entre 2000 e 2006, o valor médio apresentou um decréscimo: em 2000, este valor era de €3.927,00 (R\$ 7.214,64) e, em 2006, era de €3.756,00 (R\$ 10.585,56). Se adicionado o valor máximo das propinas no montante do Orçamento do Estado, o valor médio altera significativamente. Assim, em 2000, era de €4.202,00 (R\$ 7.719,87) e, em 2006, de €4.659,00 (R\$ 13.130,59). Se

comparado ao custo médio *per capita* da União Européia, que em 2000 foi de €8.569,90 (R\$ 15.744,53) e, em 2003, de €8.049,50 (R\$ 29.324,74), o custo médio *per capita* de Portugal, €4.356,00 (R\$ 16.087,40), ainda é baixo (PORTUGAL, CNE, 2007).

O aumento, em valores reais, do financiamento público estudantil não significa que Portugal esteja próximo de atender às necessidades, já que a meta estipulada é o aumento da escolarização, a não discriminação do acesso e frequência ao ensino superior com base na origem socioeconômica. Estudo recente da OCDE afirma que Portugal é um dos países europeus que menos gasta em apoio social aos estudantes (menos da metade da média), e que menos despesa tem com ensino superior (OCDE, 2003).

Os dados apresentados na Tabela 32 e Gráfico 29 demonstram que, entre os anos de 1998 e 2002, as verbas orçamentárias destinadas aos SAS, apresentaram variações significativa e consecutivamente superiores em termos percentuais ao número de bolsiros. A variação mais significativa encontra-se em 2002, quando foi registrado um acréscimo de cerca de 54% em relação ao investido nos SAS, no ano anterior, quando os alunos bolsiros representavam pouco mais de 18 % da população escolar.

**Tabela 32 – Verbas do Orçamento do Estado (OE) ao SAS em Portugal (1998-2002) em milhões de reais\***

	1998	1999	2000	2001	2002
Universidades	72,922	105,658	124,367	142,072	257,505
Institutos Politécnicos	21,244	30,523	40,041	48,443	93,616
<b>Total</b>	<b>94,166</b>	<b>136,181</b>	<b>164,408</b>	<b>190,515</b>	<b>351,121</b>

Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, p. 34, adaptado.

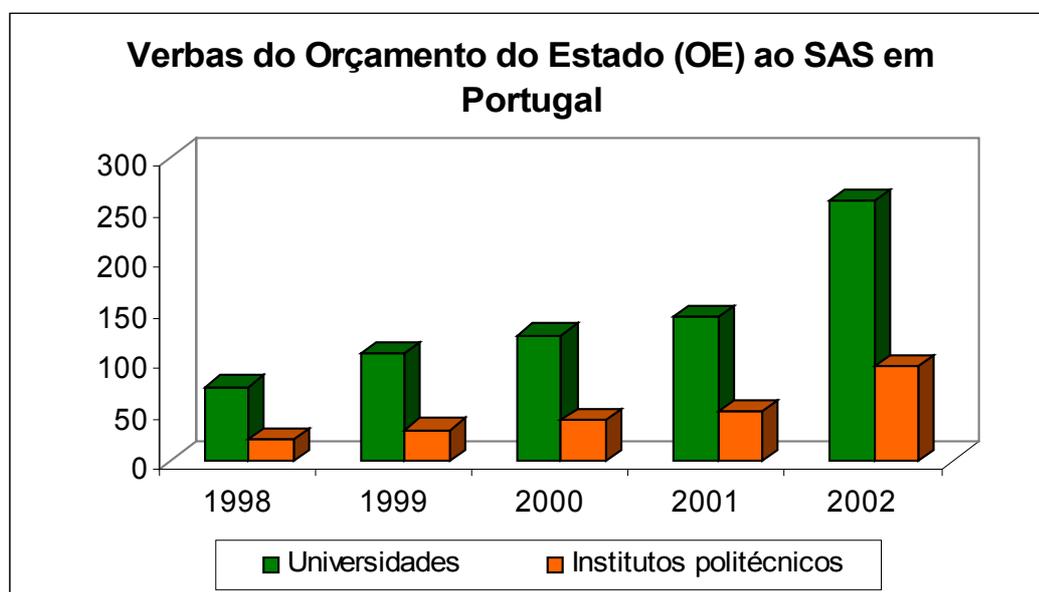
\* Notas: (a) Preços correntes. (b) A despesa com o ensino particular e cooperativo inclui a Universidade Católica Portuguesa. (c) A despesa com bolsas de estudo no ensino politécnico em 1991 corresponde ao orçamento inicial. (d) O número de bolsiros considerado para cada ano civil (x) corresponde ao ano letivo (x-1/x).

Obs.: O cálculo efetuado tem caráter informativo e não substitui as disposições da norma cambial brasileira para casos específicos de conversão.

Os dados da Tabela 32, representados no Gráfico 29, demonstram visualmente o salto de recursos destinados ao financiamento público estudantil no biênio 2001-2002.

Observa-se que, embora o número absoluto de universidades seja menor que o dos institutos politécnicos, conforme já exposto, as universidades possuem mais estudantes em cursos de duração superior de custo per capita maior. Isso explica a aparente distorção no ordenamento das verbas, já que existe uma equiparação proporcional. Assim, entre 1998 e 2002, a relação existente entre a verba orçamentária dos SAS destinada às

universidades e aos institutos possibilitaria, aparentemente, o financiamento na razão de quase duas bolsas e meia em universidades para cada bolsa em institutos politécnicos.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, p. 34. (Produção Própria).

**Gráfico 29 – Verbas no Orçamento do Estado (OE) ao SAS em Portugal (1998-2002) em milhões de reais**

Cabe relembrar que as verbas orçamentárias designadas para o SAS não se destinam exclusivamente ao financiamento das bolsas, o que explica a variação dos dados expostos na Tabelas 32 se comparados aos dados da Tabela 33 e Gráfico 30.

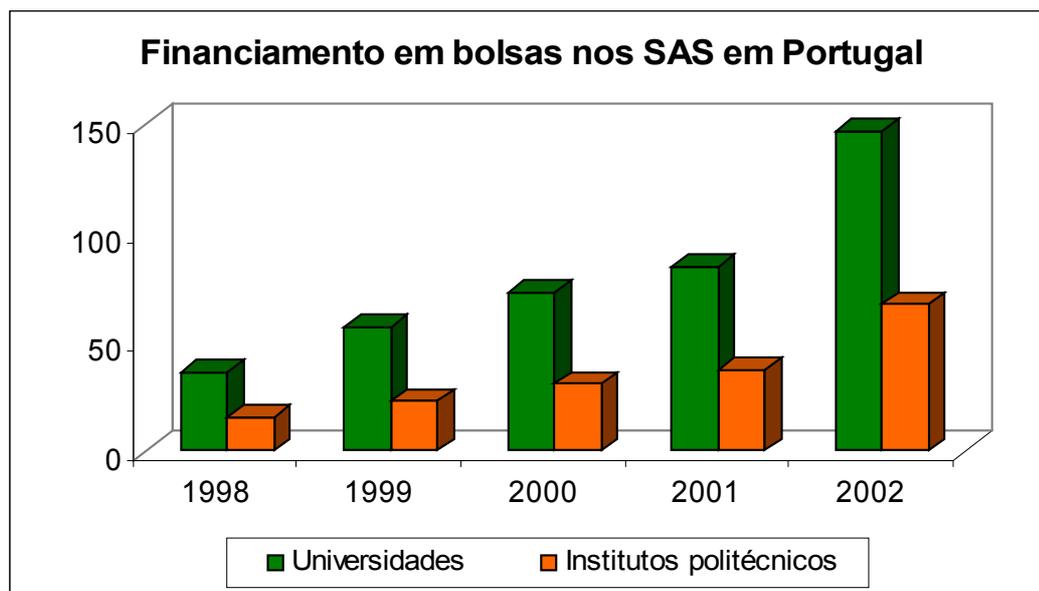
**Tabela 33 – Financiamento em bolsas nos SAS em Portugal (1998-2002) em milhões de reais\***

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Universidades	35,995	57,150	73,035	84,680	147,280
Institutos Politécnicos	15,352	22,735	30,904	37,411	67,379
<b>Total</b>	<b>51,347</b>	<b>79,885</b>	<b>103,939</b>	<b>122,091</b>	<b>214,659</b>

Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, p. 37-8, adaptado.

\* Notas: (a) Preços correntes. (b) A despesa com o ensino particular e cooperativo inclui a Universidade Católica Portuguesa. (c) A despesa com bolsas de estudo no ensino politécnico em 1991 corresponde ao orçamento inicial. (d) O número de bolseiros considerado para cada ano civil (x) corresponde ao ano letivo (x-1/x).

Obs.: O cálculo efetuado tem caráter informativo e não substitui as disposições da norma cambial brasileira para casos específicos de conversão.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, p. 37-38. (Produção Própria).

**Gráfico 30 – Financiamento em bolsas nos SAS em Portugal (1998-2002) em milhões de reais**

Os dados apresentados na Tabela 34 e no Gráfico 31, no período em questão, evidenciam que o custo da bolsa *per capita* nos SAS em universidades era superior chegando a variar entre 40% a 53%, em relação ao custo da bolsa nos SAS em institutos politécnicos. Os dados disponíveis demonstram que o número de bolsas universitárias ofertadas para o ensino superior universitário foi superior a 60% em relação ao total, ficando, pois, entre 36% a 40% das vagas para o ensino politécnico, conforme dados anteriores a 2002. Do mesmo modo, em 1998, o ensino superior universitário público detinha quase o dobro dos bolseiros, chegando, em 2002, a ter 28.314 bolseiros contra 16.503 bolseiros no ensino superior público politécnico.

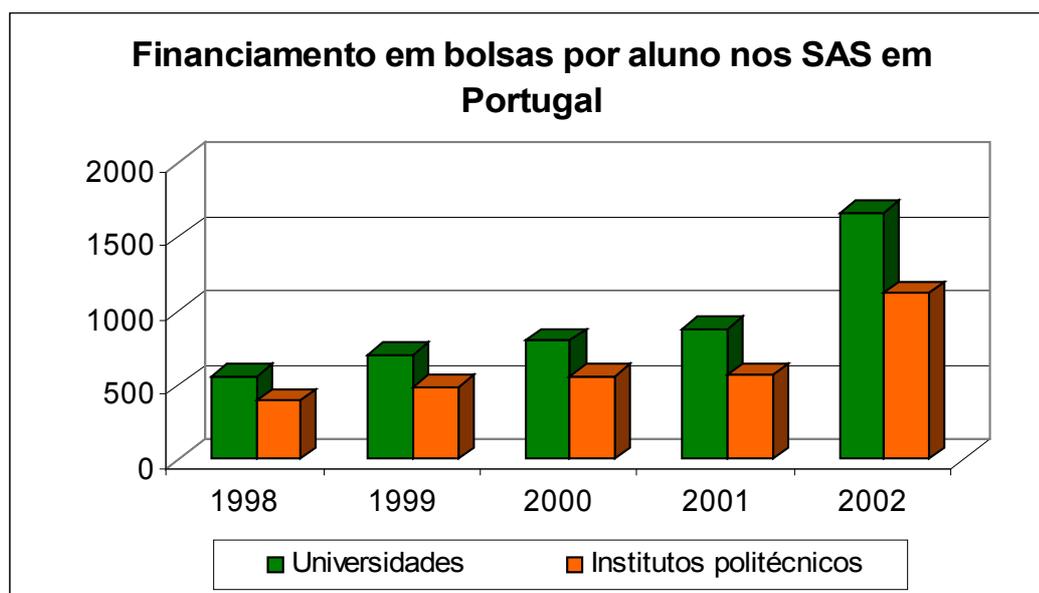
**Tabela 34 – Financiamento em bolsas por aluno nos SAS em Portugal (1998-2002) em reais\***

	1998	1999	2000	2001	2002
Universidades	563,97	710,79	806,41	882,81	1.666,54
Institutos Politécnicos	401,16	493,14	565,24	574,99	1.125,45
<b>Total</b>	<b>965,13</b>	<b>1.203,93</b>	<b>1.371,65</b>	<b>1.457,80</b>	<b>2.791,99</b>

Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, adaptado.

\* Notas: (a) Preços correntes. (b) A despesa com o ensino particular e cooperativo inclui a Universidade Católica Portuguesa. (c) A despesa com bolsas de estudo no ensino politécnico em 1991 corresponde ao orçamento inicial. (d) O número de bolseiros considerado para cada ano civil (x) corresponde ao ano letivo (x-1/x).

Obs.: O cálculo efetuado tem caráter informativo e não substitui as disposições da norma cambial brasileira para casos específicos de conversão.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004. (Produção Própria).

**Gráfico 31 – Financiamento em bolsas por aluno nos SAS em Portugal (1998-2002) em reais**

As Tabelas 35a, com continuação na 35b e o Gráficos 32 demonstram a execução orçamentária de bolsas por fonte de financiamento, Orçamento do Estado (OE) e Receitas Próprias (RP), dos SAS das universidades e dos institutos politécnicos. Conforme evidenciado anteriormente, na Tabela que apresenta o o número de bolseiros no ensino superior público por subsistema, o valor executado relativamente ao número de beneficiados pelos SAS universitário e politécnico cresceu significativamente entre 1998 e 2001.

**Tabela 35a – Valor de execução Orçamento do Estado (OE) de bolsas por fonte de financiamento em Portugal (1998-2000) em milhões de reais\***

Fontes	1998		1999		2000	
	OE	RP	OE	RP	OE	RP
Universidades	49,391	0,1315	66,254	0,2332	68,553	0,5679
Institutos Politécnicos	17,609	0,0525	25,098	0,0202	28,091	0,2602
<b>Total</b>	<b>67,000</b>	<b>0,184</b>	<b>91,352</b>	<b>0,2534</b>	<b>96,644</b>	<b>0,8281</b>

Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, p. 75-76, adaptado.

\* Notas: (a) Preços correntes. (b) A despesa com o ensino particular e cooperativo inclui a Universidade Católica Portuguesa. (c) A despesa com bolsas de estudo no ensino politécnico em 1991 corresponde ao orçamento inicial. (d) O número de bolseiros considerado para cada ano civil (x) corresponde ao ano letivo (x-1/x).

Obs.: O cálculo efetuado tem caráter informativo e não substitui as disposições da norma cambial brasileira para casos específicos de conversão.

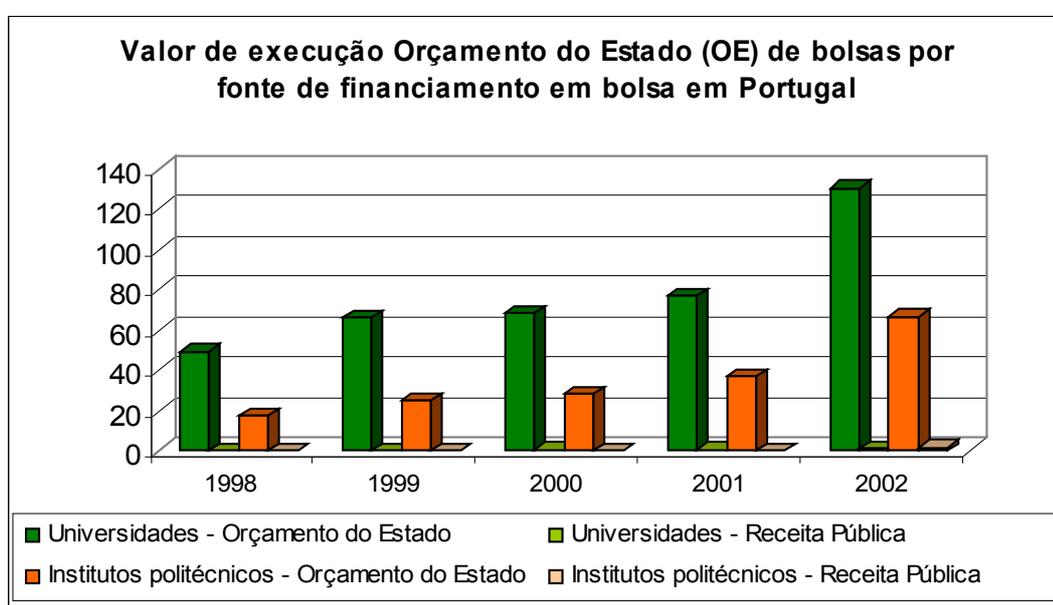
**Tabela 35b – Valor de execução Orçamento do Estado (OE) de bolsas por fonte de financiamento em Portugal (2001-2002) em milhões de reais\***

Fontes	2001		2002	
	OE	RP	OE	RP
Universidades	77,094	0,7191	130,697	1,384
Institutos Politécnicos	36,711	0,1588	66,785	1,558
<b>Total</b>	<b>113,805</b>	<b>0,8779</b>	<b>197,482</b>	<b>2,942</b>

Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, p. 75-6, adaptado.

\* Notas: (a) Preços correntes. (b) A despesa com o ensino particular e cooperativo inclui a Universidade Católica Portuguesa. (c) A despesa com bolsas de estudo no ensino politécnico em 1991 corresponde ao orçamento inicial. (d) O número de bolseiros considerado para cada ano civil (x) corresponde ao ano letivo (x-1/x).

Obs.: O cálculo efetuado tem caráter informativo e não substitui as disposições da norma cambial brasileira para casos específicos de conversão.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004. (Produção Própria).

**Gráfico 32 – Valor de execução Orçamento do Estado (OE) de bolsas por fonte de financiamento de bolsa em Portugal (1998-2002) em milhões de reais**

Os dados anteriormente expostos indicam que, do total das despesas em ação social escolar, designadas ao ensino superior público, foram distribuídas nos anos de 1991, 1995 e 2000, respectivamente 97%, 97% e 79%. Destas foram destinadas, por instituição, no mesmo período, a proporção de 90%, 81% e 74% para as universidades e 10%, 19% e 26% para os institutos politécnicos (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 42-43).

Quanto às despesas com bolsas de estudo para o ensino superior público, nos anos acima referidos, estas representaram 99%, 91% e 70%, respectivamente. O total das Receitas Orçamentárias da ação social, gastas com bolsas de estudos no ensino, foi da ordem de 26%, 40% e 65%, das quais, em 2000, 70% eram para bolsas relativas ao ensino

superior público e 30% em bolsas no ensino superior não-público (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 42-43).

Nos dados e na análise das Tabelas 33 a 36 e Gráficos 28 a 33, verificou-se que os gastos com as bolsas para o ensino universitário eram superiores aos gastos com as bolsas do ensino politécnico. Do confronto de todos os dados expostos, é certo que o valor médio de uma bolsa concedida pelo SAS para as universidades sempre foi superior ao de uma bolsa para os institutos politécnicos. Por exemplo, o valor de uma bolsa em universidade era em 1998 cerca de 35% superior ao de uma bolsa em instituto. Em 2002, essa diferença já era menor, cerca de 12%.

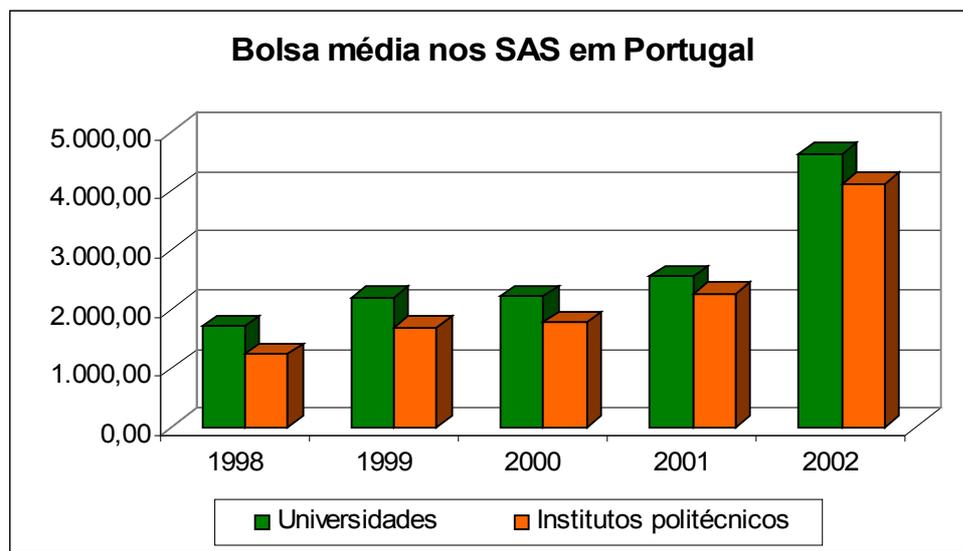
**Tabela 36 – Bolsa média nos SAS em Portugal (1998-2002) em reais\***

	1998	1999	2000	2001	2002
Universidades	1.713,90	2.199,09	2.206,50	2.550,54	4.616,45
Institutos Politécnicos	1.228,43	1.688,97	1.780,26	2.266,46	4.121,56

Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, p. 79, adaptado.

\* Notas: (a) Preços correntes. (b) A despesa com o ensino particular e cooperativo inclui a Universidade Católica Portuguesa. (c) A despesa com bolsas de estudo no ensino politécnico em 1991 corresponde ao orçamento inicial. (d) O número de bolseiros considerado para cada ano civil (x) corresponde ao ano letivo (x-1/x).

Obs.: O cálculo efetuado tem caráter informativo e não substitui as disposições da norma cambial brasileira para casos específicos de conversão.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004, p. 79. (Produção Própria).

**Gráfico 33 – Bolsa média nos SAS em Portugal (1998-2002) em reais**

Em 24 de novembro de 1997, entrou em vigor o Despacho n. 11.640-D, que autorizou a ampliação da oferta de bolsas para estudantes de IES não-públicas. Havia, neste ano, cerca de 1.500 bolseiros nestas instituições. Ocorreu, então, um aumento

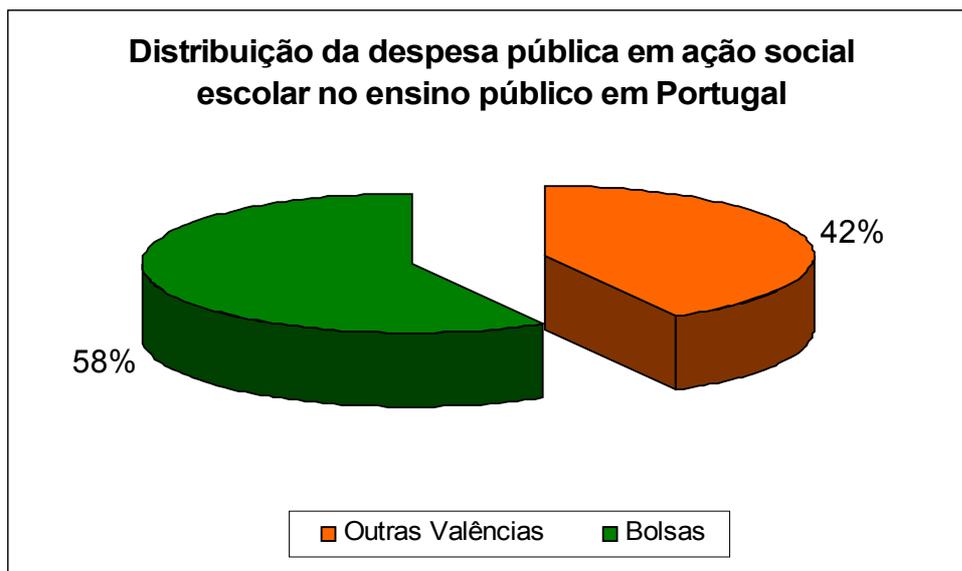
considerável destas bolsas. Em 23 de agosto de 2003, promulgou-se a Lei n. 37 que legislou sobre a extensão gradual do sistema de ação social aos estudantes de IES não públicas e cooperativas. A Lei estimulava estas instituições a criarem suas estruturas próprias de ação social, já que essa ação constitui uma das funções próprias e essenciais do projeto educativo (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2006, p.10). Em 1998, havia apenas 5.152 bolseiros de IES privadas. Em 2001, este número que incluía estudantes de cooperativas e da Universidade Católica Portuguesa, ascendeu a 12.450. No mesmo ano, os bolseiros em IES públicas totalizavam 45.918 (Idem, p. 42).

Cabe ressaltar que uma parcela do valor da bolsa destinada ao estudante para apoiar diretamente os seus custos privados com o estudo é designado ao pagamento da propina. Desse modo, em parte, tanto as IES públicas como as não-públicas asseguram captações financeiras. A diferença está no fato de que o valor destinado às bolsas de estudantes das IES não-públicas é inferior ao da bolsa do ensino público, como se nota nos dados publicados pela DSAS (2004, p. 42).

#### *3.4.2.1 O financiamento da educação superior: distribuição da ação social escolar por tipo de apoio*

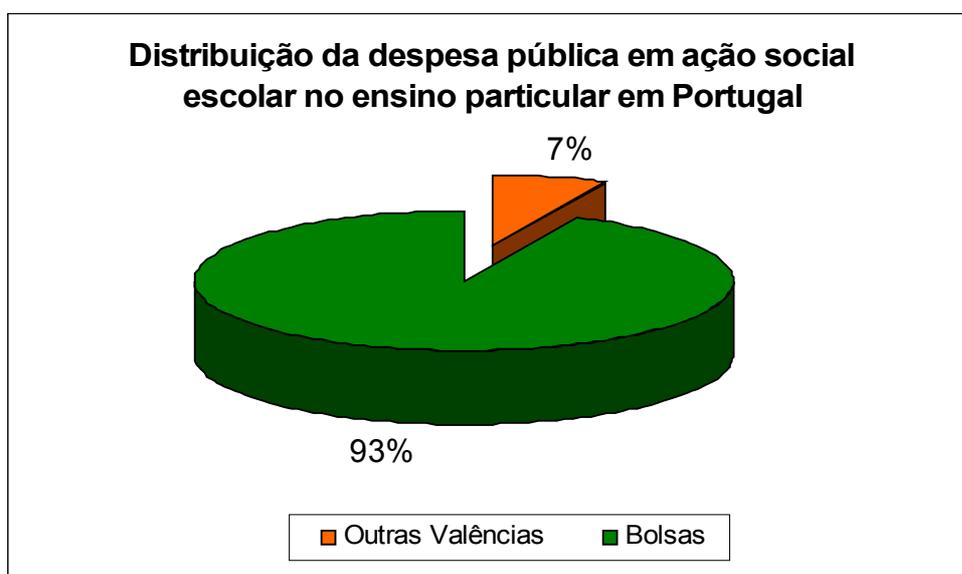
O apoio social a estudantes do ensino superior português consiste na concessão de amparos diretos e indiretos. Nos dados do DSAS, constata-se que há um movimento de maior concentração de despesas em apoio direto aos estudantes tanto do ensino superior público (58%) quanto do ensino superior não-público (93%). Conferir Gráficos 34 e 35. A DSAS (2004, p. 16-17) assinala que esta convergência

[...] encontra explicação na expansão acelerada do apoio aos estudantes do ensino particular e cooperativo (quase exclusivamente bolsas de estudo), na rigidez de escala das despesas em valências como alojamento ou alimentação, mas também na alteração na orientação da política de apoio social no sentido de privilegiar o apoio direto aos estudantes, em detrimento do fornecimento de serviços sociais pelo Estado.



Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 17. (Produção Própria).

**Gráfico 34 – Distribuição da despesa pública em ação social escolar no ensino público em Portugal (2000)**



Fonte: PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 17. (Produção Própria).

**Gráfico 35 – Distribuição da despesa pública em ação social escolar no ensino particular em Portugal (2000)**

A Bolsa de Estudo tem tal expressividade como instrumento de ação social que, no ano de 2001, conforme assinala a DSAS (2004, p. 19), representou 67% do total da despesa pública em ASE. Constitui importante medida para o alcance do objetivo de

democratização do acesso estudante à educação superior, bem como garantia de frequência ao curso.

Além da Lei n. 113/97 e da Lei n. 37/2003, Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, a regulamentação do sistema de financiamento de bolsas de estudo do ensino superior público constitui uma normatização nacional e encontra-se preconizada principalmente pelos seguintes atos: Despacho n. 10.324-D, de 31 de outubro de 1997; Despacho n. 13.766-A, de 7 de agosto de 1998; Despacho n. 20.768, de 3 de novembro de 1999; Despacho n. 7.424, de 10 de abril de 2002; Despacho n. 24.386, de 18 de dezembro de 2003.

A Bolsa de Estudo portuguesa pode ser descrita como um instrumento financeiro que permite ao estudante que a recebe arcar com os pagamentos demandados pela IES. Segundo o Despacho n. 10.324-D, de 31 de outubro de 1997, essa bolsa tem como objetivo, além dos encargos financeiros exigidos para frequentar um curso, fornecer fundos que cubram, total ou parcialmente, despesas, tais quais: alimentação, moradia, transporte e material escolar.

As bolsas de estudo beneficiam estudantes que não são economicamente capazes de arcar com os custos da educação quer pessoalmente ou com o auxílio da família, ou seja, o beneficiário é aquele legalmente caracterizado como economicamente carente e, além disso precisa ter bom aproveitamento escolar, ser dedicado aos estudos e ter mérito.

Assim sendo, é necessário definir o que se entende por estudante economicamente carente, assim como a captação mensal média e agregado familiar.

Segundo disposto no Despacho n. 10.324-D, de 31 de outubro de 1997, alterado pelo Despacho n. 24.386/03, Art. 12º, considera-se economicamente carente para os efeitos de atribuição de Bolsa de Estudo aquele cuja captação média mensal do agregado familiar, calculada nos termos do Art. 11º, seja inferior a  $SMN \times 1,2$ , em que SMN é o valor do salário mínimo nacional em vigor no início do ano letivo, em euros. A título de exemplo, para 2006/07, sendo o valor do SMN de €385,90 (R\$ 1.087,59), esse valor corresponderia a €463,08 (R\$ 1.305,11).

De acordo com o Art. 11º, Despacho n. 10.324-D/97, de 31 de outubro de 1997, atualizada pelo Despacho n. 7.424, de 10 de abril de 2002, a captação mensal média do agregado familiar, é compreendida como o resultado do cálculo da seguinte expressão:

$1/12 \times (RA/AF)$ , em que RA é o rendimento anual do agregado<sup>37</sup> familiar, em euros ; AF é o número de membros do agregado familiar fixado nos termos do Art. 8º. Esta fórmula foi alterada pelo Despacho n. 24.386 (2ª série), de 3 de dezembro de 2003, ficando assim:

Capitação mensal (C) = RA – deduções = y  
 (y-abatimentos) / 12 meses / número de elementos do agregado familiar = C  
 RA: rendimento anual de todos os elementos do agregado familiar (DSAS, 2006, p. 3).

Por sua vez, o entendimento de agregado familiar do estudante, de conformidade com o Art. 8º do Despacho n. 10.324-D, de 31 de outubro de 1997, é de um conjunto de pessoas constituído pelo estudante e pelos que com ele vivem habitualmente em comunhão de habitação e rendimento numa das seguintes modalidades: a) agregado familiar de origem, o estudante e o conjunto dos ascendentes ou encarregados de educação e demais parentes; b) agregado familiar constituído, o estudante e o cônjuge, descendentes e demais parentes.

Pode ainda ser considerado como um agregado familiar unipessoal, o estudante com residência fora do seu agregado familiar de origem que, comprovadamente, disponha de rendimentos, advindos de bens próprios ou de trabalho, bastante para a sua manutenção

---

<sup>37</sup>De acordo com o Despacho n. 10.324-D, de 31 de outubro de 1997, Art. 10º, n. 1 a 4, “o rendimento anual do agregado familiar do estudante é o conjunto de proveitos posto, a qualquer título, à disposição do conjunto dos membros do agregado familiar do estudante no ano civil anterior ao do início do ano letivo a que se reporta a bolsa, corrigido com base nos proveitos do agregado familiar no ano civil em que é apresentado o requerimento de atribuição de Bolsa de Estudo, deduzidos, se for caso disso, os encargos a que se refere o número 3. Este rendimento é calculado pelos serviços de acção social com base nas informações prestadas pelo requerente e comprovadas documentalmente, no âmbito da instrução do processo, quanto aos rendimentos de todos os membros do agregado familiar, bem como noutras informações complementares a solicitar ou a averiguar por iniciativa dos serviços de acção social. No cálculo do rendimento, os serviços de acção social podem deduzir encargos especiais passíveis de influenciar o rendimento do agregado familiar, desde que devidamente fundamentados e documentados, e após apreciação de cada situação específica, nomeadamente:

- a) Encargos resultantes do arrendamento da habitação do agregado familiar ou do pagamento de empréstimo para a aquisição da mesma: até ao limite de 30% dos rendimentos;
- b) Encargos resultantes de doença prolongada ou crónica de qualquer dos membros do agregado familiar que possam influenciar o rendimento.

O rendimento calculado nos termos dos números anteriores pode ainda, mediante análise específica da situação e das suas implicações, ser objeto de abatimento não superior a 10% quando se verifica uma ou mais das seguintes situações:

- a) Do agregado familiar fazerem parte dois ou mais estudantes, nomeadamente se tratar de estudantes do ensino superior;
- b) O rendimento familiar provir apenas de pensões, reformas, subsídio de desemprego, rendimento mínimo garantido ou outras prestações sociais;
- c) Verificar-se doença que determine incapacidade para o trabalho daquele que seja suporte económico do agregado familiar;
- d) Ter o estudante obtido aproveitamento escolar em todas as disciplinas ou na totalidade dos créditos previstos no currículo do ano curricular em que se encontrava inscrito no ano lectivo anterior àquele em que requer a atribuição de bolsa.”

(incluindo as despesas com habitação), ainda que insuficientes para custear os seus estudos.

De acordo com a DSAS (2004, p. 20), o processo de atribuição de bolsas é realizado por IES diferentes, que se podem agrupar em quatro "grandes tipos":

- a) pelos Serviços de Acção Social Escolar de cada uma das universidades públicas para os estudantes respectivos; b) pelos Serviços de Acção Social Escolar de cada um dos politécnicos públicos para os estudantes respectivos; c) pelo Fundo de Apoio ao Estudante (FAE) para a generalidade dos estudantes das instituições não públicas; d) por algumas instituições particulares e cooperativas abrangidas pelo projeto-piloto em parceria com o FAE, para os estudantes respectivos.

Independentemente do tipo de instituição, o processo de atribuição, entretanto, ocorre mediante a candidatura do estudante e, em seguida, a análise e decisão dos serviços. Em caso favorável, é então atribuída uma determinada Bolsa de Estudo (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004, p. 21).

A candidatura a uma Bolsa de Estudo é feita mediante um requerimento dirigido aos Serviços de Acção Social (SAS) da respectiva IES (universidade ou instituto politécnico) onde o estudante está ou estará matriculado e inscrito. Em conformidade com o Despacho n. 10.324-D, de 31 de outubro de 1997, Art. 6º, o requerimento é apresentado nos termos e prazos fixados pelos serviços sociais da IES. Os “boletins de candidatura” devem ser entregues na IES em que o estudante se encontra inscrito, no prazo fixado pela DSAS. Todas as informações são divulgadas nas instituições, por meio de cartazes e edital próprio, bem como pela Internet. Junto com o requerimento, é entregue, obrigatoriamente, uma “declaração de honra” subscrita pelo estudante, na qual deve constar: a sua identificação; a composição detalhada do agregado familiar; a residência; a situação escolar; as atividades desenvolvidas pelos membros do agregado familiar de que resultou a percepção de rendimentos, bem como os montantes respectivos; outros rendimentos percebidos, a qualquer título, pelos membros do agregado familiar. Tal declaração é prestada em formulário impresso, cujo formado é fixado pelos serviços de ação social de cada IES. Qualquer declaração falsa implicará punições já expostas. Os Serviços solicitam, sempre que considere necessário para a apreciação do requerimento, a comprovação documental das declarações prestadas e elementos complementares.

Somente poderá requerer uma Bolsa de Estudo, o estudante que preencha, cumulativamente, as seguintes condições, como sublinha o Despacho n. 10.324-D, de 31 de outubro de 1997, Art. 7º:

- a) Satisfazer ao disposto no art. 3º do Decreto-Lei nº 129, de 22 de abril de 1993; ou seja, beneficiam do sistema de acção social no ensino superior, desde

que matriculados num estabelecimento de ensino superior os estudantes portugueses, os estudantes nacionais dos Estados membros da Comunidade Européia, os estudantes apátridas ou beneficiando do estatuto de refugiado político; os estudantes estrangeiros provenientes de países com os quais hajam sido celebrados acordos de cooperação prevendo a aplicação de tais benefícios ou de Estados cuja lei, em igualdade de circunstâncias, conceda igual tratamento aos estudantes portugueses.

b) Estar ou ir estar matriculado e inscrito em estabelecimento e curso de ensino superior público no ano lectivo para que solicita a bolsa;

c) Não ser titular de licenciatura ou equivalência;

d) Não ser titular de bacharelado ou equivalência, excepto nos cursos bietápicos de licenciatura e nos casos previstos nas alíneas c) e d) no n. 2 do art.2;

e) Se estiver matriculado no ensino superior em ano lectivo anterior àquele para que requer a bolsa, satisfazer, cumulativamente, as seguintes condições:

e.1. – No último ano lectivo em que esteve matriculado no ensino superior ter tido aproveitamento escolar ou aproveitamento mínimo.

e.2.- Desde que se encontra matriculado no ensino superior, não ter tido mais de dois anos lectivos sem aproveitamento escrito escolar, e num destes ter tido aproveitamento mínimo.

e.3. – Poder concluir o curso com um número total de inscrições anuais (contabilizando as já realizadas) não superior ao número de anos da duração normal do curso mais dois.

2 - Aos estudantes que afectuaram mudança de curso pela primeira vez, as condições a que se referem as alíneas e1), e2) e e3) do número anterior são substituídas pelas seguintes:

e1') No último ano lectivo em que esteve matriculado no ensino superior ter tido aproveitamento escolar ou aproveitamento mínimo<sup>38</sup>, excepto se nesse ano lectivo estava matriculado no curso de que mudou;

e2') Desde que se encontra inscrito no curso para que mudou, não ter tido mais de dois anos lectivos sem aproveitamento escolar, e num destes ter tido aproveitamento mínimo;

e3') Poder concluir o curso com um número total de inscrições anuais (contabilizando todas as realizadas no curso para que mudou) não superior ao número de anos calculado pela aplicação da seguintes fórmula:

$DNb - ACIb + 3$ , em que:

$DNb$  é a duração normal do curso para que mudou;

$ACIb$  é o ano curricular em que foi integrado no curso para que mudou.

3 – Aos estudantes a quem haja sido atribuída Bolsa de Estudo pelos serviços de acção social nos anos lectivos de 1995-1996 e ou de 1996-1997, as condições a que se referem as alíneas e2) e e3) do n.1 são substituídas pelas seguintes:

e2'') Desde que se encontra matriculado no ensino superior (excluídos os anos lectivos até 1996-1997, inclusive), não ter tido mais de dois anos lectivos sem aproveitamento escolar, e num destes ter tido aproveitamento mínimo;

e3'') Poder concluir o curso com um número total de inscrições anuais (contabilizando todas as realizadas no ensino superior, com excepção daquelas em que até ao ano lectivo de 1996-1997, inclusive, não obteve aproveitamento mínimo) não superior ao número de anos da duração normal do curso mais dois.

4 – Não são computadas para os efeitos da alínea e) do número 1, dentro de limites temporais compatíveis com os objetivos associados à atribuição de Bolsa de Estudo, as inscrições referentes a anos lectivos em que o estudante não obtenha aproveitamento por motivo de doença grave prolongada devidamente comprovada, ou outras situações especialmente graves ou socialmente protegidas, igualmente comprovadas.

<sup>38</sup> De acordo com o Despacho n. 10.324-D, de 31 de outubro de 1997, Art. 5º, n. 1 a 3, o aproveitamento mínimo para efeito do Regulamento para os “cursos organizados em regime de crédito deverá ter a aprovação, num ano lectivo, em unidades curriculares que totalizem um número de créditos igual ou superior ao resultante do cálculo da seguintes fórmula:  $0,4 \times (TC : DNC)$ , em que  $TC$  é o total de unidades de crédito necessário à obtenção do grau ou diploma e  $DNC$  é a duração normal do curso em anos curriculares”.

5 – É causa de indeferimento liminar do requerimento:

- a) A entrega do mesmo fora do prazo fixado nos termos do n. 2 do art. 6º;
- b) A instrução incompleta do processo conjugada com o seu não completamento no prazo que haja sido fixado;
- c) A não entrega dos documentos e elementos a que se refere o n. 5 do art. 6º no prazo que haja sido fixado;
- d) A não satisfação das condições a que se refere o n. 1.

No ensino superior público, cabe ao SAS a responsabilidade de analisar, todos os anos, os processos dos estudantes que se candidatam à atribuição de bolsa. A atribuição da Bolsa de Estudo é feita, conforme o Despacho n. 10.324-D, de 31 de outubro de 1997, Art. 13º, entre outubro e julho, com o suficiente para pagar integralmente as propinas que forem fixadas pela IES. A bolsa é paga diretamente aos estudantes, em, até no máximo 10 parcelas mensais, através de transferência bancária.

Há várias outras razões prescritas em lei que levam à perda do direito de receber a bolsa: não frequentar o curso, fornecer falsas informações, não receber por dois meses consecutivos a bolsa no prazo fixado ou não o retirar durante o ano letivo.

O Despacho n. 10.324-D, de 31 de outubro de 1997, Art. 15º, atualizado pelo Despacho n. 7.424, de 15 de março de 2002, em que se altera a expressão “escudos” por “euros”, fixou o cálculo da bolsa base mensal concedida a cada estudante. Este cálculo foi posteriormente modificado pelo Despacho n. 24.386 (2ª. série), de 3 de dezembro de 2003, Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino Superior Público. A bolsa base mensal passou a ser assim definida:

[...] A bolsa de base mensal a atribuir a cada estudante é o resultado do cálculo da seguinte expressão:  $A + (0,3 \times SMN / n) + (P - PM / n)$ , em que:

A é o resultado do cálculo da expressão constante do Tabela seguinte, na linha correspondente à capitação média mensal do respectivo agregado familiar;

n é o número de meses em que é paga a bolsa, fixado nos termos do n.º 4 do art. 18º.;

P é a propina fixada pelo estabelecimento de ensino para o ano lectivo em causa nos termos do art. 17º. da Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto;

PM é o valor mínimo da propina fixado pelo estabelecimento de ensino nos termos do n.º 2 do art. 16º. da Lei n.º 37/2003.

Capitação média mensal do agregado familiar		Expressão
< 0,25 x SMN	-	BR – (0,4 x C)
≥ 0,25 x SMN	< 0,35 x SMN	(1,695 x BR) – (3,18 x C)
≥ 0,35 x SMN	< 0,5 x SMN	(0,89 x BR) – (0,88 x C)
≥ 0,5 x SMN	< 0,6 x SMN	(1,7 x BR) – (2,5 x C)
≥ 0,6 x SMN	< 0,7 x SMN	(0,8 x BR) – C
≥ 0,7 x SMN	< 1, 2 x SMN	0,1 x BR

em que:

BR é o valor da bolsa mensal de referência a que se refere o Art. 14º, em euros;  
C é a capitação média mensal do agregado familiar do estudante a que se refere o Art. 11º, em euros.

Para efeito desses cálculos, as deduções compreendem as despesas com habitação ou saúde até ao limite de 30% do rendimento anual, e os abatimentos limitam-se a 10% do rendimento mensal (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2006, p. 6-7).

Diante dessa nova legislação, foi necessário, em 2004/2005, ajustar os apoios concedidos pelo Estado. A propina, que já era atribuída e calculada na Bolsa de Estudo, passa a ser acrescida como complemento a esta bolsa. A bolsa mensal de referência continuou a ser igual ao salário mínimo em vigor no ano (em 2004, €365,60, R\$ 1.320,59), acrescido de €11,00, R\$ 39,73, para compensação do valor da nova propina. Os estudantes bolseiros que arcam com uma propina, superior à mínima fixada, tiveram depois a diferença paga diretamente pelo Estado às IES.

Ao valor da Bolsa de Estudo era possível, ainda, atribuir complementos. Para custear suas necessidades de deslocação em transporte público da residência para a IES os estudantes não-deslocados, tinham somado ao valor mensal da bolsa o valor de €91,60 (R\$ 333,70). Aos estudantes bolseiros, deslocados, era concedido um complemento que variava entre €91,40 (R\$ 332,74) e €127,96 (R\$ 462,20) para custear as necessidades de alojamento, mas não lhes era concedido o direito a vaga na residência dos serviços de ação social. Desse modo, o valor médio de bolsa mensal, no ano letivo de 2004/05, situou-se entre €47,60 (R\$ 171,93) e €504,60 (R\$ 1.822,68), conforme situação socioeconômica do agregado familiar do estudante.

A regra para o cálculo da capacitação média mensal do agregado familiar permanece a mesma desde 2004. Com a alteração do valor do SMN que, em 2005, passou a ser de €385,90 (R\$ 1.087,59), foi considerado economicamente carente o estudante cuja capacitação média mensal fosse inferior a €463,08 (R\$ 1.305,11) (1,2 x SMN).

Em 2006/07, o valor da bolsa mensal, já somados os complementos, variou entre €50,20 (R\$ 141,48) e €532,60 (R\$ 1.501,04). O complemento mensal de deslocação em transporte para o estudante não deslocado foi de €96,50 (R\$ 271,96). Para aquele que não ocupava vaga na residência dos SAS, o complemento de alojamento ficou entre €96,50 (R\$ 271,96) e €135,10 (R\$ 380,75) e, para o caso de contar com essa vaga, o valor único de €57,90 (R\$ 163,18) (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2006, p. 3,6).

Do exposto, pode-se concluir que a sociedade portuguesa, nos últimos anos, investiu recursos na ação social escolar no tocante ao ensino superior. As verbas cresceram em ritmos superiores aos das destinadas às instituições. Os complementos da bolsa, já tratados, referem-se ao apoio social indireto: alojamento, transporte, alimentação, cultura, saúde e desporto.

No decorrer desta pesquisa, averiguaram-se detalhes legais e práticos referentes ao apoio social indireto. Foi possível identificar como funcionam as residências e alojamentos dos universitários, o transporte de ida e volta entre local de estudo e local de residência habitual do estudante, o serviço de fornecimento de refeição e a qualidade desta. O serviço de bar e outros apoios indiretos excepcionais, tais como serviços médicos e atividades culturais e desportivas. Entende-se, entretanto, que diante do tema central deste trabalho torna irrelevante discorrer sobre essas minúcias.

### 3.4.3 Bolsas de estudo à educação superior não-pública

Com a Lei n. 37, de 22 de agosto de 2003, foi estabelecida a extensão gradual do sistema de ação social ao ensino superior não público. Para promover e garantir o envolvimento dos estabelecimentos de Ensino Superior Não-Público (ESNP), nesse processo, com vista à criação das suas próprias estruturas de ação social, foi lançado um Projeto-Piloto<sup>39</sup>, com os seguintes objetivos:

[...] promover a intervenção progressiva das instituições de Ensino Superior Particular no processo de atribuição de bolsas de estudo; consciencializar as Instituições de Ensino Superior Não Público de que a Acção Social Escolar tem de integrar o respectivo projeto educativo; equipar as instituições envolvidas com programas informáticos, com formação específica e acompanhamento regular que lhes permitam receber e tratar as candidaturas a bolsas de estudo (mantendo a DGES o controlo sobre a atribuição final, sobre a homogeneidade dos critérios aplicados e sobre o tratamento uniforme das reclamações) (DAAS, 2006, p. 2003).

A atribuição e gestão dos benefícios sociais aos estudantes do ESNP é similar à dos estudantes do ensino superior público. É à DSAS, integrada à DGES, que compete as funções relacionadas com a atribuição e gestão dos benefícios sociais aos estudantes do ESNP. Sua regulamentação, no entanto, dá-se por legislação específica, a saber: Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior Particular e Cooperativo e da Universidade Católica Portuguesa, aprovado pelo Despacho n. 11.640-D, de 24 de novembro de 1997, em que consta o regime de atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior particular e cooperativo, alterado pelos Despachos n. 16.233-A, de 14 de setembro de 1998, 20.767, de 3 de novembro de 1999 e 1.808, de 27 de janeiro de 2004. Tal legislação foi modificada pelo Despacho n. 15.158, de

---

<sup>39</sup> Até o ano de 2006, cerca de 33 instituições de ensino superior não-público participavam deste projeto.

12 de abril de 2004, Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino Superior Particular e Cooperativo e da Universidade Católica Portuguesa.

No período letivo de 1998/99, candidataram-se à bolsa do Fundo de Apoio ao Estudante (FAE), atual FAS, 16.323 estudantes, tendo sido atribuída bolsa a 7.277 estudantes, cerca de 45% dos que se candidataram, os quais receberam uma bolsa média anual de 543.519 escudos (€2.711).

Em face ao disposto no Art. 17º do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior Particular e Cooperativo e da Universidade Católica Portuguesa, Despacho n. 11.640-D, de 24 de novembro de 1997, os bolseiros são ordenados em dois agrupamentos:

O Grupo 1 – [...] aqueles que satisfaçam, cumulativamente, as seguintes condições: a1) ter-lhes sido atribuída Bolsa de Estudo no ano lectivo anterior e dela terem beneficiado até ao fim do mesmo; a2) terem tido aproveitamento escolar no ano lectivo anterior; a3) poderem concluir o curso com um número total de inscrições anuais (contabilizando as já realizadas) não superior ao número de anos da sua duração normal; e o Grupo 2 – [...] os restantes requerentes.

Assim, o Grupo 1 compreende o conjunto de indivíduos que receberam bolsa em anos anteriores; têm prioridade no recebimento de bolsa próximos anos vindouros se cumprirem determinados requisitos.

Para efeito de atribuição de bolsa, é considerado rendimento o Rendimento Bruto do Agregado, que corresponde à soma de rendimentos de trabalho dependente, rendimento de trabalho independente, rendimentos comerciais, industriais e agrícolas, rendimentos prediais, rendimentos de pensões, rendimentos de sociedades, subsídio de desemprego e/ou rendimento mínimo garantido e outros rendimentos. Os valores destes rendimentos, para efeito de concessão de bolsa, obedecem aos critérios definidos nas Regras Técnicas para o Cálculo da Bolsa de Estudo, não correspondendo, contudo, ao Rendimento Bruto declarado para efeitos de imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS).

#### 3.4.4 Regulamento de bolsas de estudo por mérito para a educação superior pública

A Lei n. 113, de 16 de setembro de 1997, em seu Art. 19º, n. 2, regulamentou atribuição de Bolsa de Estudo por mérito a estudantes com aproveitamento escolar excepcional. O Despacho n. 2.331, de 6 de fevereiro de 1998, Regulamento Geral de

Atribuição de Bolsas de Estudo por Mérito a Estudantes do Ensino Superior, alterado pelo Despacho n. 16.472, de 11 de agosto de 2000, entretanto, foi que fixou as condições para a atribuição destas bolsas de estudos. Esse benefício foi concedido no ano letivo de 1997-1998 com o “[...] objetivo de premiar o mérito estimulando o desempenho e o esforço acrescido dos estudantes, o que não deixará de se refletir positivamente na consolidação de um ensino superior de qualidade”.

Desse modo, a Bolsa de Estudo concedida por mérito, constitui um valor monetário fixo, que cobre parcialmente os encargos de frequência a um curso de ensino superior e se destina a estudantes que tenham mostrado um aproveitamento excepcional no curso que frequenta, independentemente dos seus rendimentos financeiros (Art. 3º do Despacho n. 2.331, de 6 de fevereiro de 1998). Sua atribuição é anual e de responsabilização integral do Estado a fundo perdido. O valor de cinco vezes o SMN é pago em prestação única e cada IES pode atribuir, no máximo, uma bolsa para cada 500 alunos (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2006, p. 74-75).

### 3.4.5 Trabalhadores-estudantes

De acordo com o Estatuto do Trabalhador Estudante, Lei n. 116, de 4 de novembro de 1997, considera-se trabalhador-estudante todo trabalhador

[...] por conta de outrem, independentemente do vínculo laboral, ao serviço de uma entidade pública ou privada e que frequente qualquer nível de ensino oficial ou equivalente, incluindo cursos de pós-graduação, realização de mestrados ou doutoramentos, em instituição pública, particular ou cooperativa. (Art. 2º, n. 1 e 2, Lei n. 116).

O Estatuto do Trabalhador Estudante confere a este uma série de dispensas discriminadas em lei na sua maioria referentes à flexibilização de horário de trabalho. A atribuição de regalias e isenções aos trabalhadores-estudantes não é um ato somente das entidades empregadoras, estende-se às instituições de ensino. De acordo com o Art. 8º, n. 1 a 6, da Lei n. 116, de 4 de novembro de 1997, os trabalhadores-estudantes não estão sujeitos a quaisquer normas que os obriguem à frequência de um número mínimo de disciplinas ou cadeiras de determinado curso, em graus de ensino em que isto seja possível.

Na parte seguinte, apresenta mediante análise comparativa, um estudo das semelhanças e diferenças dos programas brasileiro e português de financiamento público estudantil.

## CAPÍTULO 4

### SIMILITUDES E DIFERENÇAS NO FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTUDANTIL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA E PORTUGUESA

#### *Igual-desigual*

*Eu desconfiava:*

*[...]*

*Todas as guerras do mundo são iguais.*

*Todas as fomes são iguais.*

*Todos os amores, iguais iguais iguais.*

*Iguais todos os rompimentos.*

*A morte é igualíssima.*

*Todas as criações da natureza são iguais.*

*Todas as ações, cruéis, piedosas ou indiferentes, são iguais.*

*Contudo, o homem não é igual a nenhum outro homem, bicho ou coisa.*

*Não é igual a nada.*

*Todo ser humano é um estranho ímpar.*

Carlos Drummond de Andrade

Neste capítulo, após ter sido feita uma descrição analítica dos programas de financiamento público estudantil desenvolvidos no Brasil e em Portugal, concomitantemente com o tratamento dos dados recolhidos e sua interpretação, apresenta-se uma justaposição dos dados gerais coletados de maneira a permitir uma visualização e análise comparativa das principais semelhanças e diferenças existentes nos programas de financiamento público estudantil em ambos os países. Discutem-se, ainda, as finalidades e as justificativas dos Estados português e brasileiro para a adoção de programas de bolsas estudantis, destacando-se as articulações entre o público e o privado.

#### **4.1 Programas e mecanismos de financiamento público estudantil: as possibilidades contraditórias da “democratização de acesso” via bolsa estudantil**

A justaposição dos programas de financiamento estudantil luso e brasileiro conduz, conseqüentemente, à comparação propriamente dita e permite detectar as inter-relações entre variáveis particulares presentes no contexto socioeconômico e político, de

modo a favorecer a avaliação dos efeitos e conseqüências das políticas de financiamento público estudantil atualmente existentes no Brasil e em Portugal. Isto é, esta análise comparativa não visa apenas a detectar as divergências políticas, legais e práticas, uma vez que a verificação das similitudes pode ser comprobatória de influências de órgãos supranacionais.

O Quadro 3, a seguir, favorece uma visão dos elementos legais e burocráticos que norteiam o relacionamento Estado/IES. Tal relação evidencia o papel da regulamentação como mecanismo de regulação institucional. Observa-se, conforme Quadro 3, que o fato de o Estado português considerar todas as IES como parte do sistema nacional de ensino dispensa vários procedimentos burocráticos, o que não acontece no Brasil. As bolsas, em Portugal, atendem a estudantes em IES públicas e privadas, já que todos pagam propinas. No Brasil, o financiamento público estudantil, por meio de bolsas, destina-se aos estudantes de IES privadas, que recebem bolsas quando as IES e os cursos são bem avaliados pelo Estado. A adesão é outro fator importante.

**Quadro 3 – Programas de financiamento público estudantil luso e brasileiro**

<b>País</b>	<b>PORTUGAL</b>	<b>BRASIL</b>	
<b>Programa</b>	<b>NACIONAL</b>	<b>FEDERAL</b>	
<b>Modalidade</b>	<b>BOLSA DE ESTUDO BE/PT</b>	<b>FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTUDANTIL FIES/BR</b>	<b>BOLSA ESTUDANTIL ProUni/BR</b>
<b>IES</b>	Públicas Privadas - a partir de 1998, Lei n. 113/1997	Privadas	Privadas com ou sem fins lucrativos e entidades beneficentes de assistência social
<b>Credencia-mento</b>	Nacional: automático	Termo de Adesão Voluntária	Termo de Adesão Voluntária
<b>Concessão</b>	De acordo com o “rendimento do aluno”	Vedada a cursos com avaliação negativa conforme critérios do MEC	Vedada a cursos com avaliação negativa conforme critérios do MEC
<b>Regras básicas para a IES participar do Programa</b>	Não há	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Outorgar Termo de Adesão ao FIES</li> <li>- Instituir CPSA do FIES</li> <li>- Abster-se de suspender a matrícula dos estudantes adimplentes com a parcela não financiada da mensalidade e de cobrar mensalidade com valor integral</li> <li>- Considerar a matrícula e mensalidades cobradas dos estudantes como valores dos encargos educacionais</li> <li>- Informar ao MEC, em cada processo, o valor desejado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituições com fins lucrativos: participação não-obrigatória. Adesão implica uma bolsa integral a cada nove estudantes (1/9) que pagam o curso, podendo ser convertidas em parciais.</li> <li>- Instituições sem fins lucrativos não beneficentes: participação não-obrigatória. Caso de adesão destinará uma bolsa integral a cada nove estudantes que pagam o curso, podendo, ser convertidas em parciais. Podem, ainda, oferecer uma bolsa integral para cada 19 estudantes (1/19) que pagam o curso, de modo que a quantidade de bolsas parciais somadas às integrais represente 10% da receita anual.</li> <li>- Entidades beneficentes de assistência</li> </ul>

		para financiamento de novos estudantes - Encaminhar ao MEC relatório com a listagem de estudantes pelo FIES que concluíram e aqueles com óbice à manutenção do financiamento.	social: participação obrigatória devendo destinar, no mínimo, uma bolsa integral para cada nove estudantes (1/9) pagantes; pode oferecer bolsas parciais no número que desejar e deve aplicar 20% da receita bruta anual, proveniente das mensalidades, em gratuidade.
<b>Benefícios e/ou Isenções</b>	Não há	Risco de crédito Certificados Financeiros do Tesouro Série E – CFT-E Taxa de Administração	- Instituições com fins lucrativos: isenção do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para o Programa de Integridade Social (PIS) e da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). - Instituição sem fins lucrativos não beneficentes: pode optar por se transformar em instituição com fins lucrativos, passando a pagar a cota patronal do INSS de forma gradual até atingir o valor integral. - entidades beneficentes de assistência social: pode conceder bolsas de estudo a funcionários (até 2% da receita).
<b>Prioridade</b>	Nenhuma	Nenhuma	As IES que aderirem têm prioridade na redistribuição do FIES
<b>Desvinculação/ Descredenciamento</b>	Nenhuma	Iniciativa própria ou por iniciativa da SESu	Quando o curso for, por três avaliações consecutivas, considerado insuficiente segundo o Sinaes, por iniciativa do MEC
<b>Fiscalização</b>	Cnases	MEC, CEF	MEC, Ministério da Saúde.

O Quadro 4 permite visualizar de forma compacta as informações relativas à BE/PT, FIES/BR e ProUni/BR quanto às suas fontes de recursos, gestão e operacionalização, valor e período de concessão das bolsas, cursos e instituições por estas beneficiadas.

**Quadro 4 – Mecanismos de financiamento público estudantil luso e brasileiro**

País	PORTUGAL	BRASIL	
Programa	NACIONAL	FEDERAL	
Modalidade	BOLSA DE ESTUDO BE/PT	FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTUDANTIL FIES/BR	BOLSA ESTUDANTIL ProUni/BR
<b>Fontes dos recursos do Programa</b>	Dotações orçamentárias, Orçamento do Estado, consignadas ao MCTES.	- Dotações orçamentárias consignadas ao MEC; - 30% da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela CEF; - 100% dos recursos de premiação não prescritas - encargos e sanções contratualmente cobrados nos	Dotações orçamentárias consignadas ao MEC

		financiamentos concedidos ao amparo da legislação do FIES; - taxa e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento; - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa Crédito Educativo; - rendimentos de aplicações sobre suas disponibilidades; - receitas patrimoniais.	
<b>Ano de início</b>	1941	2º semestre de 1999*	2005
<b>Prazo de existência</b>	Indeterminado	Indeterminado	Indeterminado
<b>Gestão e operacionalização</b>	ASE FAS: criado em 1997 e extinto em 2003, Decreto-lei Lei n. 122/2003 passa a ser DSAS	Federal - MEC e CEF	Federal - MEC
<b>Concessão e valor</b>	Anualmente. a) Fixo até 2002. Valor situava-se entre o valor equivalente ao SMN e 1/20 desse valor conforme Art. 19º, Lei n. 113/1997 b) Após 2002/03 Variável De acordo com o fixado, limite máximo e mínimo, e conforme rendimento do agregado familiar	Anual e/ou semestral. Financiamento: até 70% dos encargos educacionais cobrados do estudante por parte da IES cadastrada até 2004; A partir de 2005 financiamento de 50% dos encargos	Semestral. Bolsa de Estudo: integral e parcial
<b>Prazo de concessão para o estudante</b>	Anual Reavaliação consoante pedido anual	Duração do financiamento será o prazo de duração regular do curso	Duração regular do curso
<b>Cursos</b>	Graduação	Graduação	Graduação e Seqüencial de formação específica
<b>Instituição de Ensino Superior - IES</b>	Pública Privada - a partir de 1998, Lei n. 113/1997	Privada	Privada com ou sem fins lucrativos e entidades beneficentes de assistência social
<b>Número de Vagas</b>	Variável. Não há limitação, pois fundamenta-se no rendimento do agregado familiar	Variável Conforme o Índice de Classificação	Variável Depende da Adesão das IES - 10% de reserva de bolsas pelas instituições com e sem fins lucrativos; - 20% de reserva de bolsas pelas filantrópicas

\* Antes do FIES havia o Creduc, criado em 1975.

Pode-se observar duas situações consideravelmente distintas quanto aos mecanismos de financiamento público estudantil público da educação superior luso e brasileira. Em Portugal, este se materializa por meio de um único mecanismo de

financiamento, que é o Programa Bolsa de Estudo, financiada pelo Estado a fundo perdido. Esse benefício destina-se aos estudantes economicamente carentes, majoritariamente matriculados em IES públicas. Somente a partir de 1997, a atribuição dessas bolsas estendeu-se aos estudantes das IES privadas.

Já, no Brasil, o financiamento público estudantil da educação superior, quer na modalidade de subsidiar bolsas, via ProUni, quer na modalidade de empréstimo, via FIES, é direcionado aos estudantes economicamente carentes matriculados em IES privadas<sup>40</sup>. Uma exigência que o ProUni estabelece é de que o beneficiário tenha realizado o ensino médio em instituições da rede pública ou tenha sido bolsista integral de escolas privadas.

Quanto à organização do sistema de ensino superior, o Brasil registra uma ampla diversificação institucional. Além das universidades e dos centros universitários, a organização e a oferta da educação superior pode ocorrer por meio de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores. A LDB vigente e o Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997, asseguram esta flexibilidade na organização acadêmica, mas definem apenas as duas primeiras, não explicitando a natureza das três últimas. A ausência de definição dos centros universitários, das faculdades integradas e dos institutos superior na LDB foi reparada com o Decreto n. 3.860, de 9 de julho de 2001, nos Art. 11, 12 e 13, respectivamente<sup>41</sup>.

Em Portugal, a Lei da Autonomia das Universidades (LAU), Lei n. 108, de 24 de setembro de 1988, condiciona os modelos de organização das universidades portuguesas. De um lado, está a estrutura federativa das maiores e mais antigas universidades portuguesas, que são organizadas em faculdades ou institutos com elevada autonomia e com quase total responsabilidade pela continuação de atividades de ensino e investigação. Em relação ao grau de centralidade, a LAU refere-se à estrutura de poder das faculdades como unidades orgânicas das universidades, mas não torna obrigatória a existência destas. Do outro lado, encontram-se as mais recentes universidades, criadas em um âmbito mais regional e sem faculdades autônomas. Conforme assinala Lopes (1998, p. 212), a diferenciação e a flexibilidade institucional “[...] é fortemente restringida pelo enquadramento legal existente, que assegura a primazia de princípios de gestão

---

<sup>40</sup> No Brasil, as IES públicas, conforme Constituição Federal de 1988 e LDB, devem ofertar ensino superior gratuito. Há, todavia, registro de cobrança de mensalidades em cursos de graduação, sobretudo em IES municipais e estaduais. Existem fundações municipais que, ante da Constituição Federal de 1988, foram autorizadas a cobrá-las. Estas IES ainda são contabilizadas pelo INEP/MEC como públicas. São “públicas” embora não sejam gratuitas.

<sup>41</sup> No governo Lula da Silva, iniciado em 2003, essa diversificação vem se ampliando com a criação de universidades tecnológicas e institutos federais de educação tecnológica.

democrática, sem fundamentar a sua necessidade nem enquadrar a sua aplicação, e que define estruturas organizacionais uniformes e restritivas para as universidades”.

Quanto ao processo burocrático de participação de IES em mecanismos de financiamento em Portugal, constatou-se que esta adesão ocorre automaticamente, uma vez que as IES já integram o sistema nacional de ensino superior.

No Brasil, as IES estabelecem um acordo com o MEC, mediante assinatura de um Termo de Adesão. O descredenciamento da IES aos programas de financiamento pode ocorrer por iniciativa própria ou por ato do MEC.

No caso do ProUni, o nível de burocratização existente no Brasil amplia-se e diversifica-se perante a diferenciação das IES. Seja ela instituição com ou sem fins lucrativos, há regras específicas, quando da adesão ao programa no que se refere à troca de bolsas por isenção fiscal.

Quanto à fonte de financiamento, as IES portuguesas são beneficiadas pela diversificação de fontes de recursos para a sua manutenção e pelo subsídio da bolsa conferida aos estudantes. As IES têm autonomia de estabelecer o número de estudantes que serão beneficiados pela bolsa, tendo como critério o rendimento escolar. Nenhum estudante, contudo, é excluído do subsistema de ensino superior português por incapacidade financeira pessoal ou do agregado familiar, pois o Estado não restringe a quantidade de bolsas universitárias a ser concedida.

Quanto aos recursos financeiros nos países em estudo, os programas de financiamento público estudantil em foco são fomentados financeiramente por dotações orçamentárias do Orçamento do Estado, a fundo perdido. O FIES, além dessas dotações, conta ainda com outros recursos financeiros, como o do concurso de premiação da Loteria Federal.

No Brasil, as IES privadas recebem outros benefícios públicos diretos via estudantes beneficiados pela bolsa que, diferentemente de Portugal, é disputada pelos estudantes bolsistas, pois o Estado limita o número de vagas para os estudantes economicamente carentes economicamente, quer para o ProUni quer para o FIES. Neste, o número de vagas varia, conforme o Índice de Classificação, como descrito no Capítulo 2. No ProUni, por exemplo, o número de vagas ofertadas semestralmente é determinado pelo Estado, atentando-se para o número de IES com e sem fins lucrativos, que, em troca da isenção fiscal, devem oferecer 10% das vagas e as IES filantrópicas 20%. Os programas de financiamento público estudantil brasileiro propiciam às IES que aderem a eles outras vantagens, tais como isenções fiscais e/ou subvenções.

No Brasil, a renúncia fiscal apresenta-se como um relevante mecanismo de financiamento da política pública, pois favorece, indiretamente, o financiamento de IES privadas. A renúncia fiscal com a isenção de tributos em troca das bolsas, somada nos três anos de existência do ProUni, foi superior a R\$ 347,4 milhões (BRASIL, RECEITA FEDERAL, 2007), em face do total 349.585 bolsas ofertadas durante os três anos. Carvalho (2006, p. 989) afirma que, “[...] de acordo com levantamento divulgado pela Receita Federal, em 2005 a renúncia fiscal foi bem menor (R\$ 105 milhões) que a Projeção da União (R\$ 197 milhões). Nesse ano, foram ofertadas 112 mil bolsas, que representam um custo anual por estudante de R\$ 937,50”.

Com efeito, o ProUni apresenta-se como um mecanismo indireto de renúncia fiscal às IES privadas. De acordo com Carvalho (2006, p. 980), a concessão de bolsas “[...] em troca de renúncia fiscal surge acompanhada da retórica de justiça social e de inclusão das camadas menos favorecidas, cujo indicador é o baixo contingente de alunos de 18 a 24 anos que freqüenta o ensino superior”. Já em Portugal, as Universidades também usufruem de vantagens fiscais, pois estão isentas de impostos.

Quanto ao controle operacional, no Brasil, a gerência e a operacionalização dos programas de financiamento público estudantil são centralizados. O FIES, responsabilidade do MEC, tem como agente gestor a Caixa Econômica Federal e o ProUni está exclusivamente sob a responsabilidade do MEC. Em Portugal, há uma descentralização. O MCTES atribui a gestão e operacionalização do Programa Bolsa de Estudo à Direcção Geral do Ensino Superior, que converge para o Serviço de Acção Social.

Quanto à cobrança de taxas em IES públicas, em Portugal, a cobrança de propinas (anualidade) já é uma realidade nos cursos de graduação. No Brasil, a proposta de cobrança de mensalidades tem aparecido em discursos acadêmicos e de governos de posição ideológica mais à direita, embora ainda prevaleça a gratuidade da educação superior em IES públicas. O prevailecimento da não cobrança de mensalidades e taxas em IES públicas é assegurada pela Constituição Federal de 1988 (Art. 206, IV), em que se encontra prevista a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

Quanto à duração temporal, em Portugal há registros antigos de financiamento público estudantil, mesmo que revestido de forma de premiação, mediante Bolsa de Estudo e/ou isenção, conferidas a estudantes economicamente carentes, com aproveitamento escolar excepcional. É, porém, a partir da década de 1940, que políticas de

financiamento público estudantil na educação superior fazem-se presentes de modo mais sistemático.

No Brasil, assim como em Portugal, registram-se mecanismos informais de financiamento público estudantil datados de décadas anteriores a 1970, porém, foi a partir de 1970 que políticas de financiamento público estudantil na educação superior fizeram-se formalmente presente, com a criação do Creduc. Este foi o único programa de financiamento público estudantil conferido a casos de IES privada durante muito tempo. Em 1999, este programa foi substituído pelo FIES. Até 2004, a política de financiamento público estudantil ocorreu pela via do empréstimo. A partir de 2005, com a criação do ProUni, o governo brasileiro implementa um programa de financiamento público estudantil a fundo perdido, tendo por base isenções fiscais de IES privadas com ou sem fins lucrativos.

Portugal e Brasil são nações inseridas no contexto mundial e participam de numerosos órgãos supranacionais. Um deles, o Banco Mundial, apresentou em 1991, no relatório *Higher Education Reform in Brazil*, sugestões que foram posteriormente reforçadas, em 1995, pelo documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Destacava-se a orientação de maior desenvolvimento das IES privadas. Em Portugal, as sugestões do Banco Mundial foram apresentadas em 1989 e concentravam-se no financiamento das IES: maior autonomia financeira, manutenção e/ou aumento do valor das propinas, diminuição do valor do apoio indireto, ações que deveria permitir um aumento de oferta de bolsas de estudo. Em 1998, a Bolsa de Estudo se estendeu ao estudante de IES não-pública.

Quanto à regulação, tanto em Portugal como no Brasil é expressiva a quantidade de marcos legais sob os quais se encontram revestidos os programas de financiamento público estudantil da educação superior. No teor dessa legislação, há determinações que visam a um ajustamento contínuo com ênfase na adequação dos programas às realidades socioeconômicas. Alterações e correções, mediante Leis, Decretos, Portarias e Despachos são comuns e ocorrem em espaços de tempo relativamente curto, como se vê no Quadro 5.

Quanto à regulação no financiamento público estudantil, a centralização, descentralização e burocratização encontram-se presentes em diferentes níveis nas IES portuguesas e brasileiras. A burocratização exige certo tipo de standardização nos processos de trabalho que, então, passam a ser centralizados. Deste modo, tais processos exigem a coordenação dos processos informais de ajustamento mútuo. Esta coordenação,

por sua vez, deve ser descentralizada, ou submeter-se a uma supervisão direta, caso seja centralizada.

**Quadro 5 – Legislação referente ao financiamento público estudantil luso e brasileiro**

<b>País</b>	<b>PORTUGAL</b>	<b>BRASIL</b>	
<b>Programa</b>	<b>NACIONAL</b>	<b>FEDERAL</b>	
<b>Modalidade</b>	<b>BOLSA DE ESTUDO BE/PT</b>	<b>FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTUDANTIL FIES/BR</b>	<b>BOLSA ESTUDANTIL ProUni/BR</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei n. 20, de 14 de agosto de 1992</li> <li>- Lei n. 113, de 16 de setembro de 1997</li> <li>- Despacho n. 1.808 (2ª série), de 27 de janeiro de 2004</li> <li>- Despacho n. 16.233-A (2ª série), de 14 de setembro de 1998</li> <li>- Despacho n. 10.324-D, de 31 de outubro de 1997</li> <li>- Despacho n. 13.766-A, de 7 de agosto de 1998</li> <li>- Despacho n. 20.767, de 12 de outubro de 1999</li> <li>- Despacho n. 20.768, de 12 de outubro de 1999</li> <li>- Despacho n. 7.424, de 15 de março de 2002</li> <li>- Despacho n. 24.386, de 3 de dezembro de 2003</li> <li>- Lei n. 37, de 22 de agosto de 2003</li> <li>- Despacho n. 15.156, de 28 de julho de 2004</li> <li>- Despacho n. 15.157, de 28 de julho de 2004</li> <li>- Despacho n. 15.158, de 28 de julho de 2004</li> <li>- Regras técnicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mediada Provisória n. 1.827/99</li> <li>- Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001</li> <li>- Portaria n. 92/2001</li> <li>- Portaria n. 1.725, de 3 de agosto de 2001</li> <li>- Portaria n. 2.184, de 22 de julho de 2004</li> <li>- Portaria n. 2.319/04</li> <li>- Portaria n. 2.729 de 8 de agosto de 2005</li> <li>- Portaria n. 3.220, de 21 de setembro de 2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mediada Provisória n. 213/04</li> <li>- Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005.</li> <li>- Lei n. 11.180, de 23 de setembro de 2005.</li> <li>- Portaria n. 3.121, de 9 de setembro de 2005.</li> <li>- Portaria n. 569, de 23 de fevereiro de 2006.</li> <li>- Portaria n. 1.900, de 5 de dezembro de 2006.</li> <li>- Portaria n. 4, de 18 de maio de 2006.</li> <li>- Portaria n. 1.556, de 8 de setembro de 2006.</li> <li>- Portaria n. 1.982, de 18 de dezembro de 2006.</li> </ul>

O Quadro 6, a seguir, evidencia uma confluência de informações relacionadas ao estudante bolsista ou bolsista: o beneficiário. Apresenta-se nesse, de forma compactada, as exigências legais, econômicas e sociais para que um estudante se torne beneficiário.

**Quadro 6 – Beneficiários do financiamento público estudantil: Portugal e Brasil**

País	PORTUGAL	BRASIL	
Programa	NACIONAL	FEDERAL	
Modalidade	BOLSA DE ESTUDO BE/PT	FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTUDANTIL FIES/BR	BOLSA ESTUDANTIL ProUni/BR
<b>Beneficiário</b>	Estudantes economicamente carentes regularmente matriculados em curso superior nas universidades públicas. A partir de 1998, Lei n. 113/1997, a estudantes matriculados em IES privadas * Bolsa Estudo por Mérito – estudantes com aproveitamento acadêmico excepcional.	Estudantes economicamente carentes, regularmente matriculados em curso superior não gratuito oferecidos pelas IES que firmaram o Termo de Adesão ao FIES	Estudantes que fizeram o ensino médio na rede pública ou bolsista integral de escolas particulares; Portadores de necessidades especiais; Professores da rede pública.
<b>Sistema de Cotas “ação afirmativa”</b>	Não adota o sistema de política de cotas	Sistema adotado a partir do ano 2000: 20% das vagas destinadas aos autodeclarados da raça/cor negra	Há cotas para afrodescendentes e indígenas em percentual mínimo de autodeclarados no último Censo do IBGE de cada Estado.
<b>Condições ao Beneficiário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser português ou cidadão de um país comunitário, cidadão estrangeiro ao abrigo de um acordo de cooperação que preveja a aplicação de benefícios, refugiado político ou apátrida;</li> <li>• Estar inscrito e matriculado em cursos e estabelecimentos de ensino reconhecidos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;</li> <li>• Ter obtido aproveitamento escolar no último ano letivo frequentado em conformidade com o definido por cada estabelecimento de ensino;</li> <li>• Não possuir Licenciatura ou curso equivalente (esta legislação será brevemente adaptada ao processo de Bolonha);</li> <li>• Ser economicamente carenciado;</li> <li>• Ou ser portador de deficiência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Renda Bruta Total Mensal Familiar seja superior a 100% do valor da mensalidade</li> <li>b) Candidato apresente avaliação positiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ter realizado o ENEM, 2006 e obter a nota mínima de 45.</li> <li>b) Satisfazer uma das condições abaixo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- ter cursado o ensino médio completo em escola pública, ou</li> <li>- ter cursado o ensino médio completo em escola privada com bolsa integral, ou</li> <li>- ser portador de deficiência</li> </ul> </li> <li>c) Renda familiar <i>per capita</i>: <ul style="list-style-type: none"> <li>- bolsa integral: até um salário mínimo e meio;</li> <li>- meia bolsa: até três salários mínimos</li> </ul> </li> <li>d) Professor não precisa comprovar renda. Tem que ser da rede pública, educação básica, e somente para cursos de licenciatura e pedagogia.</li> </ul>
<b>Inscrição</b>	Meios eletrônicos Dois momentos no ano.	Somente por meio eletrônico: Internet, desde 2000. Sites do MEC e da CEF	Somente por meio eletrônico: Internet, Site do MEC Semestral

		Semestral e/ou anual	
<b>Seleção</b>	- Agregado familiar: fórmula Considera-se economicamente carenciado o estudante cuja capitação mensal média do agregado familiar seja inferior ao salário mínimo nacional (SMN) x 1,2 em vigor no início de cada ano letivo (para 2006/07, sendo o valor do SMN de €385,90, R\$ 1.087,59, corresponderá a €463,08, R\$ 1.305,11). Capitação mensal (C) = RA – deduções = y (y-abatimentos) / 12 meses / n. de elementos agregado familiar = C RA: rendimento anual de todos os elementos do agregado familiar	a) Pré-classificação: IC b) Entrevista com a Comissão Permanente de Seleção e Acompanhamento do FIES	a) Pré-seleção: ENEM; b) Seleção final: com base na lista feita pelo MEC a partir do ENEM, a IES seleciona o candidato.
<b>Manutenção da bolsa</b>	- Atualização cadastral - Reavaliação	Aproveitamento, no mínimo, em 75% das disciplinas em que se matriculou.	Aproveitamento, no mínimo, em 75% das disciplinas em que se matriculou.
<b>Reembolso</b>	Não há	Ocorre em duas etapas: - durante o curso - após conclusão	Não há
<b>Prioridades</b>	a) Pode mudar de curso; b) Pode mudar de IES;	a) Pode mudar de curso; b) Pode mudar de IES; c) Pode suspender, temporariamente, o financiamento.	Poderá utilizar o FIES para financiar 25% da bolsa parcial
<b>Matrícula</b>	Propina: não há distinção de matrícula e mensalidade.	Incluída	Programa não cobre o gasto
<b>Apoios indiretos</b>	- Acesso à alimentação - Acesso ao alojamento - Acesso a serviços de saúde e desportivas - Apoio a atividades culturais e desportivas - Acesso a outros apoios educativos - Apoios especiais a estudantes deficientes.	Não há	Bolsa Permanência - Valor de R\$ 300,00 mensais - Março/2006 - Exclusivamente aos estudantes de cursos cuja carga horária média seja superior a seis horas diárias de aula (“integrals”)

Quanto aos critérios de seleção, a Bolsa de Estudo portuguesa pauta-se pela situação econômica do estudante como principal critério seletivo, uma vez que não há limitações no número de vagas para bolseiros. A concessão de bolsas está fundamentada e se justifica no rendimento do agregado familiar do estudante, dado submetido a análise pra concessão.

Tanto no Brasil como em Portugal, o processo de candidatura, seleção, aprovação e recebimento do benefício é um caminho repleto de exigências. Em Portugal,

para que o estudante beneficiário da bolsa possa renovar sua candidatura à bolsa, normalmente realizada anualmente, há a atualização cadastral e a reavaliação dos dados do rendimento do agregado familiar. Para a atribuição da bolsa, soma-se à questão econômica, o aproveitamento escolar do estudante. É necessário que tenha obtido aproveitamento escolar mínimo no último ano letivo. No Brasil, além de a questão econômica ser um critério de seleção, é acrescida a exigência, no caso do ProUni, de o estudante ter aproveitamento mínimo no ENEM (mérito educativo). O critério de renovação da bolsa ou do financiamento é o aproveitamento mínimo do estudante, que compreende a aprovação em 75% das disciplinas em que se matriculou. As dificuldades, por vezes, levam os estudantes à desistência de pleitear bolsa.

O processo seletivo dos estudantes pode ser eficiente do ponto de vista da IES, mas suas implicações no terreno da equidade podem ser potencialmente negativas. De acordo com Planas e Garcia (1984, p. 17) a intervenção do Estado para evitar estas iniquidades dá-se de dois modos: veda a seleção em instituições públicas e regulamenta os critérios de seleção das escolas privadas.

Em Portugal, um aspecto que se destaca é que as IES públicas não são necessariamente mais equitativas que as IES privadas. Se as anuidades, propinas, não constituem para as IES do setor público o principal filtro de acesso, estas adotam outros instrumentos de seleção, como, por exemplo, a média obtida pelo estudante nos exames nacionais.

Afonso (2002, p. 90) ressalta que

[...] A avaliação dos alunos pode também ser uma forma de introduzir alguns factores de mercado no sistema educativo quando os resultados de testes (por exemplo, os testes de âmbito nacional) são utilizados como meios de alocação diferencial de recursos às escolas e como forma de responsabilização dos professores. [...] um sistema de incentivos dessa natureza originará alguns efeitos perversos, de entre os quais se pode salientar a probabilidade do aumento da selectividade nas admissões e matrículas dos estudantes e a exclusão dos alunos que não dão garantias de contribuir para alcançar os melhores resultados [...].

De acordo com a Lei n. 113/1997, Art. 3º, “Princípio da justiça, entendido no sentido de que ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida quer dos benefícios de ordem social quer dos benefícios de ordem individual a auferir futuramente [...]”, é cobrado do estudante português, para frequentar a educação superior, uma propina anual independentemente do nível socioeconômico do estudante e do estabelecimento ou curso frequentado. Em contrapartida, para contribuir com a criação de igualdade de oportunidades de acesso e de frequência da educação superior, o Estado disponibiliza um

apoio social aos estudantes economicamente carentes economicamente, seja por meio de concessão de bolsas dependentes do rendimento familiar ou de empréstimos (CABRITO, 2002, p. 84). A Bolsa de Estudo em Portugal compreende um apoio direto ao estudante. Por outro lado, o aluno conta com o auxílio do Estado, que ainda o subsidia indiretamente mediante vários apoios, tais como: acesso à alimentação; acesso ao alojamento; acesso a serviços de saúde; apoio a atividades culturais e desportivas; acesso a outros apoios educativos; apoios especiais a estudantes deficientes.

Planas e Garcia (1984, p. 58) ressaltam que o gasto de manutenção dos estudantes durante o período de graduação é um componente fundamental que pode representar a superação da barreira de acesso à educação superior para os incapazes de fazê-lo sozinhos. Segundo Planas e Garcia (Idem), a política de igualdade de oportunidades deveria suprimir a dissuasão econômica para o acesso à educação superior, embora seja difícil estabelecer qual deveria ser a política de ajuda que permita equiparar os diferentes níveis de renda. Do mesmo modo, como valorar e qual deveria ser a contribuição do Estado para condições iguais a alunos de níveis de renda diversos?

Além dos apoios já mencionados, há em Portugal políticas de ajuda especiais aos estudantes da educação superior, como, por exemplo, a Bolsa de Estudo no ensino superior público por mérito àquele que tenha aproveitamento escolar excepcional. Nesse caso, encontra-se a tradição liberal ancorada na idéia de igualdade de oportunidade e sua respectiva concepção de mérito. Segundo Dupas (2003, p. 45-46) “[...] a *performance* define o lugar social de cada um. [...]. O desempenho individual passa a ser o supremo critério de sucesso, num contexto em que a sociedade oferece aos cidadãos cada vez menos oportunidade”.

Moehlecke (2004, p. 763) salienta que o ideal meritocrático encontra restrição “[...] no âmbito dos usos e fins que a sociedade atribui às diferenças, inatas ou sociais”. Há uma tendência de associar o mérito individual à competitividade, o que pode acentuar ainda mais as desigualdades. De acordo com Moehlecke (Idem, p. 774), é necessário que o mérito seja redefinido, passando a

[...] significar, então, a capacidade que os estudantes têm de, em condições adversas, superarem as dificuldades encontradas por meio do esforço realizado, mesmo que os resultados ainda não sejam os mesmos que os daqueles estudantes que se encontravam em situações bem mais favoráveis. O mérito concebido com medida justa do empenho de cada um.

Distintamente de Portugal, no Brasil, somente a partir de 2006, passou a existir uma política de apoio estudantil mais efetiva<sup>42</sup>, com a implantação da Bolsa Permanência para os estudantes beneficiários do ProUni cujos cursos tenham carga horária superior a seis horas diárias, considerados cursos integrais. Estudantes desses cursos raramente têm condições de se encaixar no mercado de trabalho. O valor da Bolsa Permanência é de R\$ 300,00, valor inferior ao SMN brasileiro da época, para as despesas de transporte, alimentação e material didático. Carvalho (2006, p. 994) considera a “[...] iniciativa é importante, mas por seu grau de abrangência, uma vez que pretendia atingir 4.500 alunos, cerca de 2% do total de 203.516 bolsistas, nos anos de 2005 e 2006”.

O estudante universitário português, que, ao se inserir no mercado de trabalho, usufrui de isenções e regalias devidamente determinadas em lei pelo Estatuto do Trabalhador-Estudante, já o estudante brasileiro somente conta com bolsas de estudo e de permanência.

No Brasil, conforme já mencionado, o ProUni, no caso da meia bolsa, o estudante beneficiário arca com o pagamento parcial dos custos do ensino. Assim, o bolsista assume a quase totalidade das despesas de sobrevivência durante o tempo de estudos e uma substituição da bolsa pelo empréstimo. Desse modo, sem outro apoio do Estado, o beneficiário de meia bolsa do ProUni é exortado a solicitar um empréstimo, no valor de 25% da bolsa, via FIES, para que, em tese, cubra o valor da bolsa e satisfaça as exigências de sua manutenção na educação superior. Esse empréstimo tem juros e deve ser pago após a conclusão do curso. Cabrito (2002, p. 77) salienta que “[...] os indivíduos mais carenciados de apoio financeiro são os indivíduos mais pobres, os quais constituem o grupo de estudantes que, à partida, mais receiam endividar-se”. Para o autor (2002, p. 79)

No que respeita à promoção da equidade, no sentido de garantir que o ensino superior seja frequentado e terminado por jovens oriundos de todos os estratos sociais e económicos, numa proporção semelhante à que caracteriza a população em geral, este esquema revelar-se-á ineficaz. Tal situação resulta do facto de não atrair todos os jovens, em especial os que são mais adversos ao risco, os quais pertencem, em geral, aos estratos menos favorecidos da sociedade.

No Brasil, outra estratégia específica de financiamento público estudantil ocorre no campo das políticas de inclusão social. Como política de ação afirmativa, o FIES foi alterado no ano de 2000 mediante a implantação de um sistema de cotas. O programa passou a ter 20% do total de vagas destinados aos autodeclarados da raça negra. No mesmo sentido, o ProUni

---

<sup>42</sup> Nas IFES registram-se, anteriormente, programas de apoio estudantil, destacando-se aqueles ligados à alimentação e moradia.

[...] estabelece, obrigatoriamente, que parte das bolsas deverá ser direcionada a ações afirmativas aos portadores de deficiência e aos negros e indígenas. A formação de professores de ensino básico da rede pública também consta como prioridade. A intenção é a melhoria na qualificação do magistério, com possíveis impactos positivos na qualidade da aprendizagem dos alunos da educação básica (CARVALHO, 2006, p. 985).

O número de vagas do ProUni destinadas a etnias específicas é estabelecido de conformidade com a composição étnica da população da unidade federada onde se localiza a IES, tomando por base o percentual mínimo do último Censo do IBGE. Caso haja sobras de vagas, estas são revertidas em favor de estudantes oriundos de escolas públicas. Com o mesmo propósito, o governo brasileiro realizou modificações no FIES, de modo que, atualmente este programa passe a ter reserva de vagas para negros e outras minorias.

No tocante à reserva de vagas para negros, dois projetos de lei tramitam no Congresso Nacional: Projeto de Lei n. 73/1999 e Projeto de Lei n. 3.198/2000. Ambos estabelecem cotas para negros em todas as universidades federais. Embora na Constituição Federal o racismo seja considerado crime inafiançável e essa Carta trate os cidadãos como iguais, os Projetos de cota propõem uma “discriminação positiva” se fundamentam no fato de que existem desigualdades sociais e raciais históricas que justificam tal ação<sup>43</sup>.

Segundo Corbucci (2004, p. 695), adotando-se o critério étnico para reserva de vagas nas IFES, a reserva de vagas nas IFES,

[...] ao deixar de considerar a renda familiar, corre-se o risco de favorecer estudantes, brancos e não-brancos, com perfil socioeconômico semelhante ao da parcela daqueles oriundos das escolas privadas. Se isso se confirma, compromete-se o objetivo de democratizar o acesso a estudantes social e economicamente desfavorecidos.

Em relação à reserva de cotas para a educação superior como política de resolver o problema do reduzido e elitizado acesso à educação superior no Brasil, Pinto (2004, p. 753) defende que

[...] os processos seletivos para esse nível de ensino têm funcionado como um filtro étnico (que barra os afrodescendentes e indígenas) e socioeconômico (que barra os pobres), e que, portanto, não estão ingressando nas universidades os “mais capazes”, como define a Constituição, mas os mais bem treinados. A introdução de quotas, em especial se adotada nos cursos mais concorridos, trará um novo perfil de aluno que, se é carente em uma série de conteúdos cobrados no vestibular (e que geralmente são desconsiderados posteriormente nos cursos de graduação), é rico em outros, decorrentes de um maior conhecimento do país real, aquele onde vive a maioria da população, o que trará um ganho de

<sup>43</sup> A Assembléia dos Deputados do Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei n. 3.708, em 9 de novembro de 2001, que institui cota de até quarenta por cento para as populações negra e parda para o acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense. Depois disso, várias universidades introduziram diversos mecanismos em seus processos seletivos, vestibulares, de reserva de vaga para estudantes negros.

qualidade às instituições de educação superior, sem falar daqueles advindos de uma composição social mais diversificada.

Para Maggie (2006) a análise da questão das cotas vinculada à questão do racismo pode indicar que este sistema reforça legalmente a existência de grupos sociais diferentes. Tal política pode ampliar ainda mais o processo de segregação, aumentando as barreiras que separam os cidadãos em duas “raças”. A autora (2006, p. 748) questiona:

[...] Se nossos jovens hoje não se vêem divididos em grupos e se pensam como indivíduos, em várias esferas da vida social, será justo instituir, de cima para baixo, uma política ou uma ‘engenharia social’ que os dividirá legalmente, em duas metades, uma branca e outra negra, obrigando-os, logicamente, a se pensarem pertencentes a dois grupos raciais ou ‘étnicos’ distintos?

Analisando-se a questão das cotas, tendo como critério a sua justeza, Laplane (2006, p. 693) sublinha que,

[...] ao formular o princípio da desigualdade dos indivíduos, as sociedades modernas *individualizam a desigualdade*: se o jogo é aberto e todo mundo pode competir e ser classificado por mérito, o fracasso é imputável ao próprio indivíduo. Por isso, as desigualdades são vividas não apenas como injustiças, senão, mais dolorosamente, como situações traumatizantes que questionam a própria pessoa.

Considerando possíveis conseqüências do sistema de cotas sobre a qualidade e a eficiência do ensino superior, Cunha (2004, p. 812), argumenta:

Como defender a qualidade do ensino superior, especialmente o do setor público, se o fato de se ter baixo desempenho passa a ser vantagem no ingresso? Seja de oriundos de escolas públicas, de negros, de indígenas, de mestiços de vários matizes, de deficientes físicos e/ou de outras características que os populistas não deixarão de identificar entre os demandantes de ensino superior, o ingresso numa faculdade não poderá depender do desempenho intelectual, a menos que se queira ensinar que *os jovens com aquelas características só valem, academicamente, pelo seu desvalor preconceituado, inclusive por eles próprios*.

Diante dessas diferentes compreensões acerca do sistema de cotas étnicas, o que não se pode negar é que, tanto no Brasil como em Portugal, o financiamento público estudantil na educação superior encontra-se relacionado com os princípios da equidade ou inclusão social, já que faz

[...] hacen referencia a la distribución de la enseñanza superior em función del grupo socioeconómico. Conseguir que los estudiantes de entornos desfavorecidos disfruten de un mejor acceso dependerá de la organización de la enseñanza superior y del sistema académico. Así, la entidade incluye analizar como deberían dividirse los recursos entre la enseñanza superior y las políticas públicas destinados a fomentar el acceso centradas em los niveles preuniversitarios<sup>44</sup> (BARR, 1996, p. 243-244).

<sup>44</sup> [...] referência à distribuição do ensino superior em função do grupo socioeconômico. Conseguir que os estudantes desfavorecidos desfrutem de um melhor acesso dependerá da organização do ensino superior e do sistema acadêmico. À entidade inclui analisar como deveria dividir os recursos entre as instituições de ensino superior bem como analisar as políticas públicas destinadas a aumentar o acesso a esse. (BARR, 1996, p. 243-244). (Tradução da pesquisadora).

Os documentos legais portugueses e brasileiros que foram analisados e se referem, direta ou indiretamente, ao princípio de equidade de acesso à educação superior, assentam-se, todavia, em grande parte, na filosofia da meritocracia, nos princípios de excelência acadêmica, escolha e competição. Em ambos os casos, essa filosofia parece associar-se a certo ideal de democratização do acesso e até de inclusão social, sobretudo de segmentos menos favorecidos da sociedade. Eis algo essencial que aproxima os dois modelos de financiamento público estudantil.

#### **4.2 O Estado e os objetivos do financiamento público estudantil: articulações e imbricações entre o público e o privado**

Outra questão que merece ser tratada neste estudo é a participação do Estado no financiamento público estudantil e os possíveis retornos oriundos de uma democratização do acesso ao ensino superior. Para Bloom e Sevilla (2003, p. 1-2), a sociedade obtém lucros da educação superior de um indivíduo, quando os benefícios sociais totais deste são maiores que os custos totais da produção educativa. O ganho da sociedade é medido pelo benefício social. Os custos sociais incluem tudo o que é utilizado para produzir a educação, como, por exemplo, mensalidade, material didático, custo de alimentação, alojamento e, também, a renda não obtida pelo fato do estudante se dedicar ao estudo ao invés de integrar-se à força de trabalho.

Há dois tipos de benefícios sociais: o benefício social privado, como o maior *status* social e maior renda, e os benefícios sociais públicos, tais como: capacidade ampliada para produzir e utilizar tecnologia gerando maior desenvolvimento socioeconômico; número maior de pessoas capazes de exigirem direitos e de cumprirem deveres atuando de maneira mais democrática, massa política crítica; formação de líderes, quer políticos, econômicos, sociais; aumento do número de indivíduos com maior compreensão da ciência e dos métodos modernos e, ainda, maior contingente dos que têm maior nível de consciência (BLOOM; SEVILLA, 2003, p. 1).

Embora seja difícil quantificar os custos e os benefícios sociais, é razoável assumir que os benefícios são freqüentemente maiores que os custos e, portanto, que há retorno social no investimento da educação superior.

Psacharopoulos (1996, p. 172-177), ao defender a utilização de análises de taxa de rendimento inspiradas na teoria do capital humano, chega às seguintes conclusões gerais: o rendimento da educação seria maior para os indivíduos do que para a coletividade (o que é previsível já que o Estado assume uma grande parcela dos gastos de educação); o rendimento da educação seria, em média, mais elevado nos países menos avançados do que nos países industrializados; o rendimento da educação ultrapassa, de maneira geral, a taxa de 10%, índice a partir do qual o investimento em capital são considerados rentáveis.

Conforme sublinha Barr (1996, p. 245), no benefício externo ou social, o mais difícil é medir a capacidade do indivíduo “A” em aumentar a produtividade de outro. É mais difícil, porque omite os rendimentos monetários. Já no benefício interno ou privado, omite-se os rendimentos não-monetários, como a satisfação pessoal.

Exames das propostas de financiamento da educação superior evidenciam que elas contemplam, sobretudo, um dos papéis que cabem ao Estado<sup>45</sup>. Vale dizer, as políticas educacionais públicas utilizam o financiamento como um dos elementos de intervenção estatal. O financiamento compreende, pois, a canalização de recursos destinados a oferta de serviços educacionais.

Sob essa ótica, tanto em Portugal como no Brasil, o Estado representa a principal fonte de financiamento da educação superior pública, e determina por meio de uma metodologia específica o montante de recurso a ser fornecido à universidade. Como escreve Conceição *et al.*, (1998, p. 84-85), em Portugal “[...] o Estado assegura o funcionamento das universidades dotando-as de uma considerável proporção do seu financiamento total através da entidade governamental responsável pela tutela das universidades”.

A análise do gasto público em educação superior constitui-se, contudo, um campo problemático, pois é permeado por todo um conjunto de interesses, muitas vezes contrapostos. As oposições de interesses assim se concentram-se: de um lado, a universidade de elite tradicionalmente concebida e, de outro, a universidade de massas, aberta à população, perspectiva fundamentada no princípio de igualdade de oportunidades de acesso a cultura para todos os setores da população (PLANAS; GARCIA, 1984, p. 21).

No tocante à arrecadação, Brasil e Portugal apresentam quase a mesma carga tributária, variável entre 33,8% e 34,3% em relação ao PIB nos dois últimos anos<sup>46</sup>. Em

---

<sup>45</sup> No Brasil, observa-se movimentação das IES privadas no sentido da criação de fundos próprios para empréstimos aos estudantes que têm dificuldades para pagar mensalidades.

<sup>46</sup> Observe-se que um dos mecanismos mais eficazes para mensurar o gasto público em um determinado setor é relacioná-lo ao PIB do país em questão.

2004 o Brasil gastou 0,8% do PIB em educação superior, com um gasto público por aluno/ano em média de R\$ 10.193,00. Conforme dados expostos no Capítulo 3, do total das despesas da União para com a educação no ensino superior, em 2004, foram gastos mais de sete bilhões o que corresponde a cerca de 49% do total destinado à educação, somando mais de 14 bilhões. Esse gasto atingiu, em 2006, mais de nove bilhões, cerca de 53% do total destinado à educação, que foi mais de dezessete bilhões. (BRASIL, MF, COFIN, 2007b).

Em 2001, as despesas em educação superior em relação ao PIB no Estado português foram de 1,13%. Do total das despesas com ensino superior, 11,9%, foram destinados aos serviços de ação social escolar, e, em média, 58% foram despesas com bolsas e 42%, com apoio indireto no ensino público. No ensino privado, 93% foram destinados às bolsas e 7% a apoio indiretos, pois os alunos dessas instituições usufruem de iguais condições dos apoios indiretos ofertados pelas IES públicas (PORTUGAL, MCTES, DSAS, 2004a). O gasto público com bolsas, em 2002, atingiu o valor de 214,659 milhões de reais, sendo 147,280 milhões com bolsas em IES universitárias e 67,379 milhões com bolsas em IES politécnicas (PORTUGAL, MCTES, FAS, 2004).

Gerir conflitos, atenuar a crise do desemprego e minimizar as misérias sociais tem provocado a necessidade de constituir fundos públicos e políticas sociais implementadas pelo Estado de maneira tal que os resultados sociais não deixassem de beneficiar o capital, via publicização. Assim, pode-se afirmar que o Estado vem possibilitando um redimensionamento entre o “primado público” e o “primado privado”.

À crise do capitalismo registrada na década de 1970 e, particularmente, à crise do padrão de financiamento público do Estado-Providência, *Welfare State*, somou-se a instabilidade da economia internacional diante do movimento de internacionalização da economia, promovida pelos países mais avançados. O Estado-Providência apresentou sinais de crise à medida que não mais conseguia atender, com êxito, as demandas sociais, que passaram a ser mais exigentes e a exercer pressão, em virtude da reestruturação produtiva pautada em um modo de acumulação flexível do capital e na implementação de políticas de cunho neoliberal.

Ao Estado-Providência, em seu momento de crise, observa Afonso (2002, p. 115), restava diminuir alguns ou manter outros direitos dos cidadãos e/ou redirecioná-los para o setor privado ou, ainda, adotar medidas que reduzissem as fronteiras entre os setores público e privado, entre os direitos sociais e os direitos individuais.

---

No Brasil não houve o Estado-Providência em sua plenitude, o que gerou e justifica, em parte, as distinções nos níveis das políticas de apoio social existentes na educação superior de Portugal em relação ao Brasil. Em Portugal, o aparato de seguridade social proporcionado pelo Estado-Providência aliviou relativamente as tensões sociais. O Estado português por intermédio de um sistema de ação social para o ensino superior, buscou assegurar o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação das desigualdades econômicas, sociais e culturais.

Com a crise do Estado-Providência, o fundo público, conseqüentemente, foi reestruturado, e o padrão de financiamento público foi redimensionado de modo que houve um deslocamento do fundo público da esfera pública para a esfera privada. As tendências do deslocamento ou de interpenetração do fundo público/fundo privado colocam em causa uma redefinição do papel do Estado. Para Afonso (2002, p. 115), elas “[...] põem em causa a natureza do próprio Estado capitalista obrigando-o não apenas a redefinir as fronteiras tradicionais entre os sectores público e privado, mas também a repensar a questão da relativa autonomia do Estado. Daí, igualmente, a centralidade do conceito de quase-mercado”.

No campo educacional superior, esta realocação do fundo público vem sendo justificada pelas mudanças estruturais em processo, tais como a privatização, mercantilização, precarização, empresariamento atendendo cada vez mais aos interesses da acumulação do capital. Esta situação é atualmente comum ao Brasil e em Portugal. No Brasil, as reformas assumem dimensões expressivas. Em Portugal, esses processos já começaram a ganhar força. Na avaliação de Le Grand (1996, p. 258), todas as reformas do governo inglês feitas por Margareth Thatcher, de 1979 a 1989, tinham um ponto fundamental em comum: a introdução do que se poderia denominar “quase-mercados” da oferta de serviços relacionadas com o Estado do bem-estar. Em cada caso, o objetivo era que o Estado deixasse de ser simultaneamente o agente financiador e o provedor do serviço. Em lugar disso, o Estado descentralizaria suas atividades e passaria a ser, principalmente, o que financiaria e compraria serviços de uma variedade de fornecedores, mediante o princípio da concorrência.

Mesmo perante a cobrança de propina, há uma tendência de um sistema misto de controle de financiamento, partilhando-se responsabilidades entre o Estado e o mercado. Merece atenção especial a situação de intervenção mistos “público-privado”, *quase-mercados*, em que há a combinação de financiamento majoritariamente público com produção mista público-privada. Tendência recente das políticas educacionais enquanto

possibilidade de ajustar as formas de intervenção aos objetivos da política educacional (CALERO; BONAL, 1999, p. 28).

A noção de igualdade de oportunidades e favorecimento ao acesso à educação superior de estudantes incapazes de arcar com seus gastos é um elemento com o qual qualquer governo democrático que pretenda atingir um consenso popular tem de se preocupar. Definida a educação superior como necessidade pública, deve atentar-se para ações concretas do Estado a fim de suprir essa necessidade. Tais ações encontram-se subordinadas aos objetivos de, por um lado, prestação dos serviços educacionais e, por outro, equiparação de oportunidades para todos os destinatários potenciais desse serviço público. Entende-se por destinatários potenciais todas as pessoas que tenham alcançado o nível de estudos que permita o acesso ao nível superior. A oferta desse ensino como serviço público deve unir um esforço consciente por estender os benefícios desse serviço a todos seus destinatários potenciais independentemente de características pessoais (PLANAS; GARCIA, 1984, p. 57-58).

Cumprir lembrar que as vinculações entre educação e equidade, são excepcionalmente complexas, em virtude das formas diferenciadas de abordagem: na primeira, é feita análise da equidade interna de um sistema educativo de forma similar a qualquer outro produto, como, por exemplo, todos os grupos sociais têm acesso aos diferentes níveis educativos, às diversas formas de acesso e a todos os níveis de aprendizagem. Na segunda abordagem, a educação é apresentada em uma dimensão de equidade externa, posterior, em que se mede se os indivíduos alcançam posições sociais e obtêm lucros após concluir sua educação superior. Parte desses lucros advém da educação; calcula-se como são as distribuições de cargos e salários, por sexo (mobilidade social e nível de renda) e o nível de mobilidade social sem que existam grandes diferenças de renda (CALERO; BONAL, 1999, p. 24). Assim, “[...] a capacidade igualadora da educação é menor do que poderia esperar segundo o que afirma a teoria do capital humano: que os salários dependem fundamentalmente das capacidades dos indivíduos, conseguidos basicamente por meio da educação” (MORA citado por CALERO; BONAL, 1999, p. 27).

Para Calero e Bonal (1999, p. 26), a equidade fundamenta-se na igualdade de acesso independentemente de características pessoais, na equivalência na qualidade do ensino e na recuperação de custos que permita reinvestir na educação, a equidade deve ser princípio norteador do financiamento da demanda e da oferta. Segundo o princípio de igualdade de participação “[...] a distribuição de recursos de um sistema educativo é justa

se esta é independente de características pessoais (como o sexo, a raça, o lugar de residência, a capacidade de pagar, entre outras)” (CALERO; BONAL, 1999, p. 26).

Estes autores (Idem, p. 29) ressaltam, porém, que um financiamento educacional não discriminado (igualdade de acesso a todos os usuários) terá um nível de equidade menor que os sistemas de financiamento focados em objetivos coletivos (mediante bolsas estudantis, por exemplo). Segundo Calero e Bonal, portanto, instrumentos baseados na discriminação positiva, como sistema de cotas, requerem destinação específica de financiamento, tanto para a área da demanda como para a área da oferta. O financiamento é canalizado por meio da oferta quando proporciona recursos às IES públicas e também para as privadas e ocorre por meio de demanda quando proporciona benefícios financeiros às famílias/indivíduos, como é o caso das bolsas e financiamentos educativos.

Dada sua natureza e suas tradições, a educação geralmente é considerada como um bem público, garantido pelo Estado e acessível a todos. No Brasil, a Constituição Federal em seu Art. 208, prescreve que a educação é um direito público e subjetivo e menciona o direito de acesso aos “[...] níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” e, no Art. 209, prevê que “[...] o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes disposições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional; II autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. Já em Portugal, a Constituição da República Portuguesa, Art. 73º e 74º, preceitua que “[...] todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar. Na realização da política de ensino incube ao Estado: [...]. Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino [...]”. Nesse sentido, a educação superior é entendida como um serviço de natureza pública, mas há políticas de reforma que estimulam fortemente o seu empresariamento. Tais políticas já são visíveis na educação superior na Europa e já apresenta indícios na educação superior em Portugal.

No âmbito da discussão economicista, não se tem um consenso acerca da fronteira entre o ensino público e o ensino privado. Pode-se afirmar que a educação é um bem público, porquanto seus resultados são consumados coletivamente pela sociedade, e, ao mesmo tempo, um bem privado, já que beneficia diretamente os indivíduos.

Segundo Bobbio (2007, p. 15-20), a esfera do público e a do privado são condicionadas uma a outra. A dicotomia público/privado tem em si a convergência de outras três dicotomias fundamentais: sociedade de iguais/sociedade de desiguais; direito

público/do direito privado (lei e contrato) e justiça distributiva e comutativa. Para o autor (Idem), a sociedade de iguais e a sociedade de desiguais deriva da diferenciação existente entre as relações econômicas e políticas. Os conflitos dos interesses privados em convergência ou divergência dos interesses públicos e seu inverso acabam por envolver a sociedade, o Estado, a política e a economia. Bobbio (Idem, p. 17) salienta que “[...] a linha de separação entre estado de natureza, esfera econômica, sociedade civil, de um lado, e estado civil, esfera política, estado político, de outro, passa sempre entre a sociedade de iguais (ao menos formalmente) e sociedade de desiguais”.

Também, na dicotomia público/privado converge a distinção entre justiça comutativa e justiça distributiva. A justiça comutativa é a que preside as trocas de igual valor e, portanto, consideradas justas. Por sua vez, a justiça distributiva é aquela pela qual o poder público se guia quando processa a distribuição de obrigações ou direitos. Nesse sentido, a autoridade pública designa a cada indivíduo o que lhe cabe, obrigação e/ou direito, com base em critérios mutáveis em relação às situações e às circunstâncias. Para Bobbio (2007, p. 20), “[...] a justiça comutativa foi definida como a que tem lugar entre as partes, a distributiva como a que tem lugar entre o todo e as partes”. Assim, a mediação da distinção entre sociedade de iguais e sociedades de desiguais é regulada, respectivamente, pela justiça comutativa e justiça distributiva.

Tanto no Brasil como em Portugal, os tributos são uma das fontes de financiamento público estudantil estatal, recolhidos e repartidos de acordo com a maneira clássica da justiça distributiva, o que, conseqüentemente, reforça a existência de condições de uma sociedade de desiguais. Conceição *et al.* assegura:

Para além das externalidades associadas à educação universitária, que justificam um apoio público à educação em virtualmente todos os países do mundo, com a possível excepção do Japão, a necessidade de suprir com a capacidade as exigências da sociedade da informação que vivemos reforça os argumentos em favor do apoio público à educação universitária. [...]. A questão que se coloca é a de definir se a educação universitária é um bem público, da mesma forma que a educação básica o foi ao virar do século. Essa perspectiva obriga a reflectir sobre a necessidade de aumentar o financiamento público para as universidades (CONCEIÇÃO *et al.*, 1998, p. 153).

No tocante às reformas educacionais, Brasil e Portugal assumiram as formas razoavelmente exatas. Pode-se afirmar que, na maioria dos casos, a mudança consistiu em abandonar as estruturas tradicionais, tais como se conhecem. Há fortes tendências de regulação associadas, principalmente, aos processos de privatização, de descentralização administrativa, de concessão de subsídios, de avaliação e de controle. O Estado português e

brasileiro, nas últimas décadas, apresentam uma redefinição de seu papel no que se refere, em especial, à oferta da educação superior, à sua regulação e ao seu financiamento.

Barroso (2005, p. 727-728), na tentativa de melhor clarificar um ponto de vista acerca do uso do termo regulação “[...] enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos”, salienta a distinção entre os termos “regulação” e “regulamentação”. Para o autor a regulamentação é um caso particular de regulação. Observa ainda que o conceito de regulação está associado ao controle de modo a possibilitar a identificação da “intervenção de instâncias com autoridade legítima”.

A regulação constitui elemento marcante nas políticas educacionais públicas. Consiste no estabelecimento de normativas, que podem afetar tanto as IES públicas como as privadas e são centradas nos seguintes fatores: duração do curso, definição dos currículos, requisitos mínimos de autorização de funcionamento, condições de acesso dos professores e condições para certificação de estudos. Tais normativas devem ser cumpridas por meio de critérios de avaliação, inspeção e controle de qualidade (CALERO; BONAL, 1999, p. 28). A regulamentação, por sua vez, pode referir-se à natureza física, instalações, programas observados e outros. Tanto na oferta de vagas do ensino superior público como no ensino superior privado, o Estado português e o brasileiro adotam mecanismos interventores por meio de sua regulamentação. A regulamentação estende-se, conseqüentemente, ao financiamento público estudantil público.

Valores de *domínio público* como a igualdade, a justiça e a cidadania podem e são freqüentemente diminuídos, quando o Estado, em seu papel avaliador, concentra-se numa política educativa baseada na eficiência e produtividade. Esses elementos da iniciativa privada são ameaçadores para os princípios da justiça e igualdade (AFONSO, 2002, p. 118-119). A “avaliação estandardizada criterial com publicização de resultados”, de acordo com Afonso (2002, p. 120), evidencia o

[...] “paradoxo do Estado neoliberal”: por um lado, o estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se mais assim mais Estado, Estado-avaliador) mas, por outro lado, tem que partilhar esse escrutínio com os pais e outros “clientes” ou “consumidores” (diluindo também por aí algumas fronteiras tradicionais, e tornando-se mais mercado e menos Estado).

Nesse sentido, a lógica de quase-mercado faz-se presente à medida que o Estado impõe alguns objetivos educacionais, permitindo que os resultados sejam também controlados pelo mercado.

De acordo com Sobrinho (2004, p. 708), tornou-se obrigatório para a educação superior produzir mais gastando menos. A eficiência e a qualidade, na ótica mercantil, tornaram-se imperativas e, para manter o controle dos gastos e dos resultados, a

[...] forte presença o “Estado Avaliador” faz com que as avaliações protagonizadas pelos governos sejam quase exclusivamente externas, somativas, focadas nos resultados e nas comparações dos produtos, para efeito de provocar a competitividade e orientar o mercado, e se realizam *ex post*.

As medidas de controle e regulamentação das IES públicas, exercidas pelo Estado brasileiro e português, podem até parecer contrárias ao espírito da livre iniciativa, mas há situações em que podem ser vantajosas para o setor privado, contribuindo para reforçar a confiança do público consumidor. O controle rotineiro e sistematizado para fins administrativos e comerciais utiliza-se de técnicas de vigilância. São técnicas de vigilância tais como, enuncia Dupas: “[...] as observações, os registros e controles dos nossos passos e rastros são classificados por categorias relacionadas a noções de risco ou oportunidade. Os códigos habilitam, desabilitam; admitem, excluem; conferem crédito, desacreditam” (DUPAS, 2003, p. 53). Para o autor, a transformação da vigilância em modos de governança das sociedades baseadas no conhecimento, “[...] contribui para definir a organização das relações sociais e a manutenção da ordem social” (2003, p. 53).

Assim, existem forças principais de controle e coordenação vinculadas às atividades exercidas pelas IES. Conceição *et al.* (1998, p.184), citando Burton Clark, assinala que o papel da universidade estaria condicionado à autoridade do Estado, da oligarquia acadêmica e do mercado. Essa três forças exercem níveis distintos conforme o contexto específico de cada país. A Universidade Portuguesa, conforme salienta Conceição *et al.* (Idem) “[...] revela um forte peso da oligarquia acadêmica, uma considerável importância da autoridade do Estado e algum afastamento das forças de mercado”. Ainda segundo os autores, essas forças assumem este posicionamento em detrimento da existência de um [...] enquadramento legal do sistema universitário português e pelos modelos de organização adotados”.

Desse modo, há uma ligação entre a regulação e a avaliação. As avaliações tornam mecanismos de controle de resultados, quando se restringem a controlar e verificar a eficiência e rentabilidade das IES, dos cursos, dos estudantes. Tornam-se informações bastante úteis para produzir informações de cunho classificatório das IES, dos cursos e dos estudantes.

Em Portugal a lei sobre avaliação do ensino, publicada em novembro de 1994, regulamenta a avaliação da qualidade do desempenho científico, pedagógico e

administrativo de todas as instituições do ensino superior e politécnico, sejam elas públicas ou privadas. O governo, diante dos resultados da avaliação, decide qual medida deverá adotar em relação a cada instituição. Pile e Teixeira (1998, p. 114-115) sublinham que estas medidas “[...] vão desde o reforço do financiamento público e do apoio a actividades de investigação científica, até à redução ou suspensão do referido financiamento, designadamente quando as instituições não aplicarem as recomendações constantes do relatório final de avaliação”.

No País europeu, com o Decreto-lei n. 205, de 11 de julho de 1998, o sistema de avaliação em desenvolvimento sofreu alterações, mediante o estabelecimento do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino superior (CNAES). Criou-se, assim, organismos intermediários, consubstanciados na celebração de protocolos, princípio da contratualização, com as entidades representativas para o processo avaliativo. Em 1999, a Associação Portuguesa de Ensino Superior Privado passou a representar o ensino superior privado. Para tanto, teve de constituir dois Conselhos de Avaliação, um para avaliar o ensino universitário e outro para avaliar o ensino politécnico (SEIXAS, 2003, p. 191).

Com o processo de Bolonha, a avaliação da qualidade do ensino superior português torna-se ainda mais relevante na medida em que enseja atingir um padrão de qualidade de modo a atender as demandas da comunidade europeia, como por exemplo, o reconhecimento de graus académicos. Assim, cada IES é responsabilizada a desenvolver uma auto-avaliação interna. A IES produz o Relatório de Auto-Estudo conforme orientação de um documento elaborado pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP). Por sua vez, a avaliação externa é realizada por uma Comissão de Avaliação sob a responsabilidade da Fundação das Universidades, que é a entidade que coordena as atividades de avaliação a nível nacional. A comissão de Avaliação deverá analisar e opinar acerca de questões tais como o nível dos graduados, a qualidade do ensino, a organização e controle interno da qualidade e emitirá um Relatório Final que será submetido à apreciação do Ministério da Educação (PILE; TEIXEIRA, 1998, p. 114-115).

Por sua vez, no Brasil a regulação e o controle de IES públicas e privadas dá-se pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) no que se refere aos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos e de credenciamento e renovação de credenciamento de instituições. As informações sobre os cursos e as instituições divulgadas pelos órgãos oficiais influenciam, por vezes, a opção por qual IES o futuro beneficiário, bolsista ou bolsheiro, pretende realizar seu curso. No

caso de Portugal, o bolsheiro, de posse dessas informações, além de escolher qual a IES ainda poderá optar por uma IES não-pública.

A transformação institucional tem como base o papel do Estado, em que surgem alternativas como a privatização, a centralização ou a descentralização institucional. Similar ao processo de conexão existente entre a regulação e a avaliação, existe também uma forte ligação entre as políticas adotadas de diversificação e diferenciação institucional e a redefinição da esfera pública e esfera privada.

Para Oliveira (2000, p. 68)

[...] A privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público. Ela se objetiva pela chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, onde as formas aparentes são as de que o privado, as burguesias emprestam ao Estado: logo, o Estado, nessa aparência, somente se sustenta como uma extensão do privado. O processo real é o inverso: a riqueza pública, em forma de fundo, sustenta a reprodutibilidade do valor da riqueza, do capital privado. Essa é a forma moderna de sustentação da crise do capital.

O debate público/privado torna-se mais complexo quando se traduz em um debate centralização/descentralização.

A ingerência de interesses privados na organização universitária é necessariamente um fato de descentralização das decisões em matéria de programas, de gestão, etc., enquanto que a responsabilidade pública em geral se faz presente mediante um controle centralizado. Entretanto, quanto mais um sistema universitário estende-se e diversifica, mais a centralização pode engendrar burocracia, irresponsabilidade e mesmo desperdício. [...] para tornar flexíveis, eficazes e inovadores os estabelecimentos em questão, estes precisam gozar de certa autonomia (BLONDEL, 2005, p. 190).

No Brasil e em Portugal, a reestruturação do sistema educacional superior orienta-se pela expansão do sistema mediante adoção de políticas pautadas na adoção de diversificação e diferenciação institucional. Soma-se a essas políticas a flexibilização da oferta, de maneira atender a demanda e as exigências do mercado de trabalho. A diversificação das IES e dos cursos visa, dentre outros objetivos, a ampliar a igualdade de oportunidade ou de acesso.

Assim, ocorre uma reestruturação no sistema de ensino superior pautado, sobretudo, no desenvolvimento de instituições não-universitárias, no desenvolvimento do ensino superior à distância e no incentivo às IES privadas. Em Portugal, a primeira alternativa, tem sido adotada pelas IES politécnicas e tecnológicas de curta duração. Embora tenham um custo menor, essas IES podem gerar problemas como a segregação resultante da seleção para o ingresso nas universidades, podendo afluir a essas IES populações mais desfavorecidas e rebaixar a qualidade do conjunto do sistema. Há, todavia, uma justificativa de que as IES politécnicas e tecnológicas atinjam aos menos

privilegiados. Observa-se também o acentuado dualismo dos sistemas privados: uns com fins não-lucrativos, geralmente de melhor qualidade e mais seletivos; outros, que buscam lucros, admitem todos os que podem pagar e são, em geral, de má qualidade (BLONDEL, 2005, p. 189).

A expansão do sistema de ensino superior também associa-se à criação de diferentes instituições que contemplem funções e objetivos distintos. Em Portugal, este nível de ensino passou, nas últimas décadas, por intensas alterações quantitativas, estruturais e legislativas. Atualmente, o sistema de ensino superior português organiza-se sob o modelo binário, que, conforme Seixas (2003, p. 101) “[...] onde os dois subsistemas são considerados alternativos e complementares”. No que tange ao Brasil, esse sistema de é estratificado. Este modelo é “[...] caracterizado pela coexistência de diversos subsistemas de ensino superior com diferentes funções, regras de admissão e prestígio acadêmico e social” (SEIXAS, 2003, p. 102).

A tendência de diversificação da educação superior sustenta-se na necessidade de atender a demanda reprimida, massificando o ensino, por via de uma diversificação verticalizada com a criação de cursos de formação rápida. Cursos de curta duração apareceram como elementos democratizadores no acesso ao mesmo tempo em que objetivavam atender à crescente demanda de educação superior, desviando o fluxo de candidatos ao ensino universitário e à crescente necessidade de mão-de-obra especializada (SEIXAS, 2003, p. 84). Em Portugal, a necessidade de diversificação regional e institucional do ensino superior contribuiu para a expansão desse nível de ensino. Segundo Seixas (2003, p. 80-81)

[...] embora a expansão do ensino superior não universitário, entre 1986 e 1997, tenha ocorrido a um ritmo superior à expansão do ensino universitário, justificada pelos baixos valores iniciais, este último continua a ter um peso predominante, principalmente no ensino superior público. No ano lectivo de 1996/97, os estudantes do ensino superior politécnico público representavam menos de um terço dos estudantes do ensino superior público. [...] o politécnico aparecia como a alternativa possível, especialmente para os estudantes com menos recursos, impossibilitados de aceder ao ensino universitário privado.

Exemplos de cursos curtos de curta duração presentes no sistema de ensino superior brasileiro são os seqüenciais e os tecnólogos. Com o processo de diversificação das modalidades deste nível de ensino, o setor privado tem maior presença, especialmente, em relação às IES não-universitárias e os recursos públicos garantem, parcialmente, a existência e sobrevivência financeira de algumas destas IES. Com efeito, um dos fatores de expansão das IES privadas é o mecanismo de política pública de isenções fiscais, de bolsas de estudo, de concessão de subvenções (dinheiro a fundo perdido), de financiamentos

subsidiados. As IES privadas subvencionadas podem favorecer o desenvolvimento de taxa de escolarização, ao mesmo tempo em que restringe os gastos públicos médios por aluno.

Na ausência dessas políticas, as mensalidades das IES privadas seriam mais altas, o que acarretaria, conseqüentemente, um esvaziamento por parte da demanda, inviabilizando o aumento da taxa de escolarização no ensino superior. Assim como o Brasil, que enseja aumentar a taxa de participação de jovens no ensino superior<sup>47</sup>, Portugal, ensejou atingir, até 1992, uma taxa de 20% dos jovens dos 17 aos 25 anos (SEIXAS, 2003, p. 80).

Em Portugal, expansão do ensino superior foi acompanhada por um crescimento do ensino privado e do cooperativo, que têm absorvido grande parte da procura de ensino superior.

Outro aspecto que merece atenção é quanto a evolução do ensino universitário e do politécnico no setor público. Conceição *et al.* (1998, p. 18-19) observa que “[...] Apesar de o ensino superior universitário representar uma maior proporção em número de inscritos, o ensino superior politécnico, em relação às vagas ofertadas, ultrapassou em 1996/97 a oferta do ensino universitário”.

Os efeitos da expansão do ensino superior, quer seja no que se refere ao número de alunos nas IES, quer seja no que diz respeito à criação de novas IES, traduzem-se, por um lado, na necessidade de controle do *numerus clausus* e, por outro, na existência de implementação de sistemas de verificação que garantam a qualidade dos serviços prestados pelas IES.

Uma das condicionantes entre o preço e a quantidade de um bem ou produto no sistema econômico relaciona-se com o nível de procura e oferta. A educação, considerada como um bem em que há uma procura excedente, pressiona o Estado a responder rapidamente. Uma alternativa é o aumento da oferta pública. Segundo Seixas (2003, p. 122),

Procurando “proteger” o sistema de ensino superior da crescente procura, ou incapaz de financiar adequadamente uma maior expansão, o Estado não aumenta a oferta pública de forma a satisfazer toda a procura existente. De acordo com uma lógica de mercado, surge assim a terceira onda do crescimento do setor privado.

Em razão disso, o Estado regula esta demanda, limitando o acesso e pode utilizar-se do mecanismo *numerus clausus* ou algo equivalente. Ao restringir o acesso, à procura excedente fica a alternativa de se dirigir a oferta privada. As IES privadas

---

<sup>47</sup> Segundo o PNE, o Brasil pretende atingir a 30% da população de 18-24 anos na educação superior até 2011.

encontram-se em condições de “acolher” a demanda excedente, uma vez que possuem vagas ociosas. Esse cenário do mercado educacional, em um contexto simplista, adapta-se às atuais situações vividas em Portugal e no Brasil, muito embora a regulação apenas por mecanismos de mercado não conduza a um melhor nível de equidade social, conforme alerta Conceição *et al.* (1998, p. 89), pois, além do benefício direto do consumo do bem, educação, existem efeitos externos positivos.

Conceição *et al.* (Idem) salienta que os efeitos externos positivos, as externalidades,

[...] da educação são tanto económicas como sócio-culturais, incluindo o contributo para o crescimento económico, o aumento da flexibilidade dos mercados de trabalho na transição de valores e de conhecimentos, o melhoramento da participação política, a diminuição da criminalidade, a capacidade de tomar decisão moral ou de ter a fluência estética perante obras de arte, entre outras.

No Brasil, há um grau de desigualdade expressivo no acesso ao ensino superior. Com base em uma análise de dados estatísticos oficiais, Mancebo (2004, p. 850-851), ao considerar a parcela mais rica e mais pobre da população, chega aos seguintes resultados:

Entre os 10% mais ricos da população, 23,4% frequentam cursos da educação superior, e entre os 40% mais pobres, apenas 4% estão matriculados nesse nível de ensino. [...]. 34,4% dos alunos de instituições superiores da rede pública fazem parte dos 10% mais ricos da população e que, quando se trata do sistema privado, esse percentual sobe para 50%. [...] a renda média mensal da família de estudantes das instituições públicas é de R\$ 2.433,00, na rede particular esse valor atinge a média de R\$ 3.236,00. Por fim, de cada 100 universitários do setor público, 12 estão entre os mais pobres; ao passo que, nas instituições privadas, essa proporção passa 5 a cada 100 alunos.

De acordo com Planas e Garcia (1984), os progressos realizados para garantir a igualdade de oportunidades não têm sido importantes. A ampliação de oferta e a ampliação do número de estudantes não têm sido acompanhadas de uma política de bolsas e financiamento na mesma proporção.

Cumprido destacar que o Brasil é um dos países com mais elevado grau de privatização da educação superior. A participação das IES privadas é quase três vezes superior à da média dos países da OCDE. No período 1999/2000<sup>48</sup>, a taxa bruta na educação superior do Brasil era de 15% e a de Portugal era de 47%. A matrícula na educação superior por tipo de instituição nesses países, era de 36,9% em instituições públicas e 63,1% privadas no Brasil; já em Portugal, 64,3% era públicas e 35,7% nas privadas (PINTO, 2004, p. 729-732).

Segundo Conceição *et al.* (1998, p. 153),

<sup>48</sup> Segundo dados do Censo da Educação Superior do INEP, em 2006, o número de jovens matriculados na educação superior representava 12,1% do total da população brasileira de 18 a 24 anos. A taxa bruta representava 20,1% (BRASIL, INEP, 2007B).

A ameaça de uma maior privatização da capacidade de ensinar pode causar sérios problemas na medida em que dificulta o acesso ao verdadeiro recurso escasso das economias baseadas no conhecimento: as capacidades para usar e interpretar as ideias. Essa conclusão não põe em causa a situação actual da contribuição individual dos alunos, antes questiona uma possível tendência de privatização total da educação universitária.

Bobbio (2007) sublinha que as ações do Estado norteadas pelo declínio do “primado do público” ou “publicização do privado” implicam, nos países mais desenvolvidos, um processo de mudanças que faz emergir um processo inverso, que é o das ações do Estado sustentadas pelo “primado do privado” ou “privatização do público”. Esses dois processos, de acordo com Bobbio (2007, p. 27),

[...] não são de fato incompatíveis, e realmente compenetraram. [...] O Estado pode ser corretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recompor-se, esses conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social.

Em Portugal, a Lei de Autonomia das Universidades, de 1988, “[...] no que se refere ao financiamento, estabelece a responsabilidade do Estado no financiamento das universidades, permitindo o seu funcionamento, e considera o direito de as instituições se pronunciarem sobre os critérios de financiamento” (CONCEIÇÃO *et al.*, 1998, p. 91). A Lei n. 113/1997, preceitua que é de competência e obrigação do Estado financiar a educação e este, amparado pelo princípio da justiça, demanda uma comparticipação financeira dos estudantes e/ou de seus agregados familiares. Assim, os recursos públicos e privados complementam-se mutuamente para financiar a IES (Idem, p. 92). Em Portugal, a propina representa a participação do estudante na educação e o Estado faz sua parte com a ação social escolar.

O pagamento de propinas pelos beneficiários da educação superior constitui um dos aspectos em que se verifica uma maior variedade de comportamento nos diferentes sistemas de ensino. Em Portugal, na década de 1990, a cobrança e a majoração da propina foram associadas a um aumento da ação social. Esta intenção é justificada pela crise do Estado-Providência em um contexto de restrições financeiras e, desse modo, a participação financeira das famílias com maior rendimento foi considerada justa. Com essa medida de aumento de verbas para a ação social, via cobranças de propinas, o Estado intencionava ampliar a justiça social e as igualdades de oportunidades, assim como melhoria na qualidade do sistema de ensino superior (SEIXAS, 2003, p. 211).

A interpretação econômica do ensino superior induz posições diversas sobre o pagamento de propinas. De um lado, a opção individual do aluno ao ingressar na IES, de

outro, o papel do Estado no apoio à educação. Segundo Conceição *et al.* (1998, p. 88) “[...] a escolha de ingressar na universidade é condicionada pelas elevadas taxas de retorno individual que a educação universitária proporciona, embora uma análise custo/benefício individual não seja a única base para a decisão dos potenciais candidatos em Portugal”. Em relação ao apoio do Estado

[...] não é possível agregar as diferentes prioridades sociais individuais e construir uma preferência social única, pelo que haverá sempre oscilações nas decisões do Estado sobre a afectação de recursos às diversas áreas sociais (educação, ciência, emprego, segurança social, saúde e entre outras) enquanto a sociedade apresentar características dinâmicas (CONCEIÇÃO *et al.*, 1998, p. 88-89).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*A porta da verdade estava aberta,  
 mas só deixava passar  
 meia pessoa de cada vez.  
 Assim não era possível atingir toda a verdade,  
 porque a meia pessoa que entrava  
 só trazia o perfil de meia verdade.  
 E sua segunda metade  
 voltava igualmente com meio perfil.  
 E os meios perfis não coincidiam.  
 Arrebentaram a porta. Derrubaram a porta.  
 Chegaram ao lugar luminoso  
 onde a verdade esplendia seus fogos.  
 Era dividida em metades  
 diferentes uma da outra.  
 Chegou-se a discutir qual a metade mais bela.  
 Nenhuma das duas era totalmente bela.  
 E carecia optar. Cada um optou conforme  
 seu capricho, sua ilusão, sua miopia.*

Carlos Drummond de Andrade

Um balanço retrospectivo impõe-se ao término desta investigação. No início deste trabalho foram feitas algumas questões, bem como foram apresentados objetivos que norteariam o processo de pesquisa e de exposição. Cabe, pois, neste momento, uma reflexão mais *conclusiva*.

O objetivo fundamental da investigação foi identificar, caracterizar e comparar os programas de financiamento público estudantil no ensino superior luso e brasileiro, de modo a avaliar a contribuição destes para a democratização do acesso ao ensino superior em ambos os países. Para tanto, tornou-se necessário analisar a regulação estatal (legal e institucional), as políticas de educação superior em cada país, bem como a atual dinâmica das relações existentes entre o Estado e o mercado, assim como a oferta de vagas e a demanda para o ensino superior em cada país. De modo mais objetivo, examinou-se como a oferta pública de crédito estudantil lusitana e brasileira, quer seja a fundo perdido, quer seja empréstimo está se processando de maneira a contribuir com a democratização do acesso ao ensino superior, mesmo em IES privadas.

Nessa direção, em um primeiro momento, foram apresentadas as diferentes fontes de financiamento que garantem a oferta de educação superior, inventariando-se as razões sociais e privadas apontadas para justificar o financiamento público estudantil. O retorno social e o retorno privado almejado com o investimento em educação superior assumem dimensões distintas, ao mesmo tempo em que convergem para a necessidade de ampliar a qualificação e elevar a formação dos indivíduos diante do desenvolvimento

econômico. Buscou-se apresentar questões que perpassam o sistema de financiamento público estudantil do ensino superior tanto no Brasil como em Portugal. Foram priorizadas questões relacionadas com: a) as novas formas de regulação do Estado; b) as relações entre os setores público e privado; c) as reformas ou alterações no campo da educação superior; d) os critérios de igualdade e justiça relacionados com a democratização do acesso ao ensino superior por meio de programas de financiamento público estudantil.

Em um segundo momento desenvolveu-se a descrição e análise dos programas atuais de financiamento público estudantil na educação superior brasileira, destacadamente o FIES e o ProUni. O primeiro caracterizado pela oferta de crédito em condições especiais, na modalidade empréstimo e o segundo, marcado pela oferta de bolsas de estudos criadas pelo Estado por meio de isenções fiscais ofertadas para as IES privadas com ou sem fins lucrativos. Junto com a caracterização desses programas, foram expostas algumas condicionantes históricas e sociais presentes na implementação e nas estratégias de financiamento público estudantil, o que possibilitou observar que a questão socioeconômica dos estudantes ainda é imperativa para o financiamento público estudantil.

Em seguida, apresentou-se, de modo descritivo-interpretativo, a situação histórica do financiamento público estudantil do ensino superior público e privado português, efetuado mediante o mecanismo da Bolsa de Estudo. Esta é ofertada pelo Estado a fundo perdido. Esta Bolsa constitui um apoio financeiro direto ao estudante economicamente carente. Em tese, possibilita a esses alunos o pagamento da *propina* anual (mensalidade anual) cobrada pelas instituições públicas e privadas. Os estudantes economicamente carentes podem ter também o apoio financeiro indireto do Estado, via ação social, que se destina a cobrir gastos relacionados à moradia, alimentação, ao transporte e outros.

Buscando estabelecer uma comparação mais efetiva acerca dos financiamentos estudantis, foram desenvolvidos argumentos norteados pela análise comparativa dos programas de financiamento público estudantil luso e brasileiros, tendo em vista observar as possíveis similitudes, singularidades e/ou particularidades presentes nos dois casos, com suas respectivas condicionantes. Foram expostas as condições para as IES aderirem aos programas de financiamento público estudantil, no caso do Brasil, já que em Portugal a adesão à Bolsa de Estudo é automática. Nesse percurso, foram as fontes de recursos dos programas de financiamento português e brasileiros e os benefícios financeiros e/ou isenções fiscais atribuídas às IES pelo Estado. Observou-se, sobretudo, no caso brasileiro,

a existência de requisitos diversos, vinculados à condição social, para que os estudantes possam se candidatar ao processo seletivo e concorrer a uma Bolsa de Estudo.

A investigação realizada permite concluir que a prioridade educacional em matéria de democratização do acesso ao ensino superior lusitano e brasileiro não é a finalidade primeira. Embora a expansão e a *democratização de acesso* a esse nível de ensino estejam sendo levadas a efeito nos países em estudo, o que se constata como prioridade é a adequação do sistema educacional às demandas produtivas, tendo em vista a necessidade de elevação da formação e qualificação dos recursos humanos em face do desenvolvimento econômico nacional e internacional. Nesse contexto, o incremento do financiamento público estudantil é compreendido como uma possibilidade de promoção do acesso ao ensino superior, sobretudo para os estudantes economicamente carentes. O discurso da democratização serve, pois, para justificar o empreendimento estatal que fornece bolsas para pagar as propinas em IES públicas, no caso português, ou para financiar as IES privadas, direta ou indiretamente, no caso brasileiro e português.

Acredita-se que, sobretudo em Portugal, a democratização do acesso ao ensino superior, via financiamento público estudantil, em IES públicas ou privadas, possibilita ampliar o contingente de recursos humanos com maior nível de formação educacional, satisfazendo às exigências da globalização produtiva. No Brasil, a expansão das bolsas via FIES ou ProUni apresenta justificativa semelhante. A educação superior é vista como fator de mobilidade social, uma vez que amplia as oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, mesmo que o estudante tenha feito o seu curso em uma IES com baixos indicadores de qualidade.

Os dados analisados evidenciam que a democratização do acesso por meio de programas de financiamento com subsídio estatal, a fundo perdido, ao estabelecer requisitos muito seletivos, não favorece o acesso universal dos estudantes economicamente carentes, o que resulta em certo tipo de discriminação. Acredita-se que a justiça distributiva no critério de atribuições de bolsas deva ser fator preponderante no processo de seleção dos candidatos às bolsas para a permanência nos cursos de nível superior. Não cabe, pois, adotar uma concepção e uma metodologia de igualdade relativa, que não é igual, mas sim distinta. Com essa característica, a concepção de igualdade reforça uma discriminação, considerada *positiva* porque, mesmo discriminando, objetiva minimizar o abismo existente entre os economicamente carentes e os que possuem poder econômico.

A igualdade de oportunidades educacionais, onde não haja discriminação, é um valor proclamado em Portugal. O sistema de ação social do ensino superior é pensado para

assegurar a igualdade de oportunidade de acesso a todos os estudantes mediante apoio direto e/ou indireto. Todos os estudantes têm acesso desde que atendam alguns requisitos exigidos em lei. Trata-se, pois, de observar o critério de discriminação positiva que visa à compensação social educativa dos estudantes economicamente carentes. No Brasil, o princípio liberal da igualdade de oportunidades também está presente na legislação. Contudo, a Constituição Federal preceitua que o acesso à educação superior deva ocorrer segundo a capacidade de cada um, portanto, há certa naturalização do processo, inviabilizando que a questão do ingresso e da permanência no ensino superior seja tratada como uma questão social e de responsabilidade do Estado.

O fato de que a elevação do nível de formação educacional do indivíduo possa implicar em maior desenvolvimento da economia tem estimulado reformas no sistema de ensino superior. O sistema educacional superior tem-se adequado de maneira a ampliar a qualificação dos trabalhadores. Medidas como a diversificação das IES e de uma ampliação na oferta de cursos de formação de natureza específica evidenciam esta adequação no Brasil e em Portugal. O foco está na formação do capital humano como fator de desenvolvimento econômico. Nessa direção, Portugal busca inserir-se efetivamente no Processo de Bolonha, tendo em vista uma reorganização competitiva do ensino superior português. O Brasil, por sua vez, experimenta, desde a segunda metade da década de 1990, um processo de reestruturação da educação superior, que tem intensificado a oferta desse nível de ensino.

A investigação efetuada mostra também que as fronteiras do público e do privado tendem a desaparecer nos processos de financiamento público estudantil tanto luso como brasileiros. Os recursos públicos são cada vez mais realocados para IES privadas, direta ou indiretamente, mediante bolsas, aporte financeiro direto, subsídio e ou subvenções. Há um processo sinérgico em que o Estado e o mercado compartilham responsabilidades com vista a atender necessidades imediatas do desenvolvimento socioeconômico. Cada vez mais, o Estado prefere investir nas IES privadas do que expandir as vagas e as IES públicas.

Cabe registrar, no entanto, que tanto no Brasil como em Portugal, o ensino superior público tem como fonte financiadora principal o Estado. Ambos os países adotam o financiamento do ensino superior público de forma majoritária e participam do financiamento do ensino superior privado de modo minoritário. Em Portugal, todavia, o Estado já é uma das fontes de financiamento das IES privadas. Além desse apoio direto, o Estado passou recentemente a subsidiar a Bolsa de Estudo para estudantes dessas IES. As

IES públicas e privadas portuguesas contam também com a participação financeira dos estudantes/famílias na forma de pagamento das propinas. No Brasil, o apoio pode ser considerado mais indireto, ocorrendo via subsídio de bolsa do ProUni, mediante mecanismo de permuta de uma certa quantidade de bolsas a ser *patrocinada* pela própria IES por uma determinada isenção fiscal endossada pelo Estado. O apoio mais direto ocorre via FIES.

Nos documentos oficiais uma tese que justifica o financiamento público estudantil nos documentos oficiais é a de que a concessão de subsídios é uma medida que viabiliza o ingresso e a frequência mais equitativa na educação superior. Tal medida residiria em possibilitar que o estudante economicamente carente disponha de uma quantia pecuniária suficiente, que lhe permita arcar com os gastos oriundos da manutenção de seu ensino superior. Não restam dúvidas de que o financiamento público estudantil é um importante instrumento de ajuda financeira aos estudantes economicamente carentes, mas, nos casos luso e brasileiro, não cumpre o seu objetivo, já que as bolsas de estudos e/ou empréstimos não atingem um valor pecuniário capaz de permitir a cobertura integral das despesas de manutenção do tempo de estudo universitário.

Tal situação é visível tanto em Portugal quanto no Brasil. Em Portugal, diante da quantia pecuniária insuficiente é ofertado pelo Estado o apoio indireto como forma de complementação do auxílio financeiro ao estudante bolseiro. No Brasil, no caso do ProUni, foi institucionalizado um complemento financeiro, denominado Bolsa Permanência e, no caso do FIES, o valor do empréstimo é condicionado ao valor da renda do agregado familiar, o que implica em quanto menor for a renda, menor será o valor do empréstimo. Pode-se afirmar que, ainda assim, mesmo com os apoios diretos e indiretos, pode-se afirmar que o nível de equidade no ensino superior, em geral, ainda é questionável. A participação do Estado, tanto no Brasil como em Portugal, nas despesas realizadas pelos estudantes durante a realização do seu ensino superior ainda não propicia a universalização do acesso e permanência no ensino superior.

Nesse sentido, há necessidade de uma política mais incisiva de democratização do acesso ao ensino superior, quer seja mediante a ampliação da oferta de bolsas, no caso do Brasil, quer seja mediante criação de mecanismo de financiamento articulado com as reais condições econômicas do estudante economicamente carente, via criação e/ou ampliação de sistemas alternativos de apoio financeiro, diretos e indiretos, aos estudantes, quer seja mediante a possibilidade do acesso universal dos estudantes ao ensino superior público gratuito.

Finalmente, cabe ressaltar que, nesta investigação, não foi possível abarcar a totalidade das características de uma pesquisa inserida na opção metodológica da análise comparada, conforme explicitados por Pereyra (1990) e Koifman (2004) expostos na Introdução deste estudo. Nesta investigação, houve uma variação temporal em relação aos dados anuais disponíveis em Portugal e no Brasil, referentes aos programas de financiamento público estudantil. Não foi possível coligar na íntegra dos dados temporais. Tal variação impossibilitou uma comparação mais precisa, especialmente a partir de 2004.

Sublinha-se, ainda, que um dos propósitos da análise comparada na educação, que é do conhecimento de aspectos de realidades sociais, não pôde ser abarcada por esta investigação quando se optou por um estudo documental e bibliográfico. O conhecimento de realidades sociais acerca do financiamento público estudantil é possível desde que se extrapolem os limites de uma investigação teórica, de maneira tal que seja possível identificar aspectos culturais, sociais e econômicos dos estudantes beneficiários. Em Portugal, já há estudos que buscam identificar o perfil do estudante beneficiário da bolsa, o bolseiro. Dentre os estudos destaca-se a obra de Cabrito (2002), *Financiamento do ensino superior: condição social e despesas de educação dos estudantes universitários*. Também há produções oficiais editadas pelo Fundo de Apoio ao Estudante (2002), como a intitulada *Bolseiro do ensino superior privado 1998/99*, e pela Direcção de Serviços de Acção Social (2004), *Condições socioeconômicas dos estudantes do ensino superior em Portugal*. Essas produções revelam um retrato do bolseiro, caracterizando-o nos aspectos pessoal, profissional, familiar, escolar, condições sociais e econômicas de vida. No Brasil, não há estudos que abranjam essas informações, o que, por si só, já aponta para a necessidade de investigações que possam elucidar e desvelar o perfil do estudante beneficiário dos programas FIES e ProUni.

Registra-se, contudo, que não se encontra em discussão o perfil do estudante beneficiário nesta investigação, muito embora não se possa negar a importância dessa discussão. A explicitação da realidade social e cultural acerca dos estudantes beneficiários da bolsa e/ou financiamento público estudantil pressupõe um estudo que objetive identificar o perfil deste beneficiário. Aqui, este não é objetivo. O que esta investigação buscou desvelar foi o nível de democratização do acesso ao ensino superior, em face da oferta de vagas e a demanda existente pelas vagas ofertadas pelos programas de financiamento português e brasileiro.

Em Portugal não há um número de vagas para os bolseiros. O que existe são requisitos que os candidatos estudantes devem preencher para ser beneficiário da Bolsa de

Estudo. Ainda assim, o programa Bolsa de Estudo contava, em 2002, de acordo com dados apresentados no Capítulo 3, com 44.817 bolsistas em IES públicas. A universidade computava 28.314 bolsistas, o que representava 12,7% do total de alunos, 222.381, desse subsistema. No ensino superior público politécnico o número de bolsistas era de 16.503, representando 9,7% dos 16.810 alunos matriculados nesse subsistema.

No Brasil, além da condicionante de preencher requisitos determinados legalmente, é estabelecido em cada programa o número de vagas oferecidas a cada ano. No FIES, a demanda chega a superar quatro vezes o número de vagas ofertadas. Conforme dados expostos no Capítulo 2, em 2002, foram ofertadas 80.000 vagas e se inscreveram mais de 330.000 estudantes. Em 2004, foram mais de 260.000 estudantes inscritos para as 50.000 vagas ofertadas. Por sua vez, no ProUni, foram ofertadas, em 2004, pouco mais de 112.000 bolsas para mais de 535.000 estudantes. Nesse ano o Programa teve a adesão de 1.135 IES, mais de 60% das IES privadas.

A questão da democratização do acesso e da permanência no ensino superior continua, pois, em aberto, tanto no Brasil como em Portugal. No Brasil, a situação é mais grave porque, pouco mais de 11% da população de 18 a 24 anos encontra-se efetivamente matriculada na educação superior. Além disso, as IES privadas já respondem por mais de 70% das matrículas em cursos de graduação. É nesse contexto que o Estado, no seu processo de reconfiguração neoliberalista, amplia suas articulações com o setor privado, optando pela cobrança de propinas nas IES públicas ou pela ampliação do financiamento público estudantil como mecanismo de acesso e permanência dos estudantes economicamente carentes. Observa-se, pois, que o fundo público está sendo, cada vez mais, usado para subsidiar as IES privadas, em vez de o Estado ampliar a oferta pública desse nível de ensino. Além disso, implementou-se, sobretudo no caso português, a ideia de que o ensino superior deve ser pago e de que a competição entre as IES, públicas e privadas, pelos recursos públicos é salutar para o desenvolvimento do sistema de ensino superior.

## **REFERÊNCIAS**

AFONSO, Almerindo Janela. Integração europeia e (re)formulação das políticas de ensino superior em Portugal: alguns vectores de uma evolução recente. In: SGUISSARDI,

Valdemar; SILVA JR., João (Orgs.). **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Unimep, 1997.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

AFONSO, Natércio. A regulação da educação na Europa: do Estado educador ao controlo social da escola pública. In: BARROSO, João (Org.). **A escola pública: regulação, desregulação e privatização**. Porto: ASA Editores, 2003.

\_\_\_\_\_. A direcção regional de educação: um espaço de regulação intermédia. In: BARROSO, João (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores**. Lisboa: Educa/UIDCE, 2006.

ALTBACH, Philip G. Private higher education: themes and variations in comparative perspective. **International Higher Education**, n. 10, inverno de 1998. Disponível em: <[http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/News10/text1.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News10/text1.htm)>. Acesso em: 9 set. 2007.

ALVES-MAZOTTI, Alda J.; GEWANSNAJDER, Fernando. **O método nas ciências sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1998.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDES. **Brasil gasta mal em educação, conclui estudo**. Andes Sindicato Nacional, 13 set. 2006. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/ultimas>>. Acesso em: 5 fev. 2008.

ANDRÉ, Marli E. D. A. **Etnografia da prática escolar**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1998.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). Campinas: Autores Associados, 2004.

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE FAMÍLIAS NUMEROSAS – APFN. As propinas noutros países europeus. Outubro 2003. Disponível em <[www.apfn.com.pt/Noticias/Out2003/europa.htm](http://www.apfn.com.pt/Noticias/Out2003/europa.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2005.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2001.

BARR, Nicholas. Medios de financiación alternativas para la enseñanza superior. In: PLANAS, Esteve Oroval. **Economía de la educación**. Barcelona: Educaci3ns Ariel, 1996.

BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, João (Org.). **A escola pública: regulação, desregulação e privatização**. Porto: ASA Editores, 2003a. p. 19-48.

\_\_\_\_\_. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

\_\_\_\_\_(Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores**. Lisboa: Educa/UIDCE, 2006.

BARROS, Helena Heller D. de. **Financiamento público estudantil**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema11/pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2003.

BASTOS, Maria Helena C. Leituras da ilustração brasileira: Célestin Hippeau (1803-1883). **Revista Brasileira de História da Educação**, Campinas: Ed. Autores Associados., n. 3, p. 67-112, jan./jun. 2002.

\_\_\_\_\_. **A educação comparada no século XIX: a obra de Célestin Hippeau (1803-1883)**. Disponível em: <<http://www.sbec.org.br/evt2003/trab16.doc>>. Acesso em: 19 jul. 2007.

BLONDEL, Daniele. O ensino superior: missão, organização e financiamento. In: DELORS, Jacques (Org.). **A educação para o século XXI: questões e perspectivas**. Porto Alegre: Artmed, 2005. p. 187-191.

BLOOM, David E.; SEVILLA, Jaypee. Difficulties in justifying general public subsidies for higher education in developing countries. **International Higher Education**, n. 32, verão de 2003. Disponível em: <[http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/News32/text001.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News32/text001.htm)>. Acesso em: 9 set. 2007.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de política**. 5. ed. Trad. João Ferreira *et al.*, Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 13. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução as teorias e métodos**. Porto: Porto Ed. 1994.

BONNEWITZ, Patrice. **Primeiras lições sobre a Sociologia de P. Bourdieu**. Petrópolis: Vozes, 2003.

BONITATIBUS, Suely Grant. **Educação comparada: conceito, evolução, métodos**. São Paulo: EPU, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc J. D. **Réponses: pour une anthropologie reflexive**. Paris: Ed. Seuil, 1992. (no prelo). Disponível em: <<http://evunix.uevora.pt/~eje;reponses.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Conversão cambial**. Disponível em: <<http://www5.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp?id=tx>>. Acesso em: 18 set. 2007.

\_\_\_\_\_. CAMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento federal para a educação no período de 2003 a 2007: Estudo Técnico n. 07/2007**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentosbrasil/orcamentosuniao/estudos/2007>>. Acesso em: 13. out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado Federal, 2001.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Síntese indicadores sociais**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/população/sinteseindsociais/default.htm>>. Acesso em: 12 set. 2007a.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas do século XX**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/SéculoXX/default.htm>>. Acesso em: 12 set. 2007b.

\_\_\_\_\_. **Sistema de contas nacionais: Brasil 2000-2005**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/contas\\_nacionais/default.htm](http://www.ibge.gov.br/contas_nacionais/default.htm)>. Acesso em: 12 set. 2007c.

\_\_\_\_\_. **Planejamento Político-Estratégico 1995-1998**. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/publi04/colecao/plandi.htm>>. Acesso em: 17 de jul. 2002.

\_\_\_\_\_. **Plano decenal de educação para todos.** Brasília, DF, 1994.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Gastos públicos em educação.** Brasília, Inep, 2007a. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 13 out. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação superior: graduação 2006.** Brasília, Inep, 2007b. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 27 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Inep divulga resultados finais do Censo Escolar de 2007.** Brasília, Inep, 2008. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/>>. Acesso em: 30 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Evolução do ensino superior: graduação 1980-1998.** Brasília, Inep, 2000. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/evolucao.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação superior (2001).** Brasília, Inep, 2002. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 10 abr. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Percentual em relação ao PIB por dependência administrativa.** Brasília, Inep, 2007d. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/gastospublicos/default.asp>>. Acesso em: 27 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Percentual em relação ao PIB por nível de ensino.** Brasília, Inep, 2007c. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/gastospublicos/default.asp>>. Acesso em: 27 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação superior: graduação 2002.** Brasília, Inep, 2003. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 27 dez. 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação superior: graduação 2003.** Brasília, Inep, 2004. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 27 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação superior: graduação 2004.** Brasília, Inep, 2005. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 27 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação superior: graduação 2005.** Brasília, Inep, 2006. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 27 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2003.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA FAZENDA - MF. COFIN. **Demonstrativo da despesa por função consolidado (2000-2006).** Disponível em: <<http://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/cofin>>. Acesso em: 10 nov. 2007a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Demonstrativo da Despesa por Função da União (2000-2006).** Disponível em: <<http://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/cofin>>. Acesso em: 10 nov. 2007b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. SIAFI. **Dotação: outras despesas de custeio e de capital - OCC (2004-2006).** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 10 nov. 2007c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Dotação x Despesa: custeio e investimento (2003-2006).** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>. Acesso em: 10 nov. 2007d.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MP. Notícias - Orçamento. **Comparação internacional de gastos governamentais em saúde, educação e previdência.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/noticias.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Lei n. 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 14 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 10.172**, de 10 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 11 de janeiro de 2001. Disponível em: <<<http://www.mec.gov.br/legislacao>>>. Acesso em: 15 ago. 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 8.436**, de 25 de junho de 1992. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes economicamente carentes. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 06 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 9.288**, de 1o. de julho de 1996. Altera dispositivos da Lei no. 8.436, de 25 de junho de 1992, que institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes economicamente carentes. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 06 jan. de 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria SESu n. 1.386**, de 15 de setembro de 1999. Dispõe sobre procedimentos para inscrição dos candidatos ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 1.827**, de 27 de maio de 1999. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu/pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n. 860**, de 27 de maio de 1999. Estabelece as diretrizes para o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu/pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 10.260**, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu/pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n. 1.725**, de 03 de agosto de 2001. Estabelece as diretrizes para o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu/pdf/P302004/pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial n. 2.998**, de 23 de agosto de 2001. Dispõe sobre doenças consideradas graves. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu/fies/legislacao.shtm>>. Acesso em: 25 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n. 24**, de 16 de julho de 2003. Dispõe sobre procedimentos para inscrição e seleção ao processo seletivo do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES referente ao segundo semestre de 2003 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu/pdf/P242003/pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n. 2.184**, de 22 de julho de 2004. Altera e consolida dispositivos da Portaria MEC n. 1.725, de 3 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://www.mec>>.

gov.br/legislacao>. Acesso em: 25 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n. 2.185**, de 22 de julho de 2004. Dispõe sobre procedimentos para adesão das Instituições de Ensino Superior – IES ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES – no processo seletivo referente ao segundo semestre de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 25 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n. 30**, de 12 de agosto de 2004. Dispõe sobre procedimentos para inscrição e seleção ao processo seletivo do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES referente ao segundo semestre de 2004 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu/pdf/P302004/pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n. 51**, de 21 de outubro de 2004. Anula o resultado do processo seletivo do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, divulgado no dia 13 de outubro de 2004, e altera os prazos estabelecidos pela Portaria SESu no. 47, de 11 de outubro de 2004, para divulgação do resultado, entrevistas e contratação de candidatos. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sesu/pdf/P302004/pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n. 3.224**, de 21 de setembro de 2005. Dispõe sobre o processo seletivo do segundo semestre de 2005. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/fies/legislacao.shtm>>. Acesso em: 25 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n. 2.729**, de 08 de agosto de 2005. Dispõe sobre a política de oferta de financiamento no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/legislacao.shtm>>. Acesso em: 25 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n. 1.900**, de 05 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a regularização do pagamento da Bolsa Permanência de que trata a Portaria MEC nº 569, de 23 de fevereiro de 2006, nos casos em que especifica. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/prouni/legislacao.shtm>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Quem está na faculdade também pode concorrer às bolsas do PROUNI. MEC. Brasília, 10 de janeiro de 2005a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias>>. Acesso em: 13 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. MEC avalia positivamente o FIES. MEC. Brasília, 17 de junho de 2001. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias>>. Acesso em: 19 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. MEC abre inscrição para vagas remanescentes do PROUNI. **MEC**. Brasília, 17 de dezembro de 2004a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias>>. Acesso em: 19 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. MEC abre nova etapa de inscrições para o PROUNI. **MEC**. Brasília, 04 de janeiro de 2005a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias>>. Acesso em: 06 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ministro critica “oposição conservadora” no encontro com alunos do PROUNI. **MEC**. Brasília, 28 de janeiro de 2005b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Presidente elogia ProUni na cerimônia de sansão. **MEC**. Brasília, 13 de janeiro de 2005c. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias>>. Acesso em: 13 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. PROUNI abre lista de espera para bolsas de cotas. **MEC**. Brasília, 14 de janeiro de 2005d. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias>>. Acesso em: 15 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. MÉDIA do ProUni atinge 61,30 pontos. **MEC**. Brasília, 12 de janeiro de 2005e. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/asp/noticias>>. Acesso em: 12 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Média das notas do PROUNI e política de cotas são destaques do programa. **MEC**, Brasília, 25 de janeiro de 2005f. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?>>. Acesso em: 02 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. PROUNI. Tabela resumo de bolsas por UF 1º./2006. **MEC**, Brasília, 2007a. Disponível em: <<http://mec.gov.br/prouni/estatistica.shtm>>. Acesso em: 20 jan. 2007a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Tabela resumo de bolsas por UF 2º./2006. **MEC**, Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://mec.gov.br/prouni/estatistica.shtm>>. Acesso em: 20 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Tabela de bolsas ofertadas por município para o 1º./2006. **MEC**, Brasília, 2007c. Disponível em: <<http://mec.gov.br/prouni/estatistica.shtm>>. Acesso em: 20 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Tabela de bolsas ofertadas por município para o 2º./2006. **MEC**, Brasília, 2007f. Disponível em: <<http://mec.gov.br/prouni/estatistica.shtm>>. Acesso em: 20 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária - PROUNI Renúncia fiscal. MEC, Brasília, 2007g. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/prouni/arquivos/pdf/representacoes>>. Acesso em: 4 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Tabela de bolsas ofertadas para o ano de 2005. MEC, Brasília, 2006a. Disponível em: <<http://mec.gov.br/prouni/estatistica.shtm>>. Acesso em: 20 jan.2006.

\_\_\_\_\_. Tabela de bolsas ofertadas por município para o ano de 2005. MEC, Brasília, 2006b. Disponível em: <<http://mec.gov.br/prouni/estatistica.shtm>>. Acesso em: 20 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Inscritos por processo seletivo. MEC, Brasília, 2008a. Disponível em: <<http://mec.gov.br/prouni/estatistica.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Número de bolsas ofertadas pelo ProUni 2007. MEC, Brasília, 2008b. Disponível em: <<http://mec.gov.br/prouni/estatistica.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Bolsistas por tipo de bolsa. MEC, Brasília, 2008c. Disponível em: <<http://mec.gov.br/prouni/estatistica.pdf>>. Acesso em: 20 jan.2008.

\_\_\_\_\_. Bolsistas por categoria administrativa de IES. MEC, Brasília, 2008d. Disponível em: <<http://mec.gov.br/prouni/estatistica.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. FIES. Relatório do FIES 1999. MEC, Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan.2005.

\_\_\_\_\_. Fies - Relatório de gestão exercício de 2000. MEC, Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.mec.gov.br/fies/relatorio\\_fies.pdf](http://www.mec.gov.br/fies/relatorio_fies.pdf)>. Acesso em: 20 jan.2005.

\_\_\_\_\_. Fies - Relatório de gestão financeira do exercício de 2001. MEC, Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Fies - Relatório de gestão financeira do exercício de 2002. MEC, Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Fies - Relatório de gestão financeira do exercício de 2003. MEC, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/fies3>>.

pdf.>. Acesso em: 6 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Fies - Relatório de gestão financeira do exercício de 2004. MEC, Brasília, 2005. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/relatorio\\_gestao\\_2004\\_fies.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/relatorio_gestao_2004_fies.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Fies - Relatório de gestão financeira do exercício de 2005. MEC, Brasília, 2006. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/relatorio\\_gestao\\_2005\\_fies.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/relatorio_gestao_2005_fies.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Fies - Relatório de gestão financeira do exercício de 2006. MEC, Brasília, 2008. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/relatorio\\_gestao\\_2006\\_fies.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/relatorio_gestao_2006_fies.pdf)>. Acesso em: 6 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. RECEITA FEDERAL. **Ato Declaratório executivo cosit n. 1**, de 3 de janeiro de 2006. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislação/AtosExecutivos/2007/COSIT>>. Acesso em: 22 set. 2007.

CABRITO, Belmiro. **Financiamento do ensino superior: condição social e despesas de educação dos estudantes universitários em Portugal**. Lisboa: Educa, 2002.

CALERO; Jorge; BONAL, Xavier. **Política educative y gasto público en educación: aspectos teóricos y una aplicación al caso español**. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1999.

CARDOSO, Ciro. Método comparativo. In: ANSALDI, Waldo e FUNES, Patrícia. **El método comparado en Historia**, Documento de Trabajo – Area Sociologia Histórica, Buenos Aires: UBA, n. 13, 1991.

CARNOY, Martin. Mundialização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber. Brasília: Unesco, 2002.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. O ProUni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, v. 27, n 96, p. 979-1000, out. 2006.

CASSIMIRO, Maria do Rosário; GONÇALVES, Oliveira Leite. **Rumos da universidade brasileira**. Goiânia: UFG, 1986.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**, vol. 3. São Paulo: Paz e terra, 1999.

\_\_\_\_\_. Ensino Superior: o desafio de andar para a frente. In: **O Ensino superior em transformação**. DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena (Org.). São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior (Nupes) USP. 2001.

CASTRO, Cláudio de Moura. A outra reforma universitária. **Veja on-line**. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/110505/ponto\\_de\\_vista.html](http://veja.abril.com.br/110505/ponto_de_vista.html)>. Acesso em: 26 out. 2005.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

COLLUCCI, Cláudia. Um terço dos alunos não pode se inscrever no PROUNI. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 31 de dezembro de 2004e. Disponível em: <<http://www.tools.folha.com.br/print?skin=emcimadahora&url=http>>. Acesso em: 2 jan. 2005.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. México, 2000. (versión definitiva).

CONCEIÇÃO, Pedro *et al.* (Orgs.). **Novas ideias para a universidade**. Lisboa: IST Press, 1998.

CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA – COFECON. **A metodologia de cálculo do PIB: Brasil a 10ª economia mundial – e o desenvolvimento econômico?** Disponível em: <<http://www.cofecon.org.br>>. Acesso em: 13 out. 2007.

CONSTANTINO, Luciana. Renúncia fiscal com PROUNI pode chegar a R\$ 122 milhões/ano. **Folha de S. Paulo**. Brasília, 06 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/imprimir.jsp?id=21544>>. Acesso em: 6 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Renegociação do Creduc vai até 25 de fevereiro. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 1 de janeiro de 2005e. Disponível em: <<http://www.tools.folha.com.br/print?skin.htm>>. Acesso em: 02 jan. 2005.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004.

CUNHA, Antonio Geraldo da. **Dicionário etimológico nova fronteira da língua portuguesa**. 2.ed. rev. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

CUNHA, Luiz Antonio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – estado e mercado. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004.

**DECLARAÇÃO DE BOLONHA**, 1999. Disponível em: <[http://pt.wikisoure.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Bolonha](http://pt.wikisoure.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Bolonha)>. Acesso em: 16 mar. 2007.

DIÁRIO DA MANHÃ. FIES já beneficiou 277 mil estudantes. **Diário da Manhã**. Goiânia, 04 de julho de 2004. Disponível em: <[http://www.dm.com.br/imprensa\\_imprimir.php?](http://www.dm.com.br/imprensa_imprimir.php?)>. Acesso em: 21 dez. 2004.

DIÁRIO POPULAR. Hoje é último dia para pedir crédito educativo. **Diário Popular**. São Paulo, 23 de março de 2001. Disponível em: <[http://www.ipm.org.br/pp\\_noti\\_view.php](http://www.ipm.org.br/pp_noti_view.php)>. Acesso em: 18 jan. 2005.

DUPAS, Gilberto. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **Uma política para o ensino superior**. São Paulo: USP, 1993. (Documento de Trabalho).

ESTADÃO. PROUNI tem adesão de 60% das faculdades particulares. **Estadão**. São Paulo, 4 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/educando/noticias/2004.htm>>. Acesso em: 9 jan. 2005.

EUROSTAT. **Sctructural Indicators**. Hannover, Germany: BMBF, 2006.

EUROPEAN CREDIT TRANSFER SYSTEM. Disponível em: <[http://www.ec.europa.eu/education/programmes/socrates/ects\\_en.html](http://www.ec.europa.eu/education/programmes/socrates/ects_en.html)>. Acesso em: 13 nov. 2007.

FERREIRA, Sérgio; VELOSO, Fernando. Necessidade de uma reforma na educação. **Valor Econômico**, 2006. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/noticias.asp?NOTCod=263891>>. Acesso em: 13 out. 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FOLHA DA REGIÃO. OCDE: Brasil é o país que menos gasta por aluno. **Folha da Região**. Araçatuba, 10 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.folhadaregioao.com.br/hotsites/edu2007/noticia.hpt>>. Acesso em: 25 nov. 2007.

FOLHA DE S. PAULO. MEC prorroga inscrições ao ProUni até dia 5 de janeiro. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 31 de dezembro de 2004a. Disponível em: <<http://www.tools.folha.com.br/print?skin.htm>>. Acesso em: 2 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Caixa amplia prazo para quitar antigo crédito educativo. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 28 de outubro de 2004b. Disponível em: <<http://www.tools.folha.com.br/print?skin.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Prêmios de loterias que prescreveram em 2005 somam R\$ 79 milhões. **Folha de S. Paulo Online**, Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2006. Disponível em: <<http://tools.folha.com.br/printsite=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. PROUNI tem sobra de 10,6% das bolsas. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 1 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao.shtml>>. Acesso em: 28 jul. 2007.

FLOR, Ana. Liminar dispensa os estudantes de apresentar fiador para FIES. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 06 de agosto de 2004a. Disponível em: <<http://www.tools.folha.com.br/print?skin.htm>>. Acesso em: 2 dez. 2004.

FÓRUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO. **Educação para Todos: o compromisso de Dakar**. Senegal, 2000.

GAZETA DE ALAGOAS. **Desconto para quitação de crédito educativo chega a 90%**. Disponível em: <<http://www.achanoticias.com.br/noticias>>. Acesso em: 10 jul. 2004.

GHISOLFI, Juliana do Couto. **Políticas de educação superior norte-americanas: faça o que digo mas não faça o que faço?** São Paulo: Cortez, 2004.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: UNESP, 1996.

GOIS, Antônio. Meta em educação exige gastar 160% a mais. **Folha de S. Paulo**. Rio de Janeiro, 22 de agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.tools.folha.com.br/print?skin=emcimadahora&url=http>>. Acesso em: 2 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Estudo indica que bolsa não garante aluno na faculdade. **Folha de S. Paulo**. Rio de Janeiro, 27 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.tools.folha.com.br/print?skin=emcimadahora&url=http>>. Acesso em: 2 jan. 2005.

GOMES, Alfredo Macedo. Estado, mercado e educação superior no Brasil: um modelo analítico. **Educação e Sociedade**, v. 24, n. 84, p. 839-872, set./2003.

HANS, Nicholas. **Comparative education**. A study of educational factors and traditions. London: Routledge, 1980.

HAUPTMAN, Arthur M. Student-based higher education financing policies. **International Higher Education**, n. 17, outono de 1999. Disponível em: <[http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/News17/text3.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News17/text3.htm)>. Acesso em: 9 set. 2007.

IANNI, Octávio. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. **Estudos Avançados**, São Paulo: Unicamp, v. 8, n. 21, p. 147-163, 2004.

\_\_\_\_\_. **A sociedade global**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1994.

INTERNET PRODUTO INTERNO BRUTO - IPIB. **Valores do PIB brasileiro**. Disponível em: <<http://www.ipib.com.br/pibbrasil/valor.asp>>. Acesso em: 12 set. 2007.

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA - IPL. **Análise da taxa de utilização do financiamento do ensino superior face ao PIB em Portugal (2000-2005)**. Disponível em: <<http://www.ipl.pt/subpaginas/cne.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2007.

KANDEL, Isaac L. **Educação comparada**. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1947. Vol. 1 e II.

KOIFMAN, Lílían. O processo de reformulação curricular de duas faculdades de medicina no Brasil e na Argentina: uma abordagem comparativa. **Interface: Comunicação, Saúde e Educação**, São Paulo: UNESP, v. 8, n. 14, p. 113-33, set.2003/fev.2004.

LAPLANE, Adriana. Uma análise das condições para a implementação de políticas de educação inclusiva no Brasil e na Inglaterra. **Educação & Sociedade**, v. 27, n 96, p. 689-715, out. 2006.

LAVILLE, Cristian; DIONE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LE GRAND, Julian. Los cuasi mercado y la política social. In: PLANAS, Esteve Oroval. **Economía de la educación**. Barcelona: Educaci3ns Ariel, 1996. p. 257-271.

LOMBARDI, José Claudinei. Público e privado como categorias de análise da educação? uma reflexão desde o marxismo. In: LOMBARDI, José C; JACOMELI, Mara R. M.; SILVA, Tânia Mara T. (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira**. Campinas: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005.

LOPES, Horácio. A lei da autonomia universitária. In: CONCEIÇÃO *et.al.* **Novas ideias para a universidade**. Lisboa: IST Press, 1998. p. 207-214.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. **Introdução ao estudo da escola nova**. 12. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1963.

\_\_\_\_\_. **Educação comparada**. 3. ed. Brasília: INEP/MEC, 2004.

LÜDKE, Mega; ANDRÉ, Marli E. D. A. de. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MAGGIE, Yvonne. Racismo e anti-racismo: preconceito; discriminação e os jovens estudantes nas escolas cariocas. **Educação & Sociedade**, v. 27, n 96, p. 739-752, out. 2006.

MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 845-866, out. 2004.

MENDONÇA, Leda Moreira Nunes; ROCHA, Cláudia Regina Ribeiro; GOMES, Suely Henrique de Aquino. **Guia para apresentação de trabalhos acadêmicos na UFG**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, 2005.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça social. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 757-776, out. 2004.

MONTEIRO, Emília; HALKON, Elizabeth. **Erasmus 2006/2007** – Sessão de divulgação. Disponível em: <<http://www.fcm.unl.pt/erasmus/09b-Erasmusdivulgacao-Jan06.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2007.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 12. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980. Vol. I.

MORA, José-Ginés; NUGENT, Michael. Seeking new resources for European universities: the example of fund-raising in the US. In: **European Journal of Education**, v. 33, n. 1, março/1998. p. 113-129.

\_\_\_\_\_; HORTALE, Virginia Alonso. Tendências das reformas da educação superior na Europa no contexto do processo de Bolonha. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 937-960, Especial – Out. 2004.

MUNDONEGRO. **Cotas**. Disponível em: <<http://www.mundonegro.com.br/noticias2/imprimirnoticia.phpID=459>>. Acesso em: 26 jul. 2007.

NEVES, Ilídio. **Dicionário técnico e jurídico de protecção social**. Coimbra: Ed. Coimbra, 2001.

NOVAES, Valcemia G. de Sousa. **Pólo universitário de Palmeiras de Goiás: concretização das políticas educacionais da UEG**. 306 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2004.

NÓVOA, António. **História da educação**. Lisboa: FPCE, 1994.

\_\_\_\_\_. L'Europe et l'Éducation: éléments d'analyse socio-historique des politiques éducatives européennes. In: WINTHER-JENSEN, T. (Ed.). **Challenges to European Education: cultural values, national identities, and global responsibilities**. Sonderbruk: Peter Lang, 1996. p. 29-79.

\_\_\_\_\_. **Histoire & comparaison** (Essais sur l'éducation). Lisbonne: Educa Éditeur, 1998.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Le financement de l'enseignement superior – tendances actuelles**. Paris: OECD Publications, 1990.

\_\_\_\_\_. **Les indicateurs de l'OCDE, 1998**. Paris: OECD Publications, 1998. Disponível em: <<http://oecd.org/dataoecd/45/58/20946947.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. **Education at a glance 2002**: OECD Indicators. Paris: OECD Publications, 2002.

\_\_\_\_\_. **Education at a glance, 2003**: OECD Indicators. Paris: OECD Publications, 2003. Disponível em: <<http://oecd.org/dataoecd/>>. Acesso em: 18 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. **Education at a glance, 2004**: World Education Indicators. Paris: OECD Publications, 2004. Disponível em: <<http://oecd.org/dataoecd/>>. Acesso em: 18 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. **Review of national policies for education – tertiary education in Portugal**. Lisboa: OCDE, 2006. Disponível em: <[www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/426C3318-876D-420D-B367-31CD1C4D00/OCDE\\_Rel\\_Ens\\_Superior\\_Portugal.pdf](http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/426C3318-876D-420D-B367-31CD1C4D00/OCDE_Rel_Ens_Superior_Portugal.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. 2. ed. Brasília: NEDIP, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO - OMC. **El acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS)**: objetivos, alcance y disciplinas, 2004. Disponível em: <[http://www.wto.org/tratop\\_s/serv\\_s/gatsqa.shtm](http://www.wto.org/tratop_s/serv_s/gatsqa.shtm)>. Acesso em: 25 jan. 2005.

PARAGUASSU, Lisandra. Prouni tem adesão de 60% das faculdades particulares. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 5 de novembro de 2004d Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/noticias/noticias.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREYRA, Miguel. Los Usos de la Comparación en las Ciencias Sociales y en Educación. La comparación, una empresa razonada de análisis. **Revista de Educación**. Madrid, número extraordinario, 1990, p. 23-76.

PILE, Marta; TEIXEIRA, Izabel. Avaliação das universidades: a experiência do IST. In: CONCEIÇÃO *et.al.* **Novas ideias para a universidade**. Lisboa: IST Press, 1998.

PINTO, José Marcelino de R. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio *et al.* **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PLANAS, Esteve Oroval; GARCIA, Tomás M. **Costes y rendimentos em la enseñanza superior**. Espanha: ICE:Universitat de Barcelona, 1984.

POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional**: uma política sociológica. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PORTUGAL. BANCO DE PORTUGAL. **Taxas de câmbio**. Disponível em: <<http://apl1.bportugal.pt/estatisticasweb>>. Acesso em: 6 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CNE. **Dados estatísticos da evolução do ensino superior. 2007**. Disponível em: <<http://ipl.pt/subpaginas/CNE.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Constituição da Republica Portuguesa - CRP**. Disponível em: <[http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema\\_Politico/Constituição/](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituição/)>. Acesso em: 23 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - INE. **Anuário Estatístico de Portugal 2005**. Portugal: INE, 2006.

\_\_\_\_\_. GABINETE DE ESTATÍSTICA E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO - GEPE. **Estatística da educação**. Disponível em: <[http://www.gepe.min-edu.pt/Estatisticas da\\_educacao/index.asp?auxID](http://www.gepe.min-edu.pt/Estatisticas_da_educacao/index.asp?auxID)>. Acesso em: 16 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. GABINETE DE PLANEJAMENTO, ESTATÍSTICA, AVALIAÇÃO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - GPEARI. **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.estatisticas.gpeari.mctes.pt/?opcao>>. Acesso em: 16 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Sistema educativo**. Disponível em: <<http://www.min-edu.pt/autterFrame.jsp?link=http%3A//www.giase.min-edu.pt>>. Acesso em: 16 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. OBSERVATÓRIO DA CIÊNCIA E DO ENSINO SUPERIOR - OCES. **OCES dados globais**. Disponível em: <<http://www.oces.mctes.pt/index.php?opcao=58&lema=58>>. Acesso em: 19 jun. 2007a.

\_\_\_\_\_. **OCES dados por instituição.** Disponível em: <<http://www.oces.mctes.pt/index.php?opcao=58&lema=58>>. Acesso em: 19 jun. 2007b.

\_\_\_\_\_. **Portugal na União Europeia.** Disponível em: <[http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Portugal\\_na\\_Uniao\\_Europeia/](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Portugal_na_Uniao_Europeia/)>. Acesso em: 23 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. DIÁRIO DA REPÚBLICA ELECTÓNICO - DRE. **Decreto-Lei n. 42**, de 31 de janeiro de 2005, Princípios reguladores de instrumento para a criação do espaço europeu de ensino superior. Disponível em: <<http://www.dre.pt.pdf1sdip/2005/02/037ª00/PDF.>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. MCTES. **Processo de Bolonha: enquadramento.** Disponível em: <[http://www.mctes.pt.docs.ficheiros/MCTES\\_BOLONHA.2006.pdf](http://www.mctes.pt.docs.ficheiros/MCTES_BOLONHA.2006.pdf)>. Disponível em: 18 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. **Adequação ao ensino superior ao Processo de Bolonha.** Disponível em: <[http://www.mctes.pt.docs.ficheiros/MCTES\\_BOLONHA.2007.pdf](http://www.mctes.pt.docs.ficheiros/MCTES_BOLONHA.2007.pdf)>. Disponível em: 18 ago. 2007b.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 34**, de 22 de agosto de 2003. Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior. Disponível em: <<http://www.mctes.pt>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 37**, de 22 de agosto de 2003. Estabelece as bases do financiamento do ensino superior. Disponível em: <[http://www.mctes.pt/?id\\_categoria=15&id\\_tema=45](http://www.mctes.pt/?id_categoria=15&id_tema=45)>. Acesso em: 16 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 20**, de 14 de agosto de 1992. Lei das Propinas. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 116**, de 4 de novembro de 1997. Estatuto do Trabalhador-Estudante. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 46**, de 14 de outubro de 1986. Lei de Bases do Sistema Educativo. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 115**, de 19 de setembro de 1997. Altera a Lei n. 46/86. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 108**, de 24 de setembro de 1988 - Lei da autonomia da universidade. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 49**, de 30 de agosto de 2005. 2ª. alteração da Lei n. 46/86 e 1ª. alteração à Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 5**, de 14 de março de 1994. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 1**, de 6 de janeiro de 2003. Aprova o Regime Jurídico do Desenvolvimento e Qualidade do Ensino Superior. Disponível em: <[http://www.mctes.pt/?id\\_categoria=15&id\\_tema=45](http://www.mctes.pt/?id_categoria=15&id_tema=45)>. Acesso em: 13 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 37**, de 22 de agosto de 2003. Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 8 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 1**, de 9 de janeiro de 1996. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 129**, de 22 de abril de 1993. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 22 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 113**, de 16 de setembro de 1997. Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior Público. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 22 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto-lei n. 94**, de 23 de março de 1999. Estatuto do Ensino superior Particular e Cooperativo. Disponível em: <<http://www.pedagogicoensinosuperior.pt>> . Acesso em: 18 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 74**, de 24 de março de 2006. Disponível em: <[http://www.dges.mctes.pt/Bolonha/Destaques/Decreto-Lei+74\\_2006.htm](http://www.dges.mctes.pt/Bolonha/Destaques/Decreto-Lei+74_2006.htm)>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 205**, de 7 de outubro de 2002. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 8 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 122**, de 18 de junho de 2003. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 8 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 15.158**, de 28 de julho de 2004. Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino Superior Particular e Cooperativo e da Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Não+Publico/Regulamento/>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 13.779/2006** que estabelece a Regras Técnicas para o cálculo da Bolsa de Estudo ESNP. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Não+Publico/Regras+Tecnicas/>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 11.640-D** (2ª. série), de 24 de novembro de 1997 – Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes Ensino Superior Particular e Cooperativo e da Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Nao+Publico/>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 2.331**, de 6 de fevereiro de 1998 - Regulamento de Atribuição de Bolsas por Mérito a Estudantes do Ensino Superior Público. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Publico/Regulamento+de+Bolsas+de+Estudo/>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 16.472**, de 11 de agosto de 2000 – Altera o Regulamento de Atribuição de Bolsas por Mérito a Estudantes do Ensino Superior Público. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Publico/Regulamento+de+Bolsas+de+Estudo/>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 13.766-A**, de 31 de julho de 1998 – Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino Superior Público. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Publico/Regulamento+de+Bolsas+de+Estudo/>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 16.233-A** (2ª. série), de 14 de setembro de 1998 – Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino Superior Particular e Cooperativo e da Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Nao+Publico/>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 20.767** (2ª. série), de 12 de outubro de 1999 – Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino Superior Público. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Publico/Regulamento>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 20.768** (2ª. série), de 13 de outubro de 1999 – Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino Superior Público. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Publico/Regulamento/>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 7.424** (2ª. série), de 15 de março de 2002 – Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino superior Público. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Publico/Regulamento/>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 24.386** (2ª. série), de 03 de dezembro de 2003 – Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino Superior Público. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Publico/Regulamento/>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 1.808** (2ª. série), de 27 de janeiro de 2004 – Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino Superior Particular e Cooperativo e da Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: <<http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Nao+Publico/>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 15.156**, 28 de julho de 2004 (2ª. série). Regulamento de atribuição de bolsas de estudo ENSP. Disponível em: <http://www.asocialensinosuperior.pt/FAS/Ensino+Superior+Não+Público/Regulamento/>>. Acesso: 29 jul. 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 10.324-D**, de 31 de outubro de 1997 – Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino Superior Público. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt>>. Acesso em: 22 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 13.766-A**, de 31 de julho de 1998 – Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudos a Estudantes do Ensino superior Público. Disponível em: <<http://www.mctes.pt>>. Acesso: 3 mar.2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho n. 1.199**, de 19 de janeiro de 2005. Atribui benefício anual de transporte a estudantes deslocados. Disponível em: <[http://www.asocialensinosuperior.pt/legislação/Despacho\\_11992005.pdf](http://www.asocialensinosuperior.pt/legislação/Despacho_11992005.pdf)>. Acesso em: 3 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Despacho Novo Regulamento do Ensino Superior Público**. Regulamento de Bolsas de Estudo Ensino Superior Público. Disponível em: <<http://www.asocialensino>

superior.pt/NR/rdonlyres/0483FFBAD41A/2560/Despacho\_Novo\_RegESuperiorPublico.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento da educação em Portugal** – ensino superior. Relatório Nacional de Portugal. Lisboa: MCTS, 2004. Disponível em: <[www.ibi.unesco.org.internacional/ICE47/English/Natreps/portugal\\_part\\_4.pdf](http://www.ibi.unesco.org.internacional/ICE47/English/Natreps/portugal_part_4.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Acção social no ensino superior público 1998-2002**. Lisboa: FAS, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Bolsa Ensino Não Público** – Estatística. Disponível em: <[http://www.asocilaensinosuperior.pt/NR/rdonlyres32EC460C-1D18-4300-963A-0483FFBAD4A/2560/Despacho\\_Novo\\_RegESuperiorPublico.pd](http://www.asocilaensinosuperior.pt/NR/rdonlyres32EC460C-1D18-4300-963A-0483FFBAD4A/2560/Despacho_Novo_RegESuperiorPublico.pd)>. Acesso em: 14 out. 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. DSAS. **10 anos de acção social no ensino superior**: contributos e reflexões. Lisboa: DSAS, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Mais sobre estudar** – Guia prático para o ensino superior. Lisboa: DSAS, 2006.

\_\_\_\_\_. MCIES. **Desenvolvimento da educação em Portugal** – ensino superior. Relatório Nacional de Portugal. Lisboa: MCIES, 2004. Disponível em: <[www.ibi.unesco.org.internacional/ICE47/English/Natreps/portugal\\_part\\_4.pdf](http://www.ibi.unesco.org.internacional/ICE47/English/Natreps/portugal_part_4.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008. Disponível em: <[www.pnud.org.br/rdh](http://www.pnud.org.br/rdh)>. Acesso em: 28 jul. 2008.

PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA REFORMA EDUCATIVA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE - PREAL. **Financiamento da educação na América Latina**. Trad. GARCHET, Paulo Martins. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PSACHAROPOULOS, George. La contribución de la educación al crecimiento económico: comparaciones internacionales. In: PLANAS, Esteve Oroval. **Economía de la educación**. Barcelona: Educacions Ariel, 1996. p. 161-181.

PUBLICO.PT. **Para que ninguém fique fora da universidade por falta de condições financeiras**. Graça Carvalho anuncia atribuição de mais bolsas de estudo. Portugal, 05 de

novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.publico.clix.pt/print.asp?id=1174134>>. Acesso em: 08 jan. 2007.

RIGAL, Luis. A escola crítico-democrática: uma matéria pendente no limiar do século XXI. In: IMBERNÓN, F. (Org.). **A educação no século XXI: os desafios do futuro imediato**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

RISTOFF, Dilvo I. Aspectos do modelo de educação superior dos EEUU. **Cipedes**, Porto Alegre, n. 1 (2), p.7-13, set. 1998.

RODRIGUES, António Simões. **História de Portugal em datas**. Coimbra: Circula de Leitores, 1994.

ROSADO, Pedro Garcia. **A guerra das propinas: porque se revoltaram os estudantes portugueses**. Lisboa: Texto Editora, 1994.

SACRISTÁN, J. Gimeno; GÓMEZ, Pérez, A. I. **Compreender e transformar o ensino**. Trad. Ernani F. da Fonseca Rosa. 4. ed. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

SACRISTÁN, J. Gimeno. **O currículo**. 3. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2000.

SANFELICE, José Luís. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In: LOMBARDI, José C; JACOMELI, Mara R. M.; SILVA, Tânia Mara T. (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira**. Campinas: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005.

SAVIANI, Demerval. O público e o privado na história da educação brasileira. In: LOMBARDI, José Claudinei *et al.* **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005.

SCHRIEWER, Jürgen. **Formas de externalização no conhecimento educacional**. Lisboa: Educa, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon. Student dissent and politics at the University of São Paulo. **International Higher Education**, n. 48, julho 2007. Disponível em: <[http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/Number48./p16\\_Schwartzman.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/Number48./p16_Schwartzman.htm)>. Acesso em: 9 set. 2007.

SCHWARTMAN, Jacques. **O financiamento das instituições de ensino superior no Brasil**. São Paulo: IEA/USP, 2004.

SEIXAS, Ana Maria. **Políticas educativas e ensino superior em Portugal: a inevitável presença do Estado**. Coimbra: Quarteto, 2003

SEVERINO, Antônio Joaquim. O público e o privado como categorias de análise da educação. In: LOMBARDI, José Claudinei *et al.* **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005.

SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

SILVA, Maria Abadia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVEIRA, Elisabete Cristina Cruvello da. **Metodologia comparada: repensando sua relevância na construção da identidade latino-americana..** Disponível em: <<http://www.sbec.org.br/evit2003/trab36.doc>>. Acesso em: 26 mar. 2007.

SILVEIRA, Rose Ane. Presidente Lula sanciona Lei do PROUNI. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 13 de janeiro de 2005a. Disponível em: <<http://www.tools.folha.com.br/print?skin.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Enem deixará de ser exigência para o PROUNI. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 25 de janeiro de 2005b. Disponível em: <<http://www.tools.folha.com.br/print?skin.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. Governo estuda criação de “bolsa manutenção” para alunos carentes. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 25 de janeiro de 2005c. Disponível em: <<http://www.tools.folha.com.br/print?skin.htm>>. Acesso em: 2 fev.2005.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais**. 2. ed. São Paulo: Futura, 2002.

STRAUSS, Luis Renato. **Cresce o número de matrículas no ensino superior no interior**. 2003. Disponível em :<<http://www.anup.com.br/>> Acesso em: 24 jan. 2004.

SUPLEMENTO AO DIPLOMA, 2004. Disponível em: <<http://www.NARICPORTUGAL.PT/nr/RDONLYRES?4763C56B-D451-/Supl-Diploma.PDF/>> Acesso em: 24 jan. 2004.

TILAK, Jandhyata B. G. Global trends in funding higher education. **International Higher Education**, n. 42, dezembro 2006. Disponível em: <[http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/Number42/p5\\_Tilak.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/Number42/p5_Tilak.htm)>. Acesso em: 9 set. 2007.

TEODORO, António. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: STOER, Stephen R. et al. **Transnacionalização da educação**. Da crise da educação à “educação” da crise. Porto: Afrontamento, 2001a.

\_\_\_\_\_. **A construção política da educação**. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo. Porto: Edições Afrontamento, 2001b.

THIOLLENT, Michel J. M. Aspectos qualitativos da metodologia de pesquisa com objetivos de descrição, avaliação e reconstrução. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 49, p. 45-50, maio/1984.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

UNIVERSIA BRASIL. Inscrições para o FIES terminam na sexta feira. Brasília, 20 de agosto de 2003. Disponível em: <[http://www.universia.com.br/noticia/materia\\_Dentrodo campus.jsp.not=9189.htm](http://www.universia.com.br/noticia/materia_Dentrodo campus.jsp.not=9189.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO. **Declaração de Nova Delhi**, Nova Delhi, 1993. Disponível em: <[www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)>. Acesso em: 20 jan. 2002.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Jomtien**. Declaração Mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.. JOMTIEN, 1990. Disponível em: <[www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br)>. Acesso em: 17 fev. 2003.

\_\_\_\_\_. **L'enseignement supérieur au XXI siècle: visions et actions.** Conférence mondiale sur l'enseignement supérieur. Paris: UNESCO, 1998. (Documento de trabalho, 5-9 de outubro de 1998).

WAGNER, Alan. Le financement de l'enseignement supérieur: nouvelles methods, nouveaux problèmes. In: **Gestion de l'enseignement superieur**, v. 8, n. 1, mar./1996. p. 7-19.

WILLIAMS, Garreth. Les nombreux aspects de la privatization. In: **Gestion de l'enseignement supérieur**, v. 8, n. 3, marco/1996. p. 45-66.

\_\_\_\_\_. Current debates on the funding of mass higher education in the united kingdom. In: **European Journal of Education**, v. 33, n. 1, mar./1998. p. 77-87.

WOODHALL, Maureen. Financing higher education: the potential contribution of fees and student loans. **International Higher Education**, n. 22, inverno de 2001. Disponível em: <[http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/News22/text008htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News22/text008htm)>. Acesso em: 9 set. 2007.

WORLD BANK. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiência,** Washington/DC: World Bank, 1995. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 6 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. **Higher Education in Developing Countries** – perfil and promise. Washington/DC: Banco Mundial, 2000. Disponível em: <<<http://www.worldbank.org>>>. Acesso em: 10 fev. 2002.

\_\_\_\_\_. **Higher education** – the lessons of experience. Washington/DC: World Bank, 1994. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 6 abr. 2004.

\_\_\_\_\_. **Higher education reform in Brazil.** Washington/DC: World Bank, 1991. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 20 ago. 2002.

\_\_\_\_\_. **Higher educational and society.** Washington/DC: World Bank, 2003. Disponível em <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em 13 set. 2003.

\_\_\_\_\_. **Republic of Portugal Higher Education: a program for reform.** Washington: World Bank, 1989. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 6 abr. 2004.

\_\_\_\_\_. **Peril and promise**: higher education in developing countries. Washington D.C.: World Bank, 2000. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 6 abr. 2004.

ZANMARIA, Nelito Antonio; CASTILHO, Mara Lucy, Gastos público com educação e seus reflexos no crescimento econômico brasileiro. **Revista Faz Ciência**, 08, 01, p. 123-148, 2006. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2007.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)