



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

8458 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT11 - Política da Educação Superior

A GRATUIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O FINANCIAMENTO ESTUDANTIL
Silvia Maria Leite de Almeida - UFBA - Universidade Federal da Bahia

A GRATUIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O FINANCIAMENTO ESTUDANTIL

SITUANDO O TEMA

Este texto pretende apresentar um apanhado histórico sobre a gratuidade da educação superior no Brasil, desta forma apresenta como esse dispositivo foi tratado a partir da Constituição de 1934 até a atual Constituição, ademais vai abordar as estratégias que o Estado brasileiro adotou de financiar o ensino superior através de programas de crédito educativo, hoje FIES.

A GRATUIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A gratuidade, ou melhor, a ausência dela foi dominante por um período longo na história da educação superior brasileira, consistiu num obstáculo ao acesso a esse nível de ensino. É importante perceber que a conquista da gratuidade para o ensino superior (e também para o ensino médio) é um fato recente, ocorrida somente de fato e de direito, após regulamentação da Constituição Federal de 1988, com a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

A gratuidade da educação como um *direito* foi colocada constitucionalmente pela primeira vez na Constituição de 1934. A gratuidade, na educação, só era garantida para a educação primária, sendo que para os demais níveis ficava condicionada à vontade do poder legislativo. A Carta de 1946 deu sequência a esta prerrogativa e estabeleceu que “o ensino médio e o superior seriam gratuitos somente para os estudantes que *provassem* a falta ou a insuficiência de recursos” (CUNHA, 1991, p. 35, grifos originais).

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de 1961, ao pautar a questão da gratuidade, reafirmou o que fora estabelecido pelo artigo 168 da Carta de 1946, ou seja, a educação superior gratuita condicionada a alguns aspectos. Isto se anuncia no artigo 83: “o ensino público superior, tanto nas universidades como nos estabelecimentos isolados federais, será gratuito para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos” (BRASIL, 1961)

A gratuidade do ensino superior foi uma constante reivindicação da União Nacional dos Estudantes – UNE. Desde os anos de 1930, essa reivindicação acirrou-se sobretudo “à medida

que as taxas escolares iam sendo reajustadas, como se fez na Universidade de São Paulo” em 1940, que aumentou suas taxas em 100% (CUNHA, 1991, p. 34). No entanto, foi justamente o Estado de São Paulo, através da sua Constituição Estadual de 1947, que estabeleceu a gratuidade para a educação superior. Essa Carta Estadual foi além da Carta da União ao “determinar que o ensino fosse ministrado *primordialmente* pelo Estado” e também porque incluía um dispositivo “pelo qual o ensino oficial seria gratuito, inclusive no grau superior. Com isso, poderia haver o caso de no Estado de São Paulo o ensino ser pago em instituição federal e gratuito em instituição estadual” (*idem*, grifos originais).

Cunha (1989) informa que à medida que a prática populista foi se consolidando, o critério estabelecido na Carta de 1946, de subvencionar o estudante com ou sem recursos individualmente foi deslocado para o plano coletivo. O processo inflacionário que deteriorava os orçamentos das instituições também corroía o poder de compra das camadas médias da sociedade. Dessa forma, tanto as camadas médias, quanto os universitários e os secundaristas, “reivindicaram o subsídio do Estado ao seu projeto de ascensão educacional/ocupacional/social, impulsionado, quantitativa e qualitativamente, pelo processo de monopolização que estava na raiz da própria espiral inflacionária” (CUNHA, 1989, p. 90).

No entanto, a gratuidade foi estabelecida sem nenhum tipo de legislação que a estipulasse. Nas palavras de Cunha (1991):

A solução para essa reivindicação foi encontrada dentro dos quadros do populismo. Sem alarde, sem uma lei, um decreto, uma portaria, nem mesmo um parecer do Conselho Federal de Educação que abolisse as taxas das faculdades e universidades federais, elas foram sendo mantidas em seu valor nominal até que, minimizadas pela inflação, já não mais valia a pena cobrá-las. Além do mais, cresceu a participação do Estado, principalmente da União no financiamento dos estabelecimentos de ensino superior. Muitos que eram mantidos pelos governos estaduais e por particulares passaram a ser custeados – e controlados – pelo governo federal, através do Ministério da Educação. [...] (p. 36)

Essa manobra das federalizações e sua conseqüente gratuidade não ficou isenta de críticas e de tentativas de deslegitimá-la. A LDBEN/1961, apesar de não possuir nenhum artigo que reafirmasse a gratuidade do ensino primário e de não legislar diretamente sobre a questão da gratuidade, acabou reafirmando o preceito da gratuidade já estabelecido na Carta de 1946, ou seja, o ensino gratuito para a educação primária e a garantia de gratuidade somente aos que provassem falta de recursos, como estabelecia o artigo terceiro, que afirmava que o direito à educação estava assegurado “pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos” (BRASIL, 1961).

A LDB de 1961 ainda possibilitou que os estabelecimentos de educação públicos poderiam ser mantidos por fundações e, sendo de ensino médio ou superior, poderiam cobrar anuidades.

Levando em consideração o que estava positivado na Carta Constitucional e, de certa forma, reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases, em 1962, o recém criado Conselho Federal de Educação acabou por publicar um parecer sob o qual, além de indicar a suspensão dos processos de federalização que já vinham ocorrendo desde 1950, também manifestou-se contrário quanto à gratuidade concedida nos estabelecimentos federalizados de educação

superior.

A federalização de universidades e estabelecimentos de educação superior estaduais, municipais e até mesmo particulares, permitida através da Lei n. 1.254, de 4 de dezembro de 1950, foi o movimento dinamizador da gratuidade da educação superior no país. Aliás, pode-se considerar essa lei como a lei de gratuidade, pois, o governo federal ao não corrigir as taxas dos estabelecimentos públicos a ele subordinados, fez com que as taxas fossem reduzidas a valores irrisórios, impraticáveis de cobrança. Se nos estabelecimentos federais a cobrança não era realizada, à medida que a federalização ocorria, mais estabelecimentos de educação superior deixavam de cobrar as taxas.

No entanto, a mudança do cenário político fez com que o processo de federalização e, conseqüentemente, de crescimento de vagas gratuitas fosse paralisado. O que se viu no período histórico-político conhecido como Ditadura Militar foi uma condição de dualidade em relação à gratuidade; em algumas instituições universitárias federalizadas, ou não, a gratuidade se mantinha; noutras, federalizadas, a cobrança de taxas ressurgiu.

Apesar da questão da gratuidade, no período da ditadura militar, aparentemente ter perdido o vigor que possuiu em outros momentos, pelos poucos instrumentos legais que produziu na época e pelo feito de que a gratuidade de fato da educação superior nas universidades federais mais antigas já vigia desde o início dos anos 1960 (CUNHA, 1991, p. 31), houve, sim, uma discussão, embora não tão dialética (no sentido de uma maior interlocução), mesmo porque para o governo o grande problema a ser enfrentado, nos anos 1960, era dar conta dos excedentes, através de uma possível ampliação do sistema de educação superior. No entanto, essa discussão da gratuidade aconteceu, principalmente, no interior do Conselho Federal de Educação.

A gratuidade foi enquadrada na Carta de 1967 e reafirmada na Reforma Constitucional de 1969 como uma concessão apenas para os que provassem insuficiência de recursos e demonstrassem efetivo aproveitamento. Esta prerrogativa acabou suscitando alguns poucos debates, mesmo porque a não gratuidade consistia em tema muito delicado, para não dizer proibido.

A Constituição de 1967 dispôs da gratuidade na educação superior como um mecanismo condicionado a determinadas circunstâncias. Dessa forma, a nova Carta Constitucional continuava estabelecendo, assim como a Carta que a antecedeu, o princípio da gratuidade para a educação superior condicionada à prova, pelos seus postulantes, da falta ou insuficiência de recursos para bancar os estudos superiores.

A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, que alterou profundamente a Carta de 1967, quanto à questão da gratuidade acabou por manter o mesmo princípio adotado na Carta de 1967. No entanto, previu que a concessão de bolsas e o seu ressarcimento era matéria para ser regulada em lei específica, o que acabou ocorrendo. Neste período foi criado o sistema de financiamento estudantil

Verifica-se que esse período comportou uma dualidade de posturas pelas instituições federais referentes à cobrança de anuidades e de taxas. Informa Cunha (1988) que, nos estabelecimentos públicos (federais ou estaduais) onde o movimento estudantil era forte, a gratuidade estava garantida. Já nas instituições congêneres em que isso não ocorria, a oferta de educação superior não estava ausente de ônus para o aluno. Mas o CFE mostrava-se contrário a essa gratuidade; alguns dos seus postulantes reproduziam os dogmas da teoria liberal, de que a educação era investimento pessoal, portanto, deveria ser custeado pelo cidadão e não pelo Estado. Essa orientação política ficou expressa também nos pareceres contrários à gratuidade daquele Conselho.

Informa Cunha (1988) que o tema de cobrança de anuidades nas instituições públicas de educação superior foi um tema um tanto que oculto no Relatório do Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária - GTRU, sob a denominação de “financiamento de bolsas”, o qual previa cobranças diferenciadas para determinados grupos de alunos e a concessão de bolsas parciais ou integrais para outros. No entanto este tema não resultou em nenhum artigo do anteprojeto apresentado ao Poder Legislativo, como comenta:

É interessante notar que, ao contrário de outras questões básicas aparecidas no anteprojeto de lei elaborado pelo GT, após explanadas no *Relatório*, o “sistema de financiamento de bolsas” não mereceu um artigo sequer. É possível que tal omissão se devesse à previsível rejeição pelo Congresso Nacional de uma medida que atrairia sobre os deputados e senadores que votassem a favor dela a ira das camadas médias, independentemente de posição política. Não é descabido supor que a expectativa do GT coincidissem com as medidas efetivamente tomadas: nas novas universidades públicas e naquelas onde o movimento estudantil era fraco, o ensino passava a ser pago; nos demais, [...], o ensino continuava a ser praticamente gratuito. (CUNHA, 1988, p. 249)

Além de um movimento estudantil forte que, nos limites da sua ação institucional conseguiu obter uma gratuidade de fato, a questão da cobrança de anuidades (duas taxas ao ano) não ter sido positivada em letra de lei também se deveu ao temor dos legisladores de uma reação negativa das camadas médias, que, mesmo apesar do “milagre”, passavam por um processo de perda do seu poder aquisitivo.

No entanto, uma prática se tornou comum no período em questão, a consolidação de um sistema de bolsas de estudo – o crédito educativo, financiado e concedido por bancos estatais.

Apesar de não instaurar a gratuidade, o governo federal acabou por contornar a situação criando mecanismos para “controlar” os reajustes das anuidades, taxas e demais contribuições do “serviço educacional”. O Decreto-lei n. 532, de 16 de abril de 1969, estabeleceu, no seu artigo primeiro, que:

Art. 1º Cabe ao Conselho Federal de Educação, aos Conselhos Estaduais de Educação e ao Conselho de Educação do Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências e jurisdições, a fixação e o reajuste de anuidades, taxas e demais contribuições correspondentes aos serviços educacionais, prestados pelos estabelecimentos federais, estaduais, municipais e particulares, nos termos deste Decreto-lei. (BRASIL, 1969)

Indicou também a criação junto a esses conselhos de uma Comissão de Encargos Educacionais “com finalidade específica de estudar a matéria referida no art. 1º e opinar conclusivamente para a decisão final do respectivo Conselho” (BRASIL, 1969). Essa Comissão responsável pela análise e avaliação das taxas cobradas deveria ter por base “o princípio de compatibilização entre a evolução de preços e a correspondente variação de custos, observadas as diretrizes da política econômica do Governo Federal, bem como as peculiaridades regionais e os diversos graus, ramos e padrões de ensino” (Art. 3º). Também era responsável por estipular o valor máximo das taxas para inscrição do concurso vestibular.

Pela Constituição de 1967, mais especificamente no parágrafo 3º, do art. 168, aos carentes estava franqueada a isenção das taxas para inscrição ao concurso vestibular e também estava “garantida” a realização do curso nas instituições oficiais, sob a condição de “provarem falta ou insuficiência de recursos”, prerrogativa esta destinada para os que “demonstrarem efetivo aproveitamento”, BRASIL, 1967). A gratuidade na lei era para os pobres e inteligentes.

Em meados dos anos de 1980, um novo cenário foi traçado no território brasileiro a partir da Carta Constitucional em vigor. Conhecida como “Constituição Cidadã”, destaca-se por garantir direitos civis, políticos e, sobretudo, sociais, como nunca vistos antes.

A recente (re)democratização do país acabou por assumir timidamente os primeiros passos de uma política neoliberal, sobretudo durante o governo incompleto de Fernando Collor de Melo. No entanto, a política neoliberal acabou sendo ostentada, mais tarde, pela dupla eleição de Fernando Henrique Cardoso, com um discurso no qual o “Estado Getulista” teria que ser findado, que o Estado teria que ser reformado, anunciando jargões e ações para que o Estado corrigisse seu rumo.

A Reforma do Estado publicizada através do Plano Diretor de 1995, do Ministério de Administração e Reforma do Estado, possuía como “movimento básico corrigir as ‘distorções’ ou os ‘desvios’ do Estado [através] da transferência para o setor privado daquelas atividades que podem ser ‘controladas pelo mercado’. Isto é feito através da privatização – direta e indireta – e da descentralização” (SOARES, 2001, f. 5, grifos originais).

A educação superior acabou sendo afetada por esse movimento de promoção de uma política neoliberal, sobretudo quanto o seu crescente e surpreendente processo de expansão do setor privado, novas regulações e regulamentações e, sobretudo, a partir da LDB-96 com a possibilidade de novas formas de acesso.

Enfim, a gratuidade da educação superior em instituições públicas oficiais foi conquistada na Carta de 1988, que estabeleceu no seu artigo 206, inciso quarto a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”. Apesar de alguns movimentos para derrubar essa conquista, a educação superior logrou a gratuidade já estabelecida em algumas cartas constitucionais precedentes para os outros níveis de ensino (basicamente para o ensino fundamental da educação básica).

DO CRÉDITO EDUCATIVO AO FIES

O Programa de Crédito Educativo (PCE) foi aprovado pela Presidência da República, em 1975, com base na Exposição de Motivos nº 393, apresentada pelo Ministério da Educação e Cultura. Foi implantado, no primeiro semestre de 1976, nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No segundo semestre do mesmo ano, foi estendido a todas as Instituições de Ensino Superior do País, reconhecidas ou autorizadas, tendo beneficiado mais de 870.000 estudantes. Na primeira fase, funcionou com recursos da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e bancos comerciais. Em 1983, teve alterada sua forma de custeio, passando os recursos a serem providos pelo orçamento do Ministério da Educação e pelas loterias, previstas para aplicação do Fundo de Assistência

O programa de crédito educativo implantado no ano de 1976, foi institucionalizado no ano de 1992, através da Lei n. 8.436, de 25 de junho, que criou o “Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes” (CREDUC), este programa era financiado por meio de recursos públicos, no qual o beneficiado tinha os seus encargos educacionais financiados entre 50% e 100% do valor da mensalidade ou da semestralidade, depositado pela Caixa Econômica

Federal na conta da instituição de ensino superior participante do programa (BRASIL, 1992).

Nos informa Figueiredo (2016), que em 1999, foi criado o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES. Através de Medida Provisória, que se tornou a lei 10.260, de 2001. Esse Fundo é “destinado a financiar com recursos públicos, e para posterior devolução aos cofres da União, a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas e, portanto, não estatais, posto que, no Brasil, não se paga ensino superior público”. (p. 135).

CONCLUINDO...

Os dados oficiais demonstram que houve um crescimento notório do sistema de educação superior nos últimos 20 anos, no entanto, apesar desse crescimento, ainda falta muito para satisfazer o critério de um direito de todos: 18 % dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos estão inseridos nos cursos de educação superior, no ano de 2017 (INEP, 2019). Ainda é muito pouca a presença de vagas gratuitas, ou subsidiadas, mesmo com os novos programas de financiamento estudantil e das instituições de educação superior que se beneficiam de incentivos para a filantropia.

É certo que há um maior “direito” de acesso à educação superior. No entanto, ainda está longe de se tornar um direito universal, isonômico e equitativo, no sentido de que todos que queiram e possuam os requisitos necessários (mérito, capacidade) realmente possam ingressar neste nível de educação. Apesar das maiores facilidades e de uma oferta de vagas que quase acompanha a demanda, o que se pode perceber é que mais de 75% destas vagas estão em estabelecimentos particulares cuja falta de gratuidade barra boa parte dos pretendentes que não possuem o critério do “poder econômico” e as condições para manter-se nos estudos. Dessa forma, posso afirmar que a educação superior é um direito para poucos, muito poucos.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Decreto-lei n. 532, de 16 de abril de 1969. Dispõe sobre a fixação e o reajustamento de anuidades, taxas e demais contribuições do serviço educacional. In: SENADO FEDERAL. Secretaria de Informação e documentação. Subsecretaria de Informações. **Legislação Republicana Brasileira**. Brasília, 2002. 1 CD-ROM.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2018: notas estatísticas**. Brasília, 2019.

BRASIL. LEI Nº 8.436, DE 25 DE JUNHO DE 1992. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Disponível em: /www2.camara.leg.br.

CUNHA, Luiz Antônio. A gratuidade no ensino superior público: da proibição à garantia constitucional. In: VELLOSO, J. (org). **Universidade pública: política, desempenho,**

perspectivas. Campinas: Papyrus, 1991, p. 31-55.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade crítica**: o ensino superior na República Populista. 2. ed., Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade reformanda**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

FIGUEIREDO, Gil Vicente Reis de O fluxo de recursos públicos para a educação superior privada. In: PEIXOTO, Madalena Guasco. **O capital global na educação brasileira**. São Paulo: Anita Garibaldi Editora, 2016. P. 131-160.

SOARES, Laura Tavares. Reforma do Estado e políticas sociais no Brasil. SEMINÁRIO INTERNACIONAL “POLÍTICAS DE PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA”. Rio de Janeiro, mai. 2001, 14 f. (Texto digitado)