

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O programa de apoio ao ensino superior no Estado de Santa Catarina,
Brasil como política para o acesso à universidade e a inclusão social.

Loreni Pizzi

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, Professora Associada com agregação
Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

Outubro, 2016

Agradecimentos

À Professora Maria de Lurdes Rodrigues, pela orientação da minha dissertação, o que permitiu aprofundar conhecimentos e orientar o caminho da pesquisa.

Aos professores e colegas do curso de Mestrado em Políticas Públicas do ICTE-IUL.

À Secretaria de Estado da Fazenda, pela licença concedida que me permitiu realizar o curso. Ao Secretário de Estado da Fazenda, Antonio Marcos Gavazzoni, pelo apoio e confiança. Ao Diretor Administrativo e Financeiro da SEF, Itamar Bezerra de Melo, pela parceria e confiança durante anos, pelo apoio e paciência incondicionais e pela generosidade que me permitiram trilhar um caminho de crescimento. Ao Gerente de Administração, Finanças e Contabilidade, Paulo Sérgio de Souza e a toda a equipe da GEAFIC, por todo o apoio e colaboração.

À Secretaria de Estado da Educação, pelo acesso às informações para a elaboração deste trabalho.

Ao meu amigo Clacir Brugnara, com quem tenho o privilégio de poder contar, agradeço o encorajamento e a amizade ao longo deste processo.

À minha irmã Marivânia, um agradecimento especial pelo apoio e momentos de discussão que ajudaram a clarear o tema e aprofundar o conhecimento. À minha mãe Helena e à minha irmã Elaine, pelo apoio e disponibilidade incondicional. À minha prima Luciane Pasa Marolan, pela amizade e por toda a colaboração nesta mudança temporária do Brasil para Portugal.

Resumo

Este estudo consiste na análise da política pública de apoio ao ensino superior no Estado de Santa Catarina, Brasil. Aborda o Programa de Bolsas Universitárias (UNIEDU), baseado nos artigos 170 e 171 da Constituição Estadual, como medida de apoio e incentivo ao acesso à universidade e a inclusão social e sua contribuição para suprir a falta de vagas nas instituições públicas. Desenvolve uma análise comparativa qualitativa com a finalidade de identificar os resultados obtidos face aos objetivos. Reflete sobre os meios de financiamento com recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento e à Manutenção da Educação Superior, cujas receitas têm origem em contribuições vinculadas a incentivos fiscais. Neste sentido, busca perceber o uso de instrumentos de fiscalidade e extrafiscalidade. O Programa tem caráter redistributivo e promove políticas sociais através da transferência de recursos com destinação específica e vinculada. O estudo busca evidenciar os benefícios, a abrangência e a contribuição da política pública na promoção do acesso ao ensino superior e a inclusão social, que justificam a adoção de medidas de renúncia fiscal, como meio de incentivar o desenvolvimento e reduzir as desigualdades socioeconômicas através da educação.

Palavras chave: ensino superior, inclusão social, incentivos fiscais

Abstract

This study is an analysis of the public policy supporting higher education in the State of Santa Catarina, Brazil. It discusses the University Scholarship Programme [Programa de Bolsas Universitárias] (UNIEDU), based on articles 170 and 171 of the State Constitution, as a measure of support and incentive towards accessing university education and social inclusion, and its contribution towards overcoming the lack of vacancies at public universities. The study undertakes a qualitative comparative analysis with the aim of identifying the results obtained when compared to the programme objectives. It reflects on ways to finance the programme with resources from the Support Fund for the Maintenance and Development of Higher Education [Fundo de Apoio ao Desenvolvimento e à Manutenção da Educação Superior], the revenue of which results from contributions connected to tax incentives. In this respect, it aims to understand the use of fiscal and extra-fiscal instruments. The Programme has a redistributive nature and promotes social policies through the transfer of funds restricted to a specific end. The study aims to demonstrate the benefits, the scope, and contribution of public policy towards promoting access to higher education and social inclusion, which support the adoption of tax breaks as a way of encouraging development and reducing social and economic differences through education.

Keywords: higher education, social inclusion, tax incentives

ÍNDICE

Índice de Quadros	v
Índice de Figuras	v
Glossário de Siglas	vi
INTRODUÇÃO	1
Questões e hipóteses de investigação	2
Metodologia e organização do estudo	2
Modelo analítico proposto.....	3
I - POLÍTICAS PÚBLICAS E ENSINO SUPERIOR	4
1.1 Ensino Superior no Brasil	8
1.1.1 O Ensino Superior no Estado de Santa Catarina	10
1.1.2 Financiamento do Ensino Superior com Incentivos Fiscais.....	11
II - A POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA UNIEDU	14
2.1 Primeiro Ciclo	14
2.1.1 Emergência do Problema e Agendamento	14
2.1.2 Formulação.....	15
2.1.3 Concretização.....	16
2.1.4 Avaliação.....	17
2.2 Segundo Ciclo	17
2.2.1 Problema e Agendamento	17
2.2.2 Formulação.....	18
2.2.3 Concretização.....	21
2.2.4 Avaliação.....	26
III - RESULTADOS DO PROGRAMA UNIEDU	28
3.1 Recursos aplicados e estudantes beneficiados no UNIEDU	28
3.2 Objetivos do Programa.....	32
3.2.1 Ampliação do Acesso e Inclusão Social no Ensino Superior.....	32

3.2.2 Contribuição para a Formação de Professores	37
3.2.3 Promoção do Desenvolvimento e das Potencialidades Regionais	37
3.3 Os Incentivos Fiscais no Programa UNIEDU	38
CONCLUSÃO	40
BIBLIOGRAFIA.....	41
FONTES.....	45
ANEXOS.....	I
CURRICULUM VITAE	XV

Índice de Quadros

Quadro 2.1 Período de validade e valor das bolsas	24
Quadro 2.2 Investimentos do Programa UNIEDU	25
Quadro 3.1 Recursos aplicados no UNIEDU para benefícios do Artigo 171 (em milhões)	28
Quadro 3.2 Recursos aplicados no UNIEDU para bolsas do Artigo 170 (em milhões).....	29
Quadro 3.3 Média de anos de estudo da população de 18 a 29 anos e taxas de matrícula - Brasil.....	36
Quadro 3.4 Beneficiados com bolsas do UNIEDU	37
Quadro 3.5 Valor estimado dos incentivos fiscais que geraram receitas ao FUMDES (milhões)	38
Quadro 3.6 Os números do Programa Pró-emprego	39

Índice de Figuras

Figura 3.1 Evolução dos recursos aplicados no Programa UNIEDU (em milhões).....	30
Figura 3.2 Beneficiados com bolsas de estudo e pesquisa do UNIEDU para a Graduação	31
Figura 3.3 Beneficiados com bolsas de estudo e pesquisa do UNIEDU para a Pós-Graduação.....	31
Figura 3.4 Matrículas da graduação nas IES privadas e beneficiados do UNIEDU 2013 a 2015	32
Figura 3.5 Evolução das matrículas da graduação no Estado de Santa Catarina	33
Figura 3.6 Evolução das Instituições de Ensino Superior no Estado de Santa Catarina	33
Figura 3.7 Evolução das matrículas da graduação no Brasil.....	34
Figura 3.8 Evolução das Instituições de Ensino Superior no Brasil.....	34
Figura 3.9 Média de anos de estudo população de 18 a 29 anos no Brasil e em Santa Catarina	35
Figura 3.10 Taxas de matrícula do ensino superior no Brasil e em Santa Catarina	35
Figura 3.11 Beneficiados com bolsas do UNIEDU e matrículas da licenciatura nas IES privadas.....	37

Glossário de Siglas

ACAFE - Associação Catarinense das Fundações Educacionais

ADR - Agências de Desenvolvimento Regional

ALESC - Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

AMPESC - Associação de Mantenedoras Particulares de Educação Superior de Santa Catarina

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

EaD - Educação à Distância

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FAPESC - Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina

FIES - Programa de Financiamento Estudantil

FUMDES - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento e à Manutenção da Educação Superior

FUNDOSOCIAL – Fundo de Desenvolvimento Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

ICR-SC - Índice de Competitividade Regional

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IES - Instituições de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Base da Educação

MEC - Ministério da Educação

OCDE - Organization for Economic Co-operation and Development

PIB - Produto Interno Bruto

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE - Plano Nacional de Educação

PROESDE - Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional

ProUni - Programa Universidade para Todos

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SED - Secretaria de Estado da Educação

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UCE - União Catarinense dos Estudantes

UDESC - Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNIEDU - Programa de Bolsas Universitárias do Estado de Santa Catarina

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de dissertação de mestrado em Políticas Públicas contempla o estudo do Programa de Bolsas Universitárias do Estado de Santa Catarina (UNIEDU), como política pública de apoio à educação superior para promover o acesso à universidade e a inclusão social.

O programa UNIEDU agrega projetos de promoção do ensino superior mediante a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa e extensão para estudantes matriculados em cursos de graduação e pós-graduação nas Instituições de Ensino Superior (IES). O objetivo é favorecer a inclusão de jovens com dificuldades financeiras para realizar os seus estudos (SED, 2016a).

O Brasil tem um sistema de educação misto com oferta tanto pelo setor público como pelo setor privado. No ensino superior apresenta uma grande diversidade de instituições e formatos dos cursos, com a participação significativa de instituições privadas.

Para atender a demanda, à medida que um maior número de estudantes concluía o ensino médio, o país passou a investir em medidas da promoção do acesso ao ensino superior, com intensa distribuição de bolsas de estudo e incentivos fiscais para as IES privadas. Neste sentido, Ristoff (2013: 530) ressalta o esforço do país para ampliar as oportunidades “através de programas importantes de apoio estudantil, como Programa Universidade para Todos (ProUni), programa de democratização de acesso, via renúncia fiscal, para estudantes carentes em instituições privadas”.

Seguindo o modelo existente no país, em complemento aos programas nacionais que se mostraram insuficientes para atender à crescente demanda dos estudantes e instituições, o Estado de Santa Catarina criou o programa UNIEDU, financiado por meio de contribuições vinculadas a incentivos fiscais.

O objetivo principal do estudo é desenvolver uma análise deste programa para verificar em que medida atua como incentivador do acesso à universidade e promove a inclusão social. Complementarmente, busca analisar a contribuição desta política pública como forma de compensar a falta de vagas nas instituições públicas.

A intervenção do Estado através do UNIEDU ocorre no sentido de equilibrar as relações econômicas do mercado usando instrumentos de incentivo fiscal para obter os recursos, de um lado concedendo desconto no imposto e do outro lado exigindo contribuição ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento e à Manutenção da Educação Superior (FUMDES).

A política se enquadra no tipo redistributiva, porém com um viés regulatório. Utiliza instrumentos de intervenção no mercado mediante legislação tributária para a destinação de recursos com o fim específico de fomento ao ensino superior. Sob este enfoque, busca-se refletir sobre os meios de financiamento no que se refere ao uso de instrumentos fiscais e extrafiscais.

Questões e hipóteses de investigação

O programa de apoio ao ensino superior no Estado de Santa Catarina atua como incentivador do acesso à universidade e promove a inclusão social? Esta questão inicial servirá de fio condutor do estudo.

A hipótese geral diz respeito à contribuição do programa através de bolsas de estudo, pesquisa e extensão, para o acesso à universidade e para a inclusão social. O estudo, em caso de comprovação desta hipótese, pretende explicar e confirmar ou refutar as seguintes proposições:

1. O programa UNIEDU amplia o acesso ao ensino superior e promove a inclusão social, atuando de forma a compensar a falta de vagas nas universidades públicas.
2. Os benefícios do programa justificam os incentivos fiscais concedidos para as empresas.

Assim, ao final da pesquisa espera-se perceber a abrangência desta política pública no seu papel de facilitar o acesso ao ensino superior e promover a inclusão social e compreender melhor o uso dos instrumentos dos incentivos fiscais que viabilizam a sua concretização.

Metodologia e organização do estudo

A metodologia adequada ao alcance dos objetivos do presente estudo vincula-se às suas características, natureza e tipo de investigação e implica alguma diversidade metodológica na obtenção e tratamento dos dados, tanto no viés qualitativo, que será a base da análise, quanto do ponto de vista quantitativo.

Sob o aspecto dos resultados desta medida de política pública, a análise será numa perspectiva de avaliação comparativa qualitativa. Aborda os resultados em relação aos objetivos propostos no programa e as conseqüentes implicações na promoção da inclusão social. Complementarmente, busca identificar os benefícios face aos incentivos fiscais que contribuem para o seu financiamento.

Quanto às técnicas de coleta de dados, são apropriadas através de fontes primárias, diretamente na Secretaria da Fazenda e na Secretaria de Educação de Santa Catarina e fontes secundárias dos órgãos e entidades envolvidos na medida de política. Para analisar a educação superior e a evolução socioeconômica serão buscados dados do Censo Escolar do Ensino Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A análise dos dados brutos é que levará ao alcance dos objetivos do estudo e à confirmação ou não das hipóteses, permitindo responder às questões da pesquisa. Conforme Quivy e Campenhoudt (2005), a análise das informações abrange três operações, a primeira se refere à preparação e descrição dos dados necessários para testar as hipóteses, em seguida vem a análise das relações entre as variáveis e por fim, a comparação dos resultados verificados com os resultados esperados.

O estudo será organizado em partes, compreendendo uma fase inicial introdutória onde serão apresentados os objetivos e hipóteses da pesquisa no contexto da análise das políticas públicas

educativas e uma breve explicitação do programa, os principais aspetos a serem desenvolvidos no trabalho e a metodologia aplicada. A segunda parte compreende uma revisão da literatura relacionada às políticas públicas e à evolução do ensino superior no Brasil. Na terceira parte se desenvolve a análise do programa desde a origem da medida de política pública, com base no Modelo das Etapas (Lasswell, 1956). E por fim, faz-se uma reflexão dos seus resultados e implicações no ensino superior.

Modelo analítico proposto

A abordagem deste trabalho terá como base o Modelo das Etapas desenvolvido por Lasswell (1956). Este modelo permite analisar e compreender como a política pública surgiu e foi implementada com base em cinco momentos do ciclo político: o surgimento do problema, seu agendamento, a formulação da solução, a concretização e a avaliação.

A emergência do problema surge quando determinado assunto passa a ser preocupação dos diversos atores. É decorrente do contexto histórico e do desenvolvimento das sociedades, pois o que pode ser problema de um país ou região em um determinado momento, não seria em outro tempo ou lugar, mesmo existindo o fator motivador do problema.

Quando o problema se torna parte da agenda política e passa a ser uma preocupação dos governos é que ocorre o agendamento. Assim, passa a ser discutido como algo que precisa de uma intervenção do poder público, contexto em que interagem os diversos atores interessados no problema.

A decisão política e conseqüente consolidação, ou seja, a escolha da solução e a determinação dos objetivos, metas e instrumentos de intervenção, ocorre após análise das múltiplas alternativas disponíveis, motivada por fatores como exequibilidade, interesse público, custo benefício, processos de negociação entre atores e distribuição de poderes e competências, os quais determinam a formulação.

A concretização é que transforma a lei em ação prática, pois a produção dos seus efeitos não ocorre automaticamente e depende da mobilização da administração pública. Nesta fase podem surgir entraves e dificuldades para a execução que, por vezes, podem modificar ou até inviabilizar o que inicialmente se propunha. Portanto, a etapa seguinte que consiste na avaliação da política pública é de grande importância para que a medida alcance os seus objetivos. No processo de avaliação pode surgir a readequação da medida, tornando o ciclo das etapas um processo contínuo e permanente.

As Políticas Públicas podem ser analisadas sob diferentes aspetos, sendo a análise um instrumento eficaz que permite compreender melhor a interação entre o poder público e a sociedade. Aqui adotamos o Modelo das Etapas para perceber o surgimento, suas razões motivadoras, os atores envolvidos e o desenvolvimento da medida de política pública objeto deste estudo, bem como sua eficiência e eficácia diante dos objetivos pretendidos e os meios utilizados na implementação.

I - POLÍTICAS PÚBLICAS E ENSINO SUPERIOR

As políticas públicas são o meio através do qual o Estado exerce suas funções e intervém na sociedade para solucionar os problemas públicos. Correspondem ao conjunto de decisões tomadas pelos atores políticos para atingir determinado objetivo de natureza coletiva. Segundo a definição de Dye (1972) é qualquer coisa que o governo decida fazer ou não fazer.

As funções do Estado e sua interferência na sociedade evoluíram ao longo da história, com vistas a garantir o equilíbrio das forças que interagem na sociedade, à medida que a organização social e política assumem diferentes formas e os meios econômicos se modificam com a separação entre o Estado, a Sociedade e a Economia. Da mesma forma, os motivos que tornam, ou não, um problema público objeto de uma política pública também variam ao longo do tempo por conta das diversas razões de cunho político, moral, ético ou econômico. E o modo como as políticas públicas são executadas depende dos modelos de Estado e de administração pública da época e interferem diretamente nos resultados obtidos com as medidas implementadas.

Toda a medida de política é precedida de uma decisão e ação política diante de um problema público e da mobilização administrativa dos meios materiais e humanos para a concretização. Tanto a decisão quanto a mobilização são fundamentais para o sucesso das políticas públicas e qualquer desvio dos objetivos da coletividade pode resultar em consequências negativas para o bem público.

No âmbito da decisão, várias teorias sustentam o debate em torno da questão de identificar quem decide na definição e implementação das políticas públicas, em função dos diversos interesses e atores que concorrem em maior ou menor nível de interferência.

Neste sentido, a abordagem institucional centra-se nos órgãos legislativos e executivos e nas interdependências das instituições políticas e sociais. A teoria pluralista ou dos grupos (Dahl, 1961; Baratz e Bachrach, 1963) sustenta que o Estado atua em resposta às pressões sociais de diversos grupos, sendo as políticas públicas o resultado do equilíbrio destas forças para as decisões.

Também encontramos a teoria das elites (Mosca, 1986; Mills, 1969), a qual defende que as políticas públicas são o reflexo dos valores e preferências de quem governa e que a resolução dos problemas sociais só é viabilizada se atender aos interesses das elites dominantes.

E por fim, a abordagem neo-corporativa (Schmitter, 2000) que se baseia na interação dos atores e na distribuição de poder mediante regras institucionais e organizacionais que enquadram tais interações, onde funcionários e políticas públicas são influenciados por grupos de interesse, os quais mantêm relações privilegiadas e exclusivas no exercício do poder público.

Importante compreender, para além de quem decide, o como decide, ou seja, como funcionam as políticas públicas não só no aspeto político, mas em todo o processo abrangendo a mobilização dos meios e sua execução. Neste sentido encontramos diferentes teorias e abordagens das quais citamos, a

teoria da escolha racional (Downs, 1957), dependência da trajetória (path dependence) (Pierson, 2000), metáfora dos fluxos ou correntes (Kingdon, 1984) e o Modelo de Etapas (Lasswell, 1956).

A decisão política e consequente consolidação, ou seja, a escolha da solução e a determinação de objetivos, metas e instrumentos de intervenção ocorre após análise das múltiplas alternativas disponíveis, motivada pelos fatores que determinam a escolha, os quais dependem da interação entre os atores, meios disponíveis, interesses envolvidos e momento político.

Rodrigues (2010:15) coloca que “a definição de medidas de políticas, e a tomada de decisão sobre elas, é apenas um dos patamares do processo de intervenção política” e acrescenta que para o êxito das medidas “é necessário a afectação dos recursos financeiros adequados, é necessária a capacitação e a disponibilização de recursos humanos qualificados e competentes para a sua execução, bem como a identificação dos instrumentos ou meios técnicos e tecnológicos”. A autora ainda destaca que “é igualmente requerida a mobilização de agentes ou instituições responsáveis pela concretização dessas mesmas políticas”.

Na questão da execução das políticas públicas, muitos autores se debruçam sobre o tema procurando identificar os fatores que explicam o distanciamento entre os programas de ação e a sua realização. A análise de Pressman e Wildavsky (1973) e Bardach (1977) parte da decisão e procura compreender os desvios da concretização em relação às decisões que ocorrem na base. Por outro lado, numa perspectiva analítica que parte dos atores da base de implementação das políticas públicas, Lipsky (1971) e Sabatier (1986) buscam identificar os fatores determinantes para a distância entre as decisões e a concretização.

As abordagens analíticas de Lipsky (1980) - burocracia no terreno ou na base da hierarquia (Street-level burocracie), de Tsebelis (2002) - poder de veto, de Grossman e Hart (1983), Newton e Deth (2005) e Schnapp (2000) - deriva burocrática e agency problems, evidenciam a influência, interferência e poder de redefinir as orientações de um programa e desenvolver até ações de boicote que os agentes públicos possuem na concretização das políticas públicas. Estas ações podem resultar no afastamento da intenção original do decisor e dos objetivos definidos. Decorre do poder discricionário e da autonomia de julgamento e decisão dos agentes na implementação da medida, o que lhes permite reorientar a direção do programa a ser executado.

Rodrigues (2010: 24) afirma que “as próprias políticas públicas devem ser objecto de avaliação e acompanhamento, sendo estes instrumentos essenciais para a produção de informação e conhecimento com base no qual se pode melhorar a intervenção política”. A análise das políticas públicas tem fundamental importância para a percepção das relações de poder envolvidas, compreensão do delineamento da solução e sua implementação e principalmente verificar os resultados obtidos na solução do problema face às necessidades da sociedade.

As políticas públicas destinadas a atender as demandas sociais abrangem os mais variados assuntos, contudo, há áreas de maior preocupação e interesse, dentre as quais encontram-se as demandas educacionais, cujas políticas têm grande relevância no bem-estar das sociedades. Pela sua importância, suscita discussões e estudos e é pauta constante das políticas públicas, recebendo grandes investimentos dos governos.

Especialmente nos países menos desenvolvidos em que as inovações tecnológicas e científicas são mais escassas, as políticas educacionais têm impacto significativo. E mesmo nos países mais desenvolvidos, a expansão educacional pode resultar em aumento da produtividade e conseqüentemente, crescimento econômico, distribuição de renda, mobilidade social e redução da pobreza.

Na União Europeia a orientação para o investimento nos sistemas educativos como meio de promover a competitividade, melhorar o nível de emprego, contribuir para a coesão social e para a prevenção da exclusão tem sido citada em relatórios e documentos, entre os quais está o Livro Branco Crescimento, Competitividade, Emprego: os desafios e as pistas para entrar no século XXI (União Europeia, 2015).

Sobre educação e crescimento econômico, desde há muito tempo se defende a estreita relação de ambos. Alguns teóricos clássicos da economia (Adam Smith, Robert Malthus, David Ricardo, John Stuart Mill e Alfred Marshall) já destacavam a educação como influenciadora dos hábitos dos trabalhadores e conseqüentemente da produtividade. Foi Alfred Marshall, em 1890, que relacionou a educação às necessidades da força de trabalho ao defender a educação e considerá-la como capital valioso a ser investido.

Na década de 1960 se formulou a teoria do capital humano (Schultz, 1963 e 1993), deduzindo que quanto mais um país investia na educação, mais oportunidade teria de estimular o desenvolvimento econômico. Essa teoria foi reforçada pelo economista Gary Becker (1975). Entretanto, as teorias que defendem a relação entre a educação e o crescimento econômico também sofreram críticas colocando em evidência a complexidade que permeia este assunto e as múltiplas variáveis que o influenciam.

Contudo, as críticas não invalidam a teoria que volta a ter relevância nos anos 80 e 90, com o reconhecimento da importância do capital humano para a produtividade e crescimento econômico sustentável e a discussão sobre o papel do Estado na educação. Novos estudos são realizados para comprovar a relação entre o desenvolvimento e a educação, dentre os quais podemos citar Romer (1986), Lucas (1988), Grossman e Helpman (1991), Barro (1991), Benhabib e Spiegel (1994), Aghion e Howitt (1998).

O ensino superior propicia o aprofundamento de habilidades intelectuais e técnicas e promove o desenvolvimento da pesquisa, atuando como catalisador das inovações científicas e tecnológicas. Tem sido apontado como uma das soluções no contexto de sustentabilidade econômica e desenvolvimento,

sendo tema constante das políticas públicas e abordado em conferências e reuniões de países, bem como em relatórios de organismos internacionais como a OCDE, UNESCO e Banco Mundial. A instituição de instrumentos de avaliação do desempenho educacional, como o Program for International Student Achievement (PISA), introduziram novas dinâmicas na definição das políticas públicas através da influência que exercem nos países.

Podemos destacar o Relatório final da Conferência Mundial da Educação Superior (UNESCO, 2009), o qual chama atenção para a necessidade de acesso igualitário em função dos méritos, de modo a assegurar as mesmas oportunidades a todos os que concluíram o ensino médio e desenvolver sistemas educacionais que privilegiam a qualidade e permitam aos estudantes exercer a criatividade e trabalhar para o bem-estar e o desenvolvimento das sociedades. Também a Conferência Regional de Educação Superior (UNESCO, 2008) alerta para a questão da mercantilização e privatização da educação superior e a redução do apoio e financiamento do Estado, enfatizando a importância da participação estatal no processo para não delegar totalmente a gestão da educação ao mercado.

Em relação à educação superior no Brasil, a OCDE faz referência a estudo do Banco Mundial sobre inovação (2008), o qual destacou as deficiências no sistema educativo quanto ao preparo da população para a economia do conhecimento e as dificuldades de desenvolvimento econômico pelo nível relativamente baixo de investimento em pesquisa e inovação (OCDE, 2010). E sobre o financiamento, acrescenta que “elaborar um modelo de financiamento que convenha a seu sistema de educação superior em expansão é um desafio primordial para os governos, especialmente conforme as sociedades vão exercendo demandas cada vez mais complexas sobre as universidades” (OCDE, 2010: 303).

O Brasil nas últimas décadas implementou e intensificou as políticas públicas de ampliação do acesso e inclusão social no ensino superior, contudo, é preciso ter em conta que os efeitos de tais medidas no contexto socioeconômico são verificados no longo prazo e, num primeiro momento, a ampliação do acesso não resulta diretamente na inclusão social e redução das desigualdades.

Neste sentido, pesquisas procuraram mostrar os efeitos das características sociais no sistema educativo e nas desigualdades. Destaca-se as abordagens da escolarização como fator de mobilidade social (Blau e Duncan, 1967) e da cultura das classes sociais (Bourdieu, 1998). Mare (1980) desenvolveu um método de estudo que permitiu verificar os efeitos das diferenças socioeconômicas no acesso ao ensino. Shavit e Blossfeld (1993) concluíram que na maioria dos países investigados o efeito das diferenças socioeconômicas se manteve ou até cresceu na transição escolar. No Brasil o tema foi abordado por Barros et al. (2001), Soares e Collares (2006), Brito (2014), Prates e Collares (2014) e Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015). Os estudos demonstram a educação como meio de mobilidade social, mas também por outro lado, como forma de reprodução das desigualdades.

1.1 Ensino Superior no Brasil

O ensino superior no Brasil se desenvolveu com o crescimento intenso das instituições privadas e redução da participação das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas ao longo do tempo.

Principalmente a partir de 1964, como apresentam alguns estudos, dos quais citamos Cunha (1999, 2006), Dourado e Oliveira (1999), Dourado (2000), Sguissardi (2000), Silva Jr. e Sguissardi (2000, 2001) e Trindade (1999), inicia-se a ampliação da atuação da iniciativa privada como parte da política expansionista adotada pelo Estado, com participação estatal indireta através de subsídios e isenção fiscal, que vieram a se intensificar na década de 1990.

Segundo Neves (2012: 5), “à pressão por mais vagas, o poder público (...) respondeu com a autorização para a multiplicação dos estabelecimentos mantidos pela iniciativa privada, sem qualquer pretensão ou mesmo qualificação para a pesquisa”.

A Constituição Federal de 1988 traz a definição do sistema de ensino brasileiro, moldando a partir deste marco as políticas e diretrizes que se implementaram. A base do sistema de ensino superior brasileiro se desenhou com dois grandes segmentos distintos: o público, abrangendo as instituições nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e o privado, com instituições sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas) e lucrativas (empresariais) (Neves, 2012).

A Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), Lei 9.394 de 23 de dezembro de 1996, tornou o setor mais diversificado e flexível, propiciando a expansão do ensino superior, porém com redução dos gastos públicos. Chaves (2010: 485) coloca que “o Estado assumiu papel destacado no controle e na gestão das políticas educacionais, ao mesmo tempo em que liberalizou a oferta da educação superior pela iniciativa privada”.

As reformas promovidas na educação flexibilizaram o sistema educativo, levando a um aligeiramento da formação. Em consequência, observa-se maior diversificação das instituições e grande expansão do setor privado com a legalização das instituições privadas mercantis (Sguissardi e Silva Jr, 2009), criando ambiente propício para que, a partir daí, surgissem os primeiros passos da formação dos grandes grupos empresariais de educação.

Entretanto, a ampliação da oferta privada e a diversificação nem sempre significam inclusão social e democratização do ensino, além de haver o risco de perda da qualidade, itens que devem merecer a atenção do governo. Neste sentido, Rodrigues (2010: 14) aponta que “os estudos de avaliação empreendidos pela OCDE sugerem importantes reservas às opções de políticas educativas, iniciadas em alguns países, que passam pela diminuição do papel do Estado como regulador e financiador da educação, sobretudo por induzirem um aumento das desigualdades e não conseguirem promover a qualidade geral dos sistemas de ensino.”

A estabilização econômica e a retomada do crescimento brasileiro que se iniciou em 1994, possibilitou o crescimento das matrículas no ensino médio, criando assim um ambiente propício para o crescimento. No entanto, como destaca Neves (2012: 6), “uma diferença fundamental, nesse momento, é a crescente demanda das classes de menor poder aquisitivo pelo acesso ao ensino superior”. Assim, surgem os dois principais programas de financiamento para o ensino superior através de bolsas de estudo para estudantes e incentivos fiscais para as IES privadas.

O Programa de Financiamento Estudantil (FIES), criado pela Medida Provisória nº 1.827, de 27 de Maio de 1999 e institucionalizado pela Lei nº 10.260 em 12 de Julho de 2001, é destinado a financiar a educação superior de estudantes com insuficiência econômica, através da concessão de financiamento direto aos estudantes e o Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído pela Medida Provisória nº 213/2004, convertido na Lei nº 11.096 em 13 de janeiro de 2005, que tem como objetivo a concessão de vagas para estudantes de baixa renda, com bolsas de estudo integrais e parciais (de 50% e 25%) em IES privadas, concedendo a isenção fiscal de tributos em contrapartida as instituições que recebem os alunos beneficiados pelo programa.

Esses dois programas permitiram o acesso ao ensino superior para um contingente de jovens que até então permanecia excluído da universidade pública devido ao concorrido processo de seleção e excluído também da universidade privada em função da impossibilidade econômica de arcar com os custos deste nível de ensino. Conforme Segenreich (2009), o financiamento público do ProUni e o FIES podem ser considerados a democratização para o ensino superior privado.

A partir de 2005 iniciou-se uma reconfiguração do ensino público superior no País num esforço para ampliar a oferta de vagas. Houve a regulamentação da Educação à Distância (EaD) e da Universidade Aberta do Brasil (UAB), expansão da rede federal de educação tecnológica e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Entretanto, não foi suficiente para superar o crescimento das IES privadas e reduzir sua participação no ensino superior.

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) também passou a ser utilizado como critério de seleção para o ingresso no ensino superior, tanto em IES públicas como privadas, em alternativa, complementando ou substituindo o vestibular. Neste sentido, de acordo com Veloso e Maciel (2015: 235) “o novo modelo de seleção, ou Novo Enem (como descrevem no documento) possibilita a democratização das oportunidades de concorrência às vagas federais de ensino superior, a reestruturação curricular do ensino médio e a mobilidade estudantil”.

Ainda no sentido de promover a inclusão dos jovens mais pobres, foi criada a política de cotas nas universidades federais, pela Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, prevendo a reserva de 50% das vagas para estudantes de famílias com baixa renda e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, destinando parte para autodeclarados pretos, pardos e indígenas.

No âmbito das IES privadas, seu funcionamento e expansão se deu com base nos programas públicos ProUni e FIES, nos incentivos fiscais e nos empréstimos financeiros a juros muito baixos fomentados por bancos oficiais como BNDES.

Nas últimas décadas, observa-se o crescimento dos grandes grupos educacionais com ampliação de sua própria rede de unidades e também pela compra e fusão de IES menores por grandes empresas nacionais e internacionais de ensino superior e pela abertura do capital destas empresas na bolsa de valores, dando origem a formação de oligopólios (Chaves, 2010).

Atualmente está em vigor o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2022, que estabelece as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional. Quanto ao ensino superior, tem como meta “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público” (Lei 13.005/2014).

Assim, reforça as políticas de ampliação do ensino superior, com a preocupação evidente de garantir boa parcela das matrículas (40%) no sistema público, de modo a manter a participação direta do governo, em contraposição ao crescimento expressivo da iniciativa privada nas últimas décadas.

1.1.1 O Ensino Superior no Estado de Santa Catarina

O Estado de Santa Catarina, situado no sul do Brasil, teve a implementação do ensino superior mais tardiamente em razão da localização geográfica e do modo como se deu o desenvolvimento do país. Até o ano de 1950 não possuía nenhuma universidade. Os primeiros cursos de educação superior eram ofertados por faculdades isoladas, que mais tarde, em 1960, foram inseridas na criação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Em 1965 foi criada pelo governo estadual a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (UDESC), com unidades também no interior do estado, buscando integrar polos de desenvolvimento regional. Constituída como fundação, era financiada principalmente com as mensalidades dos estudantes e recursos públicos do Estado, sendo ao longo do tempo ampliada.

Os Municípios também criaram fundações com a finalidade de oferecer cursos de educação superior, pesquisa e cultura. Foram criadas, a partir de 1964 instituições em várias regiões com financiamento público e privado, porém todas geridas por regras privadas. Como forma de garantir a unidade no crescimento e buscando o fortalecimento das instituições e sua expansão, os seus gestores criaram em 1974, a Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), que inclusive passou a gerenciar o vestibular unificado para acesso ao ensino oferecido por estas instituições.

Em 1989, com a aprovação da Constituição do Estado de Santa Catarina, na sequência da Constituição Federal de 1988, a UDESC passou a figurar como instituição pública de ensino e a ser integralmente mantida com recursos públicos do Estado. Nesta altura já existiam também várias instituições de ensino superior sem fins lucrativos, especialmente as comunitárias, sob a forma de fundações, beneficiadas com recursos públicos e isenções tributárias.

Na década de 1990 as fundações tiveram um crescimento significativo por conta do desenvolvimento do país e das novas diretrizes para a educação e, também, já se iniciava o crescimento das instituições privadas lucrativas que passaram a competir no mercado da educação.

O Estado de Santa Catarina figura entre as exceções brasileiras que possuem universidade pública estadual, a UDESC, que desde o início foi pautada pelo atendimento das várias regiões e desenvolvimento econômico local. Sua atuação foi ampliada e atualmente possui unidades em todas as maiores cidades do Estado, com oferta de ensino direcionada à vocação econômica regional, tendo 12 unidades presenciais e 27 polos de apoio presencial para o ensino à distância. Foi avaliada como a 4ª melhor universidade estadual do Brasil e a 18ª na classificação geral entre 192 avaliadas pelo MEC, com excelência no ensino superior, atua nas áreas de ensino, pesquisa e extensão (UDESC, 2015).

O ensino superior no Estado teve sua evolução com crescente oferta privada e menor crescimento da expansão pública. Todavia, um diferencial se destaca quanto ao investimento público, na última década os Municípios investiram neste nível de ensino e criaram várias instituições com financiamento e vinculação municipal.

1.1.2 Financiamento do Ensino Superior com Incentivos Fiscais

O ensino superior no Brasil conta com recursos públicos e privados para seu financiamento. O “financiamento público para a educação em geral é estabelecido em lei para todas as esferas do governo e corresponde a um percentual de receita de impostos” (Neves, 2012:4).

As verbas são alocadas diretamente nas instituições públicas e indiretamente nas instituições privadas por meio de financiamentos para atividades de pesquisa e extensão, de imunidade tributária no caso das IES sem fins lucrativos e incentivos fiscais para as IES com fins lucrativos e de empréstimos subsidiados e a juros baixos nos bancos oficiais, além dos programas ProUni e FIES.

Nas IES públicas, a Constituição Federal de 1988, no artigo 206, garante o ensino gratuito. A LDB (Lei 9.394/96), no artigo 55, determina que “caberá a União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. Entretanto, possibilita autonomia às universidades no sentido de desenvolver e aplicar seu próprio orçamento, reavaliar operações de crédito, receber doações, heranças, legados e obter

cooperação financeira de parcerias público-privadas, tornando legítima a busca pelas mais diferentes fontes de financiamento.

Para as IES privadas, o artigo 213 da Constituição Federal contempla que as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas (denominadas instituições sem fins lucrativos), em caráter de fomento, podem receber recursos públicos, mediante o atendimento das condições ali estabelecidas e ainda permite o financiamento público para as atividades universitárias de pesquisa e extensão (Ranieri, 2000).

Destaca-se que para as IES sem fins lucrativos, o artigo 150 da Constituição Federal prevê a imunidade tributária, devendo estas instituições aplicar eventuais lucros no desenvolvimento das atividades de ensino, supondo-se, assim, que podem oferecer mensalidades menores sem prejudicar a qualidade do ensino. Contudo, Chaves (2010: 487) afirma que essa distinção oferece “nova configuração à disputa clássica entre os defensores da escola pública e os defensores da escola privada”, pois “ao distinguirem-se das instituições lucrativas, as confessionais ou filantrópicas visam aproximar-se do setor público, reivindicando o acesso a verbas públicas” Chaves (2010: 487).

Neves (2012:5) destaca que “diferentemente da experiência de alguns países que têm programas de apoio fortemente concentrados nos estudantes, através de empréstimos ou bolsas, no Brasil o apoio dá-se significativamente às instituições de ensino superior”. Só mais recentemente é que se intensificaram os programas de bolsas de estudo ProUni e crédito estudantil FIES, como meio de financiamento de vagas privadas com recursos públicos, para promover o acesso ao ensino superior.

Em Santa Catarina o governo participa no ensino superior com a UDESC e indiretamente com imunidade tributária e incentivos fiscais para as IES privadas e com o programa UNIEDU.

Para financiar a execução do UNIEDU, parte dos recursos são obtidos pela contribuição das empresas beneficiadas com a concessão de incentivos fiscais estaduais. Estas empresas ficam obrigadas a contribuir para o FUMDES numa espécie de retribuição social ao benefício econômico de desconto do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desta forma, o governo incentiva certos setores fomentando o desenvolvimento econômico e, ainda, consegue vincular receita diretamente ao programa de apoio ao ensino superior.

O modelo de intervenção adotado para o financiamento do ensino superior usa instrumentos de incentivo fiscal com a finalidade de obter os recursos financeiros necessários à concretização desta política pública. Mediante os meios de intervenção no mercado pela legislação tributária e destinação de recursos para esta finalidade específica, tem atuação na área econômica com consequências nas políticas sociais, ou seja, apresenta características da fiscalidade e da extrafiscalidade resultantes do poder estatal de tributar e regular.

Sobre o poder de tributar e regular, Nogueira (1995) explica que o poder de tributar resulta da soberania fiscal, em que o Estado pode de modo impositivo tributar as relações econômicas e a regulamentação é utilizada para garantir o bem-estar comum. Complementando, Nabais (2003) distingue o direito tributário, ou seja, o direito fiscal clássico, do direito econômico fiscal, entendido como as normas jurídicas que regulam a utilização de instrumentos fiscais para resultados extrafiscais nas políticas econômicas e sociais.

A geral é que os tributos atendam a finalidade de arrecadação de receitas para manter as atividades do Estado, porém, podem servir de instrumentos com a função regulatória e redistributiva, podendo intervir nas dinâmicas sociais e econômicas. Sobre a extrafiscalidade, Falcão (1981: 196) define como a atividade “que o Estado exercita (...) com vistas a ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais”. Nos tributos a extrafiscalidade e a fiscalidade andam juntas, ou seja, não são mutuamente excludentes. O que se observa é que há a prevalência de uma finalidade ou outra dependendo dos objetivos da norma tributária (Becker, 2007).

Os incentivos fiscais estão relacionados com as características da extrafiscalidade e se inserem no contexto tributário como instrumento de intervenção no domínio econômico, para que o Estado possa concretizar seus vetores e valores norteadores (Gadelha, 2010). A sua concessão deve ser criteriosamente avaliada, uma vez que tem como potencial efeito financeiro a perda de receitas, conhecida como renúncia fiscal. Neste sentido, Santos (2005) destaca que a renúncia fiscal deve ter lastro nas finalidades constitucionais que norteiam o interesse público e Elali (2007: 117) coloca que os incentivos fiscais “devem ser concedidos a partir de análises técnicas da economia, que deve fornecer ao direito instrumentos úteis de busca das soluções para os problemas sociais”.

As reflexões sobre o assunto são mais voltadas para a área jurídica e defendem o uso de normas tributárias indutoras de concessão de incentivos fiscais como instrumentos eficientes de indução do comportamento dos agentes econômicos para realizar objetivos sociais do Estado. Entretanto, a análise das políticas públicas implementadas com recursos decorrentes destes incentivos pode ser um meio para identificar os benefícios sociais das medidas tributárias adotadas, no sentido de justificar a renúncia de receitas e sustentar a existência do interesse público.

II - A POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA UNIEDU

2.1 Primeiro Ciclo

2.1.1 Emergência do Problema e Agendamento

O crescimento da demanda por ensino superior, a partir de meados dos anos 1990, principalmente das camadas menos favorecidas, exerce pressão por mais acesso gratuito neste nível de ensino. No contexto normativo o país promovia mudanças com a LDB (Lei 9.394/1996) e um novo modelo de financiamento para os estudantes carentes de IES privadas com o FIES, criado em 1999 (Lei 10.260/2001).

O Estado de Santa Catarina, na época, participava na oferta de vagas gratuitas na UDESC e indiretamente com a destinação de recursos para as fundações que faziam parte da ACAFE.

O repasse financeiro às instituições da ACAFE estava previsto no artigo 170 da Constituição Estadual: “o Estado prestará, anualmente, assistência financeira as fundações educacionais de ensino superior instituídas por lei municipal”. Pela lei, 25% da receita líquida estadual deveria ser destinada para o ensino, portanto, deste montante 5% deveriam ser repassados à ACAFE. Tratava-se de um subsídio financeiro às IES e não diretamente aos alunos desfavorecidos. Neste modelo ficavam excluídas do auxílio público as instituições privadas não instituídas por lei municipal na forma de fundações.

As IES da ACAFE recebiam investimentos públicos com o compromisso de os reverterem em bolsas de estudo e mensalidades reduzidas. Entretanto, o cumprimento deste compromisso não era diretamente perceptível e avaliado, além de que, sendo os recursos e os critérios da concessão de bolsas aos alunos geridos pelas próprias IES, nem sempre os estudantes carentes eram atendidos.

Davies (2002) ilustra bem o modo como o processo de apoio financeiro ocorria no Brasil, citando auditorias de órgãos públicos e matérias de jornais como O Globo de 1999 e Folha de São Paulo em várias matérias de 2001. O autor demonstra que na concessão de bolsas de estudo as próprias IES definiam os beneficiários, os cursos, o número de bolsas e os valores concedidos, resultando em desvirtuamentos dos objetivos, pois dificilmente eram concedidas bolsas integrais e nos cursos mais caros. Os critérios de baixa renda e a proporção dos recursos destinados não eram respeitados pelas IES.

O crescente quantitativo de estudantes excluídos e insatisfeitos com a forma distorcida dos auxílios financeiros leva a mobilização e pressão para modificar o sistema de apoio vigente no Estado de Santa Catarina. Somado a isso, também surge a insatisfação das instituições privadas lucrativas e dos respectivos alunos, que permaneciam excluídos por não serem abrangidas pelo artigo 170 da Constituição Estadual.

É neste contexto que se iniciam e decorrem as discussões para alteração do artigo 170. O tema passa a fazer parte da agenda governamental e foi pauta dos candidatos a governador do Estado na

campanha eleitoral de 1998, acompanhado de perto tanto pelos movimentos estudantis quanto pelas associações das IES, sendo um dos compromissos do Governador eleito Esperidião Amin.

2.1.2 Formulação

Para cumprir o compromisso de que todos os estudantes de cursos superiores teriam acesso ao auxílio financeiro público e atender às demandas dos alunos e instituições, o governador enviou à Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC), em março de 1999, uma proposta de emenda constitucional que alterava a redação do artigo 170, universalizando o financiamento.

Entretanto, esta proposta de emenda à constituição ficou muito longe de ser um consenso. Conforme informações da tramitação da matéria no site da ALESC e notícia da época (Jornal A Notícia, 1999), foram apresentados dois projetos substitutivos da proposta inicial do governo. Um projeto que destinava o repasse dos recursos para os estudantes de todas as IES através de bolsas de estudo ou crédito educativo, unificando a proposta do governo e do Partido PFL (base governista) e outro com a proposta dos Partidos PT, PMDB e PPB (oposição) propondo que os recursos seriam transformados em bolsas de estudo e de pesquisa somente para os estudantes do sistema ACADE.

Importante observar que as propostas não alteravam o montante de recursos já previsto no artigo 170, apenas modificavam a forma de distribuição e os destinatários. Assim, pela proposta governista a ACADE perdia parte dos recursos e por isso exerceu forte pressão para conseguir uma proposta alternativa que lhe mantivesse o privilégio, sendo esta apresentada pela bancada oposicionista.

As propostas foram discutidas entre os parlamentares, os estudantes e as IES nas assembleias regionais realizadas em abril e maio de 1999. A Associação de Mantenedoras Particulares de Educação Superior de Santa Catarina (AMPESC) e os estudantes destas entidades também participaram na discussão e enviaram correspondências aos Deputados, ao Governador e aos Secretários de Estado “pedindo que houvesse equidade e justiça aos estudantes catarinenses, independentemente do tipo de instituição em que iriam estudar” (AMPESC, 2016), mas a sua representação era menor e a segunda proposta, que privilegiava o repasse dos recursos à ACADE, teve mais adesão nas assembleias regionais.

Para solucionar a polêmica instituída, uma terceira proposta é apresentada como substitutiva das anteriores, acompanhada de documento no qual todos os reitores IES da ACADE concordavam.

Este novo projeto de lei estabelecia uma transição do modelo de apoio estatal vigente na época, de modo a reduzir gradualmente os recursos para o sistema ACADE, até que no ano 2002, 90% ficariam com a ACADE e os outros 10% seriam distribuídos entre as demais instituições de ensino superior, sob a forma de crédito educativo. Desta forma, tentou-se atender a bancada oposicionista com a garantia de utilização de parte dos recursos da ACADE em bolsas de pesquisa e agradar aos deputados governistas mantendo a possibilidade de crédito educativo.

A proposta foi aprovada por unanimidade, resultando na Emenda Constitucional 15, de 17 de junho de 1999. O texto do artigo 170 passou a determinar que “O Estado prestará anualmente, na forma da lei complementar, assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado de Santa Catarina”.

A Emenda aprovada também acresce os Artigos 46 a 49 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde definem a forma de destinação dos recursos no período de transição do ano 1999 até 2001 (artigos 46 a 48), limitando-os aos estudantes das IES da ACAFE. O Artigo 49 determina que “a partir do exercício fiscal de 2002, do percentual de recursos de que trata o parágrafo único, do art. 170 (...) no mínimo noventa por cento serão destinados, na forma da Lei, aos alunos matriculados nas Fundações Educacionais de Ensino Superior instituídas por lei municipal”, definindo que os 10% restantes seriam para os estudantes das demais IES através de crédito educativo.

A alteração da Constituição foi regulamentada logo a seguir, em 16 de julho de 1999 pela Lei Complementar 180/99, que detalhou no artigo 2º a forma como seriam aplicados os recursos do artigo 170 a partir de 2002. Dos 90% destinados aos alunos matriculados nas IES da ACAFE, 50% seriam para bolsas de estudo, 10% para bolsas de pesquisa e 40% deveriam ser aplicados na concessão de crédito educativo. Os 10% destinados aos estudantes das demais IES seriam integralmente aplicados na concessão de crédito educativo.

2.1.3 Concretização

A execução da Lei ficou a cargo da Secretaria de Estado da Educação, com a participação das IES no processo de concessão dos benefícios. Entretanto, na prática apenas a parte destinada para bolsas de estudo e pesquisa foi realizada pelo governo, ou seja, somente pouco mais da metade dos 90% que seriam aplicados para atender os estudantes das fundações é que se efetivou. O crédito educativo previsto na Lei não foi instituído, permanecendo beneficiadas somente as IES da ACAFE.

A Secretaria de Educação justifica que o governo buscou dar cumprimento ao normativo legal, porém encontrou dificuldades para sua execução. No Ofício nº 17/04 informa que “os diferentes governos têm envidado esforços para o cumprimento pleno da Lei” e em relação ao crédito educativo destaca que houve empecilhos, pois “não foi encontrada, até 2003, agência financeira que assumisse a implantação do sistema de crédito educativo no Estado e nem foi encontrada outra forma, embora muitas tenham sido sugeridas, mas acabavam por esbarrar em impedimentos legais” (ALESC, 2004a).

Outra dificuldade para a concretização foi a questão orçamentária e financeira. Os recursos para o apoio à educação superior provinham do orçamento geral do Estado e a arrecadação de receitas era insuficiente para suprir o pagamento de todas as despesas, o que prejudicou o repasse para o programa.

Sobre essa questão a Secretaria de Educação destaca as dificuldades enfrentadas, que “apesar de todo esforço da Secretaria da Educação e Inovação, com apoio da ACAFE, embora se vislumbrasse que em 2003, pela primeira vez, o pagamento ocorreria mensalmente a partir de março, ocorre que findado o ano ainda ficam para ser repassadas pelo Estado às Fundações a 9ª e a 10ª parcelas, num valor superior a R\$ 5.000.000,00” (ALESC, 2004a).

2.1.4 Avaliação

A concretização da medida decorrente da alteração constitucional do artigo 170 ficou bastante prejudicada. O que mudou foi o enfoque da Lei, passando do auxílio financeiro às IES para o apoio aos estudantes, buscando garantir que os recursos públicos beneficiassem efetivamente os alunos carentes.

Contudo a norma não produziu os efeitos esperados, a execução pouco mudou em relação ao modelo anterior à alteração da Lei.

A análise possibilita observar que a concretização, ainda que busque o melhor atendimento dos objetivos traçados, sofre alterações e encaminhamentos diversos dos inicialmente propostos, bem como fica prejudicada para realizar a totalidade das ações esperadas por dificuldades operacionais internas e externas. Este é o exemplo de como os meios ou a falta deles, no caso a insuficiência de recursos financeiros e os entraves na busca de instituição para viabilizar o crédito educativo, interferem nos resultados e podem até impossibilitar a execução de uma política pública.

Entretanto, estas constatações não invalidaram a política pública, antes disso ofereceram uma oportunidade aos gestores públicos e demais atores para redirecionar as ações, melhorar a estrutura das unidades e definir melhor as prioridades do programa, como se pode observar no segundo ciclo.

2.2 Segundo Ciclo

2.2.1 Problema e Agendamento

Com a dificuldade no cumprimento da lei e a falta de regularidade nos repasses de recursos por parte do governo, somadas à insatisfação dos estudantes e instituições privadas que não faziam parte da ACAFE e não tinham acesso às bolsas de estudo, o tema retorna à discussão.

Também motiva a retomada do assunto o crescimento expressivo das IES privadas entre 1994 e 2004, aumentando a pressão sobre o poder público para disponibilizar financiamento e bolsas estudantis de modo a preencher as vagas existentes que permaneciam ociosas nestas instituições. Não haviam vagas suficientes nas IES públicas e os jovens de baixa renda formavam um contingente de demanda a ser atendido pelas instituições particulares, entretanto, não possuíam recursos para pagar os cursos.

Os estudantes se mobilizaram para buscar a ampliação do programa de bolsas universitárias. Em 2003 a União Catarinense dos Estudantes (UCE) criou o Movimento pela Ampliação do Artigo 170.

A questão passa a fazer parte da agenda do parlamento, que propõe a alteração da Lei Complementar 180/99. O governo também estuda a regulamentação do artigo 171 da Constituição Estadual, o qual dispõe sobre o apoio financeiro à educação superior por parte das empresas que recebem incentivos fiscais e até então permanecia sem aplicação prática por ausência de regulamentação.

2.2.2 Formulação

Em abril de 2003 foi criado o projeto de lei PLC/0009.5/2003, de iniciativa parlamentar, com o objetivo de alterar a Lei Complementar 180/99, destinando a totalidade dos recursos previstos no artigo 170 para bolsas de estudo e de pesquisa, porém, mantendo a proporção de 90% com a ACAFE e 10% com as demais IES privadas (ALESC, 2003). Essa proposta buscava garantir o apoio ao ensino superior previsto na Constituição Estadual, já que o repasse para bolsas de estudo era o único item previsto na Lei que estava de fato sendo concretizado.

Pela proposta o montante total de recursos continua sem alteração, entretanto, o cumprimento dessa medida, se aprovada, exige incremento do desembolso financeiro do Estado, pois a parte do artigo 170 que previa o crédito educativo que não estava sendo executada, ao transformar-se em bolsas de estudo, teria que ser implementada.

A tramitação ocorreu lentamente e a matéria foi discutida com os estudantes e as entidades em audiências públicas durante vários meses, originando algumas alterações na redação, sendo finalmente aprovada em 16 de dezembro de 2003, diante da pressão e mobilização principalmente dos estudantes, numa vitória apertada, segundo informação da AMPESC (2016) com 22 votos favoráveis, quando eram necessários 21. Todavia, no início de 2004 o Governador vetou a Lei por ser inconstitucional (ALESC, 2004a), provocando a indignação dos estudantes e instituições privadas de ensino superior.

A justificativa do veto contida na Mensagem 315/2004 (ALESC, 2004a) teve como fundamento jurídico a inconstitucionalidade formal e material do processo, sob a alegação que se tratava “de ato normativo que veicula matéria de caráter nitidamente orçamentário” e que “a matéria tratada no diploma normativo em comento, portanto, é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo” (ALESC, 2004a).

O argumento técnico da Secretaria de Educação, que faz parte da Mensagem 315/2004, reforça que a Lei exige alteração e incremento do orçamento, afirmando que “implica expressiva ampliação de desembolso mensal do Estado para bolsas de estudo e pesquisa, já a partir de março” e que “há evidente conflito entre esta determinação legal e o orçamento aprovado pela Assembleia, uma vez que não há dotação orçamentária prevista para esta destinação”. Por fim, destaca que o valor de incremento orçamentário exigido “implica em uma parcela mensal superior a R\$ 5.000.000,00 somente em bolsas de estudo e pesquisa” (ALESC, 2004a).

Em março de 2004, o parlamento manteve o veto do Governador com 18 votos favoráveis e 18 contrários (ALESC, 2003), arquivando o processo, mesmo com pressão contrária dos estudantes e IES.

A frustração na alteração da legislação resultou na retomada do Movimento pela Ampliação do Artigo 170 pela UCE e na intensificação de ações como passeatas, reuniões regionais e publicação de notas em jornais (Diário Catarinense, Santa Catarina, AN Capital (2004)), culminando na campanha de coleta de assinaturas para um Projeto de Lei Complementar de iniciativa popular, lançada pela UCE na ALESC em 11/08/2004 (AMPESC, 2016).

O Governo do Estado, por sua vez, envia ao parlamento o Projeto de Lei Complementar PLC/0022.2/2004 (ALESC, 2004b), em 22/09/2004, com a proposta para regulamentar o artigo 170 e os artigos 46 a 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No entanto, a UCE, estudantes e alguns parlamentares consideram a proposta “equivocada e insuficiente” (AMPESC, 2016), prosseguindo com a campanha para o Projeto de Lei de iniciativa popular.

Em 17 de novembro de 2004 é protocolado o projeto PLC/0033.5/2004 (ALESC, 2004b), de iniciativa popular, com mais de 40.000 (quarenta mil) assinaturas, resultante da campanha promovida pela UCE. Este projeto foi juntado ao que já tramitava, de iniciativa do governo, e deu início a discussão do assunto em reuniões com os atores interessados, ou seja, o Governo do Estado representado pela Secretaria de Educação, as IES representadas pela ACADE e AMPESC, os estudantes através da UCE e Movimento Estadual pela Ampliação do Artigo 170 e os parlamentares.

Finalmente chegaram a um acordo que resultou num projeto substitutivo global dos anteriores, aprovado por unanimidade em 15 de dezembro de 2004, resultando na Lei Complementar 281, de 20 janeiro de 2005, a qual está vigente até a atualidade com algumas alterações promovidas pelas Leis Complementares 296/2005, 420/2008, 509/2010 e 546/2011.

A LC 281/2005 passa a destinar a totalidade dos recursos do artigo 170 para bolsas de estudo e pesquisa. Determina no artigo 1º como devem ser aplicados estes recursos:

I - 90% (noventa por cento) dos recursos financeiros às Fundações Educacionais de Ensino Superior, instituídas por lei municipal, sendo:

- a) 60% (sessenta por cento) destinados à concessão de bolsas de estudo para alunos economicamente carentes;
- b) 10% (dez por cento) para a concessão de bolsas de pesquisa; e
- c) 20% (vinte por cento) destinados à concessão de bolsas de estudo para alunos matriculados em Cursos de Graduação e Licenciatura em áreas estratégicas definidas pelas Instituições de Ensino Superior em conjunto com as entidades estudantis organizadas, representadas pelos acadêmicos dessas Instituições de Ensino Superior, com os Conselhos de Desenvolvimento Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação e Inovação, aplicando, em todo Estado, cinquenta por cento desta verba proporcional

ao critério Índice de Desenvolvimento Humano - IDH - Regional e o restante ao número de alunos nos campi dos projetos financiados; e

II - 10% (dez por cento) dos recursos financeiros para as demais Instituições de Ensino Superior, legalmente habilitadas a funcionar em Santa Catarina, não mantidas com recursos públicos, destinando 9% (nove por cento) à concessão de bolsas de estudo e 1% (um por cento) a bolsas de pesquisa, na forma de pagamento de mensalidades dos alunos economicamente carentes.

Aqui se observa uma grande preocupação em beneficiar os alunos carentes e outro viés no sentido de promover o desenvolvimento social e econômico regional, destinando 20% dos 90% do item I para bolsas de estudo “em áreas estratégicas”, com 50% desta verba proporcional ao IDH - Regional. Contudo, percebe-se que a definição do que seriam “áreas estratégicas” permite certa abstração, deixando espaço para o exercício da discricionariedade.

O desenvolvimento regional esteve presente nas políticas de ensino superior desde a criação da UDESC, que foi configurada com unidades regionais. Em 2003 o Governo do Estado criou uma estrutura com 36 Agências de Desenvolvimento Regional (ADR) (Lei Complementar 243, de 30 de janeiro de 2003, alterada pela Lei 16.795, de 16 de dezembro de 2015). As ADR têm atuação transversal em todas as áreas do Governo, com a missão de participar e colaborar na criação e implementação de políticas públicas que atendam a diversidade local e privilegiem as potencialidades regionais.

Na sequência, buscando solucionar o problema da dificuldade financeira e garantir os recursos para o programa de bolsas, em 15 de outubro de 2009 foi aprovada a Lei 14.876 que altera a Lei 13.334/2005, destinando parte dos recursos do FUNDOSOCIAL para o financiamento do ensino superior, em complemento a dotação geral do orçamento. O Artigo 1º, § 2º desta Lei determina o seguinte:

“§ 2º A educação superior de que trata o caput deste artigo será financiada com bolsas de estudo integral, através da aquisição pelo Estado, de vagas remanescentes junto às Instituições de Ensino Superior previstas nos incisos I e II, do art. 1º, da Lei Complementar nº 281”.

Também sobre o apoio ao ensino superior, o artigo 171 da Constituição do Estado determina que “a lei disciplinará as formas de apoio a manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior que as empresas privadas deverão prestar, sempre que se beneficiarem: I - de programas estaduais de incentivos financeiros e fiscais; II - de pesquisas e tecnologias por elas geradas com financiamento do Poder Público estadual”.

Este artigo foi regulamentado pela Lei Complementar nº 375, de 30 de janeiro de 2007, posteriormente substituída pela Lei Complementar nº 407, de 25 de janeiro de 2008, criando o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento e à Manutenção da Educação Superior (FUMDES).

Os recursos arrecadados no FUMDES são destinados da seguinte forma (artigo 6º, LC 407/2008):

I - 20% (vinte por cento) para concessão de bolsas de pesquisa e extensão;

II - 20% (vinte por cento) para concessão de bolsas de estudo a alunos matriculados em cursos ou programas presenciais de pós-graduação, em nível de especialização, mestrado e doutorado, em instituições credenciadas;

III - 20% (vinte por cento) para concessão de bolsas de estudo a alunos matriculados em cursos presenciais de licenciatura;

IV - 30% (trinta por cento) para concessão de bolsas de estudo a alunos economicamente carentes, considerando-se para tal o limite da renda familiar per capita anualmente estabelecido por ato do Chefe do Poder Executivo, matriculados em cursos presenciais de nível superior, nas Instituições de Ensino Superior credenciadas e com sede no Estado de Santa Catarina; e

V - 10% (dez por cento) para a Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, destinados à implantação ou ampliação de campi no interior do Estado.

Esta Lei garantiu que a previsão do artigo 171 pudesse ser implementada na prática. Observa-se aqui que a maior parte dos recursos é destinada à concessão de bolsas de estudo, ficando evidente a preocupação com o acesso ao ensino superior e a inclusão social. Também a formação de professores é incentivada, pois são destinados 20% dos recursos para licenciatura. A maior parte das bolsas é destinada para cursos presenciais, sendo esta uma forma de incentivar a modalidade de ensino presencial e reduzir o ritmo de crescimento dos cursos à distância.

Em relação a formulação, é possível identificar que houve a adaptação e formulação das diversas normas e regulamentos que norteiam o programa num período que se estende de 2005 a 2010.

2.2.3 Concretização

O programa UNIEDU foi formulado com um conjunto de normas integradas entre si, mas cada uma com um modo peculiar de execução e com alguns critérios distintos para a seleção dos alunos e projetos. Além disso, por conta da abrangência de suas finalidades, envolve diferentes atores públicos e privados.

Essas características tornaram a concretização mais complexa no início e levaram a uma realização gradual à medida que as normas foram produzidas, especialmente nos primeiros cinco anos. No artigo 1º da LC 281/2005 foi estabelecido um período de transição que aumentava gradualmente os repasses financeiros desde o ano de 2005, chegando a totalidade dos percentuais destinados a bolsas de estudo em 2008, de modo a não onerar repentinamente o orçamento do Estado com esta obrigação.

Para a implementação da política pública foram criados Decretos que regulamentam a execução das Leis. O Decreto 3.334, de 25/07/2005 institui o Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional (PROESDE), para viabilizar a execução do previsto no item “c” do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar nº 281/2005, o Decreto 2.672, de 05/10/2009 regulamenta o programa de bolsas do FUMDES e o Decreto Nº 3.621, de 12/11/2010 dispõe sobre o programa de aquisição de vagas remanescentes com recursos do FUNDOSOCIAL.

A cargo da Secretaria da Educação ficou a edição de instruções e procedimentos específicos, através de Portarias, Editais, Chamadas Públicas e Manuais para concretizar as ações do UNIEDU junto às IES e aos estudantes.

Para atender ao objetivo principal de ampliar o acesso e promover a inclusão social no ensino superior, o critério estabelecido para a seleção dos beneficiados é a renda *per capita* familiar. Também conta pontos para o candidato, ter cursado o ensino médio em escola pública ou com bolsa integral.

Para alcançar os objetivos complementares de contribuir na formação de professores e promover o desenvolvimento econômico e social e as potencialidades regionais, foram definidos instrumentos diferenciados na execução do programa, com destinação de recursos e critérios de seleção específicos.

I - Contribuir na formação de professores

- São destinados 20% dos recursos do FUMDES para bolsas de estudo a alunos matriculados em cursos presenciais de licenciatura (Art. 6º, III, LC 407/2008).
- No PROESDE (Decreto nº 3.334/2005) são destinados parte dos recursos para cursos de licenciatura. Na Portaria nº 19/SED/2015 foi definido o PROESDE/Licenciatura “como um conjunto de atividades de ensino, pesquisa e extensão voltados à formação de profissionais da educação, capazes de intervir e contribuir na melhoria da qualidade da educação básica”.
- A Portaria nº 14/SED/2014 estabelece a concessão de bolsas de estudo no âmbito das diretrizes nacionais estabelecidas pelo MEC no Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na educação básica pública (Resolução MEC nº 1/2009), também com recursos previstos no item “c” do inciso I, do art. 1º da LC 281/05.
- A Secretaria de Educação publica anualmente a lista de cursos prioritários com maior carência de profissionais a serem beneficiados com a concessão das bolsas de licenciatura.

II - Promover o desenvolvimento econômico e social e as potencialidades regionais

- O PROESDE/Desenvolvimento (Decreto 3.334/2005) prevê a destinação de recursos para a concessão de bolsas de estudo em áreas estratégicas definidas pelas IES e entidades estudantis, aplicando 50% desta verba proporcional ao IDH - Regional. Este programa “consiste em um conjunto de atividades de ensino, pesquisa e extensão voltados à formação do cidadão, capaz de intervir nas políticas públicas, mediante a articulação entre sua formação acadêmica com o desenvolvimento socioeconômico da região” (SED, 2016b). Oferece bolsas vinculadas a curso de extensão em desenvolvimento regional.
- As Agências de Desenvolvimento Regional (ADR) e as IES definem os cursos considerados prioritários nas áreas estratégicas (Portaria SED nº 11/2015).
- O artigo 10, IV da LC 281/2005 define entre os critérios de seleção das bolsas de pesquisa o “retorno científico, tecnológico, social e cultural da pesquisa para comunidade local e regional”.

- A LC 281/2005, no artigo 2º, VI também condiciona a concessão ou renovação das bolsas de estudo e de pesquisa à participação do aluno beneficiário “em programas e projetos sociais, com visão educativa, propostos pelas universidades em seus projetos de extensão aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Regional, comprovando vinte horas semestrais”.
- O parágrafo único, do artigo 9º, da LC 407/2008 define que, na concessão de bolsas com recursos do FUMDES, terão prioridade os projetos de pesquisa ou extensão que atenderem ao Plano de Desenvolvimento Regional.
- O parágrafo único, do artigo 12, da LC 407/2008 prevê que para bolsas de estudo e pesquisa será aplicado o critério inversamente proporcional ao número de alunos nos cursos e programas aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Regional, considerado o IDH - Regional.
- O artigo 6º da LC 407/2008 determina que 10% dos recursos do FUMDES são destinados à implantação ou ampliação de campi da UDESC no interior do Estado.

A concretização do programa envolve atores públicos: Secretarias de Estado da Educação, da Fazenda e da Casa Civil, Agências e Conselho de Desenvolvimento Regional, FAPESC, Ministério Público; e atores privados: IES, estudantes, entidades da sociedade civil organizada, os quais exercem funções distintas ou conjuntas, apresentados em detalhe no Anexo B.

Para participar do programa a IES deve estar autorizada a funcionar e ter sede no Estado, não ser mantida com recursos públicos e atender as exigências previstas em edital específico (SED, 2016a). Os benefícios são para estudantes das IES cadastradas. De modo geral, o quantitativo de bolsas é proporcional ao número de alunos da IES, observando as áreas estratégicas e os cursos prioritários.

O estudante deve fazer um cadastro prévio no UNIEDU. O processo seletivo é realizado mediante Edital publicado pela IES e cabe à Comissão instituída em cada IES fazer a seleção dos estudantes, de acordo com os critérios estabelecidos na lei, exceto para as bolsas de pesquisa e pós-graduação do Artigo 171, cuja seleção é realizada por Comissão *ad hoc* designada pelo Secretário da Educação.

Para operacionalizar o programa UNIEDU foi criada uma estrutura com comissões específicas:

- Comissão de seleção dos estudantes (LC 281/05, Lei 14.876/09 e art. 6º, III e IV da LC 407/08)
- Comissão para avaliação do mérito científico dos projetos de pesquisa (LC 281/05)
- Comissão de fiscalização (LC 281/05, Lei 14.876/09 e art. 6º, III e IV da LC 407/08)
- Subcomissões consultivas (LC 281/05, Lei 14.876/09 e art. 6º, III e IV da LC 407/08)
- Comissão *ad hoc* para pós-graduação e pesquisa do FUMDES (art. 6º, I e II da LC 407/08)
- Comitê Gestor do PROESDE/Licenciatura (Portaria nº 19/SED/2015)

O período de abrangência e o valor das bolsas é variável a depender do normativo a que está vinculado, podendo o estudante, ao final do período, participar novamente do processo seletivo.

Quadro 2.1 Período de validade e valor das bolsas

Tipo de bolsa	Período de validade	Valor da bolsa
Estudo e pesquisa (Artigo 170)	Semestral ou anual	De 25% a 100% da mensalidade
Bolsas de estudo pela aquisição de vagas (Lei 14.876/2009)	Pelo prazo de duração do curso	Integral, sendo que o custo para o Estado fica limitado a 30% da mensalidade
Estudo e extensão PROESDE Desenvolvimento e Licenciatura	1 ano	70% graduação e 100% licenciatura, limitado a 2 salários mínimos
Programa Segunda Licenciatura	2 anos	100% da mensalidade do curso
Estudo licenciatura (Artigo 171)	Até a conclusão do curso	Integral
Estudo (Artigo 171)	Pelo prazo mínimo de duração do curso	100% da mensalidade, limitado a 2 salários mínimos
Pesquisa (Artigo 171)	2 anos, podendo ser prorrogado por mais 1 ano	1 salário mínimo
Pós-graduação (Artigo 171)	Pelo prazo de duração do curso	50% do valor da bolsa de mestrado do CNPQ

Fonte: LC 281/05, LC 407/08, Lei 14.876/09, Decretos 3.334/05, 2.672/09 e 3.621/10, Guias de Orientações UNIEDU/SED

Os recursos financeiros das bolsas concedidas aos alunos são repassados mediante a celebração de convênio da Secretaria da Educação com a IES. O pagamento dos benefícios é feito mensalmente pela liberação dos recursos em nome de cada aluno, na conta bancária da IES, exceto para as bolsas de pós-graduação do artigo 171, cujo pagamento é feito diretamente na conta bancária do aluno.

Para financiar a execução do UNIEDU, no que se refere aos benefícios com base no artigo 170, a Constituição Estadual determina que os valores destinados “não serão inferiores a cinco por cento do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino”. Este mínimo constitucional corresponde a 25% da receita líquida, portanto, deste montante, 5% devem ser destinados ao programa por meio da dotação orçamentária anual e complementarmente pelo FUNDOSOCIAL.

Os recursos do FUNDOSOCIAL são obtidos “com a participação e colaboração de pessoas jurídicas” contribuintes do ICMS, “cujo valor de contribuição poderá ser compensado em conta gráfica, até o limite de 6% (seis por cento) do valor do imposto mensal devido” (§ 1º, Art. 8º da Lei 13.334/05), sendo que dos 6%, são destinados “0,3% (zero vírgula três por cento) para o financiamento de bolsas de estudo integral” (inciso III, § 1º, Art. 8º da Lei 13.334/05).

O benefício fiscal de compensação do imposto é autorizado e fiscalizado pela Secretaria da Fazenda, que também é responsável pela arrecadação dos recursos. O repasse às IES conveniadas é realizado pela Secretaria da Educação, a qual recebe os recursos do FUNDOSOCIAL mediante descentralização orçamentária, com base na relação dos alunos beneficiados em cada IES e os respectivos valores individuais das bolsas concedidas (Lei 13.334/05 e Decreto 3.621/10).

As ações do UNIEDU abrangidas pelo artigo 171 da Constituição Estadual são financiadas com a totalidade dos recursos arrecadados pelo FUMDES, obtidos por meio do recolhimento, pelas empresas privadas beneficiárias de incentivos financeiros ou fiscais concedidos no âmbito de programas estaduais, de 2% do valor da exoneração tributária correspondente ao benefício fiscal ou financeiro e 1% do valor do contrato de pesquisa firmado com órgão ou empresa da administração pública direta, autárquica ou fundacional (Art. 2º, LC 407/08).

Os processos tributários dos incentivos financeiros ou fiscais concedidos às empresas e a respetiva arrecadação e controle dos recursos são de competência da Secretaria da Fazenda. O FUMDES é vinculado à Secretaria de Educação, a quem compete celebrar os convênios e repassar os recursos para as IES e estudantes (LC 407/08 e Decreto 2.672/09). Os recursos destinados à UDESC são repassados por descentralização de créditos orçamentários, mediante apresentação anual de projeto para a implantação ou ampliação de campi no interior do Estado (Art. 6º, Decreto 2.672/09).

A distribuição dos recursos, entretanto, não é sempre pacífica, principalmente em razão de atrasos, por parte do Estado, no pagamento dos benefícios. Há frequentes discussões, reuniões e audiências públicas na ALESC para debater o aperfeiçoamento do processo de liberação de verbas ao programa UNIEDU, ressaltando a preocupação com a pontualidade dos repasses previstos nos cronogramas de pagamento e com os valores estabelecidos na legislação. (ALESC, 2016).

Observa-se no Quadro 2.2 que o montante de recursos investidos teve crescimento de 231,07% entre os anos de 2009 a 2015. Todavia, se justifica a constante preocupação com as questões financeiras do programa, pois em relação ao valor correspondente a 5% do mínimo constitucional que o Estado deve investir em educação, determinado no artigo 170, não se atingiu nem metade do montante e quanto ao artigo 171, ocorreram destinações de recursos do FUMDES para outros níveis de ensino.

Quadro 2.1 Investimentos do Programa UNIEDU

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos	38.432.898,17	42.635.546,43	60.303.718,22	78.765.676,30	105.270.506,61	82.516.374,60	127.241.266,57

Fonte: Secretaria da Fazenda - Portal da Transparência

As IES e os estudantes são obrigados a prestar contas dos recursos que recebem para a Secretaria de Educação. E a aplicação dos recursos do FUMDES repassados para a implantação ou ampliação de campi da UDESC deve ser justificada com a apresentação de relatório anual.

O acompanhamento, controle e fiscalização do processo de concessão das bolsas de estudo, pesquisa e extensão é atribuição da Comissão de Fiscalização e Subcomissões Consultivas instituídas em cada IES para esta finalidade, com a supervisão da Secretaria de Educação.

Ainda quanto ao controle do programa UNIEDU, as informações dos valores arrecadados pelos Fundos e sua distribuição às IES e estudantes, são enviadas para apreciação da Comissão de Finanças e

Tributação da ALESC, que atua em nome da sociedade como órgão de fiscalização externa da aplicação dos recursos públicos pelo Estado.

A concretização, no que se refere à implementação das ações previstas na legislação do programa, está bastante próxima do que foi formulado, apesar de que as ações foram mais efetivamente executadas somente nos últimos anos, tendo passando por um longo período de adaptação das normas e estruturas administrativas das entidades públicas e privadas. O que permanece como ponto de tensão é a questão financeira, em razão da dificuldade gerada com os atrasos nos pagamentos e pela falta de execução da totalidade dos montantes destinados ao programa.

2.2.4 Avaliação

O programa é acompanhado e avaliado internamente pela Secretaria da Educação e, no que se refere à questão financeira, pela Secretaria da Fazenda, com a participação das IES a título apenas de contribuição. Todavia, constatou-se que não há formalmente relatórios específicos de avaliação global do UNIEDU. Trata-se muito mais da prestação de contas dos recursos e de relatórios avulsos informativos de quantitativos financeiros e de benefícios concedidos, entretanto, sem viés analítico.

Cabe salientar que a avaliação interna, por mais que seja bem conduzida, tende a carecer de isenção e distanciamento para que se apontem eventuais deficiências e se busque o redirecionamento das políticas implementadas, caso estas sejam conflitantes com algum interesse particular ou corporativo em causa.

Um redirecionamento que ocorreu na concretização da política foi parte dos recursos do FUMDES ser destinada à administração de pessoal do ensino médio nos anos de 2012, 2014 e 2015 e do ensino fundamental no ano de 2015. Inicialmente configurava desvio da função do Fundo, pois não havia previsão legal para tal destinação. Posteriormente, pela Lei 16.940, de 24 de maio de 2016, foi incorporada esta possibilidade no parágrafo único do artigo 5º da LC 407/08: “os recursos previstos no caput deste artigo poderão, ainda, ser destinados a ações que promovam e ampliem o atendimento no Ensino Médio, inclusive na educação profissional da rede pública, com vistas a garantir o acesso ao Ensino Superior”, quando “disponibilizados na programação financeira” e não forem utilizados até 31 de julho, se no primeiro semestre e até 30 de novembro, no segundo semestre.

Esta alteração da Lei visa atender aos interesses da administração pública, no sentido de proporcionar uma disponibilidade financeira para solucionar a sempre presente escassez de caixa no pagamento das despesas. Não havendo esta destinação, os recursos permaneciam com o FUMDES para serem utilizados no programa UNIEDU no ano seguinte. Assim, deixa de beneficiar diretamente os estudantes do ensino superior, ainda que os recursos sejam aplicados no sistema educativo.

Por outro lado, esta norma na concretização do programa incentiva a celeridade na execução dos processos de concessão de bolsas e destinação de recursos pelos atores interessados, IES, estudantes e SED, para aproveitar ao máximo a disponibilidade financeira, uma vez que a utilização dos recursos tem prazo limitado.

No PROESDE Desenvolvimento uma iniciativa que se destaca são os Seminários Estaduais, que permitem ter um feedback dos alunos com o relato de suas experiências, apresentação de artigos e debates com representantes do setor público e privado e pesquisadores das IES (UNISUL, 2014).

Um ponto negativo do programa é a instabilidade e incerteza gerada nos estudantes quanto a possibilidade de conclusão do curso, em razão das bolsas de estudo do artigo 170 serem concedidas somente pelo prazo de duração de um semestre ou ano, sendo o estudante obrigado a participar novamente do processo seletivo para a continuidade da bolsa, porém sem a garantia de conseguir o benefício.

Em relação a avaliação externa, observa-se a atuação bastante ativa da ALESC, muitas vezes representando os interesses das IES e dos estudantes, com frequentes discussões, reuniões e audiências públicas para tratar principalmente das questões financeiras.

A questão do apoio ao ensino superior é pauta frequente no legislativo, em razão dos muitos interesses envolvidos, volume significativo de recursos financeiros e sensibilidade social que desperta. Como exemplo, tramitam atualmente os projetos de Lei PL./0458.9/2009, PLC/0012.0/2012, PLC/0013.1/2013, PLC/0048.1/2013, PL./0090.8/2013, PLC/0020.0/2014-MSV/00017/2015, PLC/0007.3/2015 (ALESC, 2016). Entretanto, mesmo com os vários projetos a tratar de modificações no programa e de ser tema constante no parlamento, nenhuma grande alteração foi feita no programa desde a sua configuração inicial pela LC 281/05, LC 407/08 e Lei 14.876/09.

O UNIEDU tem apresentado crescimento nos investimentos, apesar das dificuldades financeiras. Com base nas discussões do assunto na ALESC e na execução do programa nos últimos anos, se vislumbra sua continuidade e até uma possível ampliação, se mantido o atual sistema de ensino superior, com a participação significativa das IES privadas.

III - RESULTADOS DO PROGRAMA UNIEDU

3.1 Recursos aplicados e estudantes beneficiados no UNIEDU

Em relação ao artigo 171, conforme Quadro 3.1, as receitas do FUMDES duplicaram em 2012, em decorrência da concessão de incentivos fiscais para empresas, especialmente com a criação do Programa Pró-emprego (Lei nº 13.992, de 15 de fevereiro de 2007), o qual tem significativa participação na geração de recursos para o FUMDES. De 2013 a 2015, a arrecadação teve um crescimento menor, pois não foram criados novos incentivos fiscais que pudessem impactar mais significativamente no Fundo e ainda, em 2015, foi suspensa a concessão de novos benefícios do Programa Pró-emprego.

Desta forma, conclui-se que as receitas devem permanecer estáveis neste patamar se mantidos os incentivos fiscais vigentes, todavia podem ter tanto crescimento quanto redução a depender da política tributária do Estado.

Quadro 3.1 Recursos aplicados no UNIEDU para benefícios do Artigo 171 (em milhões)

Receitas do FUMDES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recursos Arrecadados	9 220	15 999	21 567	51 868	45 549	52 740	61 741
% de recursos aplicados	31%	21%	57%	146%	92%	122%	92%
Despesas – Ações							
Bolsa de estudos Graduação	2 128	247	7 211	12 779	30 421	21 198	38 938
Bolsas Pós-graduação	757	1 921	2 201	3 316	6 686	10 197	8 859
Pessoal do ensino médio	0	0	0	59 014	0	30 655	1 601
Pessoal do ensino fundamental	0	0	0	0	0	0	6 598
Campi da UDESC	0	1 177	2 962	440	4 946	2 547	1 080
Total do Artigo 171	2 885	3 345	12 374	75 549	42 053	64 597	57 076
Destinação dos recursos em %							
70% para graduação e pesquisa ⁽¹⁾	23%	2%	33%	25%	67%	40%	63%
20% para pós-graduação	8%	12%	10%	6%	15%	19%	14%
10 % para UDESC	0%	7%	14%	1%	11%	5%	2%

Fonte: Secretaria da Fazenda - Portal da Transparência

Nota: (1) Percentuais de 30% bolsas de estudo a alunos carentes, 20% bolsas de estudo graduação e 20% bolsas para pesquisa

A aplicação dos recursos apresenta um crescimento no decorrer dos anos, tendo uma execução parcial até 2011 e, a partir daí, a utilização integral das receitas. Porém, como referido anteriormente, chamam a atenção os valores que deixaram de beneficiar o programa UNIEDU destinados à administração de pessoal do ensino médio, o que corresponde a 78% da despesa em 2012, 47% em 2014 e 3% em 2015, e à administração de pessoal do ensino fundamental, no percentual de 12% da despesa de 2015.

Quanto à destinação específica para bolsas de estudo e pesquisa nos percentuais definidos pela legislação do FUMDES, não há este detalhamento na execução das despesas, mas é possível um agrupamento maior como apresentado no Quadro 3.1. Nos últimos três anos a aplicação dos recursos

esteve mais próxima de cumprir o percentual previsto, com um decréscimo em 2014 na graduação e em 2015 na pós-graduação.

Em relação aos 10% que deveriam ser destinados para implantação e ampliação de campi da UDESC, há uma oscilação muito grande. Em 2011 foram aplicadas 14% das receitas arrecadadas, já em 2012 foi apenas 1% e em 2013 totalizaram 11%, reduzindo os investimentos nos anos seguintes. Esta oscilação ocorre em função da natureza das despesas, pois se trata de obras de infraestrutura que dependem de projeto e das políticas de expansão da UDESC.

Quadro 3.2 Recursos aplicados no UNIEDU para bolsas do Artigo 170 (em milhões)

Despesas – Ações	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bolsa de estudos Graduação	35 549	39 290	45 767	57 997	54 662	42 798	55 612
Bolsa PROESDE	0	0	0	1 247	6 656	5 777	18 752
FUNDOSOCIAL	0	0	2 163	2 986	1 900	0	4 000
Total do Artigo 170	35 549	39 290	47 930	62 230	63 218	48 575	78 364
Valor correspondente a 5% do mínimo constitucional	99 596	125 445	139 398	150 330	169 158	190 214	198 513
Cumprimento da destinação em %	36%	31%	34%	41%	37%	26%	39%

Fonte: Secretaria da Fazenda - Portal da Transparência

O montante de recursos destinados aos benefícios do artigo 170 teve um crescimento de 120% no período de 2009 a 2015, porém, ainda está distante de cumprir o valor determinado naquele artigo, ou seja, correspondente a 5% do mínimo constitucional que o Estado deve investir em educação. Não se atingiu nem metade deste valor no período. Se fosse cumprida esta determinação, o valor aplicado em 2015 passaria de R\$ 78.364 para R\$ 198.513 milhões.

Para o PROESDE, em 2012 é que se iniciaram os investimentos e apresenta um crescimento significativo, passando de R\$ 1.247 para R\$ 18.752 milhões em quatro anos, demonstrando o interesse em promover o desenvolvimento regional e a formação de professores. Ainda assim, de acordo com o artigo 1º, inciso I, item “c” da LC 281/05, 20% dos 90% de recursos destinados às fundações devem ser aplicados nestes objetivos, porém em 2015 atingiu-se somente o percentual de 10,5%.

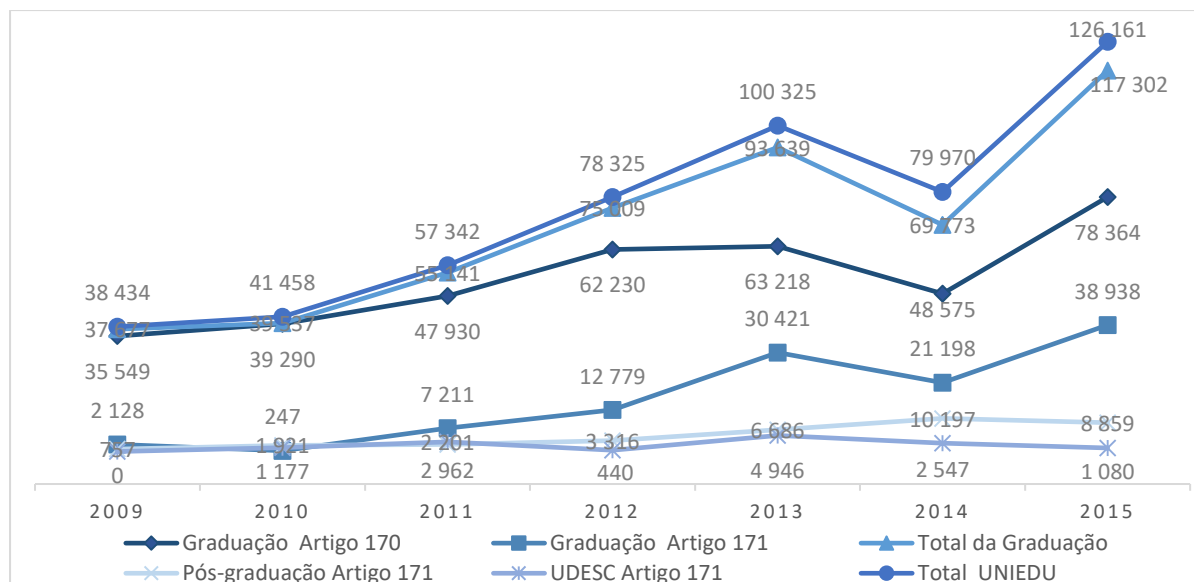
Quanto aos demais percentuais definidos no artigo 1º da LC 281/05, não há detalhamento suficiente na execução das despesas para fazer a verificação, todavia, considerando que nem metade dos recursos previstos foram aplicados, a conclusão é que não se atingiram os percentuais determinados pela Lei.

Os recursos do FUNDOSOCIAL passaram a ser destinados ao programa em 2011, mas representam uma parcela pouco significativa em relação ao total do artigo 170.

A evolução dos recursos aplicados no programa UNIEDU apresenta um crescimento até 2013, seguido de uma retração em 2014 e da retomada do crescimento no ano seguinte. Em relação ao decréscimo, no ano de 2014 ocorreu o processo eleitoral para o governo federal e estadual e no período que antecede as eleições há restrições e limitações impostas pela Lei para o repasse de recursos dos

convênios, o que pode ter afetado a execução do programa, pois no quantitativo de beneficiados (Figuras 3.2 e 3.3), a variação é menos significativa.

Figura 3.1 Evolução dos recursos aplicados no Programa UNIEDU (em milhões)



Fonte: Secretaria da Fazenda - Portal da Transparência

Na análise dos valores observa-se que o aumento do montante investido não implica necessariamente em maior número de bolsas concedidas, pois há o efeito financeiro do reajuste das mensalidades e da inflação. Outro ponto a considerar é a abrangência das bolsas de estudo. No caso do artigo 171, tem validade pelo período de duração do curso, portanto, a cada ano somam-se as novas bolsas às já concedidas em períodos anteriores.

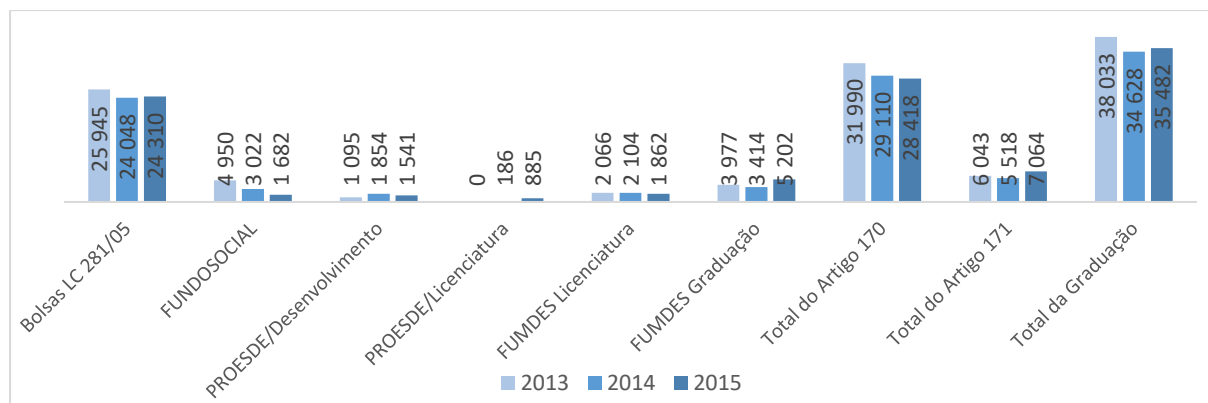
A evolução de benefícios teve uma leve redução em 2014, seguida de crescimento em 2015. Na distribuição dos benefícios por modalidade observa-se que o grande volume de bolsas é destinado para estudantes carentes, abrangendo as Bolsas LC 281/05, FUNDOSOCIAL e FUMDES Graduação, que no conjunto representam 88% do total de 2015.

Já os programas direcionados para o desenvolvimento regional – PROESDE e para a formação de professores – PROESDE/Licenciatura e FUMDES Licenciatura, representam uma parcela menor de 12% do total da graduação em 2015. No período de 2013 a 2015 apresentam crescimento de 41% nas bolsas do PROESDE/Desenvolvimento e 33% nos benefícios destinados à formação de professores.

Em relação à segmentação por dispositivo legal, em 2015 as bolsas concedidas com fundamento no artigo 170, em termos quantitativos, correspondem a 80% e as bolsas do artigo 171 representam 20%. Entretanto, essa leitura comparativa direta não demonstra a dimensão de abrangência dos benefícios, apesar do número menor de bolsas do artigo 171, o período do benefício é pela duração integral do

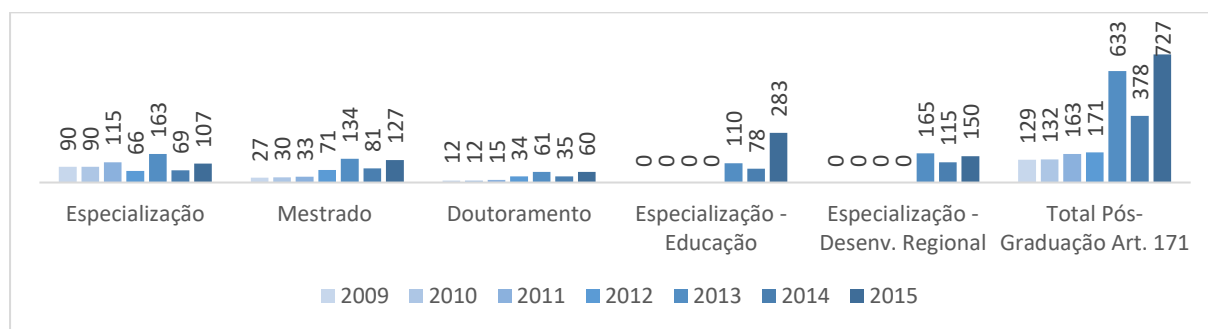
curso, geralmente de 3 a 5 anos na graduação, diferente do artigo 170 cuja duração dos benefícios é semestral ou anual, dependendo do formato do curso.

Figura 3.2 Beneficiados com bolsas de estudo e pesquisa do UNIEDU para a Graduação



Fonte: Secretaria da Educação – Programa UNIEDU

Figura 1.3 Beneficiados com bolsas de estudo e pesquisa do UNIEDU para a Pós-Graduação



Fonte: Secretaria da Educação – Programa UNIEDU

Na pós-graduação os recursos são exclusivamente do FUMDES, com base no artigo 171. Observa-se que até 2012 o quantitativo de benefícios manteve-se estável, tendo um crescimento expressivo de 270% em 2013. Todos os itens apresentarem crescimento, porém, neste ano destaca-se a implementação da especialização direcionada em desenvolvimento regional e educação, a qual representa 43% das bolsas concedidas.

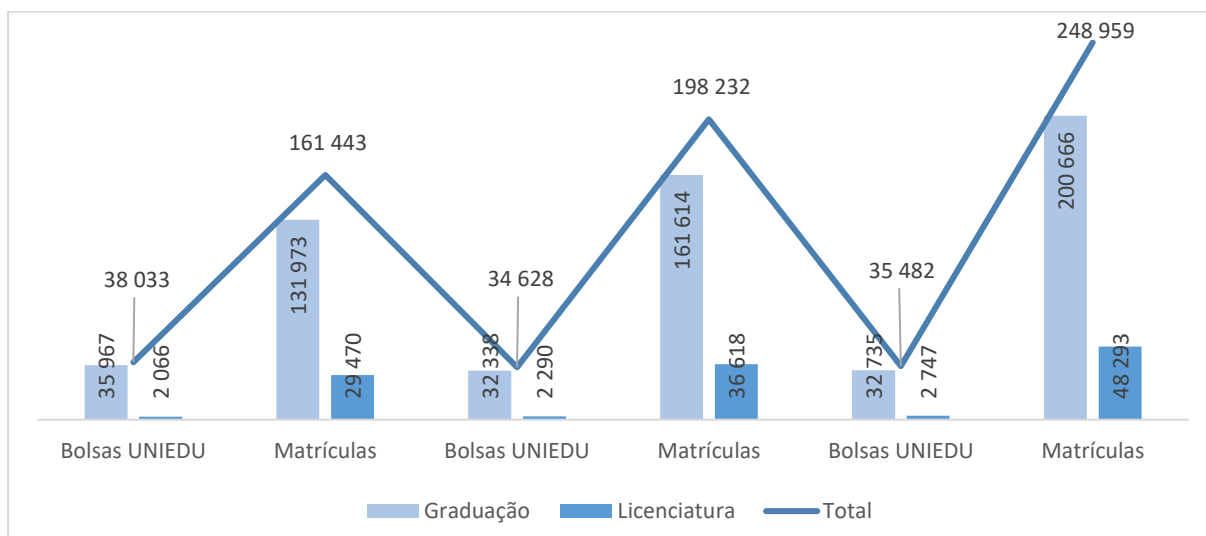
Em 2014 teve uma redução significativa de 40% no quantitativo de bolsas concedidas na pós-graduação, porém, isso não significa redução no programa. Se considerados os recursos financeiros destinados, observa-se que houve um crescimento, passando de R\$ 6.686 milhões em 2013, para R\$ 10.197 milhões em 2014, o que ocorreu é que o quantitativo de novos beneficiados foi menor, no entanto, o conjunto de benefícios vigentes em 2014 não decresceu em relação ao ano anterior, se considerado o volume de recursos. Já em 2015 o número de benefícios concedidos foi o dobro, todavia, os recursos aplicados foram de R\$ 8.859 milhões, apresentando um decréscimo de 13% em relação ao ano anterior.

3.2 Objetivos do Programa

3.2.1 Ampliação do Acesso e Inclusão Social no Ensino Superior

O principal objetivo do programa UNIEDU é ampliar o acesso e promover a inclusão social no ensino superior, mediante a concessão de bolsas de estudo e pesquisa para estudantes de baixa renda matriculados nas IES privadas. Neste sentido, busca-se compreender a evolução do programa em relação às matrículas nas IES privadas e aos níveis de escolaridade da população.

Figura 3.4 Matrículas da graduação nas IES privadas e beneficiados do UNIEDU 2013 a 2015



Fonte: INEP Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2013 a 2015 e Secretaria da Educação – Programa UNIEDU

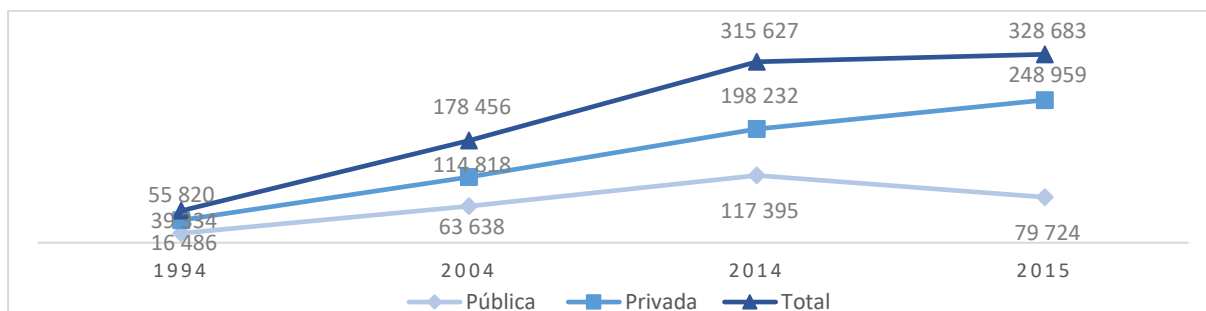
O quantitativo de beneficiados se manteve estável nos últimos três anos, enquanto as matrículas nas IES privadas tiveram um crescimento de 54%, assim, a representatividade do programa em relação às matrículas decresceu de 23% em 2013, para 14% em 2015.

Quanto ao tipo de formação, as bolsas destinadas à licenciatura tiveram um decréscimo menor, passando de 7% em 2013, para 6% em 2015 na comparação com as matrículas, enquanto as bolsas para os demais cursos da graduação representavam 27% em 2013 e reduziram para 16% em 2015.

É preciso ponderar, ainda, que o quantitativo de matrículas nas IES públicas teve um decréscimo de 32% de 2014 para 2015 (Figura 3.5), bem como, o número de IES públicas passou de 16 em 2014, para 11 em 2015 (Figura 3.6), significando uma redução de 31%.

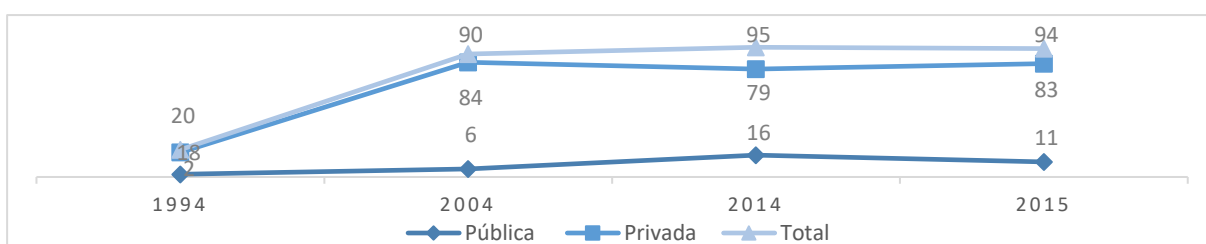
Os dados das matrículas mostram crescimento no período de 1994 a 2014, com uma evolução de 612% nas IES públicas e 404% nas IES privadas, mantendo praticamente inalterada a proporção de participação do sistema público no ensino superior. No ano de 2015, porém, ocorreu uma retração bastante acentuada nas matrículas das IES públicas, reduzindo a sua participação de 37% para 24% do total de matrículas alterando, portanto, a proporção entre público e privado.

Figura 3.5 Evolução das matrículas da graduação no Estado de Santa Catarina



Fonte: INEP Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 1994 a 2015

Figura 3.6 Evolução das Instituições de Ensino Superior no Estado de Santa Catarina



Fonte: INEP Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 1994 a 2015

Observa-se que o grande crescimento quantitativo das IES do Estado ocorreu entre os anos de 1994 e 2004, com um aumento mais expressivo das IES privadas, que representou 367%. Já as IES públicas cresceram 200%, entretanto, não significou muito em relação ao total, pois havia somente 2 instituições públicas. A proporção de participação das IES públicas foi alterada de 10% em 1994 para 7% do total de IES em 2004.

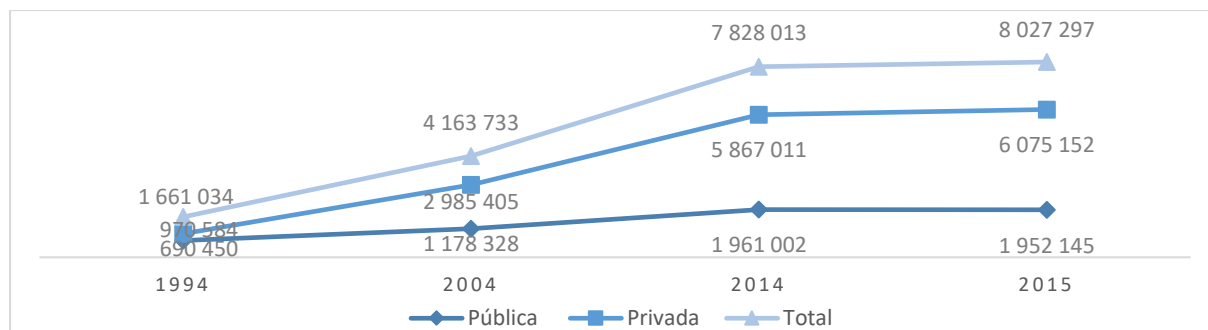
No período de 2004 a 2014 houve o crescimento de 167% no número de IES públicas em decorrência da criação de 11 IES municipais, ampliando a participação do setor público para 17%. Entretanto, já no ano seguinte restaram somente 6 IES municipais, reduzindo a participação das entidades públicas no ensino superior para 12%. Isso refletiu no número de matrículas das IES públicas que passou de 117.395 em 2014, para 79.724 em 2015.

Houve uma tentativa de ampliar a oferta de ensino superior pelos Municípios, porém logo foi parcialmente abandonada, pois a crise econômica que afetou o País em 2015 reduziu a arrecadação de receitas. Os Municípios, que tem a obrigação de garantir o atendimento integral do ensino básico antes de investir em outros níveis, reduziram significativamente o investimento no ensino superior.

Em relação ao País, no período de 1994 a 2004, as matrículas apresentam uma evolução de 71% nas IES públicas e 208% nas IES privadas, alterando a proporção de participação do sistema público no ensino superior, o qual detinha 42% das matrículas em 1994 e reduziu para 28% em 2004. No período

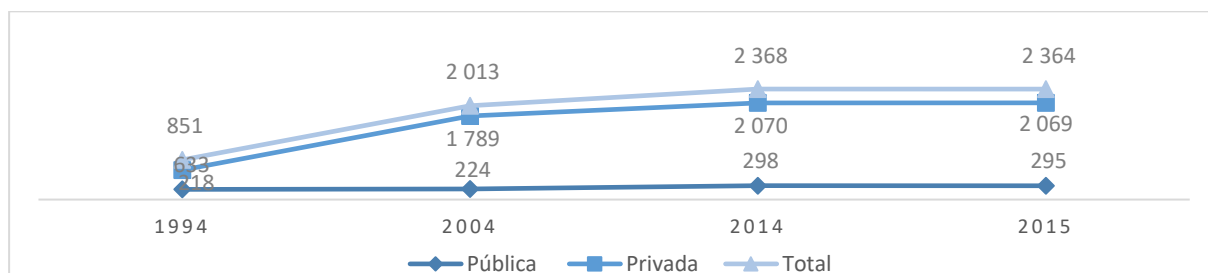
seguinte até 2015, diferente do número de instituições que teve um crescimento mais moderado, as matrículas cresceram 93%, porém mantendo a proporção entre IES públicas e privadas.

Figura 3.7 Evolução das matrículas da graduação no Brasil



Fonte: INEP Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 1994 a 2015

Figura 3.8 Evolução das Instituições de Ensino Superior no Brasil



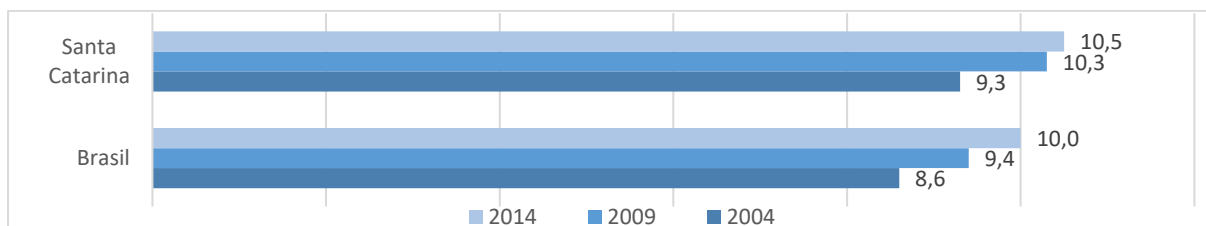
Fonte: INEP Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 1994 a 2015

Entre 1994 e 2004 ocorreu um aumento expressivo nas IES privadas, que representou 183%. Já as IES públicas tiveram um crescimento modesto de 3%, reduzindo a participação das IES públicas, que em 1994 representavam 26% do total de IES e passaram para apenas 11% em 2004. No período de 2004 a 2014 o crescimento do número de instituições foi menor e em 2015 teve um pequeno decréscimo.

Na análise comparativa do País com o Estado de Santa Catarina se observa movimento similar na evolução das matrículas e IES até 2004, com um aumento expressivo do número de IES privadas. De 2004 a 2014 a diferença que se registra no Estado é o crescimento do número de instituições públicas, pela criação de 11 IES municipais, ampliando assim a participação do setor público e mantendo equilibrada a relação entre o quantitativo de matrículas nas IES públicas e privadas. No entanto, já em 2015 foram reduzidas 7 IES municipais, resultando na redução de 39.543 matrículas nas IES municipais e no aumento das matrículas nas IES privadas, aproximando novamente o Estado dos resultados do País.

A ampliação do acesso ao ensino superior, como resultado das políticas públicas de incentivo, reflete no aumento dos níveis de escolaridade da população e das taxas de matrículas do ensino superior. Aqui são apresentadas estas informações com os parâmetros dos indicadores das metas definidas no Plano Nacional de Ensino (PNE) para a década de 2014 a 2024 (Lei nº 13.005/2014).

Figura 3.9 Média de anos de estudo população de 18 a 29 anos no Brasil e em Santa Catarina



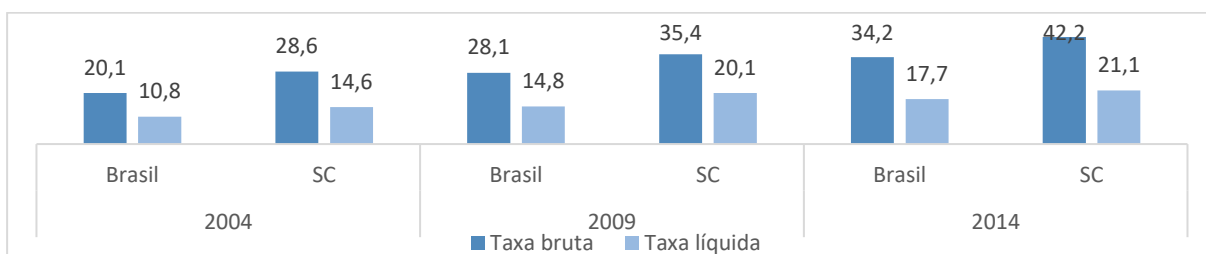
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra Domicílio, 2004 a 2014 e Observatório do PNE

No gráfico pode ser observada uma evolução positiva na média de anos de estudo da população, apesar de ainda haver uma distância para a meta de alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo para a população de 18 a 29 anos, no último ano de vigência do PNE.

Especificamente em relação ao ensino superior, a abordagem das taxas de matrícula permite verificar o acesso da população jovem à universidade, pela delimitação da idade de 18 a 24 anos. Neste sentido, a meta do PNE é “elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos” (PNE, Lei nº 13.005/2014).

- Taxa Bruta – percentual de matrículas na graduação em relação à população de 18 a 24 anos.
- Taxa Líquida – percentual de matrículas de estudantes com 18 a 24 anos nos cursos de graduação em relação à população de 18 a 24 anos.

Figura 3.10 Taxas de matrícula do ensino superior no Brasil e em Santa Catarina



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2004 a 2014 e Observatório do PNE

Em relação ao total da população de 18 a 24 anos de idade no País, a proporção de matrículas no ensino superior apresentou uma variação positiva de 63,9% entre 2004 e 2014. No Estado o crescimento foi de 44,5%, porém, mesmo com crescimento menor, a taxa líquida ainda é superior à do País, ficando mais próxima das metas do PNE. Entre os Estados brasileiros, Santa Catarina apresenta a 2ª melhor taxa de matrícula no ensino superior.

Apesar da evolução, o Brasil está muito distante de atingir a meta da universalização deste nível de ensino, que corresponde a 50 % dos jovens nesta faixa etária matriculados no ensino superior. De acordo com Amaral e Chaves (2015: 103) “somente em 2012, venceu a barreira da elitização, quando esse percentual superou os 15%. A massificação também está distante, o que ocorre quando esse percentual é superior a 30%”.

A ampliação do ensino superior reduziu as desigualdades e permitiu melhorar a inclusão social, mas ainda permanecem diferenças significativas entre as faixas de rendimento.

Neste aspecto, o crescimento da média de anos de estudo dos 25% mais ricos foi de 7%, enquanto dos 25% mais pobres cresceu 38,3% e a taxa líquida de matrícula no ensino superior cresceu apenas 10,7% entre os mais ricos e 662,5% na parcela de população mais pobre. Apesar da melhora significativa do acesso para a população com menor poder aquisitivo, deve ser levado em conta o baixo patamar de onde partiu, assim ainda permanece uma diferença de 4 anos de estudo entre os mais ricos e os mais pobres e a taxa líquida de matrículas dos mais pobres é 6,6 vezes menor que dos mais ricos.

Quadro 3.3 Média de anos de estudo da população de 18 a 29 anos e taxas de matrícula - Brasil

Faixa de rendimentos	Anos de estudos			Taxa bruta			Taxa líquida		
	2004	2009	2014	2004	2009	2014	2004	2009	2014
25% mais pobres	6	7,3	8,3	1,7	5,2	11,2	0,8	2,8	6,1
25% a 50%	7,9	9	9,6	6,9	15,3	23,5	3,4	8	12,6
50% a 75%	9,4	10,3	10,6	20,4	33,1	39,8	11,2	18,1	21
25% mais ricos	11,5	12,1	12,3	67,2	78	81,6	36,5	40	40,4

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2004 a 2014 e Observatório do PNE

Nota: Dados disponíveis apenas para o País.

Conclui-se que os programas para promover e ampliar o acesso dos jovens mais pobres à universidade produziram algum efeito, contudo, ainda estão muito distantes de reduzir o abismo que separa ricos e pobres quanto aos níveis de educação.

Em síntese, quanto ao objetivo principal do UNIEDU, observa-se que contribuiu positivamente para ampliar o acesso ao ensino superior e promover a inclusão social. Representa o meio de acesso para milhares de jovens cursar o ensino superior.

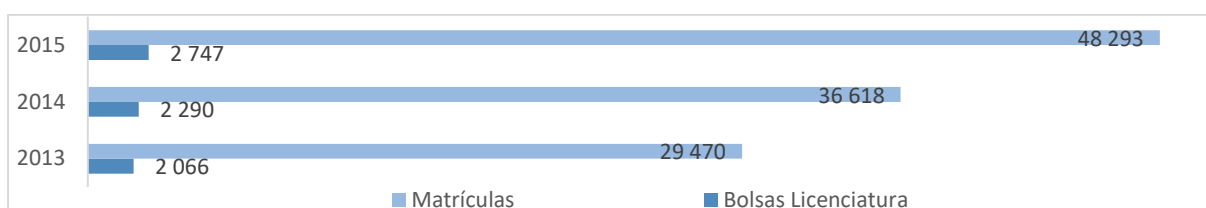
Todavia, a recente crise econômica teve efeitos que atingiram principalmente o ensino superior, inclusive com redução do crescimento das matrículas e aumento do trancamento nos cursos das IES privadas. Em consequência, o programa teve uma retração da representatividade se comparado com as matrículas no ensino superior, somado a isso, o ensino público também teve um decréscimo no número de IES municipais e da disponibilidade de vagas.

Assim, o programa não manteve o nível de atendimento e não foi suficiente para suprir as vagas reduzidas nas IES públicas. O acesso ao ensino superior gratuito ficou restrito para um número bem menor estudantes, de modo que o financiamento público no Estado teve um retrocesso, se considerarmos somente estas variáveis, ou seja, a evolução do quantitativo de IES e respectivas matrículas e o quantitativo de beneficiados no programa UNIEDU, sem entrar no estudo dos programas federais ProUni e FIES que também participam no financiamento público.

3.2.2 Contribuição para a Formação de Professores

No objetivo de contribuir para a formação de professores do ensino básico, foram instituídas três ações no programa UNIEDU: PROESDE/Licenciatura, Programa Emergencial de Segunda Licenciatura e destinação de 20% dos recursos do FUMDES a bolsas de estudo em cursos presenciais de licenciatura.

Figura 3.11 Beneficiados com bolsas do UNIEDU e matrículas da licenciatura nas IES privadas



Fonte: INEP Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2013 a 2015 e Secretaria da Educação – Programa UNIEDU

O número de beneficiados teve um crescimento de 33% nos últimos três anos, todavia a representatividade em relação às matrículas decresceu de 7% em 2013 para 6% em 2015.

Na pós-graduação foi criada a especialização direcionada para a educação, financiada com recursos do FUMDES. A especialização direcionada em 2013 teve 110 beneficiados, 78 em 2014 e 283 em 2015. Abordou os temas “escola, violências e sistema de garantia de direitos” e “educação, diversidade e redes de proteção Social” nos Editais 13/SED/2013 e 21/SED/2014 e o tema “gestão escolar” no Edital 15/SED/2015.

A preocupação com a formação dos professores do ensino básico é muito pertinente, pois em 2015 o Estado possuía 81.354 professores, sendo que destes 17.605 ainda não tinham formação de nível superior, o que corresponde a 22% (UFRGS, 2016). O PNE tem como meta garantir que todos os professores da educação básica possuam formação de nível superior na área de conhecimento que atuam.

A política de incentivo à licenciatura ocorreu somente nos últimos anos, portanto os seus resultados ainda não estão visíveis, mas a longo prazo deve contribuir para melhorar os níveis de formação dos professores e a qualidade do ensino básico.

3.2.3 Promoção do Desenvolvimento e das Potencialidades Regionais

No programa UNIEDU foi criado o PROESDE/Desenvolvimento, com recursos do artigo 170. E a Especialização Direcionada para o Desenvolvimento Regional, com recursos do FUMDES.

Quadro 3.4 Beneficiados com bolsas do UNIEDU

	2013	2014	2015
PROESDE/Desenvolvimento	1 095	1 854	1 541
Especialização Direcionada	165	115	150
Total	1 260	1 969	1 691

Fonte: Secretaria da Educação – Programa UNIEDU

A especialização direcionada para o desenvolvimento regional teve como temas “gestão da saúde pública” e “atenção à saúde humana” nos Editais 13/SED/2013 e 21/SED/2014 e “desenvolvimento regional sustentável” nas áreas das ciências sociais aplicadas e ciências agrárias no Edital 15/SED/2015.

Relativamente à pós-graduação direcionada, as bolsas foram destinadas às regiões de Curitiba, Rio do Sul, Campos Novos, Dionísio Cerqueira, Ibirama e Xanxerê no Edital 13/SED/2013, para Lages, Caçador, Joaçaba e São Joaquim no Edital 21/SED/2014 e para as regiões de Quilombo, São Joaquim, São Miguel do Oeste, Tubarão e Taió no Edital 15/SED/2015. Assim buscou privilegiar justamente as regiões de menor desenvolvimento de acordo com o Índice de Competitividade Regional (ICR-SC) (SEF, 2016b), apresentado no Anexo C.

Além da concessão de bolsas de estudo, o UNIEDU estabelece prioridade para os projetos de pesquisa que tenham retorno social e cultural para comunidade local e regional (artigo 10, IV da LC 281/2005) e que atendam ao plano de desenvolvimento regional (artigo 9º da LC 407/2008). Também destina parte dos recursos para regiões com menor IDH.

As ações específicas do programa para o desenvolvimento regional são recentes e o número de beneficiados é pouco expressivo em relação ao total de matrículas do ensino superior. Os resultados devem ser verificados ao longo do tempo, ainda que seja muito difícil dimensionar o impacto direto desta medida em razão das múltiplas variáveis que influenciam o desenvolvimento e das diversas políticas públicas implementadas no Estado com este mesmo objetivo.

3.3 Os Incentivos Fiscais no Programa UNIEDU

Os incentivos fiscais são utilizados como meio para financiar o programa UNIEDU. Na política tributária do Estado, a concessão destes incentivos para as empresas implica no dever de contribuir para o FUMDES, cujos recursos constituem mais da metade do montante aplicado nas ações do programa.

Todavia, o Estado deixa de arrecadar uma parcela dos tributos quando concede benefícios fiscais com a finalidade de obter resultados sociais ou econômicos que beneficiem a sociedade. Em tese se espera que estes resultados sejam equivalentes ou melhores do que aqueles que seriam obtidos se o governo arrecadasse estas receitas e as aplicasse diretamente.

Quadro 3.5 Valor estimado dos incentivos fiscais que geraram receitas ao FUMDES (milhões)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
461 000	799 950	1 078 350	2 593 400	2 277 450	2 637 000	3 087 050

Fonte: Secretaria da Fazenda – Portal da Transparência

Em relação ao programa UNIEDU, o valor dos benefícios fiscais que serve de base para a contribuição ao FUMDES é bastante significativo. Entretanto, é necessário olhar para além dos

benefícios gerados pelo programa a milhares de estudantes e indiretamente para suas famílias. Pois os objetivos almejados com a política tributária são mais abrangentes.

Ampliando a análise para a finalidade dos incentivos fiscais concedidos, aborda-se os efeitos do Programa Pró-emprego (Lei 13.992/2007), o qual corresponde a mais de 90% do montante de incentivos fiscais que beneficiam o FUMDES. É um programa para a geração de emprego e renda através de tratamento tributário diferenciado e incentivo a projetos de interesse socioeconômico no Estado.

Quadro 3.6 Os números do Programa Pró-emprego

	Até 2010	2011	2012	2013	2014
Empresas atendidas	66	99	44	34	36
Geração de empregos	47.000	16.000	6.813	5.260	2.830
Investimentos das empresas no Estado	10.500.000	2.484.000	1.835.000	1.404.000	1.200.000
Receitas do Fundo Pró-emprego	30.612	26.398	35.335	60.980	90.909

Fonte: Secretaria da Fazenda - Programa Pró-Emprego e Portal da Transparência

Nota: Valores dos investimentos e receitas em milhões

As empresas atendidas pelo programa realizaram investimentos no montante total de 17,4 bilhões de reais, com a geração de aproximadamente 77.900 novos postos de trabalho no período de 2007 a 2014, atingindo assim o objetivo principal de geração de emprego e renda, bem como os objetivos de atrair investimentos e fomentar a indústria. Foram arrecadados 244.234 milhões, aplicados diretamente pelo Estado na geração de empregos, infraestrutura de transportes e na promoção do conhecimento científico e tecnológico.

Em relação ao desenvolvimento econômico, o Estado de Santa Catarina apresenta resultados bastante positivos e se destaca no cenário nacional com 4,2% de participação no Produto Interno Bruto (PIB) e com a 5ª melhor renda per capita do país. Muito embora tenha sofrido os efeitos da crise econômica e a taxa real estimada de crescimento do PIB seja negativa (SEF, 2016c).

Assim se justificam os incentivos fiscais concedidos pela política tributária no Estado de Santa Catarina, considerando os benefícios gerados pelo programa UNIEDU para o ensino superior e pelo programa Pró-emprego na promoção do emprego e renda e no fomento da economia.

CONCLUSÃO

No contexto do ensino superior, o Programa de Bolsas Universitárias UNIEDU tem se consolidado como um importante meio de acesso à universidade e promoção da inclusão social de estudantes carentes. A análise desta política pública com base no Modelo das Etapas (Lasswell, 1956), permitiu a compreensão da medida implementada e das relações de poder envolvidas na solução do problema. Demonstra o percurso realizado pelos atores e a interação entre eles, nem sempre pacífica, que exigiu a adaptação das normas e das estruturas administrativas de entidades públicas e privadas, para possibilitar a concretização da medida e a produção dos resultados esperados.

O programa modificou o direcionamento dos recursos, antes destinados diretamente para as IES, e fixou critérios para a seleção dos alunos beneficiados. Passou da gestão exclusiva dos recursos e concessões dos benefícios pelas IES, para um modelo com a participação ativa da Secretaria da Educação e outros órgãos públicos e com o repasse dos valores vinculado aos estudantes beneficiados. Esse modelo significou uma grande evolução em relação ao anterior, propiciando maior transparência no processo e garantia de atendimento aos alunos carentes.

No conjunto dos resultados do UNIEDU, quanto ao objetivo de ampliar o acesso e promover a inclusão social, conclui-se que representa o meio de acesso para milhares de jovens cursar o ensino superior e pode resultar na mobilidade social e indiretamente em efeitos econômicos e sociais positivos para todo o núcleo familiar destes jovens, possibilitando a longo prazo a redução das desigualdades sociais e impactos positivos no desenvolvimento socioeconômico.

A abrangência do programa teve uma retração da representatividade se comparado com as matrículas no ensino superior. O ensino público teve um decréscimo no número de IES municipais e encolhimento da disponibilidade de vagas. Assim, o UNIEDU não manteve, em 2015, o mesmo nível de atendimento verificado em 2013, bem como não foi suficiente para compensar as vagas reduzidas nas IES públicas. Contudo, os resultados verificados são positivos.

A análise no aspecto do financiamento com recursos decorrentes de incentivos fiscais permite verificar os benefícios gerados pelo programa UNIEDU para o ensino superior e pelo programa Pró-emprego na promoção do emprego e renda e no fomento da economia, os quais justificam os incentivos concedidos na política tributária do Estado e atendem ao interesse público. Todavia, muitas são as variáveis que interferem para que determinado território tenha uma economia mais ou menos desenvolvida e apresente melhor nível de desenvolvimento social, portanto, não é possível atribuir os resultados do desempenho econômico e social diretamente aos incentivos fiscais concedidos.

Em síntese, o Estado de Santa Catarina apresenta crescimento do acesso ao ensino superior, com melhor desempenho nos indicadores selecionados em relação ao País, demonstrando melhor nível educacional.

BIBLIOGRAFIA

- Aghion, Philippe e Peter Howitt (1998), *Endogenous growth theory*, Cambridge, MIT Press.
- ALESC (2003), “Proposta de alteração da Lei Complementar 180/99”, *PLC/0009.5/2003 - MSV/00315/2004*, consultado em março de 2016. Disponível em <http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/individual.php?id=PLC/0009.5/2003>.
- ALESC (2004a), “Mensagem nº 315, mensagem de veto ao autógrafo do projeto de lei que altera dispositivos da Lei Complementar nº 180, de 1999”, *Diário da Assembleia 5.234*, de 17/02/2004, consultado em abril de 2016. Disponível em <http://www.alesc.sc.gov.br/diarios/pdf/5234dia.pdf>.
- ALESC (2004b), “Proposta para regulamentar o artigo 170 e os artigos 46 a 49 do ADCT da Constituição Estadual”, *PLC/0022.2/2004 - PLC/0033.5/2004*, consultado em março de 2016. Disponível em <http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/individual.php?id=PLC/0022.2/2004>.
- ALESC (2016), Tramitação de Matérias e Agência AI. Disponível em http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/
- Amaral, Nelson C. (2003), *Financiamento da Educação Superior, Estado x Mercado*, São Paulo, Cortez, Piracicaba, Unimep.
- Amaral, Nelson C. e Vera L. J. Chaves (2015), “A Educação Superior no Brasil: os Desafios da Expansão e do Financiamento e Comparações com Outros Países”, *Revista Educação em Questão* (on line), Natal, Editora da UFRN, 51 (37).
- AMPESC (2016), “Histórico do Artigo 170”, consultado em abril de 2016. Disponível em <http://www.ampesc.org.br/conteudo.php?codi=ARTI>.
- Banco Mundial (1994), *La enseñanza superior – Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial (1997), “O Estado em um mundo em transformação”, *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*, Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial (1999), *Education sector strategy*. Washington, D.C., World Bank Group World, Human Development Network.
- Baratz, Morton S. e Peter Bachrach (1963), “Decisions et nom decision: an analytical framework”, *American Political Science Review*, 57 (3).
- Bardach, Eugene (1977), *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*, California, MIT Press.
- Barro, Robert J. (1991), “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, 106 (2).
- Barros, Ricardo P. et al. (2001), “Determinantes do desempenho educacional no Brasil”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 31 (1).
- Becker, Alfredo Augusto (2007), *Teoria Geral do Direito Tributário*, São Paulo, Noeses (4ª Edição).
- Becker, Gary S. (1975), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, New York, National Bureau of Economic Research, (2ª Edição).
- Benhabib, Jess e Mark M. Spiegel (1994), “The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data”, *Journal of Monetary Economics*, 34 (2).
- Blau, Peter e Otis D. Duncan (1967), *The American occupational structure*, New York, Wiley.
- Bourdieu, Pierre (1998), *A economia das trocas simbólicas*, São Paulo, Perspectiva (5ª edição).

- Bresser-Pereira, Luiz C. e Peter Spink (2006), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Brito, Murilo M. A. (2014), *A dependência na origem: desigualdades no sistema educacional brasileiro e a estruturação social das oportunidades*. Tese de Doutorado em Sociologia, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.
- Canuto, Vera R. A. (1987), *Políticos e Educadores: a organização do ensino superior no Brasil*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Chaves, Vera Lúcia J. (2010), “Expansão da Privatização/Mercantilização do Ensino Superior Brasileiro: a Formação dos Oligopólios”, *Educação & Sociedade*, Campinas, 31 (111).
- Cunha, Luiz Antônio (1999), “O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento”, em Héliq Trindade (Org.), *Universidade em Ruínas na República dos Professores*, Petrópolis, Vozes.
- Cunha, Luiz Antônio (2006), “Autonomia universitária: teoria e prática”, em Hebe Vessuri, *Universidad e Investigación Científica* (on line), Buenos Aires, CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, consultado em março de 2016. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/vessuri/Luiz%20A%20Cunha%20.pdf>.
- Dahl, Robert A. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Conn, Yale University Press.
- Davies, Nicholas (2002), “Mecanismos de financiamento: a privatização dos recursos públicos”, em Lúcia Neves (Org.), *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*, São Paulo, Xamã.
- Dourado, Luiz F. (2000). “O público e o privado na agenda educacional brasileira”, em Naura S. C. Ferreira e Márcia Ângela S. Aguiar (Org.), *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*, São Paulo, Cortez.
- Dourado, Luiz F. (2002), “Reforma do Estado e as Políticas para o Ensino Superior no Brasil nos Anos 90”, *Educação & Sociedade*, Campinas, 23 (80).
- Dourado, Luiz F. e João F. Oliveira (1999), “Políticas educacionais e reconfiguração da educação superior no Brasil”, em Dourado, Luiz F. e Afrânio M. Catani, (Org.). *Universidade pública, políticas e identidade institucional*, Campinas, Autores Associados.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.
- Dye, Thomas R. (2010), *Understanding Public Policy*, Boston, Longman.
- Elali, André (2007), *Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais*, São Paulo, MP.
- Falcão, Raimundo Bezerra (1981), *Tributação e Mudança Social*, Rio de Janeiro, Forense.
- Gadelha, Gustavo de Paiva (2010), *Isenção Tributária: crise de paradigma do federalismo fiscal cooperativo*, Curitiba, Juruá.
- Grossman, Gene M. e Elhanan Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MIT Press.
- Grossman, Sanford e Oliver Hart (1983), “An Analysis of the Principal – Agent Problem”, *Econometrica*, 51 (1).
- IBGE (2016), “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD”, 2004 a 2014. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/default.shtm>.

- INEP (2016), “*Censo Escolar do Ensino Superior*”, 1994 a 2015. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>.
- Jornal A Notícia (1999), “Alteração no artigo 170 aprovada por unanimidade”, 26/05/1999, consultado em abril de 2016. Disponível em <http://www1.an.com.br/1999/mai/26/0ger.htm>.
- Jornal AN Capital (2004), “Artigo 170, questão de justiça!”, *Coluna Opinião por Luciano Formighieri*, 26/03/2004, consultado em abril de 2016. Disponível em <http://www1.an.com.br/ancapital/2004/mar/26/1opi.htm>.
- Kingdon, John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Longman.
- Lasswell, Harold D. (1956), *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press.
- Lima, Kátia R. S. (2007), *Contra-reforma na Educação Superior: de FHC a Lula*, São Paulo, Xamã.
- Lipsky, Michael (1971), “Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform”, *Urban Affairs Quarterly*, 6.
- Lipsky, Michael (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.
- Loureiro, Maria A. S. (1986), *História das Universidades*, São Paulo, Estrela Alfa Editora.
- Lucas, Robert E. (1988), “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, 22.
- Mancebo, Deise e João dos Reis Silva Jr (2015), “Expansão da educação superior e a reforma da rede federal de educação profissional”, *Revista Educação em Questão* (on line), Natal, Editora da UFRN, 51 (37).
- Mare, Robert D. (1980), “Social background and school continuation decisions”, *Journal of the American Statistical Association*, New York, 75 (370).
- Mills, Charles W. (1969), *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspero.
- Mosca, Gaetano (1986), *The Ruling Class*, New York, McGraw Hill, 1939.
- Nabais, José Casalta (2003), *Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina (2ª Edição).
- Neves, Clarissa E. B. (2002), “A estrutura do Ensino Superior no Brasil”, em Maria Susana A. Soares (Org.), *A Educação Superior no Brasil*, Brasília, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.
- Neves, Clarissa E. B. (2012), “Ensino Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão”, preparado para apresentação no *Congresso da Associação de Estudos Latino Americanos, LASA*, em 23 a 26 de maio de 2012, São Francisco, consultado em janeiro de 2016. Disponível em <http://www.ufrgs.br/geu/Artigos%202012/Clarissa%20Baeta%20Neves.pdf>.
- Newton, Kenneth e Jan W. van Deth (2005), *Foundation of Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nogueira, Ruy Barbosa (1995), *Curso de Direito Tributário*, São Paulo, Saraiva (14ª Edição).
- Observatório do PNE (2016), “*Metas do PNE*”. Disponível em <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne>.
- OCDE (2010), *Estado de Santa Catarina, Brasil 2010*, Avaliações das Políticas Nacionais de Educação, OCDE.
- Pierson, Paul (2000), “Increasing returns, path dependence and the study of politics”, *American Political Science Review*, 92 (4).
- Prates, Antonio A. P. e Ana Cristina M. Collares (2014), *Desigualdade e expansão do ensino superior na sociedade contemporânea: o caso brasileiro do final do século XX ao princípio do século XXI*, Belo Horizonte, Fino Traço.
- Pressman, Jeffrey L. e Aaron Wildavsky (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press.

- Quivy, Raymond e Campenhoudt, Luc Van (2005). *Manual de investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva (4ª edição).
- Ranieri, Nina Beatriz (2000), *Educação Superior, Direito e Estado*, São Paulo, Edusp/Fapesp.
- Ribeiro, Carla V. S., Denise B. Leda e Eduardo P. Silva (2015), “A expansão da educação superior pública e suas implicações no trabalho docente”, *Revista Educação em Questão* (on line), Natal, Editora da UFRN, 51 (37).
- Ribeiro, Carlos C., Ricardo Ceneviva e Murilo M. A. Brito (2015), “Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010”, Em Marta Arretche (Org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*, São Paulo, Unesp.
- Ristoff, Dilvo Ilvo (2013), “Os Desafios da Educação Superior na Ibero-América: Inovação, Inclusão e Qualidade”, *Avaliação*, (on line), 18 (3).
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Coimbra, Almedina.
- Romer, Paul M. (1986), “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *The Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, 94 (5).
- Sabatier, Paul A. (1986), “Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis”, *Journal of Public Policy*, 6 (1).
- Santos, Antônio Carlos dos (2005), *Auxílios de Estado e Fiscalidade*, Coimbra, Almedina.
- Schmitter, Philippe C. (2000), “Neo-corporatism and the consolidation of neo-democracy”, in S. V. Larsen (ed) *The Challenges of Theories on Democracy*, New York, Columbia University Press.
- Schnapp, Kai-Uwe (2000), “Ministerial bureaucracies as stand-in agenda setters? A comparative description”, Discussion Paper FSIII 00-204, Wissenschaftszentrum, Berlin für Sozialforschung Company.
- Schultz, Theodore (1973), *O Capital Humano: investimentos em educação e pesquisa*, Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos, Rio de Janeiro, Zahar.
- Schultz, Theodore. (1993), “The economic importance of human capital in modernization”, *Education Economics*, I (1).
- SED (2016a), “Programa de Bolsas Universitárias de Santa Catarina UNIEDU”, Secretaria de Estado da Educação. Disponível em <http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/>.
- SED (2016b), “Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional PROESDE”, Secretaria de Estado da Educação. Disponível em <http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/graduacao/proesde/>.
- SEF (2016a), Portal da Transparência. Disponível em <http://www.sef.sc.gov.br/transparencia/>.
- SEF (2016b), “Índice de Competitividade Regional ICR-SC”, *Caderno de Indicadores 2016 Santa Catarina e suas Regiões* (on line), Florianópolis, Diretoria de Planejamento Orçamentário.
- SEF (2016c), Boletim de Indicadores Econômico-fiscais de Santa Catarina, consultado em setembro de 2016. Disponível em <http://www.sef.sc.gov.br/relatorios/dior/boletim-de-indicadores-econ%C3%B4mico-fiscais>.
- Segenreich, Stella C. D. (2009), “ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior”, *Pro-Posições*, Campinas, 20 (2).
- Sguissardi, Valdemar (2000), *Educação superior: velhos e novos desafios*, São Paulo, Xamã.
- Sguissardi, Valdemar e João dos Reis Silva Jr (2009), *Trabalho Intensificado nas Federais: Pós-graduação e Produtivismo Acadêmico*, São Paulo, Xamã.
- Shavit, Yossi e Hans-Peter Blossfeld (1993), *Persistent inequality: a comparative study of educational attainment in thirteen countries*, San Francisco, Westview Press.

- Silva Jr, João dos Reis e Valdemar Sguissardi (2000), “Reforma da Educação Superior no Brasil: Renúncia do Estado e Privatização do Público”, *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, 13 (2).
- Silva Jr, João dos Reis e Valdemar Sguissardi (2001), *Novas Faces da Educação Superior no Brasil: Reforma do Estado e Mudança na Produção*, São Paulo, Cortez Editora (2ª Edição).
- Soares, José F. e Ana Cristina M. Collares (2006), “Recursos familiares e o desempenho cognitivo dos alunos do ensino básico brasileiro”, *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 49 (3).
- Teixeira, Anísio (1989), *Educação Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Trindade, Hélgio (1999), *Universidade em Ruínas na República dos Professores*, Petrópolis, Vozes.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.
- UDESC (2015), “UDESC 50 Anos: A Trajetória da Universidade dos Catarinenses”, *Revista UDESC 50 Anos* (on line), Florianópolis, UDESC.
- UFRGS (2016), Marie J. Soares, Breno B. Neves e Rafaela S. Melo, *CultivEduca*, 18/05/2014, 25/01/2016. Disponível em <http://cultiveduca.ufrgs.br/42.html>
- UNESCO (2008), *Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe*, Cartagena, IESALC.
- UNESCO (2009), *Declaração da Conferência Mundial de Educação Superior*, Paris, Unesco.
- União Europeia (2015), *Livro Branco Crescimento, Competitividade, Emprego: os desafios e as pistas para entrar no século XXI*, consultado em maio de 2015. Disponível em <http://www.europa.eu>.
- UNISUL (2014), “I Seminário Estadual do Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional”, *Cadernos Acadêmicos* (on line), Pahoça, UNISUL, 6 (1).
- Veloso, Tereza C. M. A. e Carina E. Maciel (2015), “Acesso e permanência na educação superior – análise da legislação e indicadores educacionais”, *Revista Educação em Questão* (on line), 51 (37).

FONTES

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989.
- Decreto Estadual nº 2.672, de 05 de outubro de 2009, regulamenta o programa de bolsas do FUMDES.
- Decreto Estadual nº 3.334, de 25 de julho de 2005, cria o Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional PROESDE.
- Decreto Estadual nº 3.621, de 12 de novembro de 2010, programa de aquisição de vagas remanescentes nas IES com recursos do FUNDOSOCIAL.
- Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, regulamenta a Educação à Distância.
- Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, cria a Universidade Aberta do Brasil.
- Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, diretrizes para integrar as instituições federais de educação tecnológica em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.
- Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.
- Edital nº 13/SED, de 30 de agosto de 2013, especialização direcionada.
- Edital nº 21/SED, de 17 de junho de 2014, especialização direcionada.

Edital nº 15/SED, de 22 de junho de 2015, especialização direcionada.

Emenda Constitucional Estadual nº 15, de 17 de junho de 1999, altera o artigo 170.

Lei Complementar Estadual nº 180, de 16 de julho de 1999, regulamenta a Emenda Constitucional nº 15/1999.

Lei Complementar Estadual nº 243, de 30 de janeiro de 2003, Reforma Administrativa.

Lei Complementar Estadual nº 281, de 20 de janeiro de 2005, regulamenta o artigo 170 e os artigos 46 a 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual.

Lei Complementar Estadual nº 296, de 25 de junho de 2005, altera a Lei Complementar Estadual 281/2005.

Lei Complementar Estadual nº 375, de 30 de janeiro de 2007, Fundo de Apoio ao Desenvolvimento e à Manutenção da Educação Superior – FUMDES.

Lei Complementar Estadual nº 407, de 25 de janeiro de 2008, Fundo de Apoio ao Desenvolvimento e à Manutenção da Educação Superior – FUMDES.

Lei Complementar Estadual nº 420, de 01 de agosto de 2008, altera a Lei Complementar Estadual 281/2005.

Lei Complementar Estadual nº 509, de 05 de agosto de 2010, altera a Lei Complementar Estadual 281/2005.

Lei Complementar Estadual nº 546, de 27 de setembro de 2011, altera a Lei Complementar Estadual 281/2005.

Lei Estadual nº 13.334, de 28 de fevereiro de 2005, Fundo de Desenvolvimento Social.

Lei Estadual nº 13.992, de 15 de fevereiro de 2007, Programa Pró-emprego.

Lei Estadual nº 14.876, de 15 de outubro de 2009, destinação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social.

Lei Estadual nº 16.795, de 16 de dezembro de 2015, altera a Lei Complementar 243/2003, no que se refere as Agências de Desenvolvimento Regional.

Lei Estadual nº 16.940, de 24 de maio de 2016, altera a Lei Complementar 407/2008.

Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961, Diretrizes e Bases da Educação.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, Plano Nacional de Educação.

Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior FIES.

Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, Programa Universidade para Todos ProUni.

Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, cria o Programa de Cotas nas Universidades.

Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, Plano Nacional de Educação.

Medida Provisória nº 213, 10 de setembro de 2004, cria o Programa Universidade para Todos.

Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, cria o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.

Portaria nº 14/SED/2014, de 07 de julho de 2014, Programa Emergencial de Segunda Licenciatura.

Portaria nº 11/SED/2015, de 29 de abril de 2015, regulamenta o PROESDE/Desenvolvimento.

Portaria nº 19/SED/2015, de 17 de junho de 2015, regulamenta o PROESDE/Licenciatura.

Resolução MEC CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, Programa Emergencial de Segunda Licenciatura.

ANEXOS

Anexo A - Comissões específicas do programa UNIEDU

- Comissão para a seleção dos estudantes para concessão de bolsas de estudo e de pesquisa da LC 281/05, Lei 14.876/09 e incisos III e IV do artigo 6º da LC 407/08 - criada em cada IES com a seguinte composição: técnicos da IES, assistente social da IES e representantes da Entidade Estudantil Organizada.
- Comissão para avaliação do mérito científico dos projetos de pesquisa da LC 281/05 - constituída internamente na IES ou composta por consultores *ad hoc*.
- Comissão de fiscalização da concessão de bolsas de estudo e de pesquisa da LC 281/05, Lei 14.876/09 e incisos III e IV do artigo 6º da LC 407/08 - constituída em cada IES, composta com os seguintes membros representantes: dois da IES, três da Entidade Estudantil Organizada, um do Ministério Público Estadual, dois de entidades organizadas da sociedade civil do município sede da IES e um da ADR, aprovado no Conselho de Desenvolvimento Regional.
- Subcomissões consultivas - compostas por representantes de turma ou de curso, eleitos pelo voto de seus pares, instituídas em cada Comissão de fiscalização para auxiliar na fiscalização da concessão dos benefícios da LC 281/05, Lei 14.876/09 e incisos III e IV, artigo 6º da LC 407/08.
- Comissão *ad-hoc* FUMDES para a seleção de bolsas de estudo para pós-graduação e de pesquisa e extensão dos incisos I e II do artigo 6º da LC 407/08 - designada pelo Secretário da Educação com representantes das seguintes entidades: Secretaria da Educação, Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e IES.
- Comitê Gestor do PROESDE/Licenciatura - formado por representantes da Secretaria da Educação e das IES executoras do programa, com a função de definir as condições para implantação, implementação, operacionalização e controle do Programa.

Anexo B - Agentes envolvidos na política pública e síntese da distribuição de competências

Agentes	Competências
Secretaria da Educação – SED	Coordenar e editar normas para a execução do Programa
	Promover o cadastramento das IES e dos estudantes no Programa
	Realizar os convênios e o repasse financeiro e aprovar as prestações de contas
	Criar e participar da comissão para concessão de bolsas de pesquisa e estudo de pós-graduação do FUMDES (LC 407/08)
	Criar e participar do Comitê Gestor do PROESDE/Licenciatura
	Definir cursos de licenciatura e as áreas estratégicas prioritárias
Secretaria da Fazenda – SEF	Arrecadar as receitas e repassar os recursos financeiros
	Tratar dos incentivos fiscais e questões tributárias
	Fazer a auditoria externa do Programa
Secretaria da Casa Civil – SCC	Repassar os recursos do FUNDOSOCIAL
Agências de Desenvolvimento Regional - ADR e Conselho de Desenvolvimento Regional – CDR	Aprovar os cursos e as áreas estratégicas de Desenvolvimento Regional
	Aprovar os projetos sociais de caráter educativo para participação dos estudantes beneficiados (LC 281/05)
	Participar da comissão para fiscalização da LC 281/05
Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de SC – FAPESC	Participar da comissão para concessão de bolsas de pesquisa e estudo de pós-graduação do FUMDES (LC 407/08)
Instituições de Ensino Superior Privadas – IES	Criar e participar com técnicos e um assistente social da comissão para concessão de bolsas de estudo (LC 281/05)
	Publicidade do programa de bolsas e dos beneficiados
	Participar da comissão para concessão de bolsas de pesquisa e estudo de pós-graduação do FUMDES (LC 407/08)
	Participar do Comitê Gestor do PROESDE/Licenciatura
	Lançar editais anuais para a apresentação de projetos de pesquisa, promover a seleção de mérito científico por comissão interna e indicar o aluno bolsista
	Publicar os balancetes e demonstrações financeiras e patrimoniais
	Criar e participar da comissão de fiscalização da LC 281/05
	Acompanhar e informar à SED o desempenho dos alunos
Estudantes-entidade estudantil	Participar da comissão para concessão de bolsas de estudo (LC 281/05)
	Participar da comissão para fiscalização da LC 281/05
Estudantes-representante eleito	Subcomissão consultiva para fiscalização da LC 281/05
Ministério Público – MP	Participar da comissão para fiscalização da LC 281/05
Sociedade civil organizada	Participar da comissão para fiscalização da LC 281/05

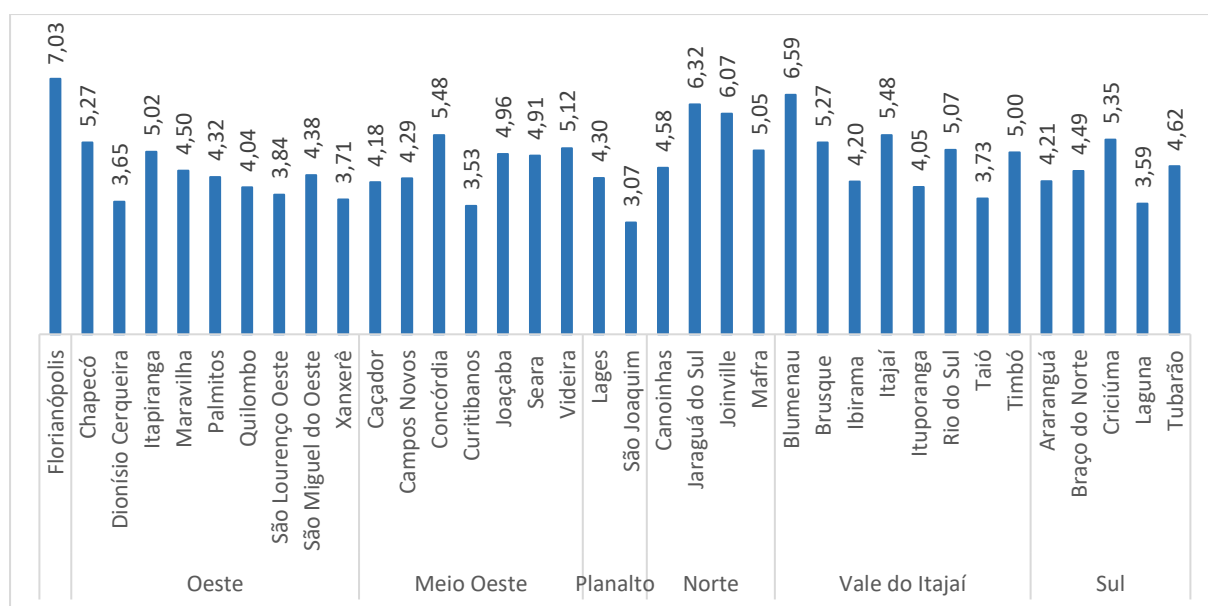
Fonte: LC 281/05, LC 407/08, Lei 13.334/05, Decreto 2.672/09, Decreto 3.334/05.

Anexo C - Índice de Competitividade Regional (ICR-SC)

A Secretaria da Fazenda editou o Caderno de Indicadores 2016 com o Índice de Competitividade Regional (ICR-SC), objetivando contribuir para a análise do ambiente socioeconômico e fornecer subsídios para alinhar as políticas públicas às necessidades de cada região (SEF, 2016b). O ICR-SC foi elaborado com base nos dados das variáveis selecionadas dos anos de 2013, 2014 e 2015.

Classifica a “posição relativa das regiões através de 10 fatores de competitividade (Educação Básica, Saúde, Educação Superior, Mercado de Trabalho, Sustentabilidade Social, Sustentabilidade Ambiental, Infraestrutura, Tamanho da Economia, Solidez Fiscal e Segurança Pública)” e busca replicar “na medida do possível, a metodologia utilizada para calcular o Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial” (SEF, 2016b).

Figura – ICR-SC por regiões administrativas das Agências de Desenvolvimento Regional



Fonte: Secretaria da Fazenda – Caderno de Indicadores 2016

Anexo D - Evolução do ensino superior no Brasil

O ensino superior no Brasil, aqui num breve apanhado histórico, conforme Loureiro (1986), se inicia com a evolução da escola primária em Salvador, criada pelos colonizadores que, com a chegada de Tomé de Souza em 1549, tiveram a preocupação de prover alguma instrução na então Colônia de Portugal. Esta escola foi ampliada para o ensino secundário e, com o tempo, incorporou algumas formações superiores. A chegada da família real, em 1808, provocou uma intensificação do ensino e organização das escolas com Cartas Régias, objetivando elevar o nível cultural para atender ao Governo que se instalava. A monarquia, principalmente no segundo reinado, criou várias novas instituições de ensino superior em Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Bahia, todas financiadas pelo Governo (Loureiro, 1986).

A República manteve a mesma política e prosseguiu criando 31 novos estabelecimentos de ensino superior com financiamento público, no período de 1891 a 1937. De acordo com Cunha (2006: 26) “durante a República Populista (1945-1964), as universidades se multiplicaram, embora em velocidade menor do que as instituições isoladas de ensino superior, especialmente as privadas”, o autor destaca que neste período ocorre a redefinição organizacional, protagonizada pelo Governo Federal, com a reunião, em universidades, de faculdades isoladas e, paralelamente, nascem as universidades confessionais (Cunha, 2006).

Com o crescimento do país e o desenvolvimento industrial, a partir da década de cinquenta a demanda por qualificação se intensificou. Em 1948 iniciou-se a discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada pela Lei nº 3.998, de 15 de dezembro de 1961, resultando em mudanças e ampliação dos cursos, criação de institutos de pesquisa e implementação de novos programas nas universidades públicas. Também delegava ao Conselho Federal de Educação decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior (Teixeira, 1989). Porém, esta medida não resultou no atendimento da necessidade de formação que a modernização do país exigia (Canuto, 1987), realizando-se uma reforma universitária.

Neste período da Ditadura Militar (1964 a 1985), a eleição de outras prioridades do Governo e a escassez de recursos financeiros públicos destinados para a educação não permitia a expansão do sistema educativo superior público de acordo com a demanda, surgindo assim medidas de favorecimento ao ensino superior privado, permitindo e facilitando a criação de instituições com fins lucrativos, como alternativa para a formação e desenvolvimento do capital humano.

Com esta política, principalmente a partir de 1964, como apresentam alguns estudos, dos quais citamos Cunha (1999, 2006), Dourado e Oliveira (1999), Dourado (2000), Sguissardi (2000), Silva Jr e Sguissardi (2000, 2001) e Trindade (1999), inicia-se a abertura para a ampliação da atuação da iniciativa privada no ensino superior brasileiro, como parte da política expansionista adotada pelo Estado, com

participação estatal indireta através de subsídios e isenção fiscal que vieram a se intensificar na década de 1990.

Segundo Neves (2012: 5), “à pressão por mais vagas, o poder público (Ministério da Educação/MEC e Conselho Federal de Educação/CFE) respondeu com a autorização para a multiplicação dos estabelecimentos mantidos pela iniciativa privada, sem qualquer pretensão ou mesmo qualificação para a pesquisa” e complementa que “a demanda, como mostram as análises da época, é satisfeita com a oferta do setor privado, até porque ela apresentava razoável poder aquisitivo” (Neves 2012: 6). Porém, o incentivo e a possibilidade de lucros fez o número de instituições privadas crescer consideravelmente, levando o Governo, no final da década de 70, a não autorizar novas instituições, numa tentativa de diminuir o crescimento deste modelo (Canuto, 1987).

Em relação ao crescimento da demanda até o início dos anos 80 observa-se o aumento das matrículas no ensino superior de modo acelerado, podendo dizer que esta foi uma primeira onda de expansão, seguindo uma fase de estagnação na década de 1980 (Neves, 2012).

Na década seguinte entre os anos de 1985 e 1994 observa-se a estagnação da educação, resultante da crise de hiperinflação enfrentada pelo país. Citando a pesquisa de Amaral e Chaves (2015: 100), este foi o período em que “o sistema de ensino superior apresentou a menor expansão com apenas 0,5% de crescimento no número de IES e 18,7% das matrículas” e ainda ocorreu a “redução de 8,4% do número de IES públicas, no entanto, as matrículas, nesse setor, cresceram 20,8% enquanto o setor privado apresentou um crescimento de matrículas menor de 17,3%”.

A estabilização econômica e a retomada do crescimento brasileiro se iniciou com o Plano Real, em 1994, observando-se gradativamente, a partir daí, o aumento do bem-estar da população e alguma redução da desigualdade social, como também a melhoria do nível de escolaridade da população e o crescimento das matrículas no ensino médio, criando assim um ambiente propício para a retomada do crescimento do ensino superior. No entanto, como destaca Neves (2012: 6), “uma diferença fundamental, nesse momento, é a crescente demanda das classes de menor poder aquisitivo pelo acesso ao ensino superior”.

A Constituição Federal de 1988 traz a definição do sistema de ensino brasileiro, moldando a partir deste marco as políticas e diretrizes que se implementaram até os dias atuais. A educação é definida no Artigo 205 como “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. No Artigo 206, está garantido o ensino gratuito nas IES públicas, inclusive com a vinculação de parte da receita tributária diretamente à educação.

A questão da gratuidade do ensino foi incluída como resultado de emendas populares apresentadas pelo Fórum da Educação na Constituinte, que defendeu o ensino público e gratuito em todos os níveis (Amaral, 2003) segundo o “entendimento é de que a educação superior é um bem público e, portanto,

os recursos públicos deveriam ser gastos até o limite da riqueza nacional, de modo a atender ao maior número possível de jovens” (Amaral, 2003: 108).

A Constituição de 1988 permite a atividade de educação superior à livre iniciativa privada, desde que atenda às normas gerais da educação nacional, no entanto mantém a autorização e avaliação de qualidade como prerrogativa do Poder Público, sendo vedada a destinação de recursos públicos para este setor. Porém, o artigo 213 contempla que as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas (denominadas instituições sem fins lucrativos), em caráter de fomento, podem receber recursos públicos, mediante o atendimento das condições ali estabelecidas e ainda permite o financiamento público para as atividades universitárias de pesquisa e extensão (Ranieri, 2000).

Destaca-se ainda a imunidade tributária concedida para as IES sem fins lucrativos, conforme prevê o artigo 150 da Constituição Federal, devendo estas instituições aplicar eventuais lucros no desenvolvimento das atividades de ensino, supondo-se assim que poderiam oferecer mensalidades menores sem prejudicar a qualidade do ensino. Entretanto, Chaves (2010: 487) afirma que essa distinção oferece “nova configuração à disputa clássica entre os defensores da escola pública e os defensores da escola privada”, pois “ao distinguirem-se das instituições lucrativas, as confessionais ou filantrópicas visam aproximar-se do setor público, reivindicando o acesso a verbas públicas” e para justificar “seu caráter não lucrativo, estas instituições se autodenominam públicas não estatais” Chaves (2010: 487).

Assim se desenhou a base do sistema de ensino superior brasileiro, com dois grandes segmentos distintos: o público abrangendo as instituições públicas nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e o privado, com instituições sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas) e com fins lucrativos (empresariais) (Neves, 2012).

No seguimento da Constituição Federal, no início da década de 90, se implantava a política de reformas do Estado, seguindo a doutrina neoliberal vigente à época, com um direcionamento para ações de privatização e redução das atividades do Estado, transferindo a execução para o mercado, mantendo apenas a regulação e fiscalização com a Administração Pública. O Plano Diretor para a reforma do Estado foi publicado em novembro de 1995.

A Reforma tinha o objetivo de tornar a administração pública mais flexível, eficiente, com a melhoria da qualidade dos serviços e redução de custos, em contraposição ao modelo vigente de administração burocrática. Para isso, o Plano propôs a subdivisão do Estado em quatro grandes setores, quais sejam, núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e setor de produção de bens e serviços para o mercado (Bresser-Pereira e Spink, 2006).

A educação se inseria no setor de serviços não exclusivos, permitindo desta forma, segundo Lima (2007: 126), que fosse operacionalizada “uma crescente desresponsabilização do Estado com a educação superior, por meio da redução de verbas públicas para seu financiamento” e intensificando o “estímulo

ao empresariamento deste nível de ensino”. Corroborando com este argumento, Sguissardi e Silva Jr (2009) defendem que esta medida favoreceu a produção de um conjunto de normas para a reforma das universidades, tendo como resultado o início da mercantilização das universidades públicas.

Do conjunto de normas produzidas na época, destaca-se a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), Lei 9.394 de 23 de dezembro de 1996, que mudou profundamente o setor, tornando-o mais diversificado e flexível, visando a expansão do ensino superior, porém com contenção dos gastos públicos. Segundo descreve Chaves (2010: 485), na essência “o Estado assumiu papel destacado no controle e na gestão das políticas educacionais, ao mesmo tempo em que liberalizou a oferta da educação superior pela iniciativa privada”.

A Lei assegurou o financiamento das instituições públicas, determinando que “cabará a União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (Artigo 55 da LDB, Lei 9.394/96). Entretanto, possibilitou autonomia às Universidades no sentido de desenvolver e aplicar seu próprio orçamento, reavaliar operações de crédito, receber doações, heranças, legados e obter cooperação financeira de parcerias público-privadas, tornando legítima a busca pelas mais diferentes fontes de financiamento.

Para alguns autores essa autonomia permitiu a privatização parcial das instituições públicas, uma vez que parte dos recursos passaram a vir do setor privado e, em contrapartida, as instituições estariam comprometidas também com os objetivos do financiador privado. Em oposição a esta visão, estão os que defendem que a ampliação dos meios de financiamento permite o complemento dos escassos recursos públicos e possibilita a aproximação da universidade com a sociedade. Contudo, em relação a autonomia, Cunha (2006: 24) destaca que “no Brasil, encontram-se instituições de ensino superior que tiveram sua autonomia atribuída pelo Estado, mas sem o status universitário. Em contrapartida, as universidades, no sentido estrito, clamam até hoje pela autonomia que deveria lhes ser essencial”.

Esta Lei instituiu ainda uma flexibilização da obrigação de indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, exigindo esta obrigação apenas as Universidades, que também são obrigadas a manter 1/3 de professores em regime de tempo integral e com titulação de Mestre ou Doutor e 1/3 trabalhando em dedicação exclusiva, conforme artigo 52 da LDB (Lei 9.394/96). As instituições que não atendiam estes requisitos foram organizadas como Centros Universitários.

Os Centros Universitários disponibilizam ensino qualificado, mas sem a obrigatoriedade de manter atividades de pesquisa e extensão, e têm de autonomia para criar cursos ou vagas, configurando uma organização intermediária entre as Universidades e as IES não-universitárias, as quais abrangem as faculdades e os centros tecnológicos, que desenvolvem as atividades de ensino, mas não tem autonomia para criação de cursos e vagas, dependendo, para isso, de aprovação do Conselho Nacional de Educação.

O sistema de ensino superior, como destaca Neves (2012), possui ainda uma outra característica no que se refere à vinculação legal das IES aos sistemas federal, estadual e municipal. Segundo a autora, “o sistema federal (art.16 LDB 9.394/96) compreende as IES mantidas pelo poder público; as IES criadas e mantidas pelo setor privado; e os órgãos federais de educação” (Neves, 2012: 4), sendo que estas instituições “estão submetidas às leis e regulamentações do poder público com relação à criação, autorização e reconhecimento de cursos e o credenciamento e reconhecimento” (Neves, 2012: 4). Por outro lado, as IES estaduais e municipais não estão sob a alçada direta do Ministério da Educação (MEC) e do Conselho Nacional de Educação, “pois estão vinculados aos respectivos sistemas estaduais e municipais” (Neves, 2012: 4), todavia, ressalta que “sujeitam-se as leis e normas federais, pois disputam recursos públicos federais, de bolsas e pesquisas” (Neves, 2012: 4).

As reformas promovidas na educação romperam o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e flexibilizaram o sistema educativo, levando a um aligeiramento da formação neste nível de ensino. Em consequência, observa-se maior diversificação das instituições e grande expansão do setor privado com a legalização das instituições privadas mercantis (Sguissardi e Silva Jr, 2009), criando ambiente propício para que, a partir daí, surgissem os primeiros passos da formação dos grandes grupos empresariais de educação.

Segundo Dourado (2002: 245-246) “na prática, as políticas governamentais para o setor, ao segmentarem a educação superior por meio do estímulo à expansão das matrículas e à diversificação institucional, naturalizam esse campo como serviço e, na maioria dos casos, restringem a educação superior à função ensino”, destacando que o desdobramento deste processo resulta numa “profunda diferenciação institucional que acarreta fundamentalmente, mudança na identidade e na função social da universidade” que passa a “ser alocada no setor de prestação de serviço” e “ser entendida, não mais como instituição historicamente autônoma em relação ao Estado e ao mercado, mas, agora, como organização social, heterônoma, resultando em novas formas de adequação ao mercado” (Dourado, 2002: 245-246).

Entretanto a ampliação da oferta privada e a diversificação nem sempre significam inclusão social e democratização do ensino, além de haver o risco de perda da qualidade, itens que devem merecer a atenção do governo. Neste sentido cabe colocar o que Rodrigues (2010: 14) aponta, que “os estudos de avaliação empreendidos pela OCDE sugerem importantes reservas às opções de políticas educativas, iniciadas em alguns países, que passam pela diminuição do papel do Estado como regulador e financiador da educação, sobretudo por induzirem um aumento das desigualdades e não conseguirem promover a qualidade geral dos sistemas de ensino.”

Outro fato que merece destaque é a estreita relação que as reformas promovidas na década de 90 tem com as premissas dos organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário

Internacional, os quais orientavam reformas educacionais exigidas dos países em razão de seus endividamentos externos e financiamentos disponibilizados por estas organizações.

De acordo com Mancebo e Silva Jr (2015: 74) “essa tendência internacional é fortemente incentivada (praticamente induzida) por organismos internacionais, dentre os quais, o Banco Mundial” e acrescenta que “desde o início dos anos 1990, o Banco já vinha desenvolvendo análises sobre a falência do Estado provedor, ao que contrapunha a defesa de um Estado supervisor, com ênfase para a necessidade de modos de gestão empresariais nas instituições de ensino, onde a diferenciação detinha um papel de destaque” (Mancebo e Silva Jr 2015: 74).

Como exemplo destas orientações, destacam-se três documentos produzidos pelo Banco Mundial. O documento *La Enseñanza Superior – las Lecciones Derivadas de la Experiencia*, publicado pelo Banco Mundial em 1994, apresenta como estratégias para a evolução do ensino superior na América Latina, Ásia e Caribe, a diversificação das instituições com universidades públicas, privadas e instituições não universitárias e defende a criação de cursos politécnicos, de curta duração e o ensino à distância; a ampliação das fontes de financiamento para as instituições públicas com cobrança de matrículas e mensalidades, utilização de recursos privados de doações de empresas e ex-alunos, venda de serviços como consultorias e pesquisas através das fundações de direito privado com estruturas mais flexíveis; a busca de uma maior eficiência das instituições e do sistema de ensino e a criação de sistemas de avaliação (Banco Mundial, 1994).

Na sequência, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, elaborado pelo Banco Mundial em 1997, trouxe um conjunto de reflexões sobre a reformulação do papel do Estado nos países periféricos, defendendo a participação indireta do Estado no desenvolvimento econômico e social, atuando como impulsionador do processo de crescimento, incentivando a participação da iniciativa privada no fornecimento de serviços públicos (Banco Mundial, 1997).

Em 1999, no documento *Education Sector Strategy* enfatiza o papel da educação para a redução da pobreza, defendendo que num mundo globalizado, para alcançar o desenvolvimento e a competitividade, seriam necessários níveis mais elevados de educação, retornando à recomendação para diversificação das instituições e a participação do mercado nos serviços de ensino superior (Banco Mundial, 1999).

No período de 1995 a 2004 surgem também os dois principais programas de financiamento para o ensino superior através de bolsas de estudo para estudantes e incentivos fiscais para as IES privadas, os quais, ao longo do tempo foram ampliados e permanecem vigentes até a atualidade.

O Programa de Financiamento Estudantil (FIES) criado pela Medida Provisória nº 1.827, de 27 de Maio de 1999 e institucionalizado pela Lei nº 10.260 em 12 de Julho de 2001 (Brasil, 2001), vinculado a Caixa Econômica Federal, é destinado a financiar a educação superior de estudantes com insuficiência econômica em instituições privadas através da concessão de financiamento direto aos estudantes e o

Programa Universidade para Todos (ProUni) instituído pela Medida Provisória nº 213/2004, convertido na Lei nº 11.096 em 13 de janeiro de 2005 (Brasil, 2005), que tem como objetivo a concessão de vagas para estudantes de baixa renda, com bolsas de estudo integrais e parciais (de 50% e 25%) em instituições privadas e em contrapartida essas instituições que recebem os alunos beneficiados pelo programa tem a isenção fiscal de tributos.

Esses dois programas permitiram o acesso ao ensino superior para um contingente de jovens que até então permanecia excluído da universidade pública por conta do concorrido processo de seleção nestas instituições e excluído também da universidade privada em função da impossibilidade econômica de arcar com os custos deste nível de ensino. Conforme Segenreich (2009), o financiamento público do ProUni e o FIES podem ser considerados a democratização para o ensino superior privado.

Na sequência das reformas preconizadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, visando implementar medidas para melhorar os níveis educacionais do país, em 9 de janeiro de 2001 foi editada a Lei nº 10.172, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), o qual estabelece objetivos e metas para um horizonte de dez anos, ou seja, de 2001 a 2010. O PNE tem como objetivos gerais “a elevação global do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e a democratização da gestão do ensino público”.

No tocante ao ensino superior, o PNE ressalta que “tem como missão contribuir para o desenvolvimento do País”, e estabeleceu metas ambiciosas, dentre as quais destaca-se: fornecer até o final da década, a oferta da educação superior para pelo menos 30% dos jovens entre 18 a 24 anos; estabelecer um sistema amplo de educação à distância; implementar um sistema de recredenciamento das instituições, garantindo assim a qualidade; diversificar a oferta de ensino, investindo em cursos noturnos, modulares e sequenciais. Todavia, as metas provaram ser ambiciosas demais e não foram alcançadas no que se refere ao acesso dos jovens ao ensino superior, apesar da ampliação e diversificação do sistema.

No PNE ficam evidentes duas preocupações com este nível de ensino, por um lado a necessidade de oferecer oportunidade de acesso a um maior número de jovens após a conclusão do ensino médio e, por outro, a questão de garantir a qualidade do ensino à medida que se expande a quantidade de vagas e a diversidade de instituições que oferecem a educação superior (Ristoff, 2013).

Com a dificuldade de atingir as ambiciosas metas definidas no PNE e num esforço para ampliar a oferta de vagas na rede pública, visando atender o crescente contingente da população que reivindicava esse acesso, foi necessário implementar uma reconfiguração do ensino público superior no País, com destaque para três principais linhas de ação: a educação superior à distância, a educação superior tecnológica e a educação superior presencial.

Essa reconfiguração iniciou-se somente em 2005 com o Decreto nº 5.622, em 19 de dezembro de 2005, que regulamenta a Educação à Distância (EaD), a qual já estava prevista ainda em 1996 na LDB (Lei 9.394/96) e a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) pelo Decreto nº 5.800 de 8 de junho de 2006, cujo objetivo é o desenvolvimento do ensino superior à distância para expandir e levar ao interior do país a oferta do ensino superior.

Esta iniciativa veio preencher uma lacuna no sistema público que até ali concentrava a maior parte das instituições nas capitais e grandes cidades do país, característica predominante também nas instituições privadas, deixando os estudantes do interior e das cidades menores sem acesso ao sistema público ou privado e obrigando estes a um processo de migração para as capitais, sendo que o fluxo contrário, da capital para o interior, ao final da formação acadêmica, geralmente não ocorria, permanecendo boa parte do interior do país com carência de profissionais qualificados e, por consequência, dificultando o desenvolvimento destas regiões.

Na segunda linha de ação, ou seja, expandir a rede federal de educação tecnológica, o Decreto nº 6.095 de 24 de abril de 2007, estabelece diretrizes para integrar as instituições federais de educação tecnológica em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), mais tarde denominadas IFES, resultando na ampliação expressiva da oferta desta modalidade de ensino superior e do conjunto de instituições de ensino federais.

Completando a reconfiguração do ensino público superior, na diretriz de ampliação da educação presencial, surge o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, em 24 de abril de 2007, com o objetivo primordial de aumentar as vagas de ingresso e reduzir a evasão nos cursos superiores presenciais, reconhecendo o papel estratégico das universidades federais no desenvolvimento econômico e social e na redução das desigualdades do país .

O programa prevê um orçamento de dois bilhões de reais e um prazo de cinco anos e pretende promover a expansão física, acadêmica e pedagógica, melhorando recursos humanos, estrutura física e qualidade dos cursos, para alcançar maior desempenho nos indicadores das instituições federais de educação superior. As ações contemplam, para além da ampliação geral das vagas, o aumento da oferta de cursos noturnos e uma grande preocupação com a formação de professores da educação básica, pretendendo aumentar significativamente os cursos de licenciatura destinados à formação dos profissionais da educação.

Apesar de obter resultados positivos, o programa REUNI teve críticas e controvérsias, especialmente dos professores, alegando que a expansão do número de alunos, cursos e estruturas não foi acompanhada pela mesma ampliação no quadro de profissionais gerando sobrecarga de trabalho e dificuldades laborais (Ribeiro, Leda e Silva, 2015).

Na busca da democratização do acesso ao ensino superior também os meios de ingresso foram modificados, passando-se a utilizar o termo ‘processo seletivo’ em lugar de ‘vestibular’, permitindo às instituições diversificar e ampliar os mecanismos de seleção, no entanto, sem prejudicar a igualdade de condições como garantia de isonomia na escolha dos candidatos pela meritocracia.

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), criado em 1998, com o objetivo de avaliar o desempenho dos estudantes ao fim da escolaridade, também passou a ser utilizado como critério de seleção para o ingresso no ensino superior, tanto em instituições públicas como privadas, em alternativa ou complementando o vestibular. Para as instituições públicas o Ministério da Educação (MEC) mantém o Sistema de Seleção Unificada (SISU), que possibilita a oferta de vagas aos candidatos participantes do ENEM.

O MEC incentivou a utilização dos resultados do exame nas instituições federais, no documento ‘Proposta à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior’. Neste sentido, de acordo Veloso e Maciel (2015: 235) “a Proposta ressalta que o novo modelo de seleção, ou Novo Enem (como descrevem no documento) possibilita a democratização das oportunidades de concorrência às vagas federais de ensino superior, a reestruturação curricular do ensino médio e a mobilidade estudantil”.

Este sistema de seleção configura uma ferramenta de inserção dos jovens na universidade e democratização do acesso, principalmente os de baixa renda, uma vez que não é necessário deslocar-se à cidade sede da instituição de ensino para fazer a prova seletiva, como exigem os vestibulares promovidos individualmente ou por um conjunto limitado de instituições, além de permitir que se submeta a candidatura ao ensino superior em várias instituições ao mesmo tempo com resultado da prova do ENEM. Também o ENEM é utilizado como um dos critérios de seleção para os estudantes que concorrem a bolsas de estudo no ProUni.

As políticas implantadas garantiram a ampliação da oferta e melhoraram os meios de acesso ao ensino superior, no entanto verificava-se ainda grande dificuldade de inclusão dos jovens das classes mais pobres, assim se desenvolve a política de cotas nas universidades federais, pela Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, prevendo a reserva de 50% das vagas para estudantes de famílias com baixa renda e que tenham cursado integralmente o ensino médio na escola pública e destas define que deverão ser preenchidas por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas do último Censo Demográfico do IBGE.

Segundo Veloso e Maciel (2015: 236) “a Política de Cotas é uma das ações preconizadas pelo MEC para favorecer o acesso e a permanência de estudantes na educação superior e privilegia estudantes considerados carentes e oriundos de escola pública”, porém ressaltam que “tal perspectiva, anunciada como inclusiva e democratizante, traz a contradição como principal característica: ao mesmo tempo que

se depende do mérito para ingressar na educação superior, são consideradas características específicas de sujeitos economicamente desfavorecidos e que precisam da educação superior para melhorar suas condições concretas de vida” Veloso e Maciel (2015: 235).

Esta foi uma das mais polêmicas medidas suscitando acaloradas discussões, de um lado dos que defendem o acesso exclusivamente pelo critério da meritocracia como forma de garantir a igualdade de condições e sob a justificativa da qualidade, argumentando que permitir que alunos menos preparados ingressassem na universidade prejudicaria a qualidade do ensino superior, por outro lado os que defendem que para democratizar o acesso é necessário criar mecanismos que garantam o acesso à parcela de jovens que permanecem excluídos por questões econômicas e raciais.

Cabe ressaltar que a dificuldade de acesso dos economicamente desfavorecidos reside principalmente na baixa qualidade do ensino público básico que não dá a preparação necessária para que os estudantes tenham desempenho competitivo nos processos seletivos, portanto, é uma forma de compensar a falta de qualidade do ensino básico no país. Já a questão de exclusão racial está fundamentalmente vinculada à condição financeira dos pretos, pardos e indígenas no Brasil, na sua maioria pobres, portanto retorna à questão da qualidade do ensino básico.

No âmbito das instituições privadas também houve o alargamento dos programas estatais, com a ampliação da ação do Programa Universidade para Todos (ProUni), passando este a atuar juntamente com o Financiamento Estudantil (FIES), ou seja, os estudantes beneficiados com bolsas parciais do ProUni podem recorrer ao FIES para financiar o restante do valor das mensalidades.

As IES privadas viabilizam seu funcionamento e expansão com base nos programas públicos de bolsas (ProUni) e financiamento estudantil (FIES), nos incentivos fiscais decorrentes destes programas e nos empréstimos financeiros a juros muito baixos fomentados por bancos oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Seguindo o movimento de interiorização promovido pelo governo federal, as instituições privadas vislumbram um mercado promissor no interior do país, onde o ensino superior é escasso e a demanda por formação crescente, e passam a investir na ampliação da oferta em cidades menores e no ensino à distância. Em outra linha de atuação, investem também em cursos tecnológicos e de menor duração, com custo reduzido, focando na preparação para o trabalho da população mais pobre e nos programas de financiamento do governo.

Principalmente nas últimas décadas, observa-se a expansão dos grandes grupos educacionais com ampliação de sua própria rede de unidades, mas também por meio da compra e fusão de IES menores por grandes empresas nacionais e internacionais de ensino superior e pela abertura do capital destas empresas na bolsa de valores, dando origem a formação de oligopólios no ensino superior (Chaves, 2010). Outro aspecto destacado por Chaves (2010: 490 - 491) é a oferta educacional no âmbito do setor

produtivo com a “criação de instituições denominadas universidades corporativas, por empresas multinacionais, como Fiat, Ford, IBM, MacDonald’s”.

Com a expansão significativa do ensino superior, aumento das instituições, cursos e modalidades de ensino, além da diversidade das IES e de um arcabouço jurídico de normas regulamentadoras muito complexo, de medidas de redução de custos nas instituições públicas e maximização dos lucros nas instituições privada, verifica-se nos últimos anos uma crescente preocupação dos órgãos públicos com a qualidade do ensino oferecido, aprimorando-se os meios de avaliação.

Foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SIANAES) pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com foco na avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Assim, a avaliação passa a ter um papel de destaque na configuração do ensino superior, com o Estado na função de fiscalizador, sendo utilizada também como instrumento de regulação.

Atualmente está em vigor o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2022, aprovado pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que estabelece as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional, abrangendo metas para a garantia do direito a educação básica, com universalização do ensino obrigatório, ampliação das oportunidades educacionais e garantia da qualidade, além de estratégias com vistas à redução das desigualdades e à valorização da diversidade. Ainda prevê a valorização dos profissionais da educação como meio de atingir as metas anteriores.

Em relação ao ensino superior tem como meta “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público” (Lei 13.005/2014).

Assim, novamente reforça as políticas de ampliação do ensino superior, com a preocupação evidente de garantir boa parcela das matrículas (40%) no sistema público, de modo a manter a participação direta do governo, em contraposição ao crescimento expressivo da iniciativa privada nas últimas décadas. É uma meta ambiciosa se considerado que em 2012 a taxa bruta de matrícula na educação superior era de 29% (vinte e nove por cento) e a taxa líquida era 15% (quinze por cento), de acordo com dados do INEP.

Outra meta importante que espelha a preocupação com a qualidade da educação é a formação de mestres e doutores, neste sentido o PNE (Lei 13.005/2014) propõe “elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores”, para isso estabelece como meta também “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores”.

CURRICULUM VITAE

Informação Pessoal

Loreni Pizzi

Lisboa (Portugal)

Telefone: (+351) 960 303 820

E-mail: lorenipizzi@gmail.com

Data de nascimento: 04/02/1975 | Nacionalidade: Brasileira, Italiana

Habilitações Acadêmicas

- | | |
|-------------------------------------|---|
| 20/09/2014–20/12/2016
(previsão) | Mestrado em Políticas Públicas
Instituto Universitário de Lisboa ISCTE-IUL, Lisboa (Portugal) |
| 09/06/2005–08/07/2006 | Pós-graduação em Contabilidade Pública
Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Biguaçu - SC (Brasil) |
| 02/03/1995–11/05/2002 | Graduação em Ciências Contábeis
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Florianópolis - SC (Brasil) |
| Curso | Controle Externo das Concessões Públicas
08/08/2011 - 22/08/2012 - (240 horas)
Fundação Escola de Governo - ENA - Florianópolis - SC (Brasil) |

Habilitações Profissionais

- | | |
|-----------------------|--|
| 01/08/2014–Presente | Contadora da Fazenda Estadual
Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina, Florianópolis-SC (Brasil)
Vinculação laboral estatutária de servidora pública. Em licença para curso de Mestrado em Políticas Públicas no Instituto Universitário de Lisboa ISCTE-IUL. |
| 13/06/2005–31/07/2014 | Gerente de Administração Finanças e Contabilidade
Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina, Florianópolis - SC (Brasil)
Criação e organização do Setor de Gestão de Contratos.
Controle Interno no período de junho de 2005 a agosto de 2013.
Organização e criação da Coordenadoria de Controle Interno.
Designada para a função de Diretora Administrativa e Financeira nos períodos de 01/01/12 a 31/01/12 e 01/04/08 a 22/04/08. |

01/03/2004–12/06/2005	<p>Contadora da Fazenda Estadual Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina, Florianópolis - SC (Brasil)</p> <p>Contadora da Secretaria de Desenvolvimento Regional de Tubarão.</p> <p>Assessoria ao Diretor Geral da Secretaria da Fazenda no período de abril a junho de 2005.</p>
Competências relacionadas com o trabalho	<p>Gestão de projetos na Secretaria da Fazenda, responsável pelo projeto de gerenciamento eletrônico de documentos e processos digitais.</p> <p>Administração financeira de financiamentos externos como Subcoordenadora Financeira do Projeto de Gestão Fiscal de Santa Catarina - PROFISCO, realizado com recursos do BID, em 2011.</p> <p>Participação na implantação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública na Secretaria da Fazenda e no Planejamento Estratégico, em 2009 e 2010.</p> <p>Controle de custos na Administração Pública de Santa Catarina - sistema em implantação na Secretaria da Fazenda em 2014.</p>
Outras competências	Produção Executiva no filme de curta-metragem Boca Rica, 2011.