

# LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PRIMER GOBIERNO DE LULA DA SILVA EN BRASIL: POLÍTICAS, ACTORES Y GRUPOS PARTICIPANTES\*

GLADYS BEATRIZ BARREYRO\*\*

Luiz Inácio Lula da Silva llegó al gobierno de Brasil por una coalición<sup>1</sup> de partidos obteniendo 61.27% de los votos, en el segundo turno de las elecciones presidenciales de 2002.

La trayectoria de Lula como sindicalista metalúrgico, durante la dictadura militar brasileña (1964-1985), su liderazgo y proximidad con los movimientos sociales y las políticas implementadas por el Partido de los Trabajadores, en diversos gobiernos municipales, durante la década de los años noventa, generaron una expectativa de cambio en los rumbos de la política brasileña y, específicamente, en la educación.

El Programa de Gobierno de la coalición, respecto de la educación, se manifestó en el documento “Una escuela del tamaño del Brasil” que había sido elaborado “por un equipo de especialistas y políticos [...] y discutido por más de un año” (Silva Junior, 2005: 28), bajo los principios de democratización del acceso y garantía de permanencia, calidad social de la educación y valorización profesional.

Sobre la educación superior, este programa manifiesta que la educación superior es fundamental en un proyecto de desarrollo nacional y, por eso, deben ser valorizadas las universidades y los institutos de investigación.

Reconoce el acceso a la educación superior como una demanda social y propone la ampliación de vacantes (para alcanzar al 30% del grupo de edad de 18 a 24 años), la expansión de vacantes en las instituciones públicas hasta el 40% del total de vacantes<sup>3</sup>, la implementación de políticas afirmativas, la revisión del sistema de evaluación, creación de programas de apoyo a los estudiantes carentes, etc. (p. 18-23). El Programa también enfatiza el compromiso con las instituciones públicas, cuyo papel considera estratégico para el desarrollo del país, las cuales serían referencia para el conjunto de las instituciones de educación superior (IES), priorizando la ampliación de sus vacantes. Se destaca en el Programa “la ampliación del financiamiento público al sector público” (p. 21).

---

<sup>1</sup> Partido de los Trabajadores, Partido Comunista del Brasil, Partido Liberal, Partido de Mobilização Nacional y Partido Comunista Brasileño.

<sup>2</sup> Esta y todas las versiones del portugués que siguen son de mi autoría.

<sup>3</sup> Coincidiendo con el Plan Nacional de Educación, aprobado en 2001.

\* El proyecto de investigación *Privatização, financiamento, avaliação e democratização: Análise das políticas para a educação superior 1995-2006*, con financiamiento del Programa de Incentivo à Pesquisa de la Universidad de San Pablo.

\*\* Doctora en Educación Universidade de São Paulo, Magister en Ciencias Sociales, FLACSO (Argentina). Profesora de la Universidade de São Paulo, en el Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. Investigadora en temas de educación superior y evaluación. Correo e: gladysb@usp.br  
Ingreso: 28/08/09. Aprobado: 21/10/09.

Sin embargo, en julio de 2002 se publica, la “Carta al Pueblo brasileño”, “conteniendo diez compromisos básicos del futuro gobierno que rompería con el pensamiento tradicional petista” (Silva Junior, 2005: 22), difundiendo una propuesta basada en la garantía del cumplimiento del pago de la deuda externa y austeridad en el gasto público, con equilibrio fiscal y superavit primario. De este modo, las políticas del gobierno de Lula presentaron una continuidad con el gobierno anterior: “tanto en la macroeconomía de los compromisos con el mundo financiero, como en las alianzas con partidos de centro y de centroderecha” (Sguissardi, 2006: 1039). Así, según el autor, el pago de la deuda externa pública, las tasas de interés, el aumento del superavit primario y la reforma del sistema jubilatorio muestran que la Carta al Pueblo Brasileño fue el verdadero Programa que el gobierno implementó.

Hubo algunas normas que, aunque no se originaron en el Ministerio de Educación, crearon el contexto de las políticas para la educación superior y que flexibilizan la utilización de los recursos públicos de las universidades para innovación e investigación en empresas (Ley de Innovación Tecnológica<sup>4</sup>) y que permiten otorgar recursos públicos para ser administrados por entidades privadas (Ley de contratación de parceria público-privada<sup>5</sup>), respectivamente (Sguissardi, 2006).

---

## Las políticas y los actores participantes

Cuando Luiz Inácio Lula da Silva asumió la Presidencia, en 2003, nombró ministro de Educación al Profesor Cristovam Buarque, ex rector de la Universidad de Brasilia quien había participado de la elaboración del Programa de Gobierno. En febrero de 2004 fue sustituido por el Dr. Tarso Genro, ex intendente de Porto Alegre y, en agosto de 2005 por el Dr. Fernando Haddad, profesor de la Universidad de São Paulo<sup>6</sup>.

Cristovam Buarque propuso ubicar a la educación superior en el Ministerio de Ciencia y Tecnología separándola del Ministerio de Educación donde siempre estuvo, cuestión que no se concretó debido a la generalizada reacción contraria, especialmente de la propia comunidad académica.

Las principales políticas para la educación superior<sup>7</sup> desarrolladas en el primer gobierno de Lula (2003-2006) estuvieron concentradas en tres cuestiones: la evaluación de la educación superior, la ampliación y la democratización del acceso y la construcción de un proyecto de ley de educación superior, llamado “reforma universitaria”. Las dos primeras: Sistema Nacional de Evaluación de la

---

<sup>4</sup> Ley 10.973/04

<sup>5</sup> Ley 11.079/04

<sup>6</sup> El Profesor Buarque salió del cargo en el contexto de cambio de varios ministros y su sucesor, el Dr. Genro, para ser designado presidente del Partido de los Trabajadores.

<sup>7</sup> El sistema de educación superior brasileño está constituido de la siguiente forma: según la naturaleza académica, se compone de universidades, centros universitarios, facultades y centros de educación tecnológica. De todas ellas, las universidades deben realizar necesariamente actividades de enseñanza, investigación y extensión a la comunidad y pueden crear nuevas carreras sin necesidad de autorización ministerial previa. Según su naturaleza jurídica, las instituciones de educación superior son: públicas o privadas. Las públicas pueden ser federales, dependiendo de la Nación, estatales, dependiendo de las provincias y municipales, dependiendo de los municipios. Las privadas pueden ser con fines de lucro (no tienen exención de impuestos) o sin fines de lucro, pudiendo ser, estas últimas, de tres tipos: comunitarias, confesionales o filantrópicas (tienen exención de impuestos). (LDB 9394/96). Las instituciones privadas son 2,141 (89,28%) y las públicas 257 (10,72%). Hay 4'453,156 alumnos matriculados, 3'293,580 están en instituciones privadas (74%). (INEP, 2005). El 12% de la población del grupo de edad de 18 a 24 años se encuentra en la educación superior, constituyendo un sistema de elite.

Educación Superior (SINAES) y Programa Universidad para Todos (PRO-UNI), fueron implantadas y la tercera es un anteproyecto de ley que se encuentra en el Congreso Nacional.

A continuación serán analizadas esas tres políticas, identificando y describiendo la influencia de los actores que participaron en los procesos de creación, sea como formuladores, opositores o negociadores. Esos participantes no son individuos que actuaron aisladamente, sino grupos organizados o no que, para la finalidad de este trabajo son llamados: *académicos*, *excluidos* y *empresarios*.

Los *académicos*<sup>8</sup> son profesores que actúan en las IES públicas, especialmente en las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) y que fueron o son simpatizantes del Partido de los Trabajadores, algunos de ellos militantes o afiliados a ese partido. Ellos defienden a las instituciones públicas que pasaron por un ajuste de presupuesto en la década anterior. Pero no es un único grupo organizado, sino varios y presentan diferencias entre sí.

Los *excluidos*, con excepción de algunos grupos de defensa de derechos de la población negra, no son un grupo organizado ni activo, pero es un grupo al cual están dirigidas algunas de las políticas aquí analizadas.

Los *empresarios* son personas relacionadas con la educación superior privada, que se había desarrollado exponencialmente en la década de los noventa. Estaban organizados en asociaciones específicas, pero, como será mostrado a continuación, se organizaron más específicamente para defender sus intereses en el gobierno de Lula.

---

## Evaluación

El grupo de los *académicos* de las universidades públicas, muy activo durante el mandato de Cristovam Buarque, fueron nombrados en muy importantes cargos relacionados con la educación superior. Así, la Secretaría de Educación Superior<sup>9</sup>, la Dirección de Supervisión de la Educación Superior<sup>10</sup>, la Presidencia del INEP<sup>11</sup>, (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES EDUCATIVAS “ANÍSIO TEIXEIRA”), LA DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR<sup>12</sup> fueron ocupadas por profesores de instituciones nacionales y provinciales. Habían sido integrantes de importantes entidades: asociaciones de dirigentes, sindicatos de docentes y/o miembros del equipo que elaboró el Programa de Gobierno.

Recién comenzado el gobierno fue creada la Comisión Especial de Evaluación (CEA), constituida por miembros del gobierno y *expertos*<sup>13</sup>, en su mayoría provenientes de universidades públicas. Varios

---

<sup>8</sup> Las denominaciones de los grupos sirven apenas, para identificarlos para fines de este trabajo.

<sup>9</sup> Ocupada por Carlos Roberto Antunes dos Santos, profesor de la Universidad Federal de Paraná y ex rector, permaneció

<sup>10</sup> El profesor Mario Pederneiras, de la Universidad Federal de Paraná fue designado, continuando hasta el final del primer gobierno de Lula.

<sup>11</sup> Fue ocupado por Otaviano Helente, profesor de la Universidad de San Pablo, hasta agosto de 2003.

<sup>12</sup> Fue designado Dilvo Ilvo Ristoff, profesor de la Universidad Federal de Santa Catarina que continuó en su cargo hasta

<sup>13</sup> Comisión presidida por el profesor José Dias Sobrinho (Unicamp), con los siguientes miembros: profesores Dilvo I. Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélgio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José E. Q. Telles (UFPR), José G. de Sousa Júnior (SESu), José M. de R. Pinto (INEP), Júlio C. G. Bertolin (UPF), Maria A. S. Zaïnkó (UFPR), Maria B. M. Luce (UFRGS), Maria I. da Cunha (Unisinos), Maria J. J. Costa (UFPA), Mario P. Pederneiras (SESu), Nelson C. Amaral (UFG), Raimundo L. S. Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela M. Meneghel (Furb) y por los estudiantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de S. Costa y Rodrigo da S. Pereira (UNE). Algunos miembros de la CEA eran académicos de las IES públicas. Algunos habían participado en el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas – PAIUB (Dias Sobrinho, Dilvo Ristoff, Isaura Belloni), otros, de la elaboración del Programa de Gobierno (Nelson Amaral, Dilvo Ristoff, Hélgio Trindade) y otros eran miembros del gobierno.

de sus integrantes habían participado en el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), que había sido abortado durante el gobierno anterior de Fernando Henrique Cardoso. Esa comisión formuló la propuesta del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), que cambió el foco de la evaluación: de una prueba aplicada a los alumnos pasó a centrarse en la evaluación institucional.

La propuesta de la Comisión sufrió críticas desde el equipo educativo del gobierno anterior, difundida por la prensa, y de parte del propio equipo del Ministerio, lo que condujo a la creación de otra propuesta presentada por el ministro Buarque, llamada IDES (Índice de Desarrollo de la Educación Superior) y a la sanción de la Medida Provisoria<sup>14</sup> 147/03, con un espíritu diferente que el de la propuesta del SINAES (Barreyro, 2004).

Con la salida de Cristovam Buarque del Ministerio y la entrada de Tarso Genro, el grupo de los *académicos* se recuperó y consiguió aprobar en el Congreso Nacional la Ley 10861/04 que instituyó el SINAES. Sin embargo, la ley aprobada mantuvo algunas de las características tanto del sistema anterior de evaluación, que había sido incorporado por medida provisoria (la evaluación de cursos) como de la propuesta del SINAES transformada (el examen ENADE), manteniendo de la idea original del SINAES, la realización de la evaluación institucional y la autoevaluación de la institución. El SINAES, entonces, es producto de la acumulación y de la metamorfosis (Barreyro y Rothen, 2006: 971).

El grupo de los *académicos*, que participaron de la creación del SINAES, mantuvo su influencia durante los años siguientes en los gobiernos de Lula como miembros de la CONAES (Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior), creada con el SINAES<sup>15</sup>. Posteriormente uno de los académicos (Hélgio Trindade) fue designado miembro del Consejo Nacional de Educación (CNE) y otro (Dilvo Ristoff) continuó con la implantación de la propuesta desde el MEC, en el INEP<sup>16</sup>.

Acerca de la evaluación, la influencia de los *empresarios* permeó algunas discusiones en el Congreso Nacional, a pesar de que algunos miembros de las instituciones privadas encontraban algunas cuestiones problemáticas en la propuesta del SINAES, como la constitución de una Comisión Propia de Evaluación (CPA), que realiza la autoevaluación institucional y que tendría alguna autonomía dentro de las instituciones, cuestión que preocupaba a algunos dirigentes de IES, en la práctica, el SINAES fue gradualmente aceptado. La ley 10.861/04 reconoce “el respeto a la identidad y a la diversidad de instituciones y cursos (art. 2º, inc. III), de hecho, acepta la diversidad de formatos institucionales incorporados después de la Ley de Directrices y Bases, lo que tranquilizó a los empresarios.

El SINAES todavía no ha presentado resultados conclusivos de las evaluaciones, pues su proceso de implantación con sus tres fases completas: evaluación institucional, evaluación de cursos y evaluación de los estudiantes, recién culminará en 2008/9, cuando podrá ser metaevaluado (Polidori, Araujo y Barreyro: 2006).

<sup>14</sup> Equivalente a los Decretos de necesidad y urgencia. Es un recurso que permite al presidente sancionar una ley sin previamente haber pasado por el Congreso. Tiene validez por 90 días, en los cuales debe ser aceptada o no por el congreso.

<sup>15</sup> Hélgio Trindade fue presidente de la CONAES de la cual salió para ser miembro del Consejo Nacional de Educación, Maria Beatriz Luce fue miembro de la CEAY después del CNE. Dias Sobrinho fue presidente de la CEAY después fue miembro de la CONAES.

<sup>16</sup> Continuó en su cargo hasta diciembre de 2007. Otros miembros de la Comisión continuaron con sus cargos en el Ministerio de Educación.

## Pro-Uni

El grupo aquí denominado de los *excluidos* se refiere a los destinatarios de las políticas de ampliación y democratización del acceso, implementadas durante el primer gobierno de Lula, que pretenden compensar desigualdades de renta familiar, escuela de origen de la enseñanza media y raza/color/etnia, cuestiones que habían sido colocadas en el Programa de Gobierno.

El gobierno de Lula implementó varias políticas destinadas a enfrentar esos problemas: a) el Programa Universidad para Todos (PRO-UNI) una de las más conocidas, b) la reserva de vacantes –cuotas– para estudiantes de escuelas públicas, afrodescendientes e indígenas, una de las más controvertidas, y c) la expansión de vacantes en instituciones públicas federales y creación de nuevas instituciones federales.

Con excepción de las reservas de vacantes para afrodescendientes que permiten identificar actores organizados en favor de ese objetivo<sup>17</sup>, las otras no muestran una participación activa de los destinatarios, en su génesis. Así, los destinatarios del Programa Universidad para Todos (PRO-UNI) son los excluidos de la educación superior, pero también el (potencial) electorado de Lula y el PRO-UNI una política parecida a otras políticas del gobierno destinadas a la *administración de la pobreza* (Arantes, 2007), pero que son reconocidas por sus efectos de inclusión y, probablemente, facilitaron la reelección del presidente para el periodo 2007-2010<sup>18</sup>.

El PRO-UNI fue propuesto e implantado durante la gestión de Tarso Genro, siendo su creador Fernando Haddad, entonces secretario ejecutivo del Ministerio, quien luego sería nombrado ministro, continuando en el cargo actualmente.

Sancionado por la Ley 11.096/05, el Programa Universidad para Todos otorga becas totales o parciales (50% y 25%) en cursos de graduación de instituciones de educación superior privadas (con o sin fines lucrativos). Están destinadas a los estudiantes de nacionalidad brasileña cuya renta familiar per cápita no supere tres salarios mínimos<sup>19</sup> (art. 1º). Otros requisitos son: haber cursado la enseñanza media completa en la escuela pública o en instituciones privadas como becarios integrales; ser portador de deficiencia o profesor de escuela pública (art. 2º).

El grupo de los *empresarios* tuvo una participación muy activa durante el proceso de elaboración de la ley. Carvalho y Lopreato (2005: 98) analizan los cambios habidos desde el Proyecto de ley original hasta la Medida Provisoria y, finalmente en la ley aprobada y encuentran evidencias que sugieren “la actuación efectiva de los actores sociales representados por las asociaciones de intereses de la educación superior privada”, identificando esas entidades como: Asociación Brasileña de Mantenedoras de Educación Superior (ABMES), Asociación Nacional de las Universidades Particulares (ANUP), Asociación Nacional de los Centros Universitarios (ANACEU), Asociación Nacional de Facultades e Institutos Superiores (ANAFI) y Sindicato de las Entidades Mantenedoras de Educación Superior del Estado de São Paulo (SEMESP).

Las principales reivindicaciones de los empresarios para aceptar el PRO-UNI fueron a) otorgar becas parciales y, no apenas, totales, como era originariamente el proyecto de ley del PROUNI, b) que

<sup>17</sup> Movimientos sociales relacionados con la deuda social del Estado brasileño con los negros por la esclavitud, han actuado desde antes de la llegada de Lula al gobierno, consiguiendo que sean implantadas políticas de cuotas, especialmente en el nivel de los estados (provincias).

<sup>18</sup> Por ejemplo, Bolsa Familia (dinero entregado mensualmente a las familias con niños en edad escolar que, en contrapartida, deben enviar a sus hijos a la escuela).

<sup>19</sup> El salario mínimo en Brasil es de R\$ 380,00, o sea aproximadamente us\$ 200.00.

la renta familiar del becario no fuese mayor que un salario mínimo, como en la propuesta original, sino de un salario mínimo y medio para las becas integrales y de tres, para las becas parciales, c) que los beneficiarios no sean sólo los alumnos que cursaron la enseñanza media en escuelas públicas o los profesores de escuelas públicas sino también los alumnos que hicieron la enseñanza media en escuelas privadas como becarios y las personas con necesidades especiales.

Los *empresarios*, como afirman Carvalho y Lopreato (2005) manifestaron públicamente su adhesión y difundieron solicitudes y noticias en los diarios, en apoyo del PRO-UNI, después que sus demandas fueron incorporadas en la ley finalmente aprobada. Sin embargo, la mayor victoria de los empresarios fue el hecho de incluir a las instituciones privadas con fines lucrativos, que pagan impuestos dentro de las instituciones que adhieren al PRO-UNI. El proyecto original preveía solamente que fuesen las instituciones privadas, sin fines lucrativos (las que reciben exenciones fiscales) quienes, en contrapartida, ofrecieran las becas del PRO-UNI. Al entrar también, por las negociaciones de los empresarios, las instituciones privadas con fines lucrativos, se benefician obteniendo exención de impuestos.

Por estas cuestiones y, a pesar de que el PRO-UNI considera las variables que determinan algunas de las desigualdades de acceso y permanencia en la educación superior, tales como la renta familiar y el tipo de escuela (pública) donde se cursó la enseñanza media y, por eso, poseer un carácter inclusivo, es polémico, recibiendo diversas críticas: “[El PRO-UNI] surge acompañado de la retórica de la justicia social y la inclusión de los sectores sociales menos favorecidos. Sin embargo, tal discurso encubre intereses del segmento privado, relacionado con el alto grado de vacantes no ocupadas” (Carvalho y Lopreato, 2005: 93).

Según los autores, las IES privadas al beneficiarse con las exenciones fiscales a cambio de otorgar becas del PRO-UNI están retornando a un momento anterior a la sanción de la Ley de Directrices y Bases de la Educación, en 1996, en que esas instituciones recibían algún tipo de beneficio, sean subsidios o exenciones.

Además, “El ProUni puede ser visto como la alternativa de la que el gobierno se valió para aumentar el número de vacantes en la educación superior, sin ampliar directamente el volumen de gastos federales. Esa lógica atiende a la política de control de gastos públicos y a los objetivos de sustentabilidad de la deuda” (Carvalho y Lopreato, 2005: 96), por lo tanto, sin afectar el superavit primario. Así, en vez de que el sector público cree más vacantes en las IES públicas, como dice el Plan de Gobierno, estaría “invirtiendo” el dinero en el sector privado<sup>20</sup>.

Otros autores afirman que el PRO-UNI presenta una noción falsa de democratización pues “legítima la distinción de los estudiantes por sector social de acuerdo con el acceso a diferentes tipos de instituciones (prioridad para la inserción precaria de los pobres en el espacio privado) o sea, contribuye para el mantenimiento de la estratificación social existente” (Catani, Gilioli, Hey, 2006: 136). Para ellos, el programa es asistencialista, pues no se preocupa por la permanencia de los alumnos. A pesar de la creación de becas para sustento, resultarían insuficientes, pues sólo alcanzan al 2% de los becarios (Carvalho, 2006: 994).

La falta de informaciones oficiales sobre el programa, especialmente, micro datos sobre becarios, cursos e instituciones, ha dificultado la evaluación de su impacto.

<sup>20</sup> A pesar de haber sido ampliadas y creadas nuevas universidades públicas nacionales, el número de vacantes incorporadas no alcanza lo proyectado ni en el Plan Nacional de Educación ni en el Plan de Gobierno.

## Reforma Universitaria

El proyecto de “reforma universitaria” fue desarrollado por el Ministerio de Educación durante un año y medio, realizando consultas y debates públicos que incluyeron a la comunidad académica y otros sectores de la sociedad. Sufrió tres versiones, con alteraciones sustanciales y, la tercera de ellas, presenta las características de “fortalecimiento del sector público federal y la regulación del sistema federal público y privado” (Silva Jr., Sguissardi, 2005: 24), favoreciendo la autonomía administrativa y de gestión financiera y estableciendo patrones de financiamiento del sistema federal público.

Los grupos identificados en la discusión de esta política son los “*académicos*” y los “*empresarios*”.

La primera versión del anteproyecto es de diciembre de 2004, dos años después del inicio del gobierno de Lula y menos de uno de la asunción de Tarso Genro. En su presentación, se manifiesta que se trata de un documento con una toma de posición, pero abierto a la consulta pública para recepción de sugerencias para redactar la versión definitiva. Reconoce, entonces, la necesidad de participación de la comunidad académica, entidades y especialistas en educación, entre otros.

Hay una “vuelta del Estado” al escenario de la educación superior, como se afirma explícitamente: “Reestablece el rol del Estado como mantenedor de las Instituciones Federales de Educación Superior y regulador del Sistema Federal de Educación Superior” (Brasil, 2004a: 1)

Pretende garantizar la autonomía de las instituciones contrabalaceada con la evaluación y la gestión democrática. Manifiesta el compromiso del gobierno con la universidad pública y “traduce la visión política expresada en el Programa de Gobierno de Lula” (p. 1.)

El punto más polémico del anteproyecto es la propuesta de “control social” de las instituciones (art. 20 y 21), según la cual las universidades debían contar con representantes de la sociedad civil, mediante la creación de un consejo comunitario social, que aseguraría la participación de la sociedad para evaluar la efectividad de la institución por medio de la realización de informes sobre el desempeño de la universidad, que formaría parte del proceso de evaluación instaurado por el SINAES. En ese consejo, habría representantes del poder público. “siempre con participación mayoritaria de representantes de entidades de fomento científico y tecnológico, entidades corporativas, asociaciones de clase, sindicatos y de la sociedad civil” (art. 20, párrafo único).

Ante este aspecto propuesto, hubo una gran reacción: la prensa identificó en él a la línea política del Partido de los Trabajadores, sobre todo por los postulados divulgados en un folleto ministerial, principalmente en los títulos: “1. Reformar para fortalecer la Universidad Pública, y 2. Reformar para impedir la mercantilización de la educación superior”. En el mismo folleto, un cuadro con el subtítulo “Contra la Mercantilización de la Educación Superior” señala que “El Ministerio de Educación adoptó, en 2004, una serie de medidas legales para regular la expansión de la educación superior privada con calidad y direccionada al desarrollo regional y al interés social” (MEC 2004b: 4).

A pesar de que la participación de los académicos es evidente en el documento, el tono es el más petista de los textos analizados sobre las políticas de educación superior del gobierno Lula, siendo muy probable la influencia del Partido de los Trabajadores<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> La Portaria MEC nº 410, del 12 de febrero de 2004, instituyó el Grupo Ejecutivo de la Reforma de la Educación Superior con la finalidad de “trazar directivas concretas para la reforma de la educación superior” promoviendo eventos oficiales para oír a autoridades, especialistas y representantes de la sociedad civil. El grupo estaba compuesto por el coordinador Fernando Haddad, Jairo Jorge da Silva; Maria Eunice de Andrade Araújo; Benício Schmidt; Ricardo Henriques; Nelson Maculan Filho; Ronaldo Mota; Jorge Almeida Guimarães; Antonio Ibañez Ruiz; e Wrana Panizzi, mayoritariamente académicos de instituciones públicas y uno de ellos participante de la creación del Plan de Gobierno Una escuela del tamaño de Brasil (Antonio Ibañez Ruiz).

Los *empresarios* de la educación superior, ante tal propuesta, se organizaron y crearon el Forum Nacional de la Libre Iniciativa en Educación con la finalidad explícita de participar de la discusión de la reforma universitaria<sup>22</sup>, señalando que el anteproyecto había sido elaborado por el Ministerio, sin la presencia “de representantes de ese sector en las comisiones y grupos encargados de su redacción” ([www.forumdeeducacao.org.br](http://www.forumdeeducacao.org.br)).

La agenda del Forum fue intensa durante 2005 y 2006, participando de las actividades propuestas por el Ministerio, para lo cual fueron organizadas reuniones previas del Forum para tratar los que, para ellos, eran los puntos problemáticos del anteproyecto.

Así, en el documento “Propuestas del Forum Nacional de la Libre Iniciativa en Educación” manifestaron que

“en lo que concierne al sistema privado, el Anteproyecto se muestra intervencionista, inconstitucional y nocivo al esfuerzo de la libre iniciativa en mejorar sus proyectos y programas educativos. Empero, hay una clara equivocación al mezclar el papel del Ministerio de Educación como mantenedor de las instituciones nacionales, con su papel regulador del sistema. En este sentido, el Ministerio busca extender a las instituciones privadas su postura de mantenedor, imponiendo reglas y procedimientos para los cuales no posee prerrogativas constitucionales o legales.”

Al anteproyecto presentado siguieron una segunda y tercera versiones, producto de los casi dos años de discusión promovida por el Ministerio, que atemperaron o neutralizaron el tono. Hubo también una cuarta versión (de la Presidencia de la República) que fue encaminada al Congreso Nacional. Del anteproyecto original hasta la cuarta versión, los asuntos destacados son: el foco en la *organización y regulación* del sistema, definición de porcentajes de los recursos que el Estado Nacional destinará a las instituciones federales de educación superior (IFES), disminución de la diversidad de formatos institucionales existentes desde fines de la década de los noventa, inclusión de medidas a favor de la democratización del acceso y permanencia y preocupación con la elección democrática de los dirigentes de las IFES (Sguissardi, 2006). Se destaca la retirada de la extinción de las Fundaciones de Apoyo a las IFES y la propuesta de Control Social, que constaban en la primera versión.

Los cambios ocurridos entre la primera y la tercera versiones son el reflejo de la intervención de los actores mencionados al analizar las otras políticas: los *académicos* y los *empresarios*.

Durante el tiempo destinado a las consultas, hubo manifestaciones en eventos organizados y también la divulgación de documentos producidos por diversos segmentos. Así, desde el grupo de los *académicos* hubo posiciones diferentes: desde las que reconocían los aspectos positivos y negativos de la propuesta (ANDIFES), hasta los que la rechazaban como una “contrarreforma” (Andes, 2004). No hubo consenso en el grupo de los académicos esta vez.

<sup>22</sup> Según el sitio web, “sus integrantes representan al sector privado de educación superior y participan de la agenda del Ministerio de Educación para la Reforma desde que el tema fue puesto en discusión, en agosto de 2003”.



Otros grupos también se manifestaron, entre ellos los estudiantes de la UNE (Unión Nacional de los Estudiantes), apoyando la reforma, y la Confederación de la Industria<sup>23</sup>. Según Rodrigues (2007), los industriales señalaron la necesidad de que las instituciones públicas de educación superior se ajusten a las necesidades del capital, coincidiendo con la visión de los empresarios (Rodrigues, 2007).

La 4ª. versión del proyecto fue enviada por la Presidencia al Congreso Nacional como proyecto de Ley 7200/06. Hubo presentación de casi 400 pedidos de enmienda y las previsiones de que algún día sea tramitado y aprobado son pocas.

Una parte de él, la que trata de la regulación del sistema, fue aprobada por el Decreto Federal n° 5773/06, lo que disminuiría una parte importante del anteproyecto y algunas cuestiones referentes al financiamiento de las IFES también fueron agilizadas por el Ministerio.

---

## Consideraciones finales

Las políticas para la educación superior durante el primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) ocurrieron durante el mandato de tres ministros. Las principales políticas tratan de asuntos como evaluación, ampliación y democratización del acceso y la ley de educación superior. Dos de esas políticas consiguieron ser aprobadas y están siendo aplicadas.

Esas políticas implicaron un proceso de construcción, siendo una característica impresa por el gobierno Lula, diferente del gobierno anterior de Fernando Henrique Cardoso. En efecto, el Ministerio consultó a la comunidad académica ante la propuesta del SINAES, el Pro-Uni fue discutido en el Congreso y, antes de aprobado, fue difundido en diversos espacios académicos y, especialmente, la reforma universitaria contó con sesiones especiales de discusión promovidas por el Ministerio, cuyo contenido fue divulgado en su página web. El Decreto Federal n° 5773/06 también fue divulgado para consulta pública, siendo recibidas sugerencias de diversas entidades.

Pero, a pesar de ser promovido y desarrollado ese proceso de discusión, fue la presión de los actores, especialmente los *académicos* y los *empresarios* y la satisfacción de sus demandas, lo que permitió la aprobación del SINAES y del PRO-UNI, independientemente de otras definiciones de política más amplias, como el caso de la Ley de Educación Superior. El Ministerio de Educación fue flexible a la actuación de esos agentes consiguiendo que “todos ganen” algo, los *académicos* con el SINAES, los *excluidos* con el PRO-UNI y los *empresarios* con el PRO-UNI y con la retirada de aspectos polémicos del anteproyecto de ley de educación superior.

La discusión promovida sobre la Reforma Universitaria con el objetivo de sancionar una ley de educación superior, mostró la dicotomía existente entre público y privado y la dificultad de discutir y profundizar el proyecto de educación superior para Brasil. El anteproyecto finalmente enviado declaró a la educación como un bien público (y no como mercadería), mantuvo los asuntos menos polémicos, consolidó la diversificación de instituciones y de calidad y propuso una insuficiente

---

<sup>23</sup> Rodrigues (2007) presenta un análisis de los documentos de la Confederación Nacional de la Industria y del Forum Nacional de la Libre Iniciativa en Educación sobre la reforma universitaria, concluyendo que hay convergencia general entre los intereses de los dos grupos, a pesar de la forma conflictiva en que se presentan.

recomposición de inversiones en el sector público, pero, ni siquiera así consiguió consenso, considerando las enmiendas propuestas y su posible archivo<sup>24</sup>.

Más que una política de construcción de consensos, con el deseo de agradar a todos, en las políticas propuestas todos ganaron alguna cosa, pero el país todavía no definió su proyecto de educación superior.

## Referencias

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

ANDIFES. *Anteprojeto de lei da reforma da educação superior. Proposta de emendas da ANDIFES*. Documento electrónico <http://www.mec.gov.br/reforma>, acceso en 2005.

Barreyro, G. B.; Rothen, J. C. (2006). "SINAES contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior". *Educação y Sociedade*, Campinas, SP, v. 27 (96), especial, p. 955-977.

Barreyro, G. B. (2004) "Do Provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior". *Avaliação*, Campinas, SP, v. 9, n. 2, p. 37-49.

Campanha nacional pela *retirada dessa reforma universitária*. Documento electrónico <http://www.retiradadopl7200.net/retirada>, acceso en noviembre de 2007.

Carvalho, C. H. A (2006). "O Pro-Uni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior". *Educação y Sociedade*, Campinas, v. 27 (96), especial, p. 979-1000.

Carvalho, C. H. A; Lopreato, F.L.C. (2005) "Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o Pro-Uni no Governo Lula". *Impulso*, Piracicaba, SP, v.16 (40), p. 93-104

Catani, A. M., Hey, A. P. e Gilioli, R. S. P (2006). "PRO-UNI: democratização do acesso ao ensino superior?" *Educar*. Curitiba, PR. v. 28, p. 125-140.

Fórum da Livre Iniciativa em Educação (2005). *Por um plano estratégico para a educação brasileira*. Documento electrónico [http://www.forumdeeducacao.org.br/Documentos/Reforma\\_Universitaria/documento\\_forum1.doc](http://www.forumdeeducacao.org.br/Documentos/Reforma_Universitaria/documento_forum1.doc); acceso en 23 jun. 2007.

Ministério da Educação (2004a). *Reforma da educação superior. Anteprojeto de lei* (versión preliminar), Brasília.

Ministério da Educação (2004b). *Reforma da educação superior. O Brasil precisa desta reforma*. Folheto.

Ministério da Educação - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" (2006). *Censo da Educação superior 2005*. Brasília.

Polidori, M. M.; Araujo, C. M. M.; Barreyro, G. B. (2006). "SINAES: desafios e perspectivas na avaliação da educação superior brasileira". *Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 14, p. 425-436.

<sup>24</sup> Inclusive, entidades de estudiantes proponen retirar el Proyecto de Ley 7200/06 por no responder a las expectativas y están organizando una Campaña Nacional por la retirada de esa Reforma Universitaria (pl. 7200/06) (<http://www.retiradadopl7200.net/retirada>).

Programa de Governo da coligação Lula presidente. Documento electrónico <http://inepnet> (acceso en 15 feb. 2004).

Rodrigues, J. (2007) “Frações burguesas em disputa e educação superior no governo Lula”. *Revista Brasileira de Educação*. RJ, v.12 (34), p. 120-136.

Sguissardi, V. (2006) “Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006. Precária trajetória e incerto futuro”. *Educação y Sociedade*. Campinas, SP, v. 27 (96), p. 1021-1056.

Silva Junior. J. R (2005). *Pragmatismo e populismo na educação superior nos governos FHC e Lula*. São Paulo: Xamã.

Silva Junior. J. R; Sguissardi, V. (2005). “A nova lei da educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?” *Revista Brasileira de Educação*, RJ, v.29, p. 5-27.

### **Legislación**

Brasil. Decreto Federal nº 5773/2006 (DOU. nº 88, 10/5/2006)

Brasil, LEI nº 11.096/2005. D.O.U. de 14/01/2005

Brasil. Lei 10861/2004. (DOU nº 72 15/04/2004)

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Imprensa Oficial, São Paulo, 1999.

Brasil. Lei nº.9.394/96. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

### **Artículos de periódico**

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

*Reforma universitária opõe federais e privadas*. Folha de S.Paulo, 14 de febrero de 2005.

