

Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas

LALO WATANABE MINTO

Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil

RESUMO

O artigo trata de alguns aspectos relevantes para uma compreensão do Plano Nacional de Educação, naquilo que se refere aos conflitos entre os setores público e privado no ensino superior. Adota-se como procedimento a análise do texto final da lei em foco e de seu anexo. Público e privado não são tomados como esferas autônomas e predeterminadas, mas examinados em virtude dos conflitos sociais, políticos e econômicos que, no âmbito do ensino superior, expressam disputas em torno de interesses de classe e de visões de mundo antagônicas. Nesse sentido, aponta-se que, a despeito das resistências e mobilizações possíveis durante conferências municipais, estaduais e nacional, no conteúdo do novo Plano Nacional de Educação prevalecem os interesses privados no ensino superior, conforme tendências consolidadas sobretudo nas últimas duas décadas.

PALAVRAS-CHAVE

Plano Nacional de Educação; ensino superior; público-privado.

HIGHER EDUCATION IN PNE (2014-2024): NOTES ON PUBLIC-PRIVATE RELATIONSHIPS

ABSTRACT

This article discusses some relevant aspects to comprehend the National Education Plan, as part of public-private relationships. We analyze the final text of this law and its goals and strategies attached. Public and private are examined on their basis of political, economic and social conflicts, expressing class interests and antagonistic visions of society. In this sense, we point out that, despite the resistance and mobilization possible during local, state and national conferences of education, the new National Education Plan contents are favorable to the private interests on higher education, according to tendencies consolidated mainly in the last two decades.

KEYWORDS

National Education Plan; higher education; public-private.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PNE (2014-2024): APUNTES SOBRE LAS RELACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

RESUMEN

Este artículo aborda algunos aspectos relevantes para una comprensión del Plan Nacional de Educación, en aquello que se refiere a los conflictos entre los sectores público y privado en la enseñanza superior. El procedimiento de análisis lleva en cuenta el texto final de la ley en foco y de su anexo. El público y el privado no son considerados como esferas autónomas y pre-determinadas, sino examinadas a la luz de los conflictos sociales, políticos y económicos, que, en el ámbito de la enseñanza superior, expresan disputas en torno a posiciones de clase y visiones de mundo antagónicas. En ese sentido, se señaló que, a pesar de las formas de resistencia y movilizaciones posibles durante las conferencias municipales, estatales y nacionales, en el contexto del nuevo Plan Nacional de Educación se fortalecen a los intereses privados en la enseñanza superior, en conformidad con las tendencias consolidadas sobre todo en las últimas dos décadas.

PALABRAS CLAVE

Plan Nacional de Educación; enseñanza superior; público-privado.

Para tratar da educação superior à luz das configurações público-privadas no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE), é preciso guiar-se pelo movimento real de desenvolvimento dessa educação. Estamos falando da dinâmica histórica e concreta da sociedade de classes contemporânea, fundada no antagonismo dos interesses gerais e particulares. Nesse sentido, seria inadequado analisar tais configurações como mero deslocamento da chamada fronteira entre as redes de ensino pública/estatal e privada/não estatal, sendo necessário ir além dessa identidade restrita.¹

Na sociedade capitalista, o interesse privado corresponde ao movimento que o capital opera, permanentemente, para viabilizar a geração de valor para acumular e concentrar capital, o que se faz por dentro e por fora da institucionalidade estatal. Já a esfera do interesse público se estabelece nos espaços de contradição dessa lógica de sociabilidade, em especial no exercício do controle social sobre o capital, necessário para evitar que sua destrutibilidade inerente o leve a eliminar suas próprias bases de acumulação. Historicamente, a construção dessa esfera pública garantiu, por um curto período e em poucos países, uma retração da base social de exploração do capital.

O caráter público (possível) do Estado moderno é um produto histórico da mesma base material, na qual se assentam as relações de classe e sobre a qual aquele se erigiu. Não há, “a não ser na ideologia burguesa, um Estado ideal, espaço por excelência da realização do público” (Minto, 2006, p. 282). Assim, a educação estatal poderia ser caracterizada como esfera de interesse público, mas não confundida com a *efetiva* realização de uma educação pública, impossível na ordem burguesa.

O movimento contemporâneo, porém, realiza-se em sentido oposto, de reversão de conquistas e direitos sociais, num processo que amplia e potencializa as desigualdades inerentes a esse sistema. Com a mundialização, ocorre um superdimensionamento da esfera dos interesses do capital, que, para manter sua lógica, precisa apropriar-se de todos os espaços possíveis de acumulação e realização de valor, donde a ideologia de que o Estado deve ser reduzido e de que o mercado — esfera de regulação direta pela lógica do capital — seja mais “eficiente” para organizar a vida social.

Em meio a esse processo de reestruturação das formas de acumulação é que se produz, portanto, um redimensionamento desse público, que progressivamente deixa de ser o espaço de controle social sobre o capital, em prol de um privado que não apenas é o *locus* da apropriação, da reprodução e acumulação do capital, mas que tende a totalizar-se, passando a ocupar todos os momentos da reprodução societal. A partir de então, o espaço antes ocupado por esta esfera pública passará a ser, progressiva e diretamente, ocupado pela lógica do privado, do mercado, enfim, da acumulação capitalista. (Minto, 2006, p. 85)

O interesse privado no campo educacional contemporâneo estará, assim, permeado por essa maior abrangência do capital em relação a toda a sociabilidade, e atividades educacionais serão apropriadas como espaços privilegiados para a acu-

1 Não compactuamos com a forma de questionamento da identidade público-estatal, difundida com a reforma do Estado (anos 1990), cujo mote era ampliar o acesso a fundos públicos para que o setor privado — transmutado em “público não estatal” — pudesse utilizá-los como plataforma para negócios. A isso se chamou de *publicização*, numa clara confusão com o termo *privatização*.

mulação. Em razão disso, mudanças fundamentais em sua estrutura e em sua relação com o Estado tornaram-se necessárias. A educação estatal, por sua vez, mantém-se na esfera da contradição, porém cada vez mais distanciada daquele caráter público, pois esvaziada dos mecanismos de controle sobre o capital de outrora.

PÚBLICO-PRIVADO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

Uma nova lógica de organização foi introduzida pela Reforma Universitária de 1968 (Martins, 2009), quando teve início uma expansão quantitativa do ensino superior privado, que se tornou predominante desde então. Essa expansão, porém, é uma das dimensões de um processo mais complexo, não seu único veículo, da mesma forma que a mercantilização não é exclusividade do setor privado (Minto, 2014, p. 250). Desde então, privatizar

[...] passou a denotar a organização e reorganização permanente do nível superior de ensino nas condições do novo padrão de acumulação capitalista pós-crise dos anos 1960/1970. A afirmação desse caráter privatista não deve, contudo, criar a ilusão de que o papel do Estado tenha sido diminuído ou neutralizado neste processo. (Minto, 2014, p. 263-264)

O papel do Estado continua a ser decisivo na política educacional. Mas é um papel movente, que acompanha os conflitos de classe em sua dinâmica concreta na qual, em contextos como o predominante nas últimas duas décadas, sua posição é de estímulo à lógica privatizante.

A reestruturação capitalista ampliou a heterogeneidade estrutural da base produtiva brasileira, alterando as formas de inserção das classes e frações de classes locais na dinâmica do novo padrão global de acumulação de capital. Nesse contexto, as próprias frações burguesas locais vêm patrocinando um conjunto de políticas que busca inviabilizar a universidade como uma instituição autônoma (Leher, 2010, p. 29). A tentativa é de inviabilizar todo um *projeto histórico* — classista (burguês), mas de base nacional democrática — recolocado em pauta no processo de democratização pós-ditadura, para o qual a universidade tinha um papel a cumprir como centro estratégico de produção científico-tecnológica.

Esvaziada desse papel, a heteronomia vem tornando-se o modo de ser da educação superior brasileira, num processo com dois sentidos principais: de reestruturação das universidades “de excelência”, assoladas pelas panaceias do eficientismo, do produtivismo e da administração gerencial, em que se valorizam aqueles setores e atividades mais afetas aos interesses dos grandes capitais; e de crescente mercantilização e vinculação com o capital financeiro internacional² nas instituições de ensino superior (IES) privadas, em sua maioria não universitárias ou arremedos de universidades.

2 Sobre isso, ver: Chaves (2010), Leher (2010), Oliveira (2013), Sguissardi (2008), Silva Jr. e Catani (2013).

Alguns estudos utilizam a expressão “nova burguesia de serviços” para se referir a essa reorganização classista e sua atuação no campo da educação, contudo:³

[...] não se estabelece uma “nova” classe; uma fração daquela classe [burguesia] se converte numa espécie de setor parasitário privilegiado do processo de reforma do Estado e dos padrões de acumulação vigentes, que são fundados na redefinição de prioridades políticas, no redirecionamento dos fundos públicos em prol da acumulação, na desarticulação das lutas da classe trabalhadora, na pressão por reverter direitos e conquistas daquela classe, na estigmatização ideológica do Estado e de tudo o que é estatal. (Minto, 2014, p. 285)⁴

Em torno dessas novas tendências se vem formando, desde o final dos anos 1980, um arco de alianças composto por novos organismos de classe para a defesa do ensino superior privado. Momentos importantes dessa mobilização foram, em 2005, a criação do Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação (Rodrigues, 2007, p. 60-62); em 2008, o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular; e a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (ABRAES).

Eis um panorama do contexto em que a análise das relações entre o público e o privado no PNE será feita. São conflitos que ditarão parcela decisiva dos rumos das políticas de ensino superior, definindo aquelas relações de acordo com a força e a capacidade de imposição dos interesses das classes e frações de classes em disputa.

O NOVO PNE: UMA PRIMEIRA ANÁLISE

Aprovado em 3 de junho de 2014, no Congresso Nacional, o PNE entrou em vigor no dia 25 daquele mês. Depois de muitas mudanças no projeto original, que já havia incorporado de maneira bastante restrita as deliberações da Conferência Nacional de Educação 2010 (CONAE), o texto aprovado foi comemorado por várias razões, entre as quais sobressai seu viés privatista.⁵

O conjunto de motivos que faz do PNE um dos principais documentos da política educacional é por demais conhecido para que seja necessário repeti-lo aqui.⁶ Um aspecto, porém, parece-nos essencial para facilitar um entendimento acerca

3 Sobre a temática da burguesia de serviços no campo do ensino superior, ver Neves (2002) e Rodrigues (2007).

4 Segundo a revista *Forbes Brasil*, cinco empresários com negócios na área do ensino — três diretamente no ensino superior — estavam entre os cento e cinquenta bilionários do país (150 Bilionários..., 2014, p. 46-82).

5 São conhecidas as vinculações entre parlamentares e IES privadas. Seu grau e abrangência na atual legislatura decerto é tema para outros estudos. Recorde-se, aqui, da grande presença desses parlamentares, incluindo proprietários de IES, na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, durante o primeiro mandato Lula, denunciada pelo *Jornal do Brasil* (Universidade..., 2006).

6 Os números 112, 124 e 125 da revista *Educação & Sociedade* (CEDES) são fontes de consulta indispensáveis para essa temática.

da sua elaboração: as ações do PNE, sobretudo quando envolvem a previsão de recursos financeiros e a indicação clara de responsabilidades das esferas do poder público, é que dão *forma concreta* às políticas educacionais. Setores críticos ao PNE 2001-2011 o definiram como “carta de intenções” quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso vetou, justamente, as metas que implicariam ampliação dos gastos com educação.

Na elaboração de uma peça como o PNE, abre-se a possibilidade de alterar as linhas gerais de implementação das políticas para a educação. Para o setor privado, representa uma possibilidade de reorganização dos seus interesses perante o Estado, mormente de ampliar as estratégias de captura do fundo público num contexto em que os serviços se tornam cada vez mais estratégicos para frações da burguesia brasileira.

Mas essas são possibilidades, e uma análise pormenorizada dos conflitos de interesses que geraram “atrasos” na elaboração do PNE foge ao escopo deste estudo. Há, porém, um relativo consenso quanto ao fato de que o documento final da CONAE 2010 trazia avanços diante das políticas vigentes para a educação no decênio anterior e que sua transformação no projeto de lei n. 8.035/2010, pelo governo brasileiro, não traduziu esse conjunto de deliberações, além de não apresentar um diagnóstico da realidade educacional e do PNE anterior (Oliveira *et al.*, 2011, p. 488-489). Isso contribuiu para neutralizar características que seriam fundamentais para quaisquer avanços substantivos no ensino superior público. Se o documento de 2010 já continha tendências convergentes com as políticas para o ensino superior implementadas nas últimas décadas, estas foram consolidadas durante a tramitação do projeto de lei no Legislativo (Lima, 2015, p. 36-37).

METAS E ESTRATÉGIAS PARA UMA NOVA CONFIGURAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA

À medida que as ações empreendidas pelo capital para ter acesso e controle sobre o fundo público — via setor educacional — se diversificam e ganham complexidade, torna-se difícil separar os interesses privados por áreas de atuação.⁷

Embora não seja o enfoque deste estudo, é lícito registrar que o viés privatista de algumas das metas que tratam do atendimento educacional inclusivo, da expansão da educação infantil, da educação de tempo integral, da educação profissional e de jovens e adultos, também pode afetar os interesses do ensino superior privado. Nelas, há traços de continuidade com as políticas implementadas pelos últimos governos, favorecedoras das parcerias público-privadas. Exemplos disso são as estratégias 1.7, 3.7, 8.4, 9.1 e 11.6 do PNE, nas quais se introduziu a expressão “oferta gratuita” para se referir a instituições privadas aptas a receberem recursos públicos para garantir atendimento nas áreas citadas.

A seguir, exploraremos alguns dos eixos de conflitos no ensino superior.

7 Uma das estratégias mais conhecidas é a de atuar em áreas correlatas ao ensino, como o mercado editorial, nas quais há menos restrições à circulação e à acumulação do capital, inclusive o estrangeiro.

EXPANSÃO DAS MATRÍCULAS

Duas tendências se chocam nesse aspecto: a de crescimento da oferta de vagas no ensino superior, por um lado, e a tendência de redução do número anual de formandos no ensino médio, público-alvo principal do ensino superior, por outro lado. Os ingressos efetivos no ensino superior crescem para além da demanda imediata gerada pelas conclusões na etapa anterior. Um problema, aliás, cuja resolução demandaria avanços na construção do sistema nacional de educação, que teve seu debate retomado durante a CONAE 2009-2010, mas descaracterizado no Congresso. Com efeito, essa não caracterização sistêmica⁸ repercute sobre as relações entre o público e o privado que o PNE pode viabilizar no ensino superior. Observemos os dados do INEP (Tabela 1).

Iniciemos com a meta 3: *universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%*. Na primeira etapa, até 2016, as matrículas do ensino médio teriam que chegar a cerca de 10,3 milhões.⁹ Na segunda, para 2024, atingir cerca de 8 milhões de jovens entre 15 e 17 anos matriculados, tomando como base a projeção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de uma população de 9,4 milhões nessa faixa etária.

Em relação a 2013, 2 milhões de novas matrículas no ensino médio são necessárias para cumprir a primeira meta, de curto prazo. No segundo caso, de longo prazo, em vista da tendência de redução da população projetada pelo IBGE, é necessário matricular mais 3 milhões¹⁰ de jovens dentro da faixa etária indicada, atingindo a taxa líquida de 85%. São números expressivos, tendo em conta que as matrículas nesse ensino têm diminuído.

Tabela 1 – Evolução do fluxo ensino médio-ensino superior — Brasil, 2004-2013

Ano	Concluintes do ensino médio – ano anterior (A)	Ingressos no ensino superior (presenciais e a distância) (B)	B/A
2004	1.851.834	1.646.414	0,89
2006	1.858.615	1.965.314	1,06
2008	1.749.731	2.336.899	1,34
2010	1.797.434	2.182.229	1,21
2012	1.825.980	2.747.089	1,50
2013	1.877.960	2.742.950	1,46

Fontes: INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior (2013, 2012, 2010, 2008, 2006 e 2004); Sinopse Estatística da Educação Básica (2012, 2011, 2009, 2007, 2006, 2003).

Elaboração do autor.

⁸ Sobre isso, ver Minto (2014, cap. 5).

⁹ Número que equivale à população de 15 a 17 anos projetada para 2016 (IBGE, 2013).

¹⁰ A taxa líquida de matrícula em 2013 é de 59,3%.

Embora seja difícil fazer projeções precisas, o cumprimento da meta 3 produzirá um efeito sobre a demanda por acesso ao ensino superior, mesmo com o problema das elevadas taxas de reprovação¹¹ e de abandono no ensino médio. Também é razoável supor que essa demanda se concentrará entre os setores mais vulneráveis da população, aqueles que tendem a ser atendidos por programas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Financiamento Estudantil (FIES), podendo gerar pressões por uma elevação da quantidade de matrículas mediadas pelo aporte de recursos públicos às IES privadas. Somente com a universalização anunciada para 2016, considerando que a taxa média de aprovação nessa etapa atinja cerca de 80%,¹² teríamos um contingente adicional de 1,5 milhão de estudantes que poderá “bater à porta” do ensino superior em poucos anos. A este se soma parte das 1,3 milhão de matrículas na educação de jovens e adultos (EJA) do ensino médio (2013).

A meta 12 afeta diretamente a expansão do ensino superior: *eleva a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público*. Vejamos a seguinte projeção (Tabela 2).

Sem avanços na construção do sistema nacional de educação, é improvável que uma regularização do fluxo da educação básica seja suficiente para chegar aos 4,4 milhões de matrículas adicionais necessárias no ensino superior. Se projetarmos para a próxima década o mesmo percentual de crescimento do número total de ingressos no ensino superior entre 2003 e 2013 (76,4%), supõe-se que seria até possível atingir a meta. A questão é: De onde virá esse contingente de pessoas, senão dos egressos do ensino médio? Como a participação entre as redes pública e privada se alterará pouco — dos atuais 26,5%/73,5% passaria a 31,5%/ 68,5%, respectivamente —, é provável que isso ocorra por meio de um ajuste no ensino superior privado, que há anos vêm tentando capturar esse “mercado” de pessoas com diploma de ensino

Tabela 2 – Projeção populacional e de expansão das matrículas (presenciais e a distância) na educação superior brasileira para atingir as metas do PNE

	2013		2024		2024-2013 (%)
População 18-24 anos	23.945.816		23.399.619		-2,3
Matrículas em IES	7.305.977	(%)	11.699.810	(%)	60,1
Públicas	1.932.527	26,5	3.690.060	31,5	90,9
Privadas	5.373.450	73,5	8.009.750	68,5	49,1
Taxa de matrícula					
Bruta	30,5		50,0		63,9
Líquida	15,5		33,0		112,9

Fontes: INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2013; IBGE (2013).

Elaboração do autor.

11 Entre 1999 e 2011, essa taxa subiu de 7,2% para 13,1%. A taxa de abandono nessa etapa foi de 9,5% em 2011 (Brasil, 2014a, p. 62).

12 A taxa de aprovação do ensino médio (2010) foi de 77,2% (Brasil, 2014a, p. 13).

médio que deixaram o sistema escolar, bem como chegar — via ensino a distância (EaD) — aos locais onde não há oferta de ensino superior (Minto, 2014, p. 335-336).

Podendo contar com a garantia dos recursos públicos que serão destinados, por exemplo, ao PROUNI e ao FIES, tendo a possibilidade de expandir a alternativa de baixo custo do EaD e não havendo no plano qualquer prioridade explícita para o financiamento do ensino superior público, no conjunto as metas podem representar uma redistribuição de recursos públicos em favor do ensino superior privado. Corre-se o risco de que os poucos pontos percentuais de expansão relativa das matrículas no ensino superior público sejam obtidos a custo de processos ampliados de precarização das condições de funcionamento, de trabalho e de manutenção.

O que está desenhado é um quadro similar ao que se constituiu durante a vigência do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (2007-2013). Observando a expansão das matrículas no ensino superior público entre 2004 e 2013 (59,1%), nota-se que esta foi concentrada entre 2007 e 2013 (50%), com destaque para três características desse período:

1. aumento do EaD nas universidades federais (227%), enquanto as matrículas presenciais cresceram 61,6%;
2. aumento de 227% nas matrículas presenciais do ensino não universitário (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia — IF/ Centro Federal de Educação Tecnológica — CEFET) e criação de 8 mil matrículas no EaD, antes inexistentes;
3. expansão “nas regiões menos desenvolvidas em que o mercado não se mostra atrativo à iniciativa privada” (IPEA, 2015, p. 232).

Para que as matrículas do ensino superior público cresçam 90% até 2024, sem metas de financiamento claras, sugere-se que a estratégia principal a ser utilizada será a mesma do REUNI: via diferenciação, favorecimento ao EaD e sem competir com o mercado do ensino superior privado em regiões “atrativas”. Talvez, por isso, as reivindicações das entidades representativas desse ensino se tenham contentado em reforçar a *inevitabilidade* da rede privada para o cumprimento da meta.¹³ Além disso, a não previsão de alteração da lógica de articulação entre o ensino médio e superior reforça que se tentou mesmo garantir reserva ao ensino superior privado, haja vista suas dificuldades crescentes para ocupação de vagas.¹⁴ De 1990 a 2010, a relação candidato/vaga no ensino superior privado caiu de 2,9 para 1,2, sendo que a partir de 2000 esse número não chegou mais a 2 (IPEA, 2014). E isso vem ocorrendo mesmo

13 Sobre esses posicionamentos, ver Horta (2015, p. 24-27), Silva (2014) e Hadad (2014).

14 Não se está, aqui, referendando a ideia de que haja “vagas ociosas” no ensino superior privado. A fragilidade desse argumento advém da própria forma de organização das IES privadas, com forte presença de docentes contratados sem estabilidade e com remuneração baseada em horas-aula (em 2013, 25% das funções docentes era de tempo integral e 40%, horistas), com elevada relação alunos/professor, com reduzidos investimentos em infraestrutura de ensino, bibliotecas, laboratórios de pesquisa e outros. O que se faz é um *lobby* para ter acesso a recursos públicos, garantindo rentabilidade ao setor, haja vista que, mesmo diante do crescimento da suposta “ociosidade”, o número de matrículas não deixou de crescer na última década. Sobre isso, ver também Helene (2013, p. 59-61).

com a vigência do FIES e do PROUNI, em que a participação da oferta de vagas por meio desses programas no total de ingressos por processo seletivo no ensino superior privado presencial saltou de 27%, em 2010, para 54%, em 2013 (IPEA, 2015, p. 223).

Um último aspecto também é elucidativo. Houve uma expansão vigorosa do EaD entre 2007 e 2013, em que o setor privado tem 86,6% das matrículas. Isso talvez explique o tratamento diferenciado que é dado a essa modalidade no PNE (Quadro 1).

Notam-se algumas tendências claras:

1. as metas/estratégias aqui arroladas, condizentes com a lei que criou o REUNI,¹⁵ não se aplicam aos cursos a distância, isto é, a 15,8% de todas as matrículas no ensino superior (2013) — quase um milhão de matrículas privadas;
2. no quesito elevação da qualidade, o ensino superior privado é tratado de forma mais “branda” que o público;
3. por fim, o ensino a distância é “lembrado” quando se trata de receber maior aporte de recursos públicos do FIES/PROUNI.¹⁶

PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E QUALIDADE

Na meta 13 prevê-se a elevação da qualidade do ensino superior e a ampliação do número de docentes titulados no “conjunto do sistema de educação superior”.

Quadro 1 – Comparativo PNE

Estratégia	12.3	13.8	12.20
Objetivo geral da meta	Expansão do ensino superior	Elevação da qualidade	Expansão do ensino superior
Instrumentos previstos	eleva a taxa de conclusão média dos cursos de graduação <i>presenciais</i> nas universidades públicas para 90%.	eleva a taxa de conclusão média dos cursos de graduação <i>presenciais</i> nas universidades públicas para 90%, e para 75%, nas privadas, em 2020.	estender o FIES e o PROUNI aos cursos superiores <i>presenciais ou a distância</i> , com “avaliação positiva”.
	eleva para 18 a relação estudantes/professor.	fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem via desempenho no ENADE.	
	ensino superior privado: não mencionado.		
	EaD: não mencionado.	EaD: não mencionado.	

Fonte: Brasil (2014b).

Elaboração do autor.

¹⁵ Lima (2015) afirma que o PNE transforma o REUNI em política de Estado.

¹⁶ Em tramitação no Legislativo, o projeto de lei n. 5.797/2009 estende o FIES e o PROUNI aos cursos de graduação a distância. Em maio de 2015, a Comissão de Educação da Câmara aprovou (Brasil, 2015).

A meta é chegar a 75% dos docentes em efetivo exercício com mestrado ou doutorado, sendo pelo menos 35% de doutores. Nas nove estratégias arroladas, nada se diz sobre como chegar a esses números. A questão só é tratada na meta 14, que prevê a elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, mas suas estratégias nada dizem sobre mecanismos de garantia dessa formação, à exceção daquela que indica a expansão do FIES para a pós-*stricto sensu* privada (14.3). Estranha ainda a falta de articulação entre essas e a meta 16, que prevê que 50% dos professores da educação básica tenham pós-graduação, mas não prioriza a formação *stricto sensu*.

Ao agregar essas duas variáveis — titulação docente e qualidade —, sugere-se que ambas são indissociáveis, porém a concepção de qualidade mais explicitada pela meta é aquela da estratégia 13.8, que tem como suporte justamente os critérios de “produtividade” e “eficiência”, ao prever que a taxa média de conclusão dos cursos, no setor privado, chegue a 75% e, nas públicas, aos 90% já indicados na estratégia 12.3. Explicita-se, então, um duplo tratamento entre IES públicas e privadas, fragilizando a meta 13, haja vista que não há garantias de que o setor privado contratará profissionais titulados na proporção exigida (o ensino superior público praticamente já cumpre a meta), além de estar submetido a uma exigência de “produtividade” menor, embora todo o discurso dominante contemporâneo evoque a sua maior “eficiência”.

Em relação aos critérios de qualidade indicados, apenas se reforça o que já vigora nas políticas para o ensino superior: estímulos à dita pesquisa aplicada, geradora de inovações/patentes, à cooperação com empresas, à expansão das atividades a distância e, ainda, à enigmática “competitividade internacional da pesquisa brasileira” (14.13). Aqui a influência dos interesses privados é incontestável, mormente dos setores ligados aos grandes capitais — agronegócio, *commodities* e financeiro (Leher, 2010, p. 41).

RECURSOS FINANCEIROS PARA O ENSINO SUPERIOR

A meta 20 trata da *ampliação do investimento público em educação pública*, de forma que atinja patamares progressivos: de 7%, em 2019 (quinto ano de vigência); e de 10% do produto interno bruto (PIB), em 2024 (décimo ano de vigência), mas não há garantia específica sobre o financiamento do ensino superior. Assim, tal ampliação de financiamento para as IES públicas permanece num nível bastante abstrato (estratégia 20.3), quando não dependente de diversas esferas de decisão e formulação de políticas, como aquelas que se referem ao financiamento à pesquisa das agências públicas de fomento (estratégias 14.1, 14.11, 14.12). Por sua vez, os mecanismos previstos para expandir o financiamento público às IES privadas são bem mais explícitos (estratégias 11.7, 12.6, 12.20, 14.3, 15.2).

Destacam-se, ainda, aquelas estratégias (14.1, 14.11, 14.12, 16.5) nas quais não se esclarece qual será o destino dos recursos, podendo ser instituições e redes públicas ou privadas. Com efeito, se há dúvidas quanto à distribuição dos recursos públicos que o PNE permitirá realizar, está claro que dois mecanismos de transferência de recursos para o setor privado serão favorecidos e ampliados na próxima

década — PROUNI e FIES —, o que vem sendo demandado, sistematicamente, pelas entidades representativas do setor.

Tomando como parâmetro o destino de recursos para as Instituições Federais de Educação Superior (IFES), Chaves e Amaral (2014, p. 46-48) mostram que, entre 1998 e 2012, não houve uma relação direta entre evolução anual das receitas de impostos¹⁷ da União e as despesas com as IFES, não obstante o crescimento total das receitas foi superior (193%) ao das despesas (104%), número este que se recuperou relativamente com o REUNI:

O aumento dos recursos evidenciado no segundo mandato do governo Lula [...] não foi suficiente para alterar de forma significativa o acesso da população nas IFES, nem contribuiu para reduzir o processo de privatização desse nível de ensino no país. (Chaves e Amaral, 2014, p. 48)

Como os investimentos públicos na educação superior não cresceram relativamente na década de 2000, oscilando na faixa de 0,7% a 0,8% do PIB (Chaves e Amaral, 2014, p. 48), o que se observa é que os déficits de atendimento e financiamento ao ensino superior no país foram acumulando-se de tal maneira que, mesmo que sejam cumpridas à risca, as metas do PNE podem vir apenas a “ratificar” as tendências vigentes, sem alterá-las. Para os autores (Chaves e Amaral, 2014, p. 51-54), o suporte financeiro adequado à expansão prevista implicaria passar dos 0,8% atuais para cerca de 1,54% do PIB investido no ensino superior, já considerando o percentual de 10% do PIB aplicado em educação ao final do decênio. Ainda assim, seria um valor *per capita* baixo na comparação com outros países.¹⁸

O QUE AS METAS E ESTRATÉGIAS OCULTAM

Aspectos omitidos ou implícitos no PNE também revelam muitos dos conflitos de interesses de que estamos tratando neste estudo. A tendência histórica de crescimento do ensino superior via diferenciação institucional e diversificação das modalidades de ensino, processos esses reforçados nos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, é um aspecto que, ao ser “silenciado” no planejamento da expansão do setor, implica manter um espaço crucial para o privado, principal beneficiário dessas tendências.

Há décadas, o princípio da indissociabilidade ensino-pesquisa, equivocadamente chamado de “modelo único”, vem sendo desqualificado como inadequado e ineficiente no Brasil. Isso ocorre porque esse formato não interessa às IES privadas, orientadas antes de mais nada pela viabilidade econômica do

17 Principais recursos que, segundo a Constituição Federal, formam a base de cálculo para os investimentos que devem ser feitos em educação.

18 Nessa projeção, em 2024 o Brasil estaria gastando com o ensino superior cerca de 2.180 dólares/PPP por pessoa entre 18 e 24 anos, menos da metade do que Israel, Coreia do Sul, Japão e Itália já investem.

empreendimento.¹⁹ O PNE aumenta as possibilidades de favorecimento ao ensino superior privado,²⁰ mitigando a própria meta de crescimento — já modesta — de matrículas no setor público.

No que tange ao privatismo nas IES públicas, o PNE também silencia sobre a presença das “fundações de apoio” nessas instituições, que funcionam como canalizadoras privilegiadas de recursos públicos para atividades privadas, muitas delas sem controles e atreladas àquele tipo de pesquisa e organização que a meta 14 estimula, fixada nos eixos da inovação e da internacionalização.²¹

Ademais, a diferenciação institucional e das modalidades de formação são ampliadas como metas para o ensino superior público, com base no já mencionado “modelo” REUNI. Também permanecem intocados os atuais critérios quantitativos de avaliação da educação superior pública, tanto no que se refere ao controle do trabalho docente quanto à lógica de financiamento da pesquisa por agências de fomento e políticas que favorecem certos setores em detrimento de outros, com forte incidência de interesses privados.

CONSIDERAÇÕES

Não tivemos aqui a pretensão de indicar pontos positivos e negativos do PNE. O que se propôs foi uma análise que o situasse como parte de uma política educacional que vem sendo implementada no período histórico recente. Nesse sentido, o plano não destoaria das tendências vigentes nas últimas duas décadas. Não há aqui, no entanto, uma relação automática, pois os conflitos e as tensões que fundamentam tais políticas se modificam em sua forma e dinâmica, mesmo quando, no essencial, seu conteúdo permanece inalterado. Deve-se reconhecer o fato de que houve resistências e articulações políticas que enriqueceram e arejaram os debates em torno do novo PNE, durante as conferências locais, regionais e nacionais (2009-2010). Provavelmente, estas frustraram as expectativas do governo federal, que se viu instado a desfigurar o documento final da CONAE ao transformá-lo no projeto de lei n. 8.035/2010.

Sem ter a pretensão de encerrar nenhum dos muitos debates que se desenvolverão em torno desse PNE, gostaríamos de convidar o leitor a algumas reflexões que decorrem das questões expostas neste estudo.

Em primeiro lugar, o PNE fortalece a indiferenciação entre público e privado no campo da educação. Essa indiferenciação se expressa de várias maneiras, e o foco aqui foi mostrar seu caráter de conflito entre interesses de classes. No texto do plano, isso se camufla ideologicamente em alguns pressupostos:

19 Contribui para a indiferenciação entre IES com e sem fins lucrativos o fato de que, desde 2009, o INEP não disponibiliza dados que especifiquem tais instituições.

20 Lima (2015) refere-se a uma “nova fase do privatismo” e da “certificação em larga escala”.

21 Há anos o assunto vem sendo denunciado pelas entidades sindicais da área e já é de domínio público. Recentemente, *O Estado de S. Paulo* o registrou (*O caminho...*, 2015).

1. o ensino é um “bem” de natureza pública, livre para ser “acessado”, não podendo ser apropriado privadamente. Advoga-se, assim, um ensino neutro, não condicionado pela forma como é organizado socialmente;²²
2. a transferência de recursos públicos para o ensino superior privado é legítima, pois seu objetivo último é “de interesse público”;²³
3. do uso da expressão ensino gratuito²⁴ para redefinir o significado formal de educação pública, ensejando uma leitura que referenda o privado como inexorável, em dois sentidos: de que sem as IES privadas não haverá universalização do direito à educação superior; e de que, sem se deixar permear pela lógica privada (eficiência), as IES públicas não contribuirão com a democratização do acesso.²⁵

Em segundo, o PNE ratifica que as transferências de recursos públicos para o setor privado não são medidas transitórias, mas uma política de Estado. A declaração do deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR), relator do PNE aprovado pelo Congresso, foi eloquente: “Essa política de financiamento [PROUNI e FIES] foi acertada e no total estamos falando de *apenas R\$13 bilhões por ano*” (*apud* Passarinho, 2014).

Por fim, outra tendência recente que o PNE parece endossar é a de que a educação superior privada, cuja história está muito ligada aos formatos institucionais não universitários, passe a ter uma configuração em que as universidades com fins lucrativos passem a disputar com as IES públicas os recursos destinados à pesquisa e programas de pós-graduação. A recente extensão do FIES aos estudantes de cursos “não gratuitos” de pós-graduação *stricto sensu* pode contribuir para isso. Outro motivador desse movimento é indicado por Sousa (2013, p. 47):

[...] nas últimas duas décadas, verificou-se a criação e ampliação de núcleos de pesquisa no âmbito do setor privado, o que tem sido possível conquistar, em grande parte, pela absorção de pesquisadores precocemente aposentados nas universidades públicas, em função da política previdenciária definida a partir de 1995 com a Reforma do Estado brasileiro [...].

22 É inegável o caráter ideológico e cínico dos posicionamentos que os representantes de ABRAES e ABMES apresentaram em audiência pública sobre o projeto de lei n. 8.035/2010, de 25 de fevereiro de 2014, na Câmara dos Deputados. A primeira defendeu que o ensino superior privado tem o direito constitucional de receber recursos públicos, pois está garantindo a oferta de um direito social (Hadad, 2014); a segunda afirmou que “não existem dois tipos de educação”: “com oferta pública ou privada, a educação é regida pelos mesmos princípios legais e constitucionais” (Silva, 2014).

23 Meio e fim se dissociam, pois se entende que o fato do capital privado investir no ensino como forma de se apropriar do valor produzido socialmente (lucro) não interfere em seu objetivo final.

24 Artigo 5º, § 4º (Brasil, 2014b).

25 Esse é um assunto constante na imprensa brasileira, que tem sido majoritariamente favorável ao ensino superior privado, algo que reforça a necessidade de que sejam feitos mais estudos sobre as relações entre grandes grupos de comunicação e setor educacional.

No complexo movimento de expansão do ensino superior privado, observam-se dois processos que caracterizam a reestruturação capitalista: de concentração das atividades em grandes grupos empresariais — que, entre outras coisas, compram as IES menores; e de diversificação das atividades, atrelando-se ao capital financeiro internacional e tendo nas atividades de ensino (e, cada vez mais, na pesquisa) apenas *meios* para realização de lucros. Por tudo isso, não há razões para supor que o PNE contribuirá para modificar a educação superior que temos hoje: multifacetada, fragmentada, destituída de uma organização sistêmica e amplamente privatizada. Uma educação que é eficaz no atendimento de certos interesses, tais como:

- certificar pessoas em diferentes níveis, conformando uma força de trabalho heterogênea e contribuindo para regular seu preço;
- constituir-se como serviço lucrativo, tendendo a se *comodificar* e se internacionalizar;
- permitir que o capital se aproprie dos benefícios produzidos no complexo da *inovação* nas universidades estatais (Minto, 2014, p. 364-365).

Enfrentar os problemas do privatismo de uma educação cada vez mais dominada pelos interesses do grande capital é um desafio crucial para todos os que se alinham na defesa da educação pública. E uma coisa é certa: não se trata de uma luta restrita a esse campo.

REFERÊNCIAS

- 150 BILIONÁRIOS brasileiros. *Forbes Brasil*, São Paulo, p. 46-82, ago. 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015*. Versão preliminar. Brasília: MEC, 2014a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20514:consulta-publica-ao-relatorio-educacao-para-todos-no-brasil-2000-2015&catid=454&Itemid=164>. Acesso em: 13 jul. 2015.
- _____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jun. 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 1º jun. 2015.
- _____. Câmara dos Deputados. 8 julho de 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=445184>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- CHAVES, V. L. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação de oligopólios. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr./jun. 2010.
- CHAVES, V.; AMARAL, N. Política de financiamento da educação superior — análise dos Planos Nacionais de Educação pós-Constituição/1988. *Revista Eletrônica de Educação*, São Carlos: UFSCar, v. 8, n. 1, p. 43-55, maio 2014.
- HADAD, A. M. *Audiência pública* – PL 8.035/2010. ABRAES. 25 fev. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

HELENE, O. *Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento*. Campinas: Autores Associados, 2013.

HORTA, C. E. R. (Org.). *Perspectivas do desenvolvimento da educação superior e a contribuição do setor privado*. Brasília: ABMES Editora, 2015. Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/public/editora/detalhe/71/perspectivas-do-desenvolvimento-da-educacao-superior-e-a-contribuicao-do-setor-privado>>. Acesso em: 1º jul. 2015.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Projeção da população por sexo e idade 2000–2060*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm>. Acesso em: 19 jul. 2015.

INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse estatística da educação básica*. Brasília: INEP, 2003–2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 1º jul. 2015.

_____. *Sinopse estatística da educação superior*. Brasília: INEP, 2003–2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise n. 22*. Brasília: IPEA, 2014.

_____. *Políticas sociais: acompanhamento e análise n. 23*. Brasília: IPEA, 2015.

LEHER, R. Capitalismo dependiente y educación: propuestas para la problemática universitaria. In: _____. (Org.). *Por una reforma radical de las universidades latino-americanas*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2010. p. 19–93.

LIMA, K. Plano Nacional de Educação 2014–2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. *Universidade e Sociedade*, Brasília: ANDES, n. 55, p. 32–43, fev. 2015.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 30, n. 106, p. 15–35, jan./abr. 2009.

MINTO, L. W. *As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão*. Campinas: Autores Associados, 2006.

_____. *A educação da “miséria”: particularidade capitalista e educação superior no Brasil*. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

NEVES, L. M. (Org.). *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002.

O CAMINHO do dinheiro privado nas universidades públicas. *O Estado de S. Paulo*, Metrópole [reportagem especial Universidade S/A], 12 abr. 2015, p. A20–A21. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,o-caminho-do-dinheiro-privado-nas-universidades-publicas,1667997>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

OLIVEIRA, R. P. Notas sobre os impactos da financeirização da economia na educação superior brasileira. In: GOUVEIA, A.; FERNANDES, M. (Orgs.). *Relações público e privado na educação: embates e desdobramentos para democratização da educação*. São Paulo: Xamã, 2013. p. 71–83.

OLIVEIRA *et al.* Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro: ANPEd; Campinas: Autores Associado, v. 16, n. 47, p. 483-492, maio/ago. 2011.

PASSARINHO, N. Câmara conclui votação do Plano Nacional de Educação. Brasília, 3 jun. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/06/camara-conclui-votacao-do-plano-nacional-da-educacao.html>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

RODRIGUES, J. *Os empresários e a educação superior*. Campinas: Autores Associados, 2007.

SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 29, n. 105, p. 991-1.022, set./dez. 2008.

SILVA, C. L. *Contribuições da ABMES para o debate sobre as divergências apresentadas entre o Senado e a Câmara dos Deputados a respeito do PNE 2010/2020*. Brasília, 25 fev. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

SILVA JR., J.; CATANI, A. A educação superior pública brasileira nas últimas duas décadas: expansão e mercantilização internacionalizada. In: SOUSA, J. V. (Org.). *Educação superior: cenários, impasses e propostas*. Campinas: Autores Associados, 2013. p. 157-181.

SOUSA, J. V. *Educação superior no Distrito Federal: consensos, conflitos e transformações na configuração de um campo*. Brasília: UnB; Liber Livro, 2013.

UNIVERSIDADE do voto. Deputados controlam educação paga. *OAB*, Brasília, 2 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/5894/universidade-do-voto-deputados-controlam-educacao-paga>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

SOBRE O AUTOR

LALO WATANABE MINTO é doutor em educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor da mesma instituição.
E-mail: lalo@unicamp.br

*Recebido em 26 de outubro de 2015
Aprovado em 7 de novembro de 2016*

