

# EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PNE (2014-2024): APONTAMENTOS SOBRE AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADO

*Lalo Watanabe Minto<sup>1</sup>*

## **Resumo**

O artigo trata de alguns aspectos relevantes para uma compreensão do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 13.005, de 24/06/2014), naquilo que se refere aos conflitos entre os setores público e privado no ensino superior (ES). 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 pré-determinadas, mas examinados em função dos conflitos sociais, políticos e econômicos que, no âmbito do ES, 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 as conferências municipais, estaduais e nacional, no conteúdo do novo PNE prevalecem os interesses privados no ES, conforme tendências consolidadas sobretudo nas últimas duas décadas.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação; Ensino superior; Público-privado.

## **Abstract**

This article discusses some relevant aspects to comprehend the National Education Plan (PNE – Law n. 13.005/2014), 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 efforts to favor public education, noticed during the local, state and national conferences of education, the new PNE contents are favorable to the private interests on higher education, confirming tendencies of this education in the last two decades.

**Key words:** National Education Plan; Higher Education; Public-private.

Para tratar da educação superior à luz das configurações público-privado no âmbito do 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.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Faculdade de Educação - Unicamp.

<sup>2</sup> Evidentemente, 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

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 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 se apropriar 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

---

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*.

atividades educacionais serão apropriadas como espaços privilegiados para a acumulação. Em razão disso, mudanças fundamentais em sua estrutura e na sua relação com o Estado se tornaram necessárias. A educação estatal, por sua vez, se mantém na esfera da contradição, mas 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 pelas reformas de 1968 (MARTINS, 2009), quando teve início uma expansão quantitativa do ES privado, que se tornou predominante desde então. Esta 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 e que, 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 buscam 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 se tornando 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, onde se valoriza aqueles setores e atividades mais afetas aos interesses dos grandes capitais; e, de crescente mercantilização e de vinculação com o capital financeiro internacional<sup>3</sup>, nas IES privadas, em sua grande maioria não universitárias ou arremedos de universidades.

Alguns estudos utilizam a expressão “nova burguesia de serviços” para se referir a essa reorganização classista e sua atuação no campo da educação, contudo:<sup>4</sup>

[...] 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).<sup>5</sup>

Em torno dessas novas tendências vem se formando, desde o final dos anos 1980, um arco de alianças, composto por novos organismos de classe para a defesa do ES privado. Momentos importantes dessa mobilização foram, em 2005, a criação do Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação (RODRIGUES, 2007, p. 60-2); 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 da relação público-privado no PNE será feita. São conflitos que ditarão parcela decisiva dos rumos das políticas de ES, 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 03 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 Conae 2010, o texto

<sup>3</sup> Sobre isso, ver: Sguissardi (2008), Leher (2010), Chaves (2010), Oliveira (2013), Silva Jr.; Catani (2013).

<sup>4</sup> Sobre a temática da burguesia de serviços no campo do ES, ver Rodrigues (2007) e Neves (2002).

<sup>5</sup> Segundo a revista Forbes Brasil, cinco empresários com negócios na área do ensino – três diretamente no ES – estavam entre os 150 bilionários do país. (150 BILIONÁRIOS..., 2014, p. 46-82).

aprovado foi comemorado por várias razões, dentre as quais sobressai seu viés privatista.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> Um aspecto, porém, parece-nos essencial para facilitar um entendimento acerca 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 FHC 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 frente ao 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 estas são possibilidades e uma análise pormenorizada dos conflitos de interesses que geraram “atrasos” na elaboração do PNE, foge ao escopo desse estudo. Há, porém, um relativo consenso quanto ao fato de que o documento final da Conae 2010 trazia avanços frente às políticas vigentes para a educação no decênio anterior; e que sua transformação no PL n. 8.035/2010, pelo governo brasileiro, não traduziu este 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 ES público. Se o Documento de 2010 já continha tendências convergentes com as políticas para o ES implementadas nas últimas décadas, as mesmas foram consolidadas durante a tramitação do PL no Legislativo. (LIMA, 2014, p. 36-37).

### **Metas e estratégias para uma nova configuração público-privada**

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> Os números 112, 124 e 125 da revista *Educação e Sociedade* (Cedes), são fontes de consulta indispensáveis nessa temática.

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.<sup>8</sup>

Embora não seja o enfoque desse 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 ES 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, onde 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 ES.

### **Expansão das matrículas**

Duas tendências se chocam nesse aspecto: a de crescimento da oferta de vagas no ES, por um lado, e a tendência de redução do número anual de formandos no ensino médio, público-alvo principal do ES, por outro lado. Os ingressos efetivos no ES 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 sistêmica<sup>9</sup> repercute sobre a relação público-privado que o PNE pode viabilizar no ES. Observe-se os dados do Inep:

**Tabela 1 - Evolução do fluxo ensino médio-ES - Brasil, 2004-2013**

<b>Ano</b>	<b>Concluintes do EM - ano anterior (A)</b>	<b>Ingressos no ES (presenciais e à distância) (B)</b>	<b>B/A</b>
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

<sup>8</sup> Uma das estratégias mais conhecidas é a de atuar em áreas correlatas ao ensino, como o mercado editorial, onde há menos restrições à circulação e à acumulação do capital, inclusive o estrangeiro.

<sup>9</sup> Sobre isso, ver MINTO (2014, cap. 5).

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

Fonte: 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 própria).

Iniciemos com a meta 03: *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.<sup>10</sup> Na segunda, para 2024, atingir cerca de 8 milhões de jovens entre 15 e 17 anos matriculados, tomando como base a projeção do 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 milhões<sup>11</sup> 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.

Embora seja difícil fazer projeções precisas, o cumprimento da meta 03 produzirá um efeito sobre a demanda por acesso ao ES, mesmo com o problema das elevadas taxas de reprovação<sup>12</sup> e de abandono no ensino médio. Também é razoável supor que esta demanda se concentrará entre os setores mais vulneráveis da população, aqueles que tendem a ser atendidos por programas como o Prouni e o 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%<sup>13</sup>, teríamos um contingente adicional de 1,5 milhão de estudantes que poderá “bater à porta” do ES em poucos anos. A este se soma parte das 1,3 milhão de matrículas na EJA-ensino médio (2013).

<sup>10</sup> Número que equivale à população de 15-17 anos projetada para 2016 (IBGE, 2013).

<sup>11</sup> A taxa líquida de matrícula em 2013 é de 59,3%.

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> A taxa de aprovação do ensino médio (2010) foi de 77,2% (BRASIL, 2014a, p. 13).

A meta 12 afeta diretamente a expansão do ES: *e elevar 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 – Projeção populacional e de expansão das matrículas (presenciais e à distância) na educação superior brasileira para atingir as metas do PNE**

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

Fontes: Inep - Sinopse Estatística da Educação Superior 2013; IBGE - Projeção da População 2000-2060; projeção própria.

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 ES. Se projetarmos para a próxima década o mesmo percentual de crescimento do número total de ingressos no ES 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, se não 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 ES privado, que há anos vêm tentando capturar esse ‘mercado’ de pessoas com diploma de ensino médio que deixaram o sistema escolar, bem como chegar – via EàD – aos locais onde não há oferta de ES. (MINTO, 2014, p. 335-336).

Podendo contar com a garantia dos recursos públicos que serão destinadas, por exemplo, ao Prouni e ao Fies; tendo a possibilidade de expandir a alternativa de baixo custo do EàD; e não havendo no plano qualquer prioridade explícita para o financiamento do ES público; no conjunto as metas podem representar uma redistribuição de recursos públicos em favor do ES privado. Corre-se o risco de que os poucos pontos percentuais de expansão relativa das matrículas no ES público sejam obtidos ao 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 Reuni (2007-2013). Observando a expansão das matrículas no ES 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: a) aumento do EàD nas universidades federais (227%), enquanto as matrículas universitárias em geral cresceram 61,6%; b) aumento de 227% nas matrículas presenciais do ensino não universitário (Ifet / Cefet) e criação de 8 mil no EàD, antes inexistentes; c) 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 ES 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 EàD e sem competir com o mercado do ES privado em regiões “atrativas”. Talvez, por isso, as reivindicações das entidades representativas desse ensino tenham se contentado em reforçar a *inevitabilidade* da rede privada para o cumprimento da meta.<sup>14</sup> 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 ES privado, haja vista suas dificuldades crescentes para ocupação de vagas.<sup>15</sup> De 1990 a 2010, a relação candidato/vaga no ES privado caiu de 2,9 para 1,2, sendo que a partir de 2000 este número não chegou mais a 2 (IPEA, 2014). E isso vem ocorrendo mesmo 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 ES 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 EàD entre 2007 e 2013, onde o setor privado tem 86,6% das matrículas. Isso talvez explique o tratamento diferenciado que é dado a essa modalidade no PNE.

---

<sup>14</sup> Sobre esses posicionamentos, ver HORTA (2015, p. 24-27), SILVA (2014) e HADAD (2014).

<sup>15</sup> Não se está, aqui, referendando a ideia de que haja “vagas ociosas” no ES 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 frente ao crescimento da suposta “ociosidade”, o número de matrículas não deixou de crescer na última década. Sobre isso, ver também Helene (2014, p. 59-61).

### Quadro comparativo - PNE

Estratégia	12.3	13.8	12.20
<b>Objetivo geral da meta</b>	<i>Expansão do ES</i>	<i>Elevação da qualidade</i>	<i>Expansão do ES</i>
<b>Instrumentos previstos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- elevar a taxa de conclusão média dos cursos de graduação <b>presenciais</b> nas univ. públicas para 90%</li> <li>- elevar para 18 a relação estudantes / professor</li> <li>- ES privado: não mencionado</li> <li>- EàD: não mencionado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- elevar a taxa de conclusão média dos cursos de graduação <b>presenciais</b> nas univ. públicas para 90%, e para 75%, nas privadas, em 2020</li> <li>- fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem via desempenho no ENADE</li> <li>- EàD: não mencionado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estender o Fies e o Prouni aos cursos superiores <b>presenciais ou a distância</b>, com “avaliação positiva”</li> </ul>

Nota-se algumas tendências claras: 1ª) as metas/estratégias aqui arroladas, condizentes com a lei que criou o Reuni<sup>16</sup>, não se aplicam aos cursos à distância, isto é, a 15,8% de todas as matrículas no ES (2013) – quase 1 milhão de matrículas privadas; 2ª) no quesito elevação da qualidade, o ES privado é tratado de forma mais “branda” que o público; 3ª) por fim, o ensino à distância é ‘lembrado’ quando se trata de receber maior aporte de recursos públicos do Fies / Prouni.<sup>17</sup>

### Pós-graduação, pesquisa e qualidade

Na meta 13 prevê-se a elevação da qualidade do ES e a ampliação do número de docentes titulados no “conjunto do sistema de educação superior”. 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 tenha pós-graduação, mas não prioriza a formação *stricto sensu*.

<sup>16</sup> Lima (2015) afirma que o PNE transforma o Reuni em política de Estado.

<sup>17</sup> Em tramitação no Legislativo, o PL 5.797/2009 estende o Fies e o Prouni aos cursos de graduação à distância. Em maio de 2015, a Comissão de Educação da Câmara o aprovou. (BRASIL, 2015).

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 ES 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 reforça-se o que já vigora nas políticas para o ES: estímulos à dita pesquisa aplicada, geradora de inovações/patentes, à cooperação com empresas, à expansão das atividades à 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 ES**

A meta 20 trata da *ampliação do investimento público em educação pública*, de forma a atingir patamares progressivos: de 7%, em 2019 (5º ano de vigência); e de 10% do PIB, em 2024 (décimo ano de vigência), mas não há garantia específica sobre o financiamento do ES. 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 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 impostos<sup>18</sup> 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; AMARAL, 2014, p. 48).

Como os investimentos públicos na educação superior não cresceram relativamente na década de 2000, oscilando na faixa de 0,7-0,8% do PIB (CHAVES; AMARAL, 2014, p. 48), o que se observa é que os déficits de atendimento e financiamento ao ES no país foram se acumulando 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 (p. 51-54), o suporte financeiro adequado à expansão prevista implicaria passar dos 0,8% atuais para cerca de 1,54% do PIB investidos no ES, já considerando o percentual de 10% do PIB aplicados em educação ao final do decênio. Ainda assim, seria um valor per capita baixo na comparação com outros países.<sup>19</sup>

### **O que as metas e estratégias ocultam**

Aspectos omitidos ou implícitos no PNE também revelam muitos dos conflitos de interesses de que estamos tratando nesse estudo. A tendência histórica de crescimento do ES via diferenciação institucional e diversificação das modalidades de ensino, processos esses reforçados nos governos FHC, 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.

<sup>18</sup> Principais recursos que, segundo a Constituição Federal, formam a base de cálculo para os investimentos que devem ser feitos em educação.

<sup>19</sup> Nessa projeção, em 2024 o Brasil estaria gastando com o ES cerca de 2.180 US\$/PPP por pessoa entre 18-24 anos, menos da metade do que Israel, Coréia do Sul, Japão e Itália já investem.

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 empreendimento.<sup>20</sup> O PNE aumenta as possibilidades de favorecimento ao ES privado<sup>21</sup>, 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.<sup>22</sup>

Ademais, a diferenciação institucional e das modalidades de formação são ampliadas como metas para o ES público, com base no já mencionado “modelo” Reuni. Também permanecem intocados os atuais critérios quantitativistas 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 destoa 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 na 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, essas

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Lima (2015) refere-se a uma “nova fase do privatismo” e da “certificação em larga escala”.

<sup>22</sup> Há anos o assunto vem sendo denunciado pelas entidades sindicais da área, e já são de domínio público. Recentemente, *O Estado de S. Paulo* o registrou (UNIVERSIDADES S/A, 2014).

frustraram as expectativas do governo federal, que se viu instado a desfigurar o documento final da Conae ao transformá-lo no PL 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 nesse 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:

- 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;<sup>23</sup>
- 2) a transferência de recursos públicos para o ES privado é legítima, pois seu objetivo último é “de interesse público”;<sup>24</sup>
- 3) do uso da expressão ensino gratuito<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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).

---

<sup>23</sup> É inegável o caráter ideológico e cínico dos posicionamentos que os representantes de Abraes e Abmes apresentaram em audiência pública sobre o PL n. 8.035/2010, de 25/02/14, na Câmara dos Deputados. A primeira defendeu que o ES 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).

<sup>24</sup> 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 no seu objetivo final.

<sup>25</sup> Art. 5º, § 4º (BRASIL, 2014).

<sup>26</sup> Esse é um assunto constante na imprensa brasileira, que tem sido majoritariamente favorável ao ES privado, algo que reforça a necessidade de que sejam feitos mais estudos sobre as relações entre grandes grupos de comunicação e setor educacional.

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 [...].

No complexo movimento de expansão do ES privado, observa-se dois processos que caracterizam a reestruturação capitalista: de concentração das atividades em grandes grupos empresariais – que, dentre 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: a) certificar pessoas em diferentes níveis, conformando uma força de trabalho heterogênea e contribuindo para regular seu preço; b) constituir-se como serviço lucrativo, tendendo a se *comodificar* e se internacionalizar; c) 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, ago. 2014. p. 46-82.



- BRASIL. *Lei n. 13.005*, de 25 de jun. de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. 08 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=445184>>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- BRASIL. MEC. *Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015* [ver. preliminar]. 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](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.
- CHAVES, V. L. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação de oligopólios. *Educ. Soc.*, Campinas, 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. *Rev. Eletr. Educ.*, São Carlos, v. 8, n. 1, p. 43-55. maio 2014.
- HADAD, A. M. *Audiência pública – PL 8035/2010*. 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.
- IBGE. *Projeção da População por sexo e idade 2000-2060*. [2013]. Disponível em: <[http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtml](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtml)>. Acesso em: 19 jul. 2015.
- INEP. *Sinopse estatística da educação básica*. Brasília: Inep, 2003-2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 01 jul. 2015.
- \_\_\_\_\_. *Sinopse estatística da educação superior*. Brasília: Inep, 2003-2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 05 jul. 2015.
- IPEA. *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. *Univ. e Soc.*, Brasília, n. 55: fev. 2015.
- MINTO, L. W. *A educação da “miséria”*: particularidade capitalista e educação superior no Brasil. São Paulo: Outras Expressões, 2014.
- \_\_\_\_\_. *As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão*. Campinas: Autores Associados, 2006.
- NEVES, L. M. (Org.) *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002.
- OLIVEIRA, R. P. Notas sobre os impactos da financeirização da economia na educação superior brasileira. In: GOUVEIA, A.; FERNANDES, M. (Org.). *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. *Rev. Bras. Educ.* Rio de Janeiro, ANPEd, v. 16, n. 47: 483-492, maio-ago. 2011.
- PASSARINHO, N. Câmara conclui votação do Plano Nacional de Educação. 03 jun. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/06/camara-conclui-votacao-do-plano-nacional-da-educacao.html>>. Acesso em: 02 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. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 29, n. 105, set.-dez. 2008. p. 991-1022.
- 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*. 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. (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: Fac. de Educação/UnB; Liber Livro, 2013.
- UNIVERSIDADE do voto. Deputados controlam educação paga. 02 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/5894/universidade-do-voto-deputados-controlam-educacao-paga>>. Acesso em: 02 jul. 2015.
- UNIVERSIDADE S/A. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 12-14 abr. 2014. [Reportagem especial].