

# **PROPOSIÇÕES DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL**

**SANTOS, Inalda Maria dos**  
inaldasantos@uol.com.br  
Universidade Federal de Alagoas

**PRADO, Edna Cristina do**  
wiledna@uol.com.br  
Universidade Federal de Alagoas

## **RESUMO**

O presente artigo visa problematizar as proposições definidas no novo Plano Nacional de Educação para o ensino superior no Brasil aprovado na Lei n° 13.005/2014. Neste sentido, está organizado em duas seções, num primeiro momento, contextualiza, do ponto de vista histórico, o panorama da educação superior e o seu financiamento pós anos 1990, com destaque para os governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma (2011-2014 e 2015 – ). Na segunda seção, a discussão sobre as proposições e estratégias do Plano Nacional de Educação direcionadas para o Ensino Superior. Os estudos de Carvalho (2008); Cunha (2003); Cury (2013); Ferreira (2012) e Leher (2010) serviram de suporte teórico à análise. Nas considerações finais, tece reflexões críticas acerca da realidade das Universidades brasileiras e os desafios colocados para se atingir às metas definidas no novo Plano.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação – Financiamento – Ensino Superior

## **1. Introdução**

A partir da década de 1990, há uma retomada do planejamento como instrumento político de definição de políticas públicas, com um aspecto particular, o discurso da participação democrática aparece com força nos documentos oficiais, a exemplo do período de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos em 1993, no processo de provação do Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/2000).

A discussão sobre o planejamento educacional vem tomando espaço importante no âmbito da sociedade brasileira, no contexto de redefinição de um novo plano para a educação. Neste sentido, houve uma forte mobilização de vários segmentos da sociedade civil e do governo em torno da elaboração e aprovação do PNE (Plano Nacional de Educação), que consistiu na realização de conferências municipais, estaduais e nacional com esse propósito. Após um longo período de debates, foi aprovada a lei Lei n.13.005/2014 que trata das metas e estratégias a ser concretizadas nos próximos dez anos.

Assim sendo, Cury (2013) chama atenção sobre a finalidade do Plano Nacional de Educação que se traduz em princípios, políticas e resolução de problemas:

Um plano, contudo, vai além da aplicação financeira pertinente. Ele tem como objetivo ser uma baliza de frente a fim de que os princípios da educação se traduzam em políticas consistentes a partir de uma rigorosa radiografia dos problemas da educação. Nesse sentido, um plano atende tanto a princípios quanto a regras, dentro de uma normatividade jurídica posta. Ele pressupõe um esforço consciente e sistemático de limites, possibilidades e recursos (p. 32)

A Lei 13.005 de 26 de junho de 2014, que aprova o novo Plano Nacional de Educação em seu conjunto apresenta 20 metas e 254 estratégias que visam a sua materialização ao longo dos 10 anos de vigência (PNE 2014-2024). No seu art. 2º estabelece suas diretrizes, quais sejam:

- I-erradicação do analfabetismo;
- II-universalização do atendimento escolar;
- III-superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV-melhoria da qualidade da educação;
- V-formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI-promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII-promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII-estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB -, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX-valorização dos (as) profissionais da educação;
- X-promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

A partir dessas considerações, este texto se propõe a problematizar sobre a viabilidade das proposições do novo Plano Nacional de Educação para o financiamento do ensino superior, considerando a realidade brasileira desse nível de ensino.

## **2. Financiamento do Ensino Superior no Brasil**

Neste tópico, pretende-se fazer um panorama geral da política para o ensino superior nos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma analisando as principais iniciativas nesse nível de ensino.

Luiz Antonio Cunha, estudioso do campo do ensino superior brasileiro, analisando as ações do governo de Fernando Henrique Cardoso (1997-2002), destaca entre outros aspectos que, a privatização do ensino superior obteve um aumento considerável de instituições privadas durante o seu governo, em especial, na categoria universidades e centros universitários, resultando na ampliação do acesso de alunos atendidos pelo setor (ver quadro abaixo) “Tal crescimento fez-se com a complacência governamental diante da qualidade insuficiente do ensino ministrado nas instituições privadas e até mesmo com o benefício do credenciamento acadêmico e do crédito financeiro” (CUNHA, 2003, p. 57).

O quadro abaixo apresenta o crescimento no Brasil de instituições e de estudantes no ensino superior (graduação) no período do governo FHC.

Número de instituições e de estudantes no ensino superior (graduação), segundo tipo e dependência administrativa – Brasil, 2001.

INSTITUIÇÕES/ ESTUDANTES	TOTAL	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	INSTITUIÇÕES PRIVADAS
<b>Instituições</b>			
Universidades	156	71	85
Centros Universitários	66	2	64
Federações	99	2	97
Faculdades Isoladas	1.036	82	954
Centr. Educ. Tecnol.	34	26	8
<b>TOTAL</b>	<b>1.391</b>	<b>183</b>	<b>1.208</b>
<b>Estudantes (mil)</b>			
Universidades	1.956,5	816,9	1.139,6
Centros Universitários	338,3	5,8	332,5
Federações	166,2	5,1	161,1
Faculdades Isoladas	538,3	80,6	457,7
Centr. Educ. Tecnol.	31,5	30,8	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>3.030,8</b>	<b>939,2</b>	<b>2.091,6</b>

Fontes: MEC/INEP, Censo Escolar, Ensino Superior, 2001.

Sobre este cenário, o autor chama atenção para:

O protagonismo de agentes do setor público e do setor privado, eficaz a ponto de se refletir na legislação federal, produziu pelo menos duas mudanças profundas no campo do ensino superior brasileiro: a diferenciação das instituições privadas com fins lucrativos, que ficarão excluídas dos benefícios dos recursos públicos, e a diferenciação das instituições dotadas de autonomia universitária, tanto públicas quanto privadas, a maioria delas tendencialmente “rebaixadas” à nova categoria dos centros universitários, onde o princípio constitucional da indissociação entre ensino, pesquisa e extensão deixa de prevalecer. No discurso dominante no campo, a linha principal de demarcação interna do ensino superior deixou de passar pela divisa entre o estatal e o privado para delimitar a diferença específica entre a excelência e a mediocridade. Na prática, a divisa foi redefinida, paulatinamente, no âmbito do Ministério da Educação, em especial no Conselho Nacional de Educação, espaço mais visível dos embates entre os protagonistas das distintas posições no campo do ensino superior. (CUNHA, 2003, p. 58)

O governo Lula implantou ações na reforma da educação superior de natureza mais de continuidade com o governo Fernando Henrique Cardoso do que de rupturas

guiada por meio da promulgação de leis e decretos. Neste sentido, os traços de continuidade podem ser evidenciados com a forte vinculação entre avaliação e financiamento nas políticas desenvolvidas. Neste sentido, destacam-se medidas como o SINAES<sup>1</sup> (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), o ENADE<sup>2</sup> (em substituição ao Provão do governo anterior), PROUNI<sup>3</sup> e o REUNI<sup>4</sup>.

Carvalho (2008), analisando o contexto da educação superior vivenciada no governo Lula, adverte que:

o diagnóstico do aumento de vagas ociosas e a procura por educação superior das camadas de baixa renda promoveram a proposta do MEC de estatização de vagas nas instituições particulares, em troca do retorno da renúncia fiscal. A transferência de recursos públicos – à semelhança das sugestões do Banco Mundial - via *vouches*, bolsas, financiamentos e direcionados aos negros, carentes, portadores de necessidades especiais, índios, justifica-se, duplamente, pela prioridade na focalização do gasto público e pela eficiência e maior produtividade do segmento privado (p. 210).

Numa análise crítica sobre o governo Lula e sua política educacional, Leher (2010) destaca que esta deu prosseguimento as iniciativas do governo de Fernando Henrique Cardoso como:

“o apoio ao setor privado por meio de isenções tributárias, os contratos de gestão entre municípios, estados e MEC, a avaliação produtivista dos resultados (Enade, Enem, Saeb, Provinha Brasil), as medidas focalizadas, o entusiasmo pela educação a distância, a disjunção da formação profissional e do ensino propedêutico, o conceito de educação rural proveniente do programa Escola Nova colombiano (p.409)

---

<sup>1</sup>Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), tem por objetivo assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes (Ar. 1 - LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004).

<sup>2</sup> O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) é um dos procedimentos do SINAES e consiste em aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, e as habilidades e competências adquiridas em sua formação (Art. 33- D – PORTARIA NORMATIVA Nº 40, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2007).

<sup>3</sup> O Programa Universidade para Todos (PROUNI) destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. (Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005).

<sup>4</sup> Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, tem como objetivo criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (DECRETO Nº 6.096, DE 24 DE ABRIL DE 2007).

No que se refere ao governo Dilma, este reafirma a política de continuidade do governo Lula na expansão da educação superior, como a construção de novos campi universitários e o anúncio da construção de quatro novas universidades<sup>5</sup>, o Programa Ciências Sem Fronteiras e a criação de Consórcio das Universidades federais do sudeste mineiro. Neste contexto Ferreira (2012), afirma que:

As políticas para a educação superior do governo Lula e Dilma assumiram também a perspectiva da equidade social articulada com a concepção de desenvolvimento econômico, da capacitação de mão de obra e da elevação da empregabilidade da população, principalmente quando faz a opção da construção de campi de instituições federais de educação superior no interior do país. As políticas de ações compensatórias também ganharam destaque com os programas do ProUni e da Universidade Aberta do Brasil (p. 469)

Diante do exposto, percebe-se que os governos FHC, Lula e Dilma há uma expansão progressiva do ensino superior privado, mediante principalmente a intervenção do Prouni e o Fies. Ao tempo que as Universidades públicas, vem sofrendo com a precarização de recursos para a sua manutenção e nas condições de trabalho e de carreira dos docentes.

### **3. Proposições do Plano Nacional de Educação para o Ensino Superior**

As propostas do Plano Nacional de Educação (PNE) para o ensino superior são bastante ousadas, tendo em vista a realidade que vivenciamos hoje. Isso pode ser constatado na **Meta 12** do PNE que prevê a elevação da “taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”.

No entanto, dados do Censo do Ensino Superior de 2013 (**Quadro 01**) demonstram que a matrícula total no ensino superior de 7.526,681 (sete milhões,

---

<sup>5</sup> Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Universidade Federal da Região do Cariri – Ceará, Universidade Federal do Oeste da Bahia e Universidade Federal do Sul da Bahia (FERREIRA, 2011).

quinhentos e vinte e seis mil e seiscentos e oitenta e um), temos 5.421,639 (cinco milhões, quatrocentos e vinte um mil e seiscentos e trinta e nove) matriculados na iniciativa privada, o que demonstra o crescimento expressivo desse setor.

**QUADRO 1: Estatísticas gerais da Educação Superior, por Categoria Administrativa- Brasil- 2013**

Estatísticas Básicas	Categoria Administrativa					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
<b>Número de Instituições</b>	<b>2.391</b>	<b>301</b>	<b>106</b>	<b>119</b>	<b>76</b>	<b>2.090</b>
<b>Educação Superior - Graduação</b>						
Cursos	32.049	10.850	5.968	3.656	1.226	21.199
Matrículas	7.305.977	1.932.527	1.137.851	604.517	190.159	5.373.450
Ingresso Total	2.742.950	531.846	325.267	142.842	63.737	2.211.104
Concluintes	991.010	229.278	115.336	82.892	31.050	761.732
<b>Educação Superior - Sequencial de Formação Específica</b>						
Matrículas	16.987	489	100	208	181	16.498
<b>Educação Superior - Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i></b>						
Matrículas	203.717	172.026	115.001	56.094	931	31.691
<b>EDUCAÇÃO SUPERIOR - TOTAL</b>						
Matrícula Total	7.526.681	2.105.042	1.252.952	660.819	191.271	5.421.639
Funções Docentes em Exercício <sup>1,2</sup>	367.282	155.219	95.194	48.275	11.750	212.063
Docentes em Exercício <sup>2,3</sup>	321.700	152.166	94.354	47.823	11.459	181.302

Fonte: Mec/Inep - MEC/Capes; Quadro elaborado por Inep/Deed

Notas:

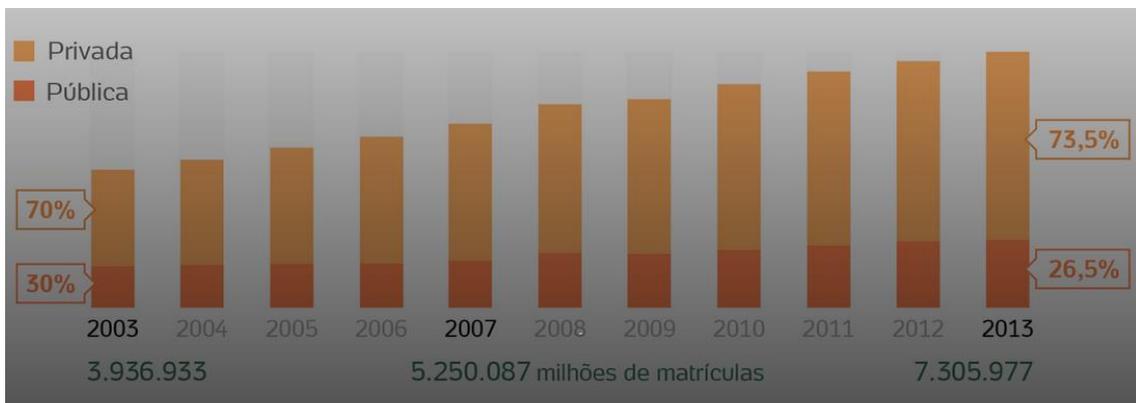
(1) Corresponde ao número de vínculos de docentes a Instituições de Educação Superior;

(2) Não incluem os docentes que atuam exclusivamente na Pós-Graduação *Lato Sensu*;

(3) Quantidade de CPFs distintos dos docentes em exercício em cada Categoria Administrativa.

Esse crescimento de matrículas no setor privado no ensino superior, também aparece quando se trata do número de matrículas na graduação, pois no ano de 2013 (**Quadro 2**) temos 26,5% (vinte e seis vírgula cinco por cento) matriculados nas instituições públicas e 73,5% (setenta e três vírgula cinco por cento) nas instituições particulares. Isso revela o desafio de aumento de 40% (quarenta por cento) de vagas no setor público, uma vez que se observa a partir dos dados acima, a expansão do setor privado mediante ações como Fies e o Prouni.

## QUADRO 2: Evolução das matrículas nos cursos de graduação no Brasil



Fonte: <http://educacao.uol.com.br/especiais/o-sonho-do-diploma.htm#fotografia/3>

A projeção para a **Meta 12** de acordo com dados do PNAD (2013), é que a taxa de escolarização bruta para o ensino superior da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos de 30,3% (trinta vírgula três por cento) alcance 50% (cinquenta por cento - **Indicador 12A**) e a taxa de escolarização líquida de 20,1% (vinte vírgula um por cento) alcance a taxa de 33% (trinta e três por cento - **Indicador 12B**), considerando as estratégias definidas no Plano Nacional de Educação para a concretização dessa meta.

**Indicador 12A - Taxa de escolarização bruta na educação superior da população de 18 a 24 anos.**



**Indicador 12A - Taxa de escolarização líquida ajustada na educação superior da população de 18 a 24 anos.**

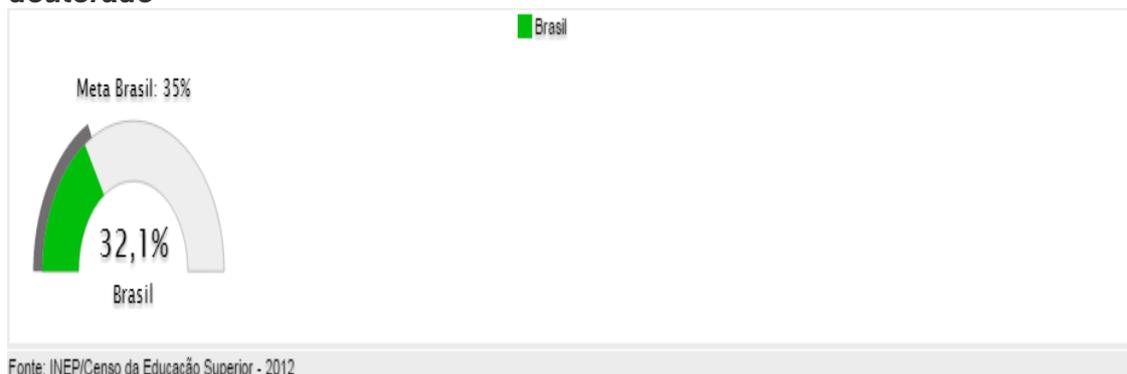


Outra meta bastante ambiciosa do PNE é a **Meta 13** que visa “elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores”. No entanto segundo dados do INEP/Censo da Educação Superior (2012), indicam que o Brasil tem 69,5% (sessenta e nove vírgula cinco por cento) de docentes com mestrado ou doutorado (**Indicador 13A**) e com doutorado 32,1% (trinta e dois vírgula um por cento) (**Indicador 13B**). Essa realidade exige que os docentes do ensino superior sejam liberados pela instituição para dedicar-se a um curso de pós-graduação *stricto sensu*, o que implica um plano de cargos e carreira que tenha esse incentivo, ou seja, a licença remunerada.

**Indicador 13A - Percentual de funções docentes na educação superior com mestrado ou doutorado**



**Indicador 13B – Percentual de funções docentes na educação superior com doutorado**



A terceira meta do PNE que trata do ensino superior é a **Meta 14**, que busca “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores”. Segundo dados da CAPES (2012), o Brasil tem 47.138 (quarenta e sete mil e cento e trinta e oito – **Indicador 14A**) títulos de mestrado e 13.912 (treze mil e novecentos e doze – **Indicador 14B**) títulos de doutorado, o que implica que as instituições que oferecem cursos de pós-graduação *stricto sensu* tenham um crescimento quantitativo de títulos. Porém, vale ressaltar que esta meta seja acompanhada de uma formação com qualidade, não se limitando atender apenas números.

**Indicador 14A - Número de títulos de mestrado concedidos por ano.**



## Indicador 14B - Número de títulos de doutorado concedidos por ano.



Esses dados revelam os desafios que a política para o ensino superior tem que enfrentam nos próximos anos, considerando as diferentes realidades educacionais das instituições públicas e privadas que ofertam o ensino de pós-graduação *stricto sensu* no país.

### 4. Considerações Finais

Diante do exposto no texto, constata-se as metas previstas no novo plano Nacional de Educação para o ensino superior enfrentará muitos desafios, considerando a difícil realidade brasileira de acesso da população trabalhadora a esse nível de ensino, particularmente, nas universidades públicas, como também as condições de funcionamento dos cursos desde infra-estrutura, formação docente, currículo etc...

Neste contexto, compreendemos que para além dos objetivos de alcançar as metas planejadas, é fundamental que o Plano Nacional de Educação garanta o direito da população a ter acesso a um ensino superior de qualidade, e não um Plano voltado a atender os interesses do setor privado na educação.

Nesta perspectiva, partimos do entendimento de que é fundamental garantir políticas públicas voltadas para a qualidade da educação superior e do direito de acesso a Universidade pública, por parte da população mais necessitada. Assim sendo, é preciso que a sociedade acompanhe o poder público no desenvolvimento das metas e estratégias definidas no PNE (Plano Nacional de Educação), que deve ser concebido como um Plano de Estado que deve perpassar os governos em torno do interesse de todos.

## 5. Referências Bibliográficas

CARVALHO, C. Política econômica, finanças públicas e as políticas para educação superior: de FHC (1995 a 2002) a Lula (2003 – 2006). In: RODRIGUEZ, Margarita Victoria & ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto (orgs.). *Políticas educacionais e formação de professores em tempos de globalização*. Brasília: Líber Livro Editora, UCDB, 2008.

CURY, Carlos R. Jamil. Planos Nacionais de Educação no Brasil. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi & FONSECA, Marília (orgs.). *Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21*. Brasília: Líber Livro, 2013.

CUNHA, L. O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

CURY, Carlos R. Jamil. Planos Nacionais de Educação no Brasil. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi & FONSECA, Marília (orgs.). *Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21*. Brasília: Líber Livro, 2013.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008*. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm)

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.005 de 25 de junho 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)

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Secretaria Executiva Adjunta. CONAE, 2010 – *Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação (Documento Final)*. Brasília: BRASIL. MEC/SE/SEA, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes & AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento e Gestão da Educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectiva. In: DOURADO, Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

FRANÇA, Magna (org.). Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020): diálogos e perspectivas. IN: FRANÇA, Magna. *Sistema Nacional de Educação: financiamento, valorização dos profissionais da educação básica e perspectivas do PNE (2011-2020)*. Brasília: Líber Livro, 2009.

FERREIRA, S. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). *Linhas Críticas*. Brasília, DF, n.36, p. 455-472, maio/ago. 2012.

LEHER, R. Educação no Governo de Lula da Silva: A ruptura que não aconteceu. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. - Rio de Janeiro: Garamond, 2010. <http://www.dgeec.mec.pt/np4/home>

ROCHA, E. Reforma da Educação Superior. In. SILVA, Maria Vieira & MARQUES, Mara Rúbia Alves (Orgs.). *LDB: balanços e perspectivas*. São Paulo: Alínea, 2008.

OLIVEIRA, João Ferreira. A educação superior no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.