

Tendências contemporâneas da política de educação superior brasileira / *Contemporary trends of the Brazilian higher education policy*

DANIELLA BORGES RIBEIRO¹
ANA TARGINA RODRIGUES FERRAZ²

Resumo: O artigo discute as principais tendências da política de educação superior no Brasil entre os anos de 1995 e 2014. Trata-se de um estudo com abordagem qualitativa, baseado em documentos do *site* do Ministério da Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, bem como bibliografias da área. O texto está dividido em três tópicos: a mercadorização do ensino superior no governo de Fernando Henrique Cardoso, o aprofundamento das parcerias entre o público e o privado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva e a disputa pelos recursos do fundo público durante o mandato de Dilma Rousseff. Verifica-se que a ampliação da influência dos organismos internacionais, a diversificação das instituições e dos cursos, o incentivo às parcerias e o desvio dos recursos públicos para as instituições privadas, são algumas das tendências que ora se apresentam.

Palavras-chave: crise do capital; educação superior; privatização.

Abstract: This article discusses the main trends of higher education policy in Brazil between 1995 and 2014. This is a qualitative study, based on documents from the website of the Ministério da Educação, of the Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira and the Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de

-
- 1 Graduação em Serviço Social, mestra em Política Social e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. Professora auxiliar do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto.
 - 2 Graduada em Serviço Social, mestra e doutora em Ciência Política. Professora associada da Universidade Federal do Espírito Santo.

Ensino Superior, as well as bibliographies of the area. The text is divided into three topics: the commodification of higher education in the government of Fernando Henrique Cardoso, the deepening of public-private partnerships in the government of Luís Inácio Lula da Silva and the dispute over the resources of the public fund during the mandate of Dilma Rousseff. One can not that the expansion of the influence of international organizations, the diversification of institutions and courses, the encouragement of partnerships, and the diversion of public resources to private institutions are some of the trends that now appear.

Keywords: capital crises; higher education; privatization.

Após a crise de 1970, o capital buscou retomar o seu processo de valorização em âmbito mundial. Para tanto, a classe burguesa encaminhou estratégias visando à retomada dos lucros, tendo como pilares sustentadores desta conjuntura o Estado neoliberal, a mundialização do capital e a reestruturação produtiva, cada qual assumindo particularidades nos diferentes países.

No caso brasileiro, os pilares da valorização do capital em crise emergiram com vigor a partir de 1990, ano iniciado com a posse de Fernando Collor de Mello como presidente. Esse período teve como ponto fundamental a condução da contrarreforma³ do Estado, mais visível a partir de 1995. (BEHRING, 2008).

Embora os governos presididos por Fernando Collor e Itamar Franco tenham contribuído para a formulação e a execução de medidas importantes para a política de educação superior e afinadas com os propósitos da burguesia, optamos neste artigo por limitar a discussão aos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio Lula

3 De acordo com Behring (2008), a partir de 1990, ocorreu uma contrarreforma do Estado brasileiro pautada na desnacionalização de parcela do nosso parque industrial; na produção de tecnologia dependente dos países centrais; nas privatizações e no desemprego em massa; no aprofundamento do Brasil como uma plataforma de montagem de produtos das transnacionais e na desarticulação da possibilidade de se constituir no país “um Estado estruturante, seja com investimentos produtivos [...] seja com investimentos sociais”. (BEHRING, 2008, p. 285).

da Silva e Dilma Rousseff,⁴ pois esses governos foram os que mais formularam e aprovaram normatizações para a educação superior após 1990, além de conduzirem o país ao auge da educação como um campo em potencial para a exploração do capital. Assim, discutiremos nos próximos tópicos as principais medidas desenvolvidas para a política de educação superior (com foco na graduação) a partir de 1995⁵ e como as decisões levadas a efeito revelaram tendências importantes para esta política social.

A mercadorização do ensino no governo FHC

Fernando Henrique Cardoso, cuja popularidade estava em alta devido ao plano real, foi eleito presidente em 1994.⁶ Em suas declarações o presidente afirmava que a crise econômica no Brasil era ocasionada pelo excesso de gastos do Estado e apontava a necessidade de se promover uma “reforma” do Estado. Esta “reforma”, intitulada por Behring (2008) de contrarreforma teve como principal diretriz o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) na gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira e aprovado, em setembro de 1995, pela Câmara Federal. (LIMA, 2007).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado colocava os direitos sociais, como saúde e educação, como serviços não exclusivos do Estado, explicitando o projeto neoliberal de privatização. Assim, as principais medidas do Estado, dirigido por FHC, para o ensino superior foram: a elaboração de duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC 233/95 e PEC 370/96); a avaliação dos cursos superiores; a elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB); a diversificação das instituições de ensino e dos cursos superiores; a criação do Programa Crédito Educativo e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies); a gratificação

4 Abordaremos os dois mandatos de FHC e Lula e o primeiro mandato da presidenta Dilma.

5 Em decorrência do curto espaço, não abordaremos as alterações ocorridas no âmbito da legislação trabalhista e previdenciária dos profissionais que atuam no ensino superior.

6 Governou entre 1995-1998; 1999-2002. (LIMA, 2007).

de estímulo à docência (GED);⁷ a formulação do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010) e o Projeto de Lei (PL) nº 7.282/2002 que tratava da inovação tecnológica.

As duas PECs (233/95 e 370/96) partiam do princípio de que era preciso regulamentar o artigo constitucional que prevê a autonomia universitária, sendo que a universidade deveria ser autônoma para buscar recursos privados.⁸ Dadas as reações contrárias, as propostas saíram momentaneamente da pauta. (ANDIFES, 2002).

Os poucos recursos para as instituições de ensino superior (IES) públicas contribuíram para a atuação do Estado, primordialmente como legislador e avaliador. O discurso, em consonância com a crítica neoliberal ao Estado interventor, era (e ainda é) de que o Estado gasta demais com as políticas sociais e, para diminuir os seus encargos, a melhor opção seria incentivar a oferta de serviços sociais privados. A partir dessa lógica, o Estado passaria a atuar não como o principal provedor dos direitos sociais, mas, como legislador e avaliador dos serviços sociais transfigurados em mercadorias. (PAULA, 2003).

Nesta direção, as ações avaliativas, tanto no ensino básico como no superior, se adensaram no governo FHC. A avaliação da graduação foi baseada no Exame Nacional de Cursos (ENC) conhecido como Provão, nas avaliações das condições de oferta, nas avaliações das comissões de especialistas nomeadas pela Secretaria de Ensino Superior e no sistema integrado de informações educacionais do Inep.⁹ (GOUVEIA et al., 2005).

A mercantilização do ensino foi legitimada com a aprovação da Lei nº 9.394/1996 (LDB) resultante do PL nº 101/93 do senador Darcy Ribeiro, que desconsiderou o PL elaborado pelo Fórum Nacional em

7 A Lei nº 9.678/98 criou a GED, lógica produtivista da política do MEC para avaliação do trabalho docente (PAULA, 2003), apresentando alterações com o Governo Lula, a partir da Lei nº 11.087, de 04/01/2005.

8 A luta pela autonomia em relação ao Estado não significa que a instituição universitária deva buscar recursos no mercado. O financiamento deve ser público, cabendo à universidade o gerenciamento autônomo dos recursos estatais recebidos. (ANDIFES, 2002).

9 A sistemática de avaliação dos cursos de graduação foi definida pela Lei nº 9.131/1995. (GOUVEIA et al., 2005).

Defesa da Escola Pública (FNDEP) (PL nº 1.258/88). A LDB aprovada contém diretrizes afinadas com os anseios capitalistas, possibilitando a inclusão de novas modalidades de ensino como os cursos sequenciais e o ensino de graduação a distância (EAD), permitindo também a diferenciação das IES, ficando restrita às universidades a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (LIMA, 2007).

A diversificação das IES foi tratada em várias legislações tal como no Decreto nº 5.773/2006 que apresentou esta alternativa como uma forma de democratização do ensino, omitindo "tanto a privatização interna das universidades públicas como o empresariamento da educação superior". (LIMA, 2007, p. 140).

O Estado não só permitiu e regulamentou a venda dos serviços educacionais, como incentivou a sua compra por meio do financiamento estudantil. Para tanto, o governo FHC lançou o Programa Crédito Educativo por meio das Leis nº 9.288/96 e nº 10.207/2001¹⁰ e criou a Medida Provisória nº 1.827/99 instituindo o Fies, o que estimulou ainda mais a alocação indireta de verbas públicas para as instituições privadas. (LIMA, 2007).

Dada a conjuntura internacional neoliberal e o avanço de sua influência no Brasil, o FNDEP (atuante desde a Constituinte), em conjunto com outros grupos organizados, iniciou o processo de elaboração do PNE.¹¹ Observa-se que o plano não foi elaborado a partir da iniciativa dos governos, ao contrário, o Estado não tomou providência nenhuma até que o FNDEP "se responsabilizou por esse preceito constitucional, a partir do I Coned,¹² em 1996" (BOLLMANN, 2011, p. 45). O Plano intitulado "PNE-Proposta da Sociedade Brasileira" foi elaborado envolvendo entidades como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN), a Associação de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação

10 Estas leis regulamentavam o financiamento público ao estudante do ensino superior privado. (LIMA, 2007).

11 Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a LDB de 1996 determinavam que o Estado deveria responsabilizar-se pela confecção do Plano Nacional de Educação. (BOLLMANN, 2011, p. 45).

12 Congresso Nacional de Educação.

(Anped),¹³ dentre outras. Este plano, que trazia as propostas da sociedade, levou mais de um ano (entre 1996 e 1997) para ser discutido e aprovado pela Comissão Organizadora do II Congresso Nacional de Educação. Foi como resultado desta iniciativa que o FNDEP apresentou ao Congresso Nacional uma proposta de PNE.¹⁴ Depois disso, o governo apresentou outro plano (repetindo o que fez no caso da LDB) que foi aprovado. Assim, o PNE aprovado no governo FHC (Lei nº 10.172/2001) contrariava demasiadamente a proposta elaborada a partir do engajamento do FNDEP, pois, se por um lado o fórum defendia o fortalecimento da educação pública, o PNE aprovado permitia a ampliação da privatização, com marcante incentivo à educação a distância. (BOLLMANN, 2011).

Por último, abordamos o PL nº 7.282/2002 que propunha a lei de inovação tecnológica. Este projeto estimulava a participação de professores pesquisadores das universidades públicas em projetos desenvolvidos pelo setor privado e possibilitava a participação deste setor em atividades realizadas nas universidades públicas, ampliando a sua privatização interna. (LIMA, 2007).

As medidas introduzidas no Brasil, a partir de 1990, atendiam as recomendações dadas pelos organismos internacionais (como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio) aos países da América Latina que buscavam a construção de estratégias destinadas à retomada das altas taxas de lucros. A disseminação das ideias burguesas, claramente expressas na política educacional, contou com a adesão subordinada do Brasil às prescrições dos organismos internacionais. (LEHER, 2001).

Nessa ótica, as diretrizes encaminhadas pelos governos brasileiros estavam e ainda estão em fina sintonia com as recomendações internacionais. A título de ilustração, podemos citar a recomendação do Banco Mundial para a diversificação das IES, o entendimento de que a educação básica é um instrumento para combater a pobreza e o reconhecimento explícito da educação como um "serviço como outro qualquer, passível de ser regulado pela lógica do lucro e da competição"

13 Estas entidades integravam o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). (BOLLMANN, 2011).

14 Transformado em PL 4.155/1998. (BOLLMANN, 2011).

(BORGES, 2009, p. 86), difundido prioritariamente pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Tais fatos demonstram a íntima relação entre as proposições do governo FHC e as recomendações dos organismos internacionais que espalharam pelo mundo a lógica mercantil perversa para a política educacional. Há de se mencionar, como argumentaremos a seguir, que as prescrições internacionais também tiveram ampla repercussão e aceitação nos governos petistas no Executivo federal.

As parcerias entre o público e o privado conduzidas por Lula

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002 esteve relacionada à queda da avaliação positiva em relação ao governo FHC e à aliança do Partido dos Trabalhadores com a classe burguesa. Tal alinhamento já estava expresso no Programa de Governo 2002-Coligação Lula Presidente, no qual Lula assumiu o compromisso com os contratos e as regras anteriormente estabelecidas. Para a política de educação, este documento já previa a ampliação de vagas e o adensamento do crédito educativo. (LIMA, 2007).

As ações do governo Lula (2003-2006; 2007-2010) para o ensino superior tiveram início oficialmente em 20 de outubro de 2003, quando instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) responsável por analisar a situação deste nível de ensino e apresentar um plano de ação visando a reestruturação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).¹⁵ O documento final elaborado pelo GTI respaldou os demais que orientaram a contrarreforma da educação superior brasileira "e direcionou medidas legais, já implantadas oficialmente". (OTRANTO, 2006, p. 19).

A discussão sobre a autonomia universitária foi retomada tanto pelo documento do GTI como pelo Projeto de Lei Complementar (PLC) com o objetivo de instituir a Lei Orgânica da Autonomia Universitária.¹⁶ Essa ação novamente desconsiderou o posicionamento

15 Este documento foi divulgado extraoficialmente em dezembro de 2003. (OTRANTO, 2006).

16 PL apresentado em 11 de dezembro de 2003, pelo deputado Eduardo Valverde (PT/RO).

do movimento docente quanto à autoaplicabilidade deste princípio, e, em virtude de fortes pressões, o PLC de 2003 não seguiu adiante. (OTRANTO, 2006).

As pressões dos organismos internacionais para a abertura do campo educacional à comercialização continuaram, sendo incentivadas pelo MEC. A nomeação de Tarso Genro, em janeiro de 2004, para ministro da Educação e a indicação de Fernando Haddad para secretário executivo do MEC “indicava o eixo norteador da reformulação: o aprofundamento da diluição das fronteiras entre público e privado, por meio da retomada do conceito público não estatal apresentado por Bresser-Pereira no Governo Cardoso”. (LIMA, 2007, p. 166).

O Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior (Geres) foi instalado por Tarso Genro, em fevereiro de 2004, para elaborar o projeto de reformulação da universidade. Em agosto, o documento¹⁷ foi divulgado pelo Geres reafirmando princípios já em andamento e que, inclusive, constavam no relatório final do GTI formado em 2003. O Geres apresentou como principal estratégia de ação do Ministério “a elaboração da Lei Orgânica da Educação Superior, pautada pela diversificação do sistema como estratégia para garantir o acesso à educação superior e pela diversificação das fontes de financiamento da educação” (LIMA, 2007, p. 167) o que estava em consonância com as diretrizes dos organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Esse processo concorreu para a divulgação, em dezembro de 2004, da primeira versão do anteprojeto de lei da “reforma” da educação superior. Como pontos nodais do projeto destacam-se o financiamento da educação e a concepção de autonomia universitária (que foi concebida como geração de recursos financeiros pela própria instituição). Este anteprojeto teve a sua quarta versão apresentada pelo Executivo ao Congresso Nacional por meio do PL nº 7.200/2006, arquivado em 2011. (LIMA, 2007; OLIVEIRA; CASTIONI, 2014).

Ao não conseguir aprovar uma lei regulamentando a autonomia universitária, os governos implantaram medidas fragmentadas com este intuito. Exemplo disto é o Decreto nº 7.233/2010 que estabelece procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia de

17 Documento de 2004 intitulado *Reafirmando princípios e consolidando diretrizes*.

gestão administrativa e financeira das universidades, dos quais trata o art. 207 da Constituição, e define critérios para elaboração das propostas orçamentárias anuais pelas universidades federais. (BRASIL, 2010).

Verifica-se que, mesmo antes da possível aprovação de uma lei para a “reforma” universitária, o governo Lula conduziu, assim como os presidentes anteriores, a “contrarreforma a conta-gotas”. Não foi aprovada uma lei única para a alteração de toda a estrutura desse nível de ensino. As modificações foram implantadas aos poucos por meio de leis, emendas constitucionais, decretos e medidas provisórias.

Algumas ações, que já estavam presentes no governo FHC, foram mantidas nos mandatos presidenciais petistas. Muito embora algumas medidas tenham sido ampliadas e/ou modificadas em algum aspecto, o fato é que possuíam as mesmas intenções. Nesse sentido, podemos afirmar que os instrumentos para a avaliação dos cursos superiores foram aperfeiçoados saindo de cena o ENC e entrando o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes);¹⁸ a LDB de 1996 continuou vigorando mesmo com seus fundamentos privatistas;¹⁹ a diversificação das instituições e dos cursos se alastraram;²⁰ o Fies não só foi ampliado como estimulou o surgimento do Programa Universidade para Todos (Prouni);²¹ e a questão da inovação tecnológica que, no governo FHC, apareceu sob a forma do PL nº 7.282/2002, conseguiu se impor com a Lei nº 10.973/2004²² além da continuidade da Lei nº 10.176/2001 que regula a capacitação e competitiv-

18 O Sinaes foi instituído pela Lei nº 10.861/2004. Em relação à avaliação o governo também sancionou o Decreto nº 5.773/2006 (que revogou o Decreto nº 5.225/2004). (GOUVEIA et al., 2005).

19 O governo Lula lançou o decreto presidencial nº 5.622/2005 que regulamentou o art. 80 da LDB sobre o ensino a distância. (LIMA, 2007).

20 O Estado incentivou essa prática por meio de duas legislações centrais: o Decreto nº 5.786/2006 sobre os centros universitários e a Lei nº 11.892/2008 que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. (BRASIL, 2006; BRASIL, 2008).

21 Criado pela Lei nº 11.096/2005 tendo como objetivo a compra com recursos públicos de vagas em instituições particulares, o Prouni, em conjunto com o Fies, estimulou a proliferação de instituições privadas. (LEHER, 2010).

22 Trata dos incentivos à inovação e à pesquisa no ambiente produtivo. (LEHER, 2010).

dade do setor de tecnologia da informação (LIMA, 2007; LEHER, 2010). O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), criado em 1998, assumiu um lugar de peso no governo Lula, pois, se antes este procedimento era utilizado para a avaliação dos estudantes do ensino médio, a partir de 2009 ele se constituiu em "porta de entrada" para o ensino superior, o que foi aprimorado com a criação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu). (INEP, 2011).

Além das medidas apontadas, advindas de governos anteriores, outras propostas foram elaboradas e implantadas nos dois primeiros mandatos presidenciais petistas, que foram: o PL nº 3.627/2004;²³ a Universidade Aberta do Brasil;²⁴ o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid);²⁵ a Portaria Normativa nº 39/2007, do MEC;²⁶ o PL nº 1992, de 2007;²⁷ a Lei nº 11.788/2008;²⁸ a Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973/2004); o Decreto nº 7.423/2010;²⁹ a Lei nº 11.079/2004;³⁰ o Decreto nº 6.096/2007;³¹ o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); o Decreto nº 6.094/2007;³² a Conferência Nacional de Educação (Conae); o Fórum Nacional de Educação e o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (Rehuf).

23 Prevê o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes de escolas públicas nas instituições públicas federais de educação superior. (LIMA, 2007).

24 É um sistema nacional de educação superior a distância, criado em 2005 cujos cursos são ofertados por instituições de ensino públicas.

25 Criado em 2007, em conjunto com a Capes, inserindo nas escolas de ensino básico os alunos das licenciaturas. (NEITZEL; FERREIRA; COSTA, 2013).

26 Criou o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNaes) transformado em Programa Nacional de Assistência Estudantil, através do Decreto Lei nº 7.234/2010. (SANTOS; FREITAS, 2014).

27 Propunha alterações na carreira e na proteção social dos funcionários públicos federais. (ANDES, 2013).

28 Regulamenta o estágio de estudantes.

29 Trata das relações entre as instituições federais de ensino e pesquisa e as fundações de apoio. (LEHER, 2010).

30 Instituiu normas para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública. (LEHER, 2010).

31 Instituiu o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). (LEHER, 2010).

32 Prevê a implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. (LEHER, 2010).

Apesar da importância de todas as medidas mencionadas, iremos discutir de forma mais pormenorizada apenas algumas. Destacaremos, a seguir, ações que, em conjunto com o que já havia sido indicado anteriormente, constituem um todo no processo em andamento da contrar-reforma: a Lei de Inovação Tecnológica; o Decreto nº 7.423/2010; a Lei nº 11.079/2004; o Decreto nº 6.096/2007; o PDE; o Decreto nº 6.094/2007; a Conae; e o Rehuf.

A Lei de Inovação Tecnológica (nº 10.973/2004) apareceu como um novo marco regulatório organizado em três eixos: o estabelecimento de parcerias entre as IES e as empresas; o estímulo à participação das universidades e centros de pesquisa no processo de inovação; e o incentivo à inovação tecnológica nas empresas. Esta lei permite e incentiva a utilização das universidades públicas para a realização de pesquisas que serão apropriadas por empresas, dando um sentido extremamente utilitário à produção do conhecimento. (LIMA, 2007).

A diluição das fronteiras entre o público e o privado foi incorporada pelo Decreto nº 7.423/2010,³³ que viabiliza a captação de recursos privados para financiar atividades de ensino, pesquisa e extensão e pela Lei nº 11.079/2004, que autoriza as parcerias público-privado.³⁴ (LEHER, 2010).

O discurso de ampliação do número de vagas nas IES concorreu para a expedição do Decreto nº 6.096/2007 que criou o Reuni, responsável pela ampliação de vagas nas instituições de ensino públicas sem oferecer a infraestrutura adequada.³⁵ (LEHER, 2010).

33 Revogou o Decreto nº 5.205/2004.

34 Sobre a parceria entre o público e o privado a Lei nº 11.079/2004 prevê no art. 2º “parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. §1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. §2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”. (BRASIL, 2004, p. 01).

35 Articulada à proposta do Reuni estava a “Universidade Nova” que não abordaremos aqui em virtude do espaço.

Cabe aqui destacar a elaboração do PDE, lançado oficialmente pelo MEC, em 24 de abril de 2007. Este documento foi divulgado como um plano que pretendia indicar as diretrizes para a melhoria da qualidade da educação, com destaque para a educação básica. Uma importante crítica ao PDE refere-se à forma como foi conduzida a sua elaboração e a sua desarticulação com o PNE. O governo dispensou o diálogo e a participação dos profissionais da área afastando-os da confecção deste plano e inclinou-se ao protagonismo do Movimento Todos pela Educação (TPE).³⁶ (LEHER, 2010).

O PDE propõe um conjunto de diretrizes para a educação e as intitula de Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Este plano de metas foi regulamentado por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007,³⁷ e recebeu várias opiniões desfavoráveis como, por exemplo, em relação ao incentivo dado ao Prouni e ao Fies. (EVANGELISTA; LEHER, 2012).

Se por um lado, setores importantes do campo educacional ficaram à revelia na elaboração do PDE, por outro, a pressão da sociedade civil impulsionou a inclusão da Conae na agenda governamental. Sobre o documento final da Conae, cabem aqui dois destaques: o reconhecimento da necessidade de aprovação de um PNE³⁸ que fosse resultado de ampla participação da sociedade, e a retomada da ideia de criação de um Fórum Nacional de Educação³⁹ permanente para planejar e acompanhar o desenvolvimento da política educacional (com destaque para

36 Em sintonia com os organismos internacionais, os grupos empresariais decidiram intervir de forma mais incisiva nos rumos da educação brasileira. Afirmando que é preciso melhorar a qualificação da mão de obra no país um grupo de empresários, criou em 2005, o Movimento Todos pela Educação (TPE) se escondendo por trás do discurso da universalização do ensino fundamental e da expansão progressiva do ensino médio, pregando que o sucesso da educação depende de todos. Esse grupo se transformou no "principal interlocutor do governo em matéria educacional". (LEHER, 2010, p. 378).

37 Data em que o PDE foi lançado oficialmente.

38 Já que o PNE (Lei nº 10.172/2001) expirava em janeiro de 2011.

39 Fórum Nacional de Educação instituído pela Portaria MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010.

o acompanhamento da tramitação no Congresso Nacional do PNE 2011-2020).⁴⁰ (GOUVEIA, 2010).

O interesse estatal em diminuir os gastos com as políticas sociais e a transformação do país em local para a valorização financeira internacional também afetou sobremaneira os Hospitais Universitários (HUs). Na ótica do governo, o resgate dos HUs seria realizado a partir do Decreto nº 7.082/2010, que instituiu o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (Rehuf). Ainda com o intuito de reconfigurar os HUs foi preparada a Medida Provisória nº 520/2010, autorizando o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. (EBSERH). Esta medida provisória foi rejeitada no Senado, o que não impediu a criação da EBSERH. A sucessora de Lula completou a missão autorizando-a por meio da Lei nº 12.550/2011. (SODRÉ et al., 2013), como veremos a seguir.

A disputa pelo fundo público no governo Dilma

Como já sinalizamos, o PL nº 7.200/2006, que pautava a contrarreforma da educação, foi arquivado em 2011 (OLIVEIRA; CASTIONI, 2014). Contudo, o Decreto nº 7.233/2010 permanece.

A avaliação ainda tem como base o Sinaes; a LDB vigora como vasta expressão da mercadorização; a diversificação das instituições e dos cursos continua; o Fies,⁴¹ o Prouni e o Reuni permanecem como políticas basilares da educação superior. O Enem atua cada vez mais como a prova selecionadora, consubstanciado pelo SisU. Também permaneceram como parte da política de educação: o Pibid; o PNaes; a lei de estágio; a lei de inovação tecnológica; o Decreto nº 7.423/2010 e as parcerias entre o público e o privado.

40 O envio do plano ao Congresso Nacional foi uma das últimas atividades realizadas pelo governo Lula na área. A demora na tramitação do projeto fez com que ele fosse aprovado somente em 2014, e ao invés de um PNE (2011-2020) surgiu o PNE (2014-2024).

41 A Lei nº 12.513/2011 ampliou o Fies possibilitando o financiamento da educação profissional e tecnológica, em caráter individual ou coletivo por meio das empresas. Além disso, a Portaria Normativa nº 15, de 1º de julho de 2014, expandiu o Fies para os cursos de mestrado e doutorado recomendados pela Capes. (LIMA, 2015).

Atualmente, as políticas de educação estão fortemente inclinadas às parcerias público-privadas. Além das leis que já existiam, outra normatização foi sancionada: trata-se da Lei nº 12.881/2013 que, além de criar as universidades comunitárias, instituiu as parcerias entre o governo federal e estas instituições, dando continuidade ao financiamento público de instituições particulares. (BRASIL, 2013).

Outra medida originária do governo Dilma, mas encaminhada desde o governo anterior, foi a aprovação da Lei nº 12.711/2012, que instituiu cotas nas universidades públicas federais e nos institutos técnicos federais (GENTILI; OLIVEIRA, 2013). Entretanto, o empobrecimento da classe trabalhadora e a insuficiência dos recursos empregados na assistência estudantil⁴² têm dificultado a conclusão dos cursos por parte dos estudantes que, ao entrarem na universidade, não possuem garantias de que poderão concluir este nível de ensino. (SANTOS; FREITAS, 2014).

Como podemos observar, o governo de Dilma Rousseff serviu-se de normatizações já existentes, mas também criou condições favoráveis ao surgimento de outras estratégias que fazem parte do mesmo projeto de sociabilidade burguesa. Em virtude da amplitude das ações, passaremos a discutir as medidas que neste governo (até 2014) alcançaram ampla visibilidade: a emergência retardatária do PNE; a reserva dos recursos do pré-sal para a educação; a II Conae; o surgimento da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e o Programa Ciência sem Fronteiras.

No mesmo ano em que foi realizada a I Conae, o governo federal apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL nº 8.035/2010) que aprovava o PNE 2011-2020, mas, este teve demorada tramitação, sendo sancionado apenas em 2014 transformando-se na Lei nº 13.005/2014 que estabeleceu o PNE 2014-2024, já capturado pela concepção privatista de educação. (LIMA, 2015).

A vertente privatista está expressa no PNE 2014-2024 por meio de diversas ações que, para o ensino superior, podem ser retratadas pela

42 Não podemos deixar de reconhecer o avanço relativo da aprovação da Política Nacional de Assistência Estudantil. Contudo, levando em consideração a totalidade das medidas vigentes, esta política encontra-se seriamente limitada.

indicação de ampliação de vagas por meio do sistema Universidade Aberta do Brasil; elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90%; recomendação de expansão do financiamento estudantil através do Fies e do Prouni; expansão dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* com utilização das tecnologias de educação a distância. Uma das polêmicas que mais atrasaram a aprovação do PNE foi o financiamento da política de educação. Embora grupos progressistas tenham se manifestado a favor do financiamento público exclusivamente para a educação pública, o documento final não assegurou esse princípio. (LIMA, 2015).

Neste cenário, em que o foco das discussões centra-se na busca por recursos financeiros, emergiu a Lei nº 12.351/2010 que aprova a destinação de uma parte dos recursos dos *royalties* do pré-sal para a educação. Esta lei, ainda alvo de debates entre os especialistas, oculta interesses privatistas incapazes de solucionar o problema do financiamento na área educacional. Tal afirmação se sustenta a partir de vários fatores: a) porque os recursos advindos dos *royalties* não serão suficientes para alcançarem “10% do PIB para a educação já”; b) mesmo se os 10% fossem alcançados não seriam destinados exclusivamente à educação pública, pois a destinação de recursos públicos para as instituições privadas é uma constante, sendo permitida de forma explícita no PNE 2014-2024; c) esses recursos não existirão para sempre, de forma que não podemos ficar reféns de uma *commodity*. (FRANCA, 2013).

Essas disputas constituíram o cenário em que foi convocada a II Conae, realizada em novembro de 2014. Há de se ressaltar que as deliberações desse espaço não conseguiram reverter a posição de destinação dos recursos públicos para o setor privado. (SILVEIRA; TAVARES, 2014).

O entendimento de que os recursos públicos podem ser empregados em instituições privadas e que os recursos privados podem ser investidos nos estabelecimentos públicos foi o pilar para a manutenção do Rehuf e a promulgação da lei de criação da EBSEH,⁴³ empresa pública de direito privado. Embora configurando-se como ente estatal, a EBSEH é uma forma escamoteada de privatização porque “embora

43 Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, que autorizou a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH). (SODRÉ et al., 2013).

a EBSEH não possa ser considerada um mecanismo de privatização propriamente dito, implica em ampliar o espectro de penetração da lógica do mercado na gestão dos serviços do Sistema Único de Saúde”. (SODRÉ et al., 2013, p. 374).

Por último, citamos o Programa Ciência sem Fronteiras,⁴⁴ que materializa a retórica difundida sobre a internacionalização do ensino. Neste programa, a internacionalização aparece diretamente relacionada à inovação e à competitividade, o que se relaciona ao uso instrumental do conhecimento que, para dar fôlego à reprodução ampliada do capital precisa das inovações, ou seja, da ciência diretamente aplicada para esses fins, menosprezando a pesquisa livre e desinteressada. Também devemos mencionar a vinculação desse programa com as empresas, o que, mais uma vez, comprova a íntima afinidade da política de educação atual com as perspectivas empresariais. (RIBEIRO, 2015).

Conclusão

A primeira tendência que ressaltamos é a ampliação da influência dos organismos internacionais na política de educação superior brasileira. Embora a influência externa seja observada explicitamente desde o período ditatorial, nunca houve um momento com tantos órgãos internacionais dispostos a fazerem recomendações ao Brasil sobre este grau de ensino.

A opção pelo corte de gastos na área social aprofundou a desresponsabilização do Estado em relação à educação. Como sustentáculo desse processo, apontamos: o incentivo para que a universidade busque recursos no mercado; a diversificação das instituições e dos cursos e o surgimento de novas modalidades de ensino com ênfase no ensino a distância. Estas diversificações (com aparência de democratização) oferecem ao empresariado amplas possibilidades de negócios, já que os mesmos podem escolher quais os tipos de serviços que querem oferecer.

A irresponsabilidade do Estado na garantia da educação como um direito social atrela-se à sua refuncionalização como um Estado majori-

44 Criado pelo Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011. (RIBEIRO, 2015).

tariamente avaliador. Há ainda outra tendência: o desvio dos recursos do fundo público para a sustentação do capital financeiro seja por meio das isenções de impostos, dos recursos aplicados diretamente nas instituições de ensino privadas ou da atual parceria público-privada.

Verifica-se uma descaracterização da educação como um direito social e a sua transmutação para a lógica da mercadoria e do serviço. Esta é a mercadoria apresentada como o “passaporte para a empregabilidade” resgatando o que há de mais conservador no pensamento liberal. No momento em que a questão social é despolitizada, nada mais estratégico do que estimular a entrada no ensino superior, independente da qualidade, colocando no indivíduo a responsabilidade por encontrar um emprego, mesmo diante de um mercado de trabalho que não absorve a todos.⁴⁵

Destacamos ainda, como tendências, a indução das pesquisas científicas para atender de forma utilitária ao capital; a privatização interna das universidades (atingindo de forma explícita a graduação e a pós-graduação); a certificação em larga escala,⁴⁶ e a internacionalização do ensino (onde o Brasil se coloca de forma passiva).

Podemos notar que, ao tentar compatibilizar interesses que são irreconciliáveis, os governos curvaram-se aos anseios dos donos das instituições privadas de ensino e de empresas que compram serviços e/ou produtos vendidos por estas instituições, e mesmo as iniciativas que pareciam mais progressistas dos presidentes petistas (como a expansão de vagas nas instituições públicas, a lei de cotas e a assistência estudantil) acabaram sendo limitadas no conjunto das medidas de caráter privatizante.

Observa-se, deste modo, o alinhamento da política de educação superior aos anseios burgueses, o que revela os seus limites em conjunto com as demais políticas sociais para a efetivação de melhores condições de vida para a classe trabalhadora, restringindo as possibilidades de construção de uma sociedade que seja humana e politicamente emancipada.

45 A ampliação de vagas resultou em uma problemática atual do aumento da evasão no ensino superior.

46 Aumento sem precedentes do número de pessoas diplomadas. (LIMA, 2015).

Referências

ANDES-SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **Cartilha Regime de previdência complementar (Funpresp)**. Brasília, 2013.

ANDIFES. *Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior*. Retrospectiva da discussão sobre a autonomia universitária. **Diálogo Educacional**, v. 3, n. 5, p. 137, 2002.

BEHRING; E. R. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOLLMANN, M. da G. N. Os movimentos de resistência no Brasil: o papel do fórum nacional em defesa da escola pública. **Universidade e Sociedade**, ano XXI, n. 48, p. 35-46, 2011.

BORGES, M. C. de A. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 1, p. 83-91, 2009.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 31/12/2004.

_____. Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006. **Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 25/05/2006.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 30/12/2008.

_____. Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. **Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 20/07/2010.

_____. Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013. **Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 13/11/2013.

EVANGELISTA, O.; LEHER, R. Todos pela educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Trabalho Necessário**, ano 10, n. 15, p. 01-29, 2012.

FRANCA, M. P. **Perspectiva do investimento público em educação: é possível alcançar 10% do PIB?** Rio de Janeiro: Cede, 2013.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, E. (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso, 2013, p. 253-263.

GOUVEIA, A. B. A conferência nacional de educação 2010: participação e deliberação em novas arenas de disputa. **Educere et Educare**, v. 5, n. 10, p. 1-16, 2010.

_____. et al. Trajetória da avaliação da educação superior no Brasil: singularidades e contradições (1983-2004). **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 16, n. 31, p. 101-132, 2005.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sobre o Enem**. 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/enem/sobre-o-enem>>. Acesso em: 19/02/2014.

LEHER, R. Educação do governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, J. P. de A. et al. (Orgs.) **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 369-412.

_____. Unesco, Banco Mundial e educação dos países periféricos. **Universidade e Sociedade**, ano XI, n. 25, p. 46-54, 2001.

LIMA, K. **Contrarreforma na Educação Superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. **Universidade e Sociedade**, n. 55, p. 32- 42, 2015.

NEITZEL, A. de A.; FERREIRA, V. S.; COSTA, D. Os impactos do Pibid nas licenciaturas e na educação básica. **Conjectura: Filosofia e Educação**, v. 18, n. especial, p. 98-121, 2013.

OLIVEIRA, E. R. de; CASTIONI, R. **Autonomia plena para universidades e institutos federais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.unb.br/noticias/unbagencia/artigo.php?id=667>>. Acesso em: 23/01/2015.

OTRANTO, C. R. Desvendando a política da educação superior do governo Lula. **Universidade e Sociedade**, ano XVI, n. 38, p. 19-29, 2006.

PAULA, M. de F. de. A perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo. **Avaliação**, v. 8, n. 4, p. 53-67, 2003.

RIBEIRO, D. B. Fronteiras que oprimem: a internacionalização do ensino superior. **Universidade e Sociedade**, ano XXIV, n. 56, p. 32-43, 2015.

SANTOS, G. dos; FREITAS, L. O. Ensino superior público brasileiro: acesso e permanência no contexto de expansão. **Argumentum**, v. 6, n. 2, p. 182-200, 2014.

SILVEIRA, A. D.; TAVARES, T. M. Gestão democrática, participação popular e controle social: análise das emendas paraenses ao documento referência da Conae 2014. **Jornal de políticas educacionais**, n. 16, p. 36-46, 2014.

SODRÉ, F. et al. Empresa brasileira de serviços hospitalares: um novo modelo de gestão? **Serviço Social e Sociedade**, n. 114, p. 365-380, 2013.