



Plano Nacional de Educação do Brasil: Mecanismo para a democratização do acesso à educação superior

Brazilian National Plan of Education: Mechanism for the democratization of access to higher education

Plan Nacional de Educación Brasileño: Mecanismo de democratización del acceso a la educación superior

Volumen 22, Número 2
Mayo - Agosto
pp. 1-27

Higo Gabriel Santos Alves
Sylvana de Oliveira Bernardi Noleto

Citar este documento según modelo APA

Alves, Higo Gabriel Santos. e Noleto, Sylvana de Oliveira Bernardi. (2022). Plano Nacional de Educação do Brasil: Mecanismo para a democratização do acesso à educação superior. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, 22(2), 1-27. Doi. <https://doi.org/10.15517/aie.v22i2.48919>

Plano Nacional de Educação do Brasil: Mecanismo para a democratização do acesso à educação superior

Brazilian National Plan of Education: Mechanism for the democratization of access to higher education

Plan Nacional de Educación Brasileño: Mecanismo de democratización del acceso a la educación superior

Higo Gabriel Santos Alves¹
Sylvana de Oliveira Bernardi Noleto²

Resumo: A proposta deste ensaio é refletir acerca do Plano Nacional da Educação (PNE) enquanto uma política norteadora e indutora de ações para a democratização da educação superior no percurso da história recente da educação brasileira. Para tanto, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, apresentamos alguns fundamentos conceituais sobre plano e planejamento; compreendemos o PNE - 2001 a 2010 e o PNE - 2014 a 2024 como instrumentos necessários para nortear a educação brasileira; e problematizamos os processos de implementação destes para a democratização do acesso à educação superior no Brasil. Este ensaio também expõe dados da evolução de matrículas da educação superior na série histórica de 2002 a 2019 e os relacionam às políticas de acesso. Como resultado, avaliamos que, apesar dos limites estruturais e conjunturais do campo da educação brasileira, é necessário garantir e validar o PNE, na perspectiva de almejar a educação de qualidade, a educação para a democracia, com o objetivo de fortalecer a construção de uma sociedade democrática. Além disso, a democratização da educação superior só se efetiva enquanto política pública quando há financiamento público para implementar as ações previstas no PNE.

Palavras chave: Educação superior, Democratização da educação, Planejamento educacional.

Abstract: The purpose of this essay is to reflect on the National Education Plan (PNE) as a guiding and inducing policy of actions for the democratization of higher education in the course of the recent history of Brazilian education. Therefore, through a bibliographical and documentary research, we present some conceptual principles about plan and planning; we understand the PNE from 2001 to 2010 and the PNE from 2014 to 2024 as necessary instruments to guide Brazilian education; and we problematize their implementation processes for the democratization of access to higher education in Brazil. This essay also exposes data on the evolution of higher education enrollments in the historical series from 2002 to 2019 and relates them to access policies. As a result, we assess that, despite the structural and conjunctural limits in the field of education in Brazil, it is necessary to guarantee and validate the PNE, from the perspective of aiming for quality education, education for democracy, in order to strengthen the construction of a democratic society. Furthermore, the democratization of higher education is only effective as a public policy when there is public funding to implement the actions provided in the PNE.

Keywords: Higher education, Democratization of education, Educational planning.

¹ Assistente Social na Universidade Federal de Goiás, Goiás, Brasil. Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Mestrando em Educação pela Universidade Estadual de Goiás. higoalves@gmail.com Orcid <https://orcid.org/0000-0002-1796-6341>

² Professora efetiva na graduação e pós-graduação em educação na Universidade Estadual de Goiás, Goiás, Brasil. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Goiás, Mestrado e Doutorado em Educação pela mesma universidade. sylvanabn@ueg.br Orcid <https://orcid.org/0000-0001-6532-4637>

Ensayo recibido: 30 de octubre, 2021

Enviado a corrección: 02 de febrero, 2022

Aprobado: 21 de marzo, 2022

Resumen: El propósito de este ensayo es reflexionar sobre el Plan Nacional de Educación (PNE) como política orientadora e inductora de acciones para la democratización de la educación superior en el curso de la historia reciente de la educación brasileña. Para ello, a través de una investigación bibliográfica y documental, presentamos algunos fundamentos conceptuales sobre plan y planificación. Entendemos el PNE de 2001 a 2010 y el PNE de 2014 a 2024 como instrumentos necesarios para orientar la educación brasileña. Además, problematizamos los procesos de su implementación para la democratización del acceso a la educación superior en Brasil. Este ensayo también expone datos sobre la evolución de las matrículas en la enseñanza superior en la serie histórica de 2002 a 2019 y los relaciona con las políticas de acceso. Como resultado, evaluamos que, a pesar de los límites estructurales y coyunturales del campo de la educación brasileña, es necesario garantizar y validar el PNE con miras a aspirar a una educación de calidad, una educación para la democracia con el objetivo de fortalecer la construcción de una sociedad democrática. Además, la democratización de la educación superior sólo es eficaz como política pública cuando existe financiamiento público para implementar las acciones previstas en el PNE.

Palabras clave: Educación superior, Democratización de la educación, Planificación educativa.

1. Introdução

Historicamente, o acesso à educação superior brasileira tem sido reservado a uma pequena parcela da sociedade. Nas últimas décadas observamos a criação de um conjunto de políticas públicas educacionais que tem promovido a ampliação de vagas e matrículas dos estudantes neste nível de educação. Um dos mecanismos importantes para a indução de políticas pontuais no âmbito federal para a educação superior é o Plano Nacional de Educação (PNE), estruturado enquanto uma política de Estado, com o objetivo amplo de democratização da educação.

A partir da premissa apresentada, o objetivo deste ensaio é refletir acerca do PNE enquanto uma política norteadora e indutora de ações para a democratização da educação superior no percurso da história recente da educação brasileira. Para tanto, foi realizada pesquisa de cunho bibliográfico e documental, com a intenção de fazer a análise do contexto da educação, em especial, da educação superior no Brasil. Buscou-se levantar os dados sobre as matrículas na educação superior no período de 2002 a 2019 no Censo Nacional de Ensino Superior, identificar nos dois PNE as metas para ampliação de matrículas e apresentar dados do ingresso da população historicamente excluída da educação superior nesse nível de ensino.

Por meio da metodologia adotada, foi possível realizar os procedimentos de coleta de dados e a análise dos mesmos ancorados nos fundamentos da teoria crítica, que problematiza a realidade. A questão de investigação foi desenvolvida na sua relação da parte com o todo, evidenciando, inclusive, a historicidade do objeto de estudo. Toma-se como objeto de estudo o último PNE produzido para a educação brasileira para o período de 2014 a 2024, em que este é identificado no conjunto das políticas públicas de Estado. Autores como (Almeida e Zanferari, 2019; Bordignon, 2014; Flores e Peroni, 2014; Heringer, 2018; Jung et al, 2016;

Scalabrin, et al., 2014; Senkevics, 2021; Vieira, 2014), dentre outros, referenciam as análises propostas. Documentos como a Constituição Brasileira de 1988 e os PNE 2001 – 2010 e PNE 2014 – 2024, bem como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, são documentos legais que consubstanciam o estudo.

A emergência deste estudo consiste na compreensão do PNE como uma política pública de democratização da educação superior. Considerando as tendências de expansão da educação superior, dentre elas a democratização do acesso e a instauração de ações afirmativas, este ensaio se justifica pela necessidade de compreender o PNE enquanto um mecanismo que expressa a materialização de um direito social, que é o acesso à educação superior.

Toda atividade humana, seja de cunho individual ou coletivo, a definição de um plano e a elaboração de objetivos e metas para implantá-lo perpassa pela necessidade de planejar, traçar estratégias e compreender a relação dos elementos intrínsecos do plano com a situação, contexto, grupos e sujeitos que se quer atingir. Nesse sentido, ao partir da produção de planos e planejamentos produzidos no Brasil no decorrer da história da educação, é possível verificar a interrupção do que foi planejado, em especial quando há alterações na conjuntura política e econômica na transição de governos, ou seja, há uma cultura de pouca execução dos planejamentos e planos educacionais (Bordignon, 2014; Vieira, 2014; Flores e Peroni, 2014). Contudo, isso não significa que a realidade não possa ser alterada e, no caso do planejamento educacional, é importante termos em mente que este é um processo, uma caminhada a ser percorrida em busca da qualidade da educação³ que contribua, consequente e gradativamente, em transformações para uma melhor vida social para todos.

Sobre planejamento educacional, Bordignon (2014) destaca que,

O planejamento será sempre a projeção de nossas aspirações, traduzidas num cenário futuro desejado. Se o planejamento educacional tem sido feito, historicamente, negando as utopias, abandonadas e/ou silenciadas em nome do realismo e do tecnicismo, privado de políticas com sua poética, pergunto: Como caminhar rumo às nossas utopias educacionais sem perder o chão da realidade e o caminho do futuro desejado?. A resposta poderia ser: aliando realismo (ceticismo) com a poética política dos sonhos e utopias (*deslumbramento*) para transformar o mundo, uma vez que a forma como está sendo feita não é a única possível. (grifos do autor) (Bordignon, 2014, pp. 30-31)

³ Sobre qualidade da educação, consultar Dourado e Oliveira (2009); Dourado, Oliveira e Santos (2007).

Dessa forma, tendo em mente que a elaboração e a execução de planos educacionais com o intuito de democratizar o ensino superior não são um fim em si mesmo, uma vez que a educação superior pode ser um fator significativo de mobilidade social, a democratização deste nível de ensino pode contribuir para atenuar as desigualdades da realidade brasileira. Nesse sentido, Scalabrin et al (2014) argumentam que, apesar dos avanços nos últimos anos na educação básica e no ensino superior, o nível educacional no Brasil encontra-se muito abaixo do que se espera para uma sociedade democrática. Dias Sobrinho (2010) vai na mesma direção ao afirmar que, apesar do aumento de oportunidades, não houve uma alteração significativa dos sentidos e estruturas do sistema de educação superior e da sociedade.

Os fundamentos para essa realidade podem estar ancorados na gênese e no desenvolvimento da educação superior brasileira. Sua gênese está vinculada à chegada da família real portuguesa, em 1808, com a implantação dos cursos de medicina nos estados da Bahia e Rio de Janeiro, das engenharias, também no Rio de Janeiro, e do Direito, nas cidades de Olinda, Recife e São Paulo. De acordo com Mendonça (2000), os cursos superiores estavam, na sua imensa maioria, relacionados à preocupação com a defesa militar da colônia, que naquele momento era sede do governo português.

Heringer (2018), a partir da pesquisa elaborada por Almeida em sua tese, afirma que, desde a sua criação, o sistema de educação superior no Brasil foi pequeno e restrito, direcionado para atender uma pequena elite. A primeira onda de expansão de matrículas ocorreu na década de 1960, resultante de uma grande pressão da classe média emergente que objetivava acessar cursos da educação superior. Entretanto, para a autora,

esta expansão aconteceu principalmente através do crescimento do setor privado, com incentivos por parte do estado, através de isenções fiscais, realizando uma expansão rápida para suprir a demanda crescente. Ainda assim a questão do acesso limitado à educação superior permaneceu, já que estes cursos eram pagos e muitas pessoas que tinham a expectativa de ingressar na educação superior não tinham como custear seus estudos, ou o faziam com grande dificuldade. (Heringer, 2018, p. 9)

O cenário resultante dessa situação é praticamente a inexistência de estudantes oriundos de extratos socioeconômicos inferiores. Além disso, Fravetto, Piaia e Scalabrin (2014) argumentam que há uma segregação econômica por tipo de curso, sendo que os estudantes com maiores rendas ocupam as vagas dos cursos que mais bem remuneram e dão maior prestígio social.

2. Desenvolvimento do tema

2.1 Proposição

Frente a esta problemática, a proposta deste ensaio é refletir acerca dos PNE (2001 - 2010; 2014 - 2024) enquanto instrumentos importantes para a promoção gradativa da democratização da educação superior, por meio da indução de políticas pontuais para este nível de educação. Para tanto, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, apresentamos os Planos Nacionais de Educação, de modo a problematizar a sua implementação diante do complexo contexto do campo da educação e da educação superior no Brasil, assim como, refletir acerca destes na democratização do acesso a este nível de educação. Como resultado, acreditamos que, apesar dos seus limites estruturais e conjunturais, é necessário fortalecer o PNE, na perspectiva de almejar a educação de qualidade, bem como a construção de uma sociedade democrática. Neste texto, utilizamos o termo **intenção para a democratização**, tendo em vista os limites que a impedem de fato, ou seja, que estudantes oriundos de extratos socioeconômicos inferiores acessem e permaneçam até a diplomação no curso escolhido.

2.2. Argumentos para Discussão

2.2.1. O Plano Nacional de Educação (2001 – 2010; 2014 – 2024) e a Educação Superior

A discussão sobre os planos, programas e projetos educacionais assentam-se numa concepção maior de educação e de sociedade. Nesse sentido, a materialidade desse modelo de educação está na concepção das políticas sociais públicas implementadas pelo Estado. Para Azevedo (1997), a abordagem da educação enquanto política social requer compreender a sua inserção no conjunto das políticas públicas e a ação do Estado. Segundo a autora, as políticas sociais públicas são frutos da ação humana, pois os diferentes atores sociais estão em constantes embates no espaço social com os que fazem tais políticas.

De acordo com Ahlter (2003), as políticas públicas são as ações empreendidas pelo Estado para executar os dispositivos constitucionais sobre as necessidades da sociedade. Em uma sociedade permeada de antagonismos e interesses de classe, as políticas públicas também podem ser definidas como o resultado do jogo de poder determinado por instrumentos legais, métodos e conteúdos que são produzidas pela interação dos agentes sociais que disputam o Estado.

Nesse sentido, numa primeira aproximação com o debate acerca dos planos educacionais, pode-se descrevê-los como um mecanismo que permite projetar intenções numa perspectiva de melhoria da situação existente. Sua proposição está em, a partir de um diagnóstico da realidade educacional, servir como uma orientação para a tomada de decisões. O plano é definido como “[...] o projeto do caminho a seguir, das etapas (metas) e ações a empreender (estratégias) na caminhada para alcançar o futuro desejado. É o documento formal que consolida as decisões tomadas no processo de planejamento” (Bordignon, 2014, p. 33).

A complexidade de um plano reside na sua intencionalidade e na sua execução, tendo em vista que ele se estrutura a partir de uma concepção de educação e direciona um conjunto de políticas educacionais, podendo ser influenciado pelo contexto social, político e econômico. Mais do que a formalização de um documento, com diagnóstico, metas, monitoramento e avaliação, busca-se, com o plano educacional, transformar a educação que temos para a que desejamos.

Dessa forma, compreender o Plano Nacional de Educação (PNE) como mecanismo fundamental para possibilidade de democratização do ensino superior requer revisitar a história da educação brasileira, de modo a entender as relações entre Estado e sociedade civil no processo de elaboração, implantação e cumprimento dos planos de educação no Brasil.

Pode-se dizer que o ponto de partida para a elaboração do primeiro PNE foi o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, em 1932, sendo considerado o momento em que se afirmam as concepções de que seria fundamental elaborar um conjunto de ações planejadas para a educação brasileira. Não obstante a isso, de acordo com Almeida e Zanferari (2019), a proposta de um Plano Nacional de Educação se fez presente pela primeira vez na Constituição de 1934, apesar de que somente em 1962 houve a elaboração do primeiro PNE, aprovado pelo Conselho Federal de Educação, respondendo às disposições da Constituição Federal de 1946 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961.

Diante do contexto histórico, a década de 1960 no Brasil foi marcada pela sistemática produção dos planejamentos para as ações do Estado. Nessa direção, Vieira (2014) argumenta que foi no pós-64 que o planejamento ganha força e substância, pois, a partir desse momento, a vertente educacional se insere num contexto mais amplo com os Planos Nacionais de Desenvolvimento, objetivando um projeto hegemônico com ações coordenadas para o setor público.

No período da ditadura militar no Brasil (1964 - 1985), o Ato Institucional nº 5, AI-5, aprofundou a repressão e a censura. Neste período ocorreram prisões e o silenciamento de estudantes, professores, sindicatos e outros movimentos sociais. Foi também naquele momento que houve aproximação do Estado com o empresariado educacional, sendo que os interesses destes passaram a ser legitimados como coadunados aos da nação. No caso da educação superior, ocorreu uma expansão de vagas dos cursos, mas via mercado, ou seja, pelo fortalecimento das instituições privadas de educação. Vale ressaltar que nesse momento o sistema educacional estava submetido e direcionado a atender os interesses do regime político instaurado naquele período histórico.

Até a Constituição Federal de 1988, observam-se poucas alterações no que diz respeito aos planos de educação no Brasil, que estavam inseridos no contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). A Carta Magna de 1988 pode ser considerada um ponto de alternância entre os planos implementados até aquele momento e os que viriam depois, pois, de acordo com Vieira (2014, p. 62), ela “estabelece um ‘ciclo de planejamento’ construído de três etapas na concepção e na execução de políticas públicas” (grifos da autora)⁴. A autora ainda adverte que planejamento deve estar associado ao orçamento, haja vista que, sem a previsão de recursos, não há como executar o que foi planejado.

Vale ressaltar que a conjuntura da década de 1980 contribuiu para a elaboração da nova Constituinte de 1988, com maior participação da sociedade civil na restauração da democracia e, por conseguinte, na incorporação de novas formas de participação popular na formulação e no controle social das políticas públicas, como, por exemplo, as conferências e os conselhos de direitos. Para Saviani (2013, apud Almeida e Zanferari, 2019), naquele momento havia a necessidade de elaborar pedagogias contra hegemônicas que oferecessem subsídios que substituíssem os interesses da classe dominante. Para Vieira (2014), no período da redemocratização, observa-se a urgência de retomar a ideia de um novo Plano Nacional de Educação e de incorporar demandas dos próprios educadores aos planos de educação em elaboração.

⁴ A autora se refere ao Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo Vieira (2014, p. 62), “o PPA é uma lei ordinária que expressa o plano de governo e apresenta as principais indicações dos rumos das ações do poder Executivo. Visando assegurar a continuidade e a transição entre os governos, a vigência de um PPA é de quatro anos não coincidentes com os mandatos dos governantes (...). A LDO, por sua vez, fixa as grandes linhas no uso de recursos, estabelecendo metas e prioridades do PPA. A esta se segue a LOA, que faz um detalhamento das destinações dos recursos ano a ano”.

Na década de 1990, no rápido governo de Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), são implementadas políticas neoliberais, em especial, nos campos econômico, político e educacional. A par desse ideário, essas políticas visavam fazer uso da educação no sentido desta ser útil à produção, direcionada às necessidades do mercado e da economia. Há o tensionamento fundamentado no neoliberalismo que orienta a redução da atuação do Estado e a sua substituição reguladora pelo mercado, pelas regras da competição com tendências às privatizações. No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 – 2002) houve um aprofundamento dessa racionalidade, ao mesmo tempo em que os debates sobre o PNE foram retomados, este que viria a ser o segundo da história brasileira, mais objetivamente definido como um plano de Estado. Conforme Nozaki e Serrado Jr. (2007), Saviani em sua publicação intitulada “Da nova LDB ao Fundeb: por uma outra política educacional”, de 2007, afirma que o PNE 2001 – 2010 aprovado no governo FHC evidencia claramente as determinações estruturais próprias do capitalismo sobre a política educacional, tratada de forma separada e subordinada à política econômica.

A década de 1990 foi marcada pela Reforma do Estado no governo FHC, capitaneada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, estando à frente deste ministério o economista, cientista político e social, Luiz Carlos Bresser-Pereira. A Reforma pode ser compreendida como consequência da reestruturação produtiva do capital ocasionada pelo esgotamento do regime de acumulação pautado no padrão keynesiano de Bem-Estar social. Tal Reforma, embasada nos ditames dos organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), promoveu a desvalorização do setor público, abrindo espaço para o setor privado. É resultado da nova fase de reestruturação capitalista, marcada por políticas de centralização, diferenciação e de diversificação institucional, bem como, de privatização da esfera pública (Dourado, 2002). Na avaliação de Freitas (2017), estes organismos atuam no controle político, econômico e cultural dos países em desenvolvimento, no momento em que estes cumprem um conjunto de condicionalidades, disfarçadas de assessorias técnicas.

Naquele contexto, o BM e o FMI atuaram – e ainda atuam - como importantes interlocutores multilaterais da agenda política e econômica brasileira. No que se refere às políticas para a educação superior, estes organismos passaram a difundir a orientação de privatizar e mercantilizar a educação (Dourado, 2002). O Banco Mundial elaborou em 1995, o documento *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, que induzia os países em desenvolvimento à adoção de quatro orientações para a educação superior:

diferenciação institucional, diversificação das fontes de financiamento; redefinição do papel do Estado e as questões referentes à autonomia e à responsabilidade institucional, bem como políticas voltadas para a qualidade e equidade (Borges, 2010).

De acordo com Borges (2010), os documentos produzidos pelo BM repercutem na formulação das políticas educativas não só do Brasil, mas de todos os países da América Latina, apesar de manterem especificidades em cada local. Para a autora, as legislações nacionais que sucederam aos documentos destes organismos internacionais indicam as implicações do discurso do BM no contexto das políticas educativas dos países em desenvolvimento na América Latina. Nesse sentido, tanto o PNE 2001 – 2010 como o de 2014 – 2024, incorporaram em seu texto determinadas orientações, como diversificar o sistema de ensino superior, diversificar a modalidade de oferta e a destinação de verbas do fundo público para instituições privadas de educação superior.

Segundo Dourado (2010), o governo FHC implementou políticas e uma intencional lógica de gestão, com o objetivo de realizar um amplo processo de reforma educacional, em que as prioridades se constituíram pela adoção de políticas focalizadas, com ênfase no ensino fundamental, na construção e efetivação de um sistema de avaliação da educação, na descentralização da execução das políticas e a revisão do arcabouço legislativo. Sobre este último aspecto, o objetivo era de,

- 1) retirar da Constituição dispositivos que engessam a gestão do sistema educacional;
- 2) aprovar uma nova Lei de Diretrizes e Bases que possibilite a diversificação institucional: novos cursos, novos programas, novas modalidades;
- 3) instituir um novo Conselho Nacional de Educação, mais ágil e menos burocrático;
- 4) modificar regulamentações para garantir maior autonomia da escola;
- 5) transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para a avaliação de resultados. (Souza, 2005, p. 45, apud Dourado, 2010, p. 683)

Nesse sentido, um importante instrumento legal que sustenta o PNE é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Em seu Art. 87, a LDBEN explicita que o Plano Nacional de Educação tem como objetivo estabelecer metas para a educação em todos os níveis de ensino, compreendido em um prazo de dez anos. Acredita-se que houve uma preocupação em aprovar uma nova Lei de Diretrizes para, posteriormente, estruturar um novo PNE, porém uma LDBEN aprovada que negligenciou parte das propostas encaminhadas pela sociedade civil, conforme Dourado (2002).

O segundo PNE, tornado um instrumento legal por meio da Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001, foi marcado pela apresentação de duas propostas discordantes: uma delas foi elaborada com a participação de setores organizados da sociedade civil, o que culminou no Projeto de Lei n. 4.155/1998; a outra, transformada em Lei, foi elaborada pelo Executivo Nacional.

Com relação ao fato de existirem duas propostas de Planos, demonstra-se que houveram lutas entre projetos divergentes de educação. Nesse sentido, quanto às diferenças entre os Planos propostos, Valente e Romano (2002) afirmam que haviam prioridades distintas em relação à abrangência, à gestão e ao financiamento. Ademais, de acordo com os autores, (...) de um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo. (Valente e Romano, 2002, p. 98)

Esse processo demonstra tensões e contradições que estão na base da história política da sociedade brasileira, com grupos dissonantes que defendem a manutenção de seus lugares de classe e interesses na estrutura social e aqueles que lutam pelo reconhecimento da educação enquanto um direito social, como expressamente descrito na Constituição Federal de 1988. Para Aguiar (2010), objetivava-se que o PNE se configurasse enquanto um plano de Estado, não um plano de governo, de maneira a ultrapassar, pelo menos, o período de duas gestões governamentais.

O PNE aprovado para o período de 2001 a 2010, que foi encabeçado pelo governo federal, possuía 295 metas. Considerando apenas a educação superior, constata-se um total de 35 metas para este nível de ensino. Dessas, quatro foram vetadas pelo presidente FHC, sendo que três delas tratavam do financiamento. O texto final revela os traços dos embates ocorridos ao longo da tramitação da proposta, manifestadas quando se trata da aplicação dos recursos para alcançar a efetividade das metas. No conjunto deste PNE, foram nove vetos presidenciais no campo da aplicação de recursos (Aguiar, 2010).

A quantidade de metas vetadas pelo governo FHC já demonstra os limites para a implementação do PNE, o que incidiu sobre a viabilidade do plano, tornando-o um documento sem consistência para o que se pretendia. Almeida e Zanferari (2019) atestam a inexistência de recursos suficientes para a implantação do que foi proposto, o que indica que o PNE não

foi criado para atender as necessidades educacionais do país, mas foi feito com o intuito de cumprir os objetivos delineados na LDBEN 9.394/1996.

O governo FHC tinha uma orientação política, econômica e social direcionada ao atendimento dos interesses do neoliberalismo. Dessa forma, os vetos recebidos pelo PNE no que se referiam à educação superior, visavam atender os objetivos do modelo econômico neoliberal. Neste, ao procurar adequar a política educacional aos ditames da economia, a educação passa a ser compreendida como mercadoria, cujo objetivo é a venda de serviços, o lucro, sem a preocupação com a qualidade. Por conseguinte, enquanto uma demanda de consumo, a política aprovada retira o papel do Estado na condução da oferta desse nível de educação.

O que nos confirma essa compreensão é a constatação da ampliação da rede de instituições da educação superior privada no período. Jung et al (2016) afirmam que na década de vigência do PNE 2001 - 2010, a rede privada cresceu duas vezes mais que a rede pública. Não obstante, a meta era elevar a oferta para 40% das vagas em instituições públicas da educação superior, no entanto, em 2002, o percentual era de 29% e diminuiu para 25% em 2010, último ano de vigência do referido Plano.

Ao avaliarmos o PNE 2001 – 2010, o elevado número de metas merece destaque. Quanto a isso, alguns autores alegam que esse fator pode ter dificultado a implementação, o monitoramento e a avaliação. Dentre eles, Almeida e Zanferari (2019) dizem que este não contou com o acompanhamento e o monitoramento desde a sua vigência, chegando em 2010 com muitas metas e indicadores não atingidos. Sem recursos financeiros, sua implementação torna-se uma ilusão. Nessa direção, Jung et al (2016 apud Silveira, 2011) dizem que o PNE se tornou um fracasso, pois dois terços das metas não foram cumpridas. Para eles:

Em grande parte dos discursos sobre o fracasso foi apontado o excesso de metas, falta de indicadores que pudessem aferir o andamento delas, ausência de planejamento dos estados e municípios, entre outros. Entre os especialistas, porém, inclusive apoiadores do governo, a razão central do fracasso foi a ausência de recursos investidos na educação. (Jung et al, 2016, p. 266)

Apesar das restrições que o PNE 2001 – 2010 sofreu, algumas demandas históricas foram incorporadas, principalmente no governo Lula (2003 – 2010), como, por exemplo, a expansão da rede universitária pública, com a criação e interiorização dos campi existentes de universidades e institutos de educação técnica e tecnológica federais; criação do Programa

Universidade para Todos (ProUni), em 2004, o qual objetiva conceder bolsas de 100% e 50% em instituições privadas; ampliação do financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e a implementação de políticas de ações afirmativas.

Sobre o ProUni e o FIES, o PNE em vigência no período, atesta a importância do setor privado para a expansão das matrículas. Contudo, podemos problematizar como se dá essa ampliação de vagas e a que medida a qualidade da educação superior é afetada. De acordo com Chaves e Cardoso Amaral (2016), desde a ditadura militar houve a adesão a uma política de expansão de vagas da educação superior fortemente vinculada ao setor privado. A partir do primeiro PNE pós-Constituição de 1988, é possível considerar que entre os anos de 2002 a 2014 houve um grande crescimento de matrículas no setor público, passando de 1.085.977 para 1.961.002, o que representou um aumento de 80,6%. Nesse mesmo período, a expansão do setor privado foi ainda maior, saltou de 2.434.650 para 5.867.011 matrículas, caracterizando um crescimento de 141%. Para os autores essa elevação foi potencializada pelo ProUni e pelo FIES.

O setor privado é constituído, em sua maioria, por instituições que não promovem a articulação entre ensino, pesquisa e extensão⁵, dessa forma, a qualidade da educação oferecida é posta em xeque. Ademais, cabe destacar que o setor privado objetiva o lucro, independentemente da qualidade de educação a ser ofertada. Chaves e Cardoso Amaral (2016) argumentam que esse modelo responde ao projeto de educação capitaneado por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional para os países periféricos e que possuem algumas características como: a intensificação da privatização, desnacionalização da educação, transformação da educação em mercadoria objetivando a lucratividade financeira.

Nesse sentido, é preciso reconhecer os limites do PNE. Contudo, ainda assim, é preciso ter compreensão da sua importância, uma vez que houve a elaboração de um documento com abrangência nacional e, também, como nos diz Almeida e Zanferari (2019), o reconhecimento da educação como um direito de cidadania.

⁵ De acordo com o Censo da Educação Superior de 2019, a rede da educação superior brasileira era constituída por 198 universidades, 294 centros universitários, 2.076 faculdades e 40 institutos federais e/ou centros federais de educação tecnológica. Desse número, são 108 universidades públicas e 90 privadas, 11 centros universitários públicos e 283 privados, 143 faculdades públicas e 1.933 privadas. Apesar de 88,4% das instituições federais de ensino superior serem privadas, 54,5% das universidades são públicas. A universidade é o espaço privilegiado de produção da pesquisa científica e da articulação entre ensino, pesquisa e extensão.

Ressalta-se que algumas metas contidas no segundo Plano foram repetidas no PNE seguinte sem mudanças significativas. Sobre o processo de construção do PNE 2014 – 2024, vale mencionar que ele também não foi elaborado em águas calmas. O fato do PNE anterior ter seu prazo encerrado em 2010 e o próximo se efetivar em lei apenas em 2014 pode indicar que o campo educacional é um campo de lutas e embates, dessa forma, cabe aos seus agentes elaborar estratégias políticas que, ao mesmo tempo que disputam a concepção de educação a prevalecer, garantem acordos na elaboração das políticas públicas educacionais.

A preparação para o novo PNE contou novamente com a participação da sociedade civil na sua construção. O documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010, foi elaborado por uma comissão composta por representantes do governo e da sociedade civil. Minto (2018) avalia que, devido às resistências e articulações políticas na construção do novo PNE, por meio das conferências locais, regionais e nacionais, o governo se viu instado a desfigurar o documento final da CONAE.

A proposta do novo e atual PNE⁶ foi encaminhada ao Legislativo em 20 de dezembro de 2010. Sua tramitação ocorreu de forma mais lenta do que o previsto, pois foi aprovada na Câmara dos Deputados apenas em outubro de 2012. No Senado também houve retardamento na sua apreciação, porquanto foi votado somente em dezembro de 2013. Dessa forma, entre marchas e contramarchas, ele foi aprovado sob forma de lei em 15 de junho de 2015, com a Lei 13.005/2014. Na avaliação de Almeida e Zanferari:

a Conae significou um protocolo burocrático que ao fim e ao cabo, fantasiar a ideia de que a educação brasileira é pensada por educadores. O esforço e trabalho concentrado na proposta encontrou empecilhos quando chegou nas mãos do governo. A educação teve como função corrompida novamente uma vez que foi usada como instrumento para os ditames do capital em que a produção da mão-de-obra é mais importante do que tornar o cidadão consciente de seu papel na sociedade. (Almeida e Zanferari, 2019, p.81)

Ressalta-se que não se propõe avaliar o processo de construção do PNE, mas sim como ele contribui, ou pode contribuir, para a democratização da educação superior. Os planos e as

⁶ Com relação à proposta do novo PNE, Lima (2012) faz a seguinte observação: “A análise das metas e estratégias do PL evidencia que serão mantidos no novo PNE os eixos estruturantes da política de educação que foi conduzida no período 2003-2010, indicando um movimento de continuidades e aprofundamentos em relação à política de Educação Superior vigente naquele período. Este movimento se dá especialmente em relação à expansão da oferta pelo Reuni; o ensino a distância (EAD); o FIES e o Prouni, consolidando as parcerias público-privadas na Educação Superior” (Lima, 2012, p. 643).

políticas educacionais se movem por disputas de concepções de educação, ou seja, estão condicionadas às decisões políticas. Marginalizar os componentes políticos do processo de planejamento numa sociedade complexa como a brasileira, pode resultar em uma política educacional que não vislumbre a qualidade da educação pública e suas ações coletivas, articuladas e estratégicas. Os dois PNE, pós-Constituição de 1988, revelam a influência do contexto político, econômico e também, na contramão do instituído, o protagonismo da sociedade civil.

Nesse contexto, o novo PNE 2014 – 2024 foi estruturado em 20 metas. Cada uma delas possui uma série de estratégias que subsidiarão o seu cumprimento. No caso da educação superior, cinco metas permeiam este nível de educação. Todavia, nos limitaremos a três delas: as Metas 12, 13 e 14⁷. Assim, 45 estratégias foram elaboradas para que as três metas referentes à educação superior sejam cumpridas. Com isso, observa-se o que dispõe sobre as metas para a educação superior, a seguir (ver Tabela 1):

Tabela 01
Metas para a educação Superior do PNE do Brasil 2014 – 2014

Meta 12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.
Meta 13	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 setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores.
Meta 14	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.

Fonte: Brasil (2014). Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014

A Meta 12 pode ser entendida como uma repetição (Almeida e Zanferari, 2019) da Meta 1 do PNE 2001 – 2010, tendo em vista que se projeta o aumento de apenas 3% entre o primeiro e o segundo Plano. Todavia, conforme dados do Censo da Educação Superior de 2019, as matrículas no segmento privado representam 75,8%, enquanto na rede pública são 24,2%. Nesse contexto, o Censo de 2019 ainda informa que a taxa de escolarização líquida era de 21,4%, o que nos leva a dizer que, faltando pouco menos de três anos para o fim do referido Plano, dificilmente haverá um aumento na oferta de vagas na rede pública da educação superior, haja vista a orientação política e ideológica do presidente Jair Messias Bolsonaro

⁷ Almeida e Zanferari (2019) organizam as metas do PNE 2014 – 2024 em cinco grupos, as Metas 15 e 16, em conjunto com as Metas 17 e 18, tratam da valorização dos profissionais da educação.

(2019 – em curso) e do ministro da Economia, Paulo Guedes, que trabalham para a redução do investimento público na educação pública⁸.

Sobre a Meta 13, de acordo com o Censo da Educação Superior de 2019, ela já foi alcançada com relação ao número de professores titulados. Atualmente são 49,5% de professores doutores, 37,5% de mestres e 16,6% de especialistas. Contudo, é importante verificar se há uma distribuição territorial de titulados, para não haver uma assimetria regional. Sobre a elevação da qualidade, Almeida e Zanferari (2019, p. 119) indicam que ela não pode ser atribuída somente ao aumento da titulação de professores mestres e doutores, uma vez que “(...) o fator qualidade precisa abranger o todo, considerando estrutura, condições de trabalho, pesquisa e extensão universitária”.

Para Jung et al (2016) a Meta 14 foi uma das poucas que foram alcançadas no PNE anterior, passando de 24 mil para 47 mil mestres entre 2002 e 2012, ou seja, um crescimento de 102%. O aumento de mestres e doutores do Brasil deve estar articulado à qualidade do ensino e à oferta de bolsas. Entretanto, com os ataques à ciência e à pesquisa, podemos citar o corte de 92% do orçamento do Ministério da Ciência, Inovação e Tecnologia⁹ a pedido do Ministério da Economia, a paralisação da avaliação quadrienal dos programas de pós-graduação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹⁰, orquestrados pelo atual governo federal da extrema direita. Nota-se uma redução do orçamento para os programas de pós-graduação e, conseqüentemente, para a oferta de bolsas de estudos¹¹. Portanto, manter e ampliar as bolsas de estudos para acadêmicos deste nível de educação pode contribuir para o alcance dessa Meta.

Com relação aos dois PNE pós-Constituição de 1988, observa-se um aumento de vagas ofertadas em instituições da educação superior. A expansão de vagas reflete a

⁸ Recentemente outro ataque à educação pública se deu com a aprovação, em dois turnos, no Senado Federal da Proposta de Emenda à Constituição nº 13/2021, que desobriga os estados e municípios a cumprirem o investimento mínimo em educação. De acordo com o Artigo 212 da Constituição Federal de 1988, a União aplicará nunca que menos de 18% e os estados, distrito federal e municípios 25% da receita resultante dos impostos no desenvolvimento e manutenção do ensino.

⁹ Consultar: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/congresso-aprova-corte-de-92-de-recursos-para-a-ciencia-a-pedido-do-ministerio-da-economia-1.3145668>.

¹⁰ Ressaltamos que a suspensão da avaliação quadrienal deferida pela Justiça Federal, a pedido do Ministério Público por meio de uma ação civil pública, não faz parte das ações políticas feitas pelo governo federal, todavia, chama a atenção tal liminar no contexto de negacionismo da ciência e o possível desconhecimento dos critérios de avaliação, pensados e estruturados por um conjunto de entidades e associações que constroem o conhecimento científico brasileiro. Para uma análise sobre essa questão, consultar <https://www.terra.com.br/noticias/ciencia/veto-judicial-a-avaliacao-da-capes-se-baseia-na-incompreensao-da-atuacao-da-ciencia-leiaanalise.827d480b1105ac411bfba74a9af4ffd23t9ytodt.html>;

¹¹ Consultar <https://www.apufsc.org.br/2021/05/31/cnpq-tem-o-menor-orcamento-do-seculo-21-corta-bolsas-e-afeta-pesquisas-em-meio-a-pandemia/>.

intencionalidade prevista na Meta 1 do PNE 2001 – 2010 sobre a educação superior, mas a elevação das taxas bruta e líquida de matrícula da população de 18 a 24 anos ficou longe de ser alcançada. De acordo com o Censo da Educação Superior de 2011, a taxa líquida passou de 8,9% em 2001 para 14,9% em 2010, bem abaixo dos 30% previstos. Sobre essa questão, o PNE 2014 – 2024 praticamente repete o Plano anterior. Nessa interpretação, Almeida e Zanferari (2019, p. 111) atestam que, em alguns pontos, observa-se esse caráter repetitivo, bem como estes “aparecem reformulados através de indicadores e com uma nova redação, porém com a mesma intencionalidade”.

A partir da análise feita sobre os dois últimos PNE, percebe-se que ainda há grandes desafios que precisam ser enfrentados para que as Metas sejam alcançadas de forma efetiva. Um deles se refere ao financiamento, pois apesar da Meta 20 tratar dessa questão, em 2016 foi aprovada, no governo Michel Temer (2016 – 2018), a Emenda Constitucional 95, que congela os gastos públicos por vinte anos. Na prática, o financiamento do PNE passa a ser inviabilizado, já que a educação não receberá recursos por duas décadas.

Nas palavras de Jung et al (2016), a execução das Metas contidas no PNE depende de fatores que perpassam questões ideológicas, políticas e financeiras. Para os autores, apesar de não haver muitos avanços na educação superior desde o primeiro PNE, este

(...) constitui um importante instrumento jurídico para a democratização do acesso à universidade, podendo servir como articulador do empoderamento da classe trabalhadora. É necessária maior autonomia da educação pública superior, uma vez que as políticas não garantem independência na gestão financeira às universidades, como determina o art. 207 da Constituição. (Jung et al, 2016, p. 269)

Dessa forma, é importante avançar no planejamento educacional, garantindo que os planos não se circunscrevam ao texto legal, ou se tornem uma “carta de intenções”, mas que se efetivem enquanto políticas de Estado, objetivando a melhoria da educação. Assim, não se trata de encontrar impedimentos pontuais na política educacional, pois repensar a educação significa refletir sobre o Estado brasileiro e sua democracia, tendo em vista as articulações do campo político, econômico e social.

2.2.2. Democratização da Educação Superior enquanto possibilidade do PNE

Elevar a oferta do ensino superior é um objetivo constante nos dois PNE, na meta 1 do PNE 2001 – 2010 que se refere à educação superior e na meta 12 do PNE 2014 – 2024.

Quanto a esse ponto, nota-se uma elevação das matrículas desse nível de educação ao longo dos anos (ver Tabela 2).

Tabela 2
Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação no Brasil – 2002 a 2019
(matrículas em instituições públicas e privadas e na modalidade presencial e a distância)

ANO	TOTAL	PRESENCIAL				A DISTÂNCIA			
		Pública			Privada	Pública			Privada
		Federal	Estadual	Municipal		Federal	Estadual	Municipal	
2002	3.520.627	531.634	415.569	104.452	2.428.258	11.964	22.358	-	6.392
2003	3.936.933	567.101	442.706	126.563	2.750.652	16.532	23.272	-	10.107
2004	4.223.344	574.584	471.661	132.083	2.985.405	18.121	17.868	-	23.622
2005	4.567.798	579.587	477.349	135.253	3.260.967	15.740	37.377	1.398	60.127
2006	4.883.852	589.821	481.756	137.727	3.467.342	17.359	21.070	3.632	165.145
2007	5.250.147	615.542	482.814	142.612	3.639.413	25.552	67.275	1.382	275.557
2008	5.808.017	643.101	490.235	140.629	3.806.091	55.218	219.940	3.830	448.973
2009	5.954.021	752.847	480.145	118.176	3.764.728	86.550	86.059	87	665.429
2010	6.379.299	833.934	524.698	103.064	3.987.424	104.722	76.414	466	748.577
2011	6.739.689	548.202	927.086	120.103	4.151.371	105.850	71.152	922	815.003
2012	7.037.688	985.202	560.505	170.045	4.208.086	102.211	64.778	14.635	932.226
2013	7.305.977	1.045.507	557.588	174.879	4.374.431	92.344	46.929	15.280	999.019
2014	7.828.013	1.083.586	576.668	161.375	4.664.542	96.482	39.181	3.710	1.202.469
2015	8.027.297	1.133.172	574.645	115.935	4.809.793	81.463	43.988	2.942	1.265.359
2016	8.048.701	1.175.650	574.645	117.308	4.686.806	73.674	45.479	3.448	1.371.817
2017	8.286.663	1.204.956	579.615	95.213	4.649.897	101.395	62.250	1.927	1.591.410
2018	8.450.755	1.231.909	582.905	89.740	4.489.690	93.075	77.949	1.903	1.883.584
2019	8.603.824	1.254.065	582.134	86.290	4.231.071	81.189	74.451	2.017	2.292.607

Fontes: INEP. (2013). Censo da educação superior: 2011 – resumo técnico e INEP (2021). Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2019.

Os números da Tabela 2 confirmam a expansão do acesso à educação superior, já que passamos de 3.520.627 no ano de 2002 para 8.603.824 em 2019. Entretanto, conforme os dados do Censo da Educação Superior de 2019, dos mais de 8,5 milhões de estudantes matriculados, 2.080.146, 24,2% estão na rede pública (federal, estadual e municipal) e 6.523.678, 75,8%, em instituições privadas. Do total de 2.608 instituições da educação superior, 2.306 são privadas e 302 são públicas, representando 88,4% e 11,6%, respectivamente. Esta elevação de matrículas no setor privado, por meio de programas governamentais, intensifica o processo de privatização da educação à medida que transfere

recursos públicos para interesses privados. Com isso, programas como o ProUni constituem “uma política de acesso, mas não de permanência na educação superior, sendo o aluno visto como consumidor e não como cidadão” (Borba de Arruda, 2011, p. 505).

Senkevics (2021) aponta cinco tendências principais no período correspondido entre os anos de 1991 a 2020, sendo: democratização do acesso, instituição de ações afirmativas, desequilíbrio público-privado, ampliação do ensino a distância e estratificação horizontal. Essas tendências podem ser observadas na Tabela 1, pois houve o aumento de matrículas em instituições públicas e privadas, impulsionadas pelas políticas de expansão de vagas e também da institucionalização das ações afirmativas.

De acordo com Senkevics (2021), em 1992, 74% dos estudantes que acessavam o ensino superior faziam parte do quinto mais rico da população, em 2019 esse percentual caiu para 40% e os quatro quintis crescem consideravelmente, enquanto o primeiro quintil mais pobre passa de 1,1% para 6%, o segundo cresce de 1,6% para 10,1%. Apesar desse crescimento em termos de população menos favorecida econômica nesse nível de ensino ainda há muito para crescer, em um cenário de igualdade plena, os dois quintis mais pobres deveriam compor 40% das matrículas e não apenas 15%¹². No que se refere ao ingresso de estudantes pelo segmento raça/cor, o autor demonstra que apesar da baixa escolarização líquida, houve um avanço significativo de matrículas, em 2002, 81% dos jovens que acessavam o ensino superior autodeclaravam como brancos/amarelos, esse número reduziu para 54% em 2019, enquanto que os estudantes autodeclarados pretos/pardos e indígenas eram 19% em 2002 e esse número subiu para 46% no ano de 2019 (Senkevics, 2021).

No que se refere a educação à distância, acontece um movimento ascendente de matrículas, mas com características distintas entre a oferta pública e privada. Em 2002, cerca de 1,2% de todas as matrículas na educação superior estavam na modalidade à distância, e dentro destas, a oferta pública correspondia a 84% e a privada, 16%. Já em 2019, 71,5% das matrículas estavam na modalidade presencial e 28,5% à distância. Nesta modalidade, o crescimento mais expressivo foi na rede privada, no censo de 2019, o número de 2.292.607 estudantes representa 93,5%, enquanto a oferta pública era de apenas 6,5%. Tais dados demonstram que apesar do aumento de matrículas na educação superior, elas obedecem às orientações do BM no que se refere à diferenciação institucional, com ênfase na educação a distância principalmente para a formação de professores (Ferreira e Assunção, 2009).

¹² De acordo com Senkevics (2021), em 2019 os quatro primeiros quintis de renda domiciliar per capita são: 1ºQ R\$300,00, 2ºQ R\$554,00, 3ºQ R\$955,00 e 4ºQ R\$1.503,00.

Com relação ao quantitativo de concluintes, conforme dados do Censo da Educação Superior, no ano de 2002, 467.972 estudantes concluíram uma graduação, sendo que destes, 152.813 são oriundos da rede pública e 315.159 são da rede privada, representando 32,7% e 67,3% respectivamente. A partir do ano de 2005 com a implementação do ProUni, houve maior ingresso de estudantes nas instituições privadas, conseqüentemente, o número de concluintes também cresceu, que pode ser comprovado nos dados dos concluintes de 2010. Em 2010, do total de 973.839 egressos, 190.597 são da rede pública e 783.242 da rede privada. Já em 2019, após a implementação de políticas de ampliação do acesso na rede pública e a expansão do ProUni na rede privada, houve uma correspondente elevação do percentual de concluintes, enquanto o quantitativo da rede pública foi de 251.374 graduados, 20,1%, o da rede privada foi de 998.702, 79,9%, totalizando 1.250.076 egressos.

De acordo com o Mapa do Ensino Superior no Brasil, elaborado pelo Instituto SEMESP, no ano de 2019, Pedagogia, Direito e Administração são os cursos oferecidos pelas instituições públicas presenciais com maior quantidade de matrículas; Direito e Administração também são os cursos com maior número de matrículas na rede privada. Contudo, enquanto na rede pública as matrículas são de 87.274 no curso de Direito e 76.849 em Administração, a rede privada possui 744.030 e 643 alunos matriculados, respectivamente. Já na modalidade educação à distância Pedagogia é o curso com maior número de matriculados tanto na rede pública como na privada, a diferença é que enquanto as instituições públicas possuem 36.804 matrículas, a rede privada possui praticamente 14 vezes a mais, um total de 515.057 matriculados.

A par dos dados expostos e dos contornos das políticas expansionistas da educação superior nos últimos anos, Heringer (2018) afirma que as preocupações sobre uma educação superior inclusiva repousam na percepção de que o Brasil está distante de outros países com situação econômica similar, quando se refere ao acesso. As razões da baixa frequência têm a ver com a enorme desigualdade de oportunidades no país. Para a autora, o sistema educacional privado de educação básica, geralmente de melhor qualidade, sempre foi ocupado por estudantes de classe média e alta, os quais conseguiam mais aprovações nos vestibulares e, conseqüentemente, ocupavam vagas em universidades públicas. Por outro lado, os de menor renda, em sua maioria pretos e pardos, costumam frequentar escolas públicas de menor qualidade na educação básica e ingressam em instituições privadas de educação superior, que oferecem, geralmente, diplomas de menor prestígio no mercado de trabalho.

O resultado desse cenário, a longo prazo, é a concentração de estudantes de maior renda, brancos, nas universidades públicas. Frente a essa questão, a partir da década de 1990, aprofunda-se o debate sobre a democratização da educação superior, com a percepção sobre o caráter injusto do seu acesso. Nessa direção, a questão da democratização implica averiguar se todos os cidadãos, independente de classe social, possuem as mesmas condições para o acesso e sugere questionar se este acesso se concretiza como um direito ou um privilégio e, assim, se as desigualdades sociais se perpetuam ou diminuem (Scalabrin et al, 2014).

A discussão sobre a democratização da educação superior deve ser entendida para além de uma demanda quantitativa, mas também como uma conquista dos movimentos sociais, que lutam pela garantia dos direitos de determinados grupos da sociedade, a fim de alcançar um corpo social mais igualitário. Ainda sobre esse conceito, tem-se que ele traz um conjunto de intenções que expressam orientações políticas e econômicas divergentes, manifestando um projeto de sociedade antagônica. Nas palavras de Borba de Arruda (2011, p. 507): “os sentidos atribuídos à democratização são diferentes e peculiares para cada sujeito. Esses sentidos são produzidos em decorrência da ideologia dos sujeitos em questão, da forma como compreendem a realidade política e social na qual estão inseridos”.

Para Dias Sobrinho (2010), a discussão sobre a democratização da educação só faz sentido se ela vier acompanhada do entendimento da educação enquanto um direito social, um bem público que não deve ser transformado em mercadoria. Além de garantir melhores oportunidades de acesso e de boas condições de permanência, a democratização da educação superior deve se estender aos currículos, à gestão e à democracia interna das instituições. Para o autor, as transformações na educação superior não estão deslocadas das mudanças estruturais da sociedade brasileira, para as quais deverá concorrer a recuperação de valores fundamentais.

É importante lembrar que, a partir da redemocratização do país, movimentos e organizações sociais passam a exigir uma ação do poder público diante de questões como erradicação da pobreza, raça/etnia e gênero, e adoção de medidas para sua solução. Nessa perspectiva, por meio do protagonismo dos movimentos sociais negros na discussão sobre as ações afirmativas, diversas forças, como os movimentos sociais e os atores políticos, se mobilizaram para ampliar o acesso à educação superior.

Todavia, é importante ressaltar que as ações afirmativas não se limitam à questão racial, já que contemplam diversos grupos sociais e de terem grande importância para os grupos

excluídos da sociedade (negros, indígenas, mulheres, pessoas com deficiência, dentre outros). Nesse sentido, no caso da educação superior pública brasileira, as ações afirmativas e a política de cotas se instituíram como estratégias para a sua democratização. Assim, as cotas sociais e étnico-raciais foram adotadas para que estudantes discriminados e desfavorecidos pela renda, pela raça ou etnia pudessem acessar a educação superior. Sobre as ações afirmativas, Heringer (2018, p. 10) ao citar Heringer e Johnson (2015) afirma que:

falar das ações afirmativas no Brasil significa falar de uma experiência de sucesso. Significa analisar uma política que foi criada a partir da pressão de setores da sociedade tradicionalmente discriminados e que, uma vez iniciada sua implementação, vem se ampliando e consolidando ano após ano. Por outro lado, é importante destacar que o processo político que levou à criação destas políticas não foi um caminho sereno e sem conflitos. Ao contrário, trata-se de um caminho cheio de percalços, permeado por disputas entre diferentes atores envolvidos e também por construção de consensos à custa de muita negociação.

Uma importante medida que assegurou as cotas sociais em toda a rede federal da educação superior foi a aprovação da Lei de Cotas, Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. De acordo com a Lei, objetiva-se assegurar 50% das vagas em todos os cursos para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Este total é subdividido entre os estudantes que possuem renda *per capita* de até um salário mínimo e meio, além dos pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência. Esta última cota foi acrescida por meio da Lei nº 13.049/2016.

Ressalta-se que, além da sua institucionalização, ao longo dos anos observou-se a legitimidade e maior aceitação que as cotas conquistaram na sociedade. Contudo, apesar dessa legitimidade, Favretto, Piaia e Scalabrin (2014) argumentam que as políticas de ação afirmativa e de expansão da oferta de educação superior permanecem em disputa.

Os dados contidos na Tabela 1, anteriormente apresentada, indicam que o crescimento no número de matrículas pode ser creditado à combinação de diversas políticas de expansão e democratização da educação superior no Brasil. Todavia, apesar dos avanços, ainda há muito que se fazer para que haja uma maior participação de pretos e pardos neste nível de educação. De acordo com Heringer (2018), a taxa líquida de matrícula por raça/cor em 2002 era de 15,8% de estudantes brancos, 2,2% de pretos e 3,6% de pardos. Em 2014, dois anos

após a aprovação da Lei de Cotas, os números passaram para 25,3% de brancos, 11,4% de pretos e 12,1% de pardos.

Apesar do aumento expressivo de pretos/pardos na universidade pública, ainda há uma diferença enorme se comparado com o percentual de brancos. Em 2014, o percentual dessa população é ainda menor do que o de brancos em 2001. É preciso reconhecer, portanto, que estamos avançando, mas ainda assim abaixo do necessário para superar a defasagem existente entre os grupos de raça/cor no acesso, permanência e conclusão dos estudos na educação superior.

Nessa direção, as cotas sociais e raciais podem propiciar uma ruptura de paradigma, na medida em que possibilita uma maior participação de estudantes das classes e grupos sociais desfavorecidos da sociedade nos cursos de maior prestígio social. A política de cotas, em conjunto com outras ações e programas governamentais voltados para a expansão da educação superior, provocou mudanças no perfil dos estudantes universitários. Entretanto, é importante reconhecer os problemas que fundamentam a necessidade das políticas de ações afirmativas, tendo em vista que atingem toda a sociedade brasileira. Além disso, é preciso avançar na democratização da educação superior, para além do ingresso, mas também na permanência e na conclusão dos estudos.

3. Reflexões Finais

Diante do exposto, compreende-se que é fundamental construir proposições para a educação pública brasileira, tanto no nível básico como superior, a partir de um plano, um documento que direcione objetivos, metas e ações por um determinado período, no caso do PNE, por um decênio, estruturado enquanto política de Estado. Ao mesmo tempo, é preciso que seus indicadores e suas metas sejam mensuráveis, possibilitando monitorar e avaliar as ações e políticas propostas e efetivadas.

Contudo, o PNE só se efetiva enquanto política pública a partir do financiamento público. Sem financiamento público para a educação pública, ele é esvaziado. No caso da educação superior, as políticas pontuais previstas nos planos podem, na contramão da proposta, se não efetivadas, contribuir com a aceleração da privatização.

Dessa forma, devemos entender tais planos como resultados do momento histórico, político, econômico e social do país. Da mesma forma em que acontecem disputas políticas e econômicas na produção e implementação da política educacional, grupos historicamente excluídos da educação passam a exigir sua presença na educação superior e, desse modo,

apesar de lentamente, avançamos para uma maior democratização do acesso, permanência e conclusão dos estudos nesse nível de ensino.

O debate sobre a democratização da educação superior ultrapassa a questão do ingresso, também diz respeito a quem pode permanecer e os cursos que a classe historicamente excluída pode acessar. Por isso, defendemos a Política de Cotas para que haja maior diversidade, maior ingresso nos cursos e que a oferta da educação superior pública seja assegurada a essa população. Por conseguinte, políticas que contribuam para a permanência destes estudantes na instituição até a conclusão do curso devem ser implementadas e ampliadas. Nesse sentido, o PNE deve articular o aumento da oferta de vagas com as políticas de permanência.

Observa-se, na perspectiva da implementação do PNE e de políticas decorrentes em vigência no campo da educação superior, em especial nas universidades públicas, a indicação da ampliação de vagas nos cursos de graduação ofertados, porém, esse aumento deve estar condicionado à qualidade da educação. Indica-se novos estudos que meçam a qualidade da educação ofertada com a ampliação das vagas, por meio da afirmação do tripé da universidade: o ensino, a pesquisa e a extensão.

Por fim, além da ampliação de vagas direcionadas à população historicamente excluída desse nível de educação, acreditamos que elas devem ser proporcionais entre as regiões do país, contribuindo para que as vagas não sejam concentradas em determinadas regiões e territórios já atendidos em quantidade e qualidade. Portanto, acredita-se que reduzir a desigualdade social, ampliar o acesso à educação superior e prover meios para a permanência de estudantes pobres, pretos, pardos e indígenas são desafios não só educacionais, mas também para a democracia brasileira.

4. Referências

- Aguiar, Márcia Ângela da Silva. (2010). Avaliação do plano nacional 2001-2009: questões para reflexão. *Educação e Sociedade*, 31(112).
<https://www.scielo.br/j/es/a/N57prLgWWWFL6t9KTdgwvpM/?lang=pt>
- Ahlter, Alvorí. (2003). Políticas públicas e educação na construção de uma cidadania participativa no contexto do debate sobre ciência e tecnologia. *EDUCERE – Revista da Educação*, 3(2), 129-148.
<https://www.revistas.unipar.br/index.php/educere/article/download/186/160>
- Almeida, Maria de Lourdes Pinto de., e Zanferari, Talita. (2019). *Os planos nacionais de educação (2001-2010 e 2014-2024) no campo da educação superior – avanços e recuos*. Mercado das Letras.

- Azevedo, Janete Maria Lins de. (1997). *A educação como política pública*. Autores Associados Brasil.
- (2014). *Lei 13.005, de 25 de junho de 2014*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm
- Borba de Arruda, Ana Lúcia. (2011). Políticas da educação superior no Brasil: expansão e democratização: um debate contemporâneo. *Espaço do currículo*, 3(2). <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rec/article/view/9661>
- Bordignon, Genuíno. (2014). Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: D.B. Souza e A.M. Martins(Orgs), *Planos de Educação no Brasil: Planejamento, Políticas e Práticas* (pp. 29 – 53). Edições Loyola
- Borges, Maria Creusa de Araújo. (2010). A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26(12). <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19722>
- Chaves, Vera Lúcia Jacob., e Cardoso Amaral, Nelson. (2016). Política de expansão da educação superior no Brasil – o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. *Educação em Revista*, 32(4). <https://doi.org/10.1590/0102-4698162030>
- Dias Sobrinho, José. (2010). Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Educação & Sociedade*, 31(113), 1223-1245. <https://www.scielo.br/j/es/a/dFtMDqfdWm75WSc5vKXHctq/?lang=pt&format=pdf>
- Dourado, Luiz Fernandes. (2002). A reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação & Sociedade*, 23(80),234-252. <https://www.scielo.br/j/es/a/XyLXN7mtdPGqnScr5MgYbHK/?format=pdf&lang=pt>
- Dourado, Luiz Fernandes. (2010). Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação & Sociedade*, 31(112). <https://www.scielo.br/j/es/a/q8MtGNtnrL8zS3sGpnrYkwf/?format=pdf&lang=pt>
- Ferreira, Diana Lemes., e Assunção, Mariza Felipe. (2009). A educação à distância como estratégia para a política de formação docente brasileira. *Anais da 32ª Reunião anual da ANPEd*. <http://32reuniao.anped.org.br/arquivos/posteres/GT08-5304--Int.pdf>
- Flores, Maria Luiza Rodrigues., e Peroni, Vera Maria Vidal. (2014). Sistema Nacional, Plano Nacional e gestão democrática da Educação no Brasil: articulações e tensões. In: D.B. Souza e A.M. Martins (Orgs), *Planos de Educação no Brasil: Planejamento, Políticas e Práticas* (pp 147-165). Edições Loyola
- Freitas, Luciana da Costa. (2017). Ajuste estrutural e as contrarreformas no ensino superior brasileiro resultantes dos postulados neoliberais do Consenso de Washington. *Universidade e Sociedade*, (60), 28-41. <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1558452427.pdf>

- Jung, Hidelgard Susana., Cauduro, Tharles Gabriele., e Sudbrack, Edite Maria. (2016). O plano nacional de educação como articulador da democratização do acesso à universidade e empoderamento da classe trabalhadora. *Revista Internacional de Educação Superior*, 2(2), 257-273. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8650550/16761>
- Heringer, Rosana. (2018). Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, 19(1), 7-17. <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rbop/v19n1/03.pdf>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP]. (2013). *Resumo Técnico do Censo do Ensino Superior do ano de 2011*. https://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2011/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP]. (2021). *Resumo Técnico do Censo do Ensino Superior do ano de 2019*. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2019.pdf
- Instituto SEMESP. (2021). *Mapa do Ensino Superior no Brasil* (11ª ed.). <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Mapa-do-Ensino-Superior-Completo.pdf>
- Lima, Kátia Regina de Souza. (2012). A educação superior no plano nacional de educação 2011 – 2020. *Perspectiva*, 30(2). <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2012v30n2p625>
- Mendonça, Ana Waleska Pollo Campos. (2000). A universidade no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, (14). <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/SjbNJRqbdCVKtqLrFskfxLJ/?format=pdf&lang=pt>
- Minto, Lalo Watanabe. (2018). Educação Superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. *Revista Brasileira de Educação*, 23. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230011>
- Nozaki, Hajime Takeuchi. e Serrado Júnior, Jehu Vieira. (2007). Resenha do livro Da Nova LDB ao Fundeb: Por uma outra política educacional. *Trabalho Educação e Saúde*, 5(3). <https://www.scielo.br/j/tes/a/X8mRntWTvx8Xq3QkGphMrZx/?format=pdf&lang=pt>
- Presidência da República do Brasil. (2001). *Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm
- Presidência da República do Brasil. (2012). *Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm
- Scalabrin, Ionara Soveral., Piaia, Consuelo Cristine., Fravetto, Juliana. (2014). O ensino superior e a democratização da educação. X ANPED SUL. http://xanpedsul.faed.udesc.br/arg_pdf/1965-0.pdf

Senkevics, Adriano Souza. (2021). A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. In: A.E. Albuquerque e G.H. Moraes (Orgs), *Caderno de estudos e pesquisas em políticas educacionais: cenários do direito à educação* (Vol. 3, Núm 4; pp.199-246).

<http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/issue/view/491/127>

Valente, Ivan., e Romano, Roberto. (2002). PNE: Plano Nacional de Educação de Educação ou carta de intenção? *Educação e Sociedade*, 23(80), 96-107.

<https://www.scielo.br/j/es/a/bQ4bLxjqWQ6y8PBWPZD9pwk/?lang=pt&format=pdf>

Vieira, Sofia Lerche. (2014). Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas. In: D.B. Souza e A.M. Martins (Orgs), *Planos de Educação no Brasil: Planejamento, Políticas e Práticas* (pp 55-71). Edições Loyola.

Revista indizada en



Distribuida en las bases de datos:

