



XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

A Gestão do Conhecimento e os Novos Modelos de Universidade

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
3, 4 e 5 de dezembro de 2014.

ISBN: 978-85-68618-00-4

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O INCENTIVO AO ENSINO PRIVADO EM DETRIMENTO DA EXPANSÃO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Maria da Graça Nóbrega Bollmann

UNISUL - Universidade do Sul de Santa Catarina

gracabol@hotmail.com

Franciele de Souza Caetano Vieira

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

franciele.vieira@ufsc.br

RESUMO

Neste artigo são expostas algumas considerações acerca das políticas públicas criadas para educação superior nos últimos anos, no Brasil. É clarividente que na legislação brasileira não há mecanismos que exijam garantia de acesso à educação pública superior a todos os cidadãos habilitados. Todavia apesar dos esforços governamentais em viabilizar o ensino superior gratuito a todos, o que se tem visto é o amplo crescimento de políticas públicas que incentivam o acesso ao ensino superior privado em detrimento da expansão das instituições públicas. O que retira o caráter suplementar, sem fins lucrativos, do ensino privado e contribui para uma mercantilização da educação superior. Para tanto, utilizou-se como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica, especificamente a consulta em fontes documentais diversas, em especial, *web sites* referentes à educação, bem como órgãos da imprensa tradicional e da mídia eletrônica nacionais.

Palavras-chave: Políticas públicas, educação superior, acesso.

1. INTRODUÇÃO

Na Constituição da República federativa do Brasil de 1988, o direito à educação se encontra em seu artigo 6º, no Capítulo dos Direitos Sociais. Os doutrinadores entendem os direitos sociais como aqueles que têm por titulares as pessoas que não possuem acesso pleno aos bens civilizatórios (saúde, educação, previdência, segurança, moradia) por seus próprios recursos, dito de outra forma, eles têm por titulares preferencialmente as pessoas que não podem buscar (comprar) esses serviços no mercado.

Os Direitos Sociais impõem, e exigem uma prestação positiva que seja materializada por parte do Estado, tendo por finalidade diminuir as desigualdades sociais. Sendo assim, é dever do Poder Público garantir a efetivação e a implementação dos Direitos Sociais.

Nesse contexto, leciona José Afonso da Silva (2013, p.97):

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que

possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se conexas com o direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

A Carta Magna regulamenta a educação no Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, na Seção I – Da Educação, do artigo 205 ao artigo 214. É definida a responsabilidade estatal e da família quanto à educação para o exercício da cidadania e qualificação do trabalho, conforme seu artigo 205. (BRASIL, CF, 2014).

A Lei Maior encontra respaldo na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Esta também garante a educação em seu texto no artigo XXVI como mecanismo de promoção dos direitos e garantias da pessoa humana.

Em se tratando de educação superior, é sabido que seu acesso é privilégio de poucos. Todavia na intenção de expandir a entrada ao maior número possível de pessoas, o Estado tem criado políticas públicas que facilitam o ingresso e a permanência de alunos nas universidades privadas, em detrimento das de expansão da rede superior pública.

Contribuindo para que a educação superior privada passe de um aceitável setor suplementar, sem fins lucrativos moldado sobre o paradigma do “bem público” para um negócio voltado para a obtenção de lucros.

Ressalta-se que a intenção do presente artigo não é rechaçar a políticas públicas que facilitam o acesso ao ensino superior privado, o que se pretende é chamar atenção para a importância de priorizar a viabilização do ensino superior gratuito a todos.

2. ENSINO SUPERIOR PRIVADO – MUDANÇA DE PAPEL

Não há dúvida do relevante papel que a educação superior exerce em uma nação, pois visa à formação de indivíduos aptos a criticar o mundo à sua volta e adotar medidas transformadoras da realidade social na qual se encontram inseridos. (COELHO, 2011).

Porém, na maioria dos países o governo não consegue arcar com o gerenciamento do ensino superior o que faz com que essa função estatal seja “delegada” involuntariamente a particulares.

Deste modo, as instituições privadas de ensino superior são estimuladas, pelos governos, a se expandirem, por meio da liberalização dos serviços educacionais e da isenção fiscal, em especial, para oferta de cursos aligeirados, voltados apenas para o ensino desvinculado da pesquisa. (CHAVES, 2010).

No Brasil houve, de fato, uma mudança de patamar. O setor privado, cuja participação oscilava em torno dos 45,0% até 1965, atingiu 50,0% em 1970, e, a partir desta época, alcançou e manteve uma participação superior a 60,0%. Ao final da década de 70, o sistema de ensino superior havia mudado muito e o desenvolvimento dos setores público e privado havia se dado em linhas divergentes. (DURHAM, 2003).

Atualmente, o total de alunos na educação superior brasileira chega a 7,3 milhões em 2013, quase 300 mil matrículas acima do registrado no ano anterior. No período 2012-2013, as matrículas cresceram 3,8%, sendo 1,9% na rede pública e 4,5% na rede privada. Os universitários estão distribuídos em 32 mil cursos de graduação, oferecidos por 2,4 mil instituições de ensino superior – 301 públicas e 2 mil particulares. As universidades são responsáveis por 53,4% das matrículas, enquanto as faculdades concentram 29,2%. (BRASIL, INEP, 2014).

Os dados acima evidenciam o resultado da política de incentivo às Instituições de Ensino Superior (IES) privadas adotada no Brasil, a partir da promulgação da LDB/1996, o que possibilitou a constituição dessas instituições como empresas com fins lucrativos, até mesmo abrindo capital na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) e realizando aquisições e novos investimentos por todo o País. (CHAVES, 2010).

Segundo Erthal & Perosin (2007, p. 10), com a entrada no mercado de ações, a rede privada de ensino superior, no Brasil, movimentou, aproximadamente, 15 bilhões de reais por ano.

Essa obtenção de lucros ocorre devido a liberalização e a desregulamentação do setor privado, com a flexibilização das regras para abertura de cursos e novas instituições, as isenções tributárias, entre outras formas de estímulo, contribuem de forma decisiva para a expansão da mercantilização do ensino superior.

Desde 2007, esse processo de mercantilização vem adquirindo novos contornos. Observa-se um forte movimento de compra e venda de IES no setor privado. Além das fusões, que têm formado gigantes da educação, as chamadas “empresas de ensino”. (SOUSA, 2009).

Ainda, focadas na obtenção de lucros as universidades privadas têm deixado a qualidade educacional em segundo plano. Uma pesquisa realizada com reitores e diretores de IES privadas, criadas em razão dessa expansão do mercado, demonstra essa situação:

(...) essa expansão prejudicou muito a qualidade (...) as instituições que foram criadas também não tinham os recursos adequados para poder atender de imediato o que o MEC exigia. (Resposta do diretor A).

[...]

Muitos aventureiros que estavam no ramo de posto de gasolina, no ramo de supermercado, acharam que o ensino superior era mais uma vertente de arrecadar e angariar fundos, recursos e multiplicar seus capitais. (Resposta do diretor B).

[...]

Houve um crescimento acelerado, mas um crescimento muitas vezes sem qualidade e com preço alto. Crescimento duvidoso e isso agora terá reflexos. (Resposta do diretor C). (SOUSA, p. 250, 2009).

Deste modo, a expansão deste segmento do setor privado, chamado de setor empresarial, orientou-se para a satisfação dos componentes mais imediatos da demanda social, que consiste na obtenção do diploma. Esta tendência é reforçada no Brasil por uma longa tradição cartorial da sociedade brasileira, que associa diploma de ensino superior ao acesso a uma profissão regulamentada e assegura a seus portadores nichos privilegiados no mercado de trabalho. Neste contexto, podem ser lucrativos estabelecimentos de ensino nos quais a qualidade da formação oferecida é de importância secundária.

3. EDUCAÇÃO SUPERIOR - IMPLEMENTAÇÃO PRIORITÁRIA DO ENSINO GRATUITO

O sistema de educação superior brasileiro é recente quando comparado com os europeus ou os da América do Norte. A primeira instituição de ensino superior data do início do século XIX e o desenvolvimento da organização universitária data da década de 1930 e concretiza-se como instituição de pesquisa depois da reforma de 1968. (MOROSINI, 2000).

Todavia, desde a sua criação caracteriza-se pela dependência do governo central, por meio de políticas públicas dele emanadas. Não obstante, nas últimas décadas as políticas públicas de educação superior têm sido direcionadas para transformações, indicativas da transposição de um sistema de elite para um sistema de educação de massa. (MOROSINI, 2000).

Conforme demonstrado alhures, na eminência de proporcionar maior ingresso ao ensino superior o governo acaba por criar políticas públicas de incentivo ao ensino privado contribuindo para mercantilização, onde o acesso fica regulado pela capacidade de pagamento.

Nesse sentido é o entendimento do escritor e pesquisador Hugo Aboites (2003, p. 175):

Los especialistas en educación superior, que consideran la relación entre derechos humanos —específicamente el derecho a la educación— y el comercio muy problemática, con efectos negativos sobre el ámbito educativo. La educación para ellos es un bien público, patrimonio nacional, dedicada a la construcción de acuerdos sociales a través de la difusión y generación de conocimientos y estrechamente ligada a las necesidades de pertenencia, de cultura y de participación y no puede ser objeto de comercialización.

Continuando a análise dos artigos constitucionais acerca da educação, ressalta-se o disposto no artigo 205, onde a Constituição Federal brasileira divide a responsabilidade pela educação entre governo, família e sociedade. (BRASIL, CF, 2014). Neste tópico, limitar-se-á a discutir as obrigações do Estado/governo quanto à educação superior pública.

Dá análise dos dispositivos legais brasileiros, não se encontra nada que obrigue o fornecimento pelo Estado de educação superior gratuita. De acordo com os artigos 8º e 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional o papel do governo resume-se em autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (BRASIL, LDB, 2014).

Todavia a legislação internacional no âmbito global o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Resolução n.º 2200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, em seu artigo 13º dispõe:

Art. 13. Direito à Educação

[...]

§2. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

[...]

3. A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.

No mesmo sentido, no âmbito Regional a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em seu artigo 26, positiva: Obrigação central em matéria de direitos sociais: implementação progressiva, na medida dos recursos disponíveis.

Também, o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), legisla sobre o direito à educação superior em seus artigos 1º e 13º.

Art. 1º. Obrigação central em matéria de direitos sociais: implementação progressiva, utilizando o máximo dos recursos disponíveis.

[...]

Art. 13. Direito Educação

1. Toda pessoa tem direito à educação.

2. Os Estados Partes neste Protocolo convêm em que a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz. Convêm, também, em que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente de

uma sociedade democrática e pluralista, conseguir uma subsistência digna, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades em prol da manutenção da paz.

3. Os Estados partes neste Protocolo reconhecem que, a fim de conseguir o pleno exercício do direito à educação:

[...]

c) O ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, de acordo com a capacidade de cada um, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito.

Tais dispositivos deixam claro a responsabilidade estatal na defesa da educação como um direito social a ser prioritariamente implementado e garantido gratuitamente.

Da mesma forma leciona Juliana Peixoto Batista (2009, p.195)

De esa forma, más allá del debate sobre la importancia de la educación superior pública para el desarrollo del Estado y el bienestar de sus nacionales, lo cierto es que el Estado —de manera general, con base a las normas internacionales y sin considerar las particularidades del derecho interno de cada país— mantiene sus facultades en el ámbito de la educación superior, donde puede y debe construir un marco jurídico en el cual los objetivos de desarrollo y protección de los DDHH estén plenamente contemplados.

Portanto, apesar da obrigação legal do governo em relação à educação superior ser de vigilância e não de efetividade, é salutar a necessidade da expansão do ensino superior público de qualidade, propiciando ao aluno condições de escolher por uma universidade privada por vontade e não por falta de opção.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz de todo o exposto, depreende-se que o ensino superior gratuito propicia uma ótica de formação e de democratização, assumindo uma posição clara contra a exclusão enquanto relação social e garantindo a efetividade de um direito do cidadão (CHAUÍ, 2003).

Quanto ao ensino superior privado, bem posiciona-se Valdemar Sguissardi (2000, p. 20):

A educação superior continua elitista e cada vez mais privatizada. A oferta de vagas, além de se fazer cada dia em maior proporção no setor privado, é extremamente insuficiente diante da demanda reprimida e do número cada vez maior dos concluintes do ensino médio que tende a ser quatro ou cinco vezes maior do que o do número de vagas oferecido anualmente para a educação superior. Outro complicador desta realidade é a excessiva concentração regional (no Sudeste) da oferta de vagas [...].

Ainda, discursa Boaventura de Sousa Santos (2004, p. 18) acerca do empresariamento da educação:

[...] transformando a universidade, no seu conjunto, numa empresa, uma entidade que não se produz apenas para o mercado, mas que produz a si mesma como mercado, como mercado de gestão universitária, de planos de estudo, de certificação, de formação de docentes, de avaliação de docentes e estudantes.

Esse modelo organizacional adotado pelas instituições privadas é movido pela ideologia do valor econômico e fundamenta-se em princípios como flexibilidade,

racionalidade, produtividade e competitividade, transformando a educação superior em negócio de alto lucro.

Por tais motivos, acredita-se que assumindo uma postura ativa de implementação de políticas públicas que possibilitem a expansão do ensino superior público e gratuito o Estado garantirá não só o acesso a um ensino de qualidade como também evitará que a educação perca sua finalidade pública essencial e se transforme em uma mercadoria.

A busca do estado em desenvolver políticas educacionais que contemplem o acesso à educação superior, embora se caracterizem como políticas imediatistas e compensatórias é evidente. Todavia, é preciso ter clareza que estes programas não são suficientes, para garantir um acesso efetivo e de qualidade.

É inegável que as Instituições de Ensino Superior privadas pressionam o governo à favorecer seus interesses, uma vez que vive-se em uma sociedade capitalista. No entanto, é inegável também, que a medida prioritária deve ser o acesso à gratuidade e a qualidade nas IES públicas por meio de políticas públicas de incentivo.

Por fim, salienta-se que este artigo buscou retratar algumas considerações acerca do ensino superior neste contexto de transformação e expansão das instituições universitárias, indagando a realidade marcada pelos privilégios de políticas públicas de incentivo a instituições privadas em detrimento da expansão da rede pública de ensino superior que permeia a expansão da universidade realmente pautada na democratização do acesso ao ensino.

REFERÊNCIAS

ABOITES, Hugo. **Derecho a la educación o mercancía**: la experiencia de diez años de libre comercio en la educación mexicana. Ponencia presentada en el foro: “Libre comercio y educación”, Coalición trinacional en defensa de la educación pública, UNAM, México, 2003.

BATISTA, Juliana Peixoto. **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina** / compilado por Pablo Gentili. 1a ed. - Rosario : Homo Sapiens Ediciones, 2009.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 16 de set. 2014.

_____. Lei nº. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 16 de set. 2014.

_____. **INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Matrículas no ensino superior crescem 3,8% - Visualizar Matrículas no ensino superior crescem 3,8%. 2014. Disponível em: <portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset_publisher/6AhJ/content/matriculas-no-ensino-superior-crescem-3-8?redirect=http://portal.inep.gov.br/>. Acesso em: 18 set. 2014.

CASTRO, Maria Helena Magalhães. Estado e mercado na regulação da educação superior. **Os desafios da educação no Brasil**. 2005. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/desafios/8regulacao.pdf>>. Acesso em: 10 de set. 2014.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **SciELO**, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n111/v31n111a10.pdf>>. Acesso em: 19 de set. 2014.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 13 de set. 2014.

COELHO, Luciana Zacharias Gomes Ferreira. Direito à qualidade no ensino superior público brasileiro em face do processo de expansão das Instituições Federais de Ensino Superior. **Âmbito Jurídico**, 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9816>. Acesso em: 15 de set. 2014.

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pacto de San José da Costa Rica**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 16 set. 2014.

DURHAM, Eunice R. O ensino superior no Brasil: público e privado. **NUPEB**, 2003. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0303.pdf>>. Acesso em 12 de set. 2014.

ERTHAL, J.M.; PEROSIM, L. O ensino vai à Bolsa. **Carta Capital**, São Paulo. 2007.

MOROSINI, Marília Costa. **Políticas de educação superior no Brasil**: fases, expansão e desafios de cooperação no âmbito nacional e internacional. 2000. Disponível em: <www.sbec.org.br/evt2003/trab8.doc>. Acesso em: 11 de set. 2014.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. 03 de janeiro de 1976.. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

PROTOCOLO ADICIONAL À CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS EM MATÉRIA DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Protocolo de San Salvador**. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/h.Pena_de_Morte_Ratif..htm>. Acesso em: 16 set. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade do século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez. 2004.

SGUISSARDI, Valdemar (org.). **O desafio da educação superior no Brasil**: quais são as perspectivas. Educação Superior: velhos e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2000.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUSA, José Vieira de. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público-privado. **SciELO**, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a07.pdf>>. Acesso em: 10 de set. 2014.