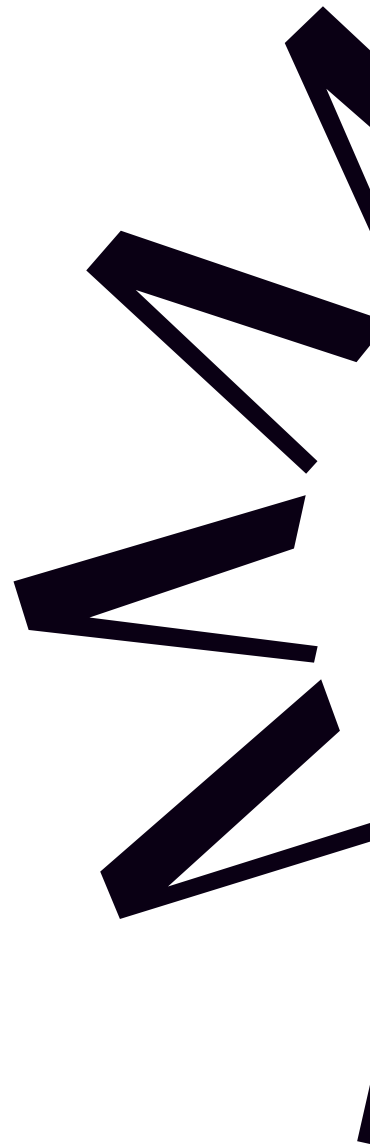

Parceria Público-Privada para o Ensino Superior:

Um novo modelo que pretende contribuir para ampliar o acesso à educação superior no Brasil

Thulio Caminhoto Nassa

Advogado, mestre em Direito do Estado



I. O CENÁRIO ATUAL DA OFERTA E DA TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO SUPERIOR.

Sabe-se que a oferta de ensino superior no Brasil é muito problemática, na medida em que seus atuais formatos (i) não propiciam uma taxa percentual minimamente adequada de escolarização superior dos nossos jovens; (ii) não encontram no orçamento público capacidade de investimento para a ampliação de sua oferta; (iii) discriminam o acesso às vagas públicas por condições socioeconômicas (problema este que as “cotas” não resolveram eficazmente), e ainda (iv) não conseguem alcançar muitos municípios e regiões, cujos habitantes necessitam da oferta de cursos universitários aonde moram, pois não tem condições de estudar fora.

Diante desse contexto, ao analisar as causas desses resultados, percebemos claramente que a raiz do problema se localiza na insuficiência dos atuais modelos jurídicos que o ensino superior oferece à população, quais sejam: o modelo totalmente público ou totalmente privado, carecendo, portanto, de alternativas que permitam oxigenar e complementar essa estrutura.

Portanto, propomos, aqui, uma breve reflexão, mas de forma séria, imparcial e longe de paixões político-ideológicas, de modo a analisar o contexto histórico e jurídico que os modelos de oferta de ensino superior no Brasil se situam, bem como seus resultados objetivos, para que, ao final, seja possível propor um caminho alternativo, o qual, no mínimo, possa oferecer uma terceira via que contribua para uma maior democratização e melhoria da taxa de escolarização superior brasileira.

II. O retrato da baixa taxa de escolaridade superior no Brasil

Segundo dados do IBGE (Censo Demográfico de 2022), apenas 20,5% dos brasileiros acima de 25

anos têm escolaridade superior completa.

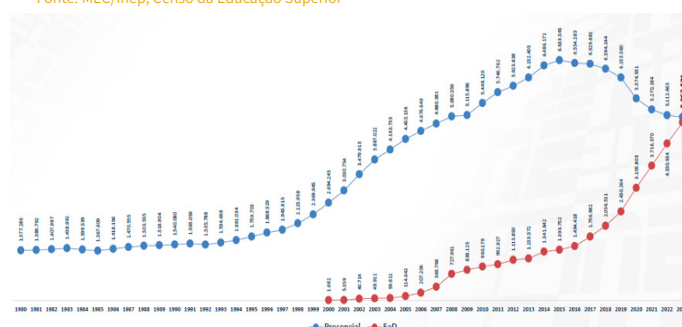
Esse número está muito longe do ideal de países desenvolvidos (como Canadá, com 62,74%, Reino Unido, com 51,32%, EUA, com 50,02%, Coreia do Sul, com 52,8%), e é consideravelmente menor em comparação a países da própria América Latina (como Colômbia, com 28,27%, e Argentina, com 24,77%).

Ressalta-se, ademais, que a taxa de escolarização superior no Brasil só não é ainda pior em razão do enorme crescimento da modalidade do ensino à distância nos últimos anos.

Ao analisarmos, abaixo, os dois gráficos extraídos do Censo de Educação Superior do INEP (Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), divulgado em 2024 (https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2024/estatisticas_do_censo_da_educacao_superior_2023.pdf), percebemos que o número de matriculados no ensino à distância saltou, nos últimos sete anos, de dois para cinco milhões de matriculados e, se não bastasse, o número de ofertas de vagas atualmente oferecidas pelo ensino à distância é quase três vezes maior do que o número de ofertas na modalidade presencial.

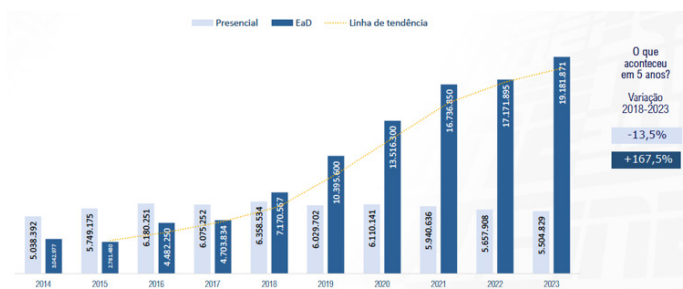
| Gráfico 1 | Número de Matrículas em Cursos de Graduação, por Mobilidade de Ensino - Brasil 1980-2023

Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior



| Gráfico 2 | Número Vagas Oferecidas em Cursos de Graduação, por Mobilidade de Ensino - Brasil 1980-2023

Fonte: MEC/Inep; Censo da Educação Superior



Ou seja, para que a taxa de escolaridade superior da população brasileira não fique ainda abaixo de risíveis 10%, dependemos de uma modalidade – Ensino à Distância (EaD) – que enfrenta enormes desafios quanto à sua qualidade, tais como menor interação social, dificuldade de acesso igualitário à tecnologia e conexão com internet, baixo reconhecimento do diploma pelo mercado de trabalho e taxas de conclusão dos cursos muito menores, em comparação com os cursos presenciais.

Segundo o 15º Mapa do Ensino Superior, divulgado em 2025 pelo SEMESP (Sindicato de Estabelecimentos de Ensino Comercial no Estado de São Paulo), o número de desistências de cursos superiores à distância pode chegar, em alguns casos, a 60%.

Pois bem, adentrando nas causas que levam a esses números, podemos identificar claramente que os modelos atuais são insuficientes para fazer a oferta de ensino superior avançar no país, por um lado, em razão das limitações financeiras e gerenciais do modelo puramente público, de outro, em virtude das limitações de oferta e mercado do modelo puramente privado, sobretudo num país de renda média baixa e enormes diferenças sociais, como é o nosso caso.

Explica-se.

Num primeiro enfoque, deve ser esclarecido

que o modelo privado de ensino se caracteriza pela atividade de ensino superior prestada por pessoa jurídica não governamental, mediante pagamento (salvo as raras exceções, como bolsa de estudo integral), cujas decisões de ofertar cursos e estabelecer o valor das mensalidades são regidas pelo princípio da livre iniciativa, conforme estabelecido no art. 173 e 209 da Constituição Federal de 1988.¹

Ou seja: a decisão de qual curso abrir, onde abrir, e quanto cobrar está na esfera de livre iniciativa da pessoa jurídica de direito privado, e não leva em consideração outros elementos, como características regionais e demandas potenciais, mas ainda não maduras.

A mesma regra vale quando o ensino for ofertado por pessoas de direito privado sem fins lucrativos, pois elas somente não podem distribuir lucros dos seus resultados superavitários a integrantes dos seus quadros ou a terceiros, mas ostentam a mesma livre iniciativa sobre qual curso abrir, onde abrir, e quanto cobrar.

Com efeito, o dever de prestar educação superior gratuita somente se aplica ao modelo de ensino público, o qual se caracteriza quando é prestado por pessoas governamentais, e desde que se refira ao ensino pertencente aos estabelecimentos oficiais de ensino daquele respectivo Ente Público, tudo conforme está previsto no art. 206, IV da CF/88 e no art. 3º, VI, da Lei Federal 9393/94 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).²

¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (...)

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

² Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

Num segundo enfoque, percebe-se, pelos números do mesmo Censo de Educação Superior do INEP, de 2024, que a rede privada de ensino superior concentrava, até 2023, 79% de todas as matrículas realizadas no ensino superior brasileiro e oferecia 95,9% do total das vagas ofertadas. Ou seja, uma proporção que apresenta muitos desafios em um País cuja maioria da população é de baixa renda, e por isso, com frequência, não tem condições de acessar e de permanecer num modelo de ensino totalmente pago.

E esse número, alto em relação à oferta pública e gratuita de ensino (modelo totalmente público), explica, ao menos em parte, a baixa taxa de escolaridade superior no Brasil, na medida em que se conecta com a situação econômica do nosso país, sobretudo quando olhamos os resultados dos modelos governamentais de financiamento oferecidos como suporte ao acesso dessas vagas privadas de ensino.

Vejam, pois, que o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), considerado pelo Governo Federal como uma ação afirmativa aplicável àquele aluno que necessita de auxílio financeiro para ter acesso ao ensino no modelo privado, não se demonstrou, ao longo dos anos, capaz de fomentar efetivamente o acesso ao ensino superior privado, e com isso chegarmos às taxas aceitáveis de escolaridade superior.

Tal programa, ao invés de auxiliar, em muitos casos, vem comprometendo as finanças dos estudantes brasileiros que o utilizam. Chegamos, em 2024, ao elevado índice de 62% de inadimplência, e cerca de 600% de queda pela procura a esse financiamento. Tudo isso após decorridos alguns anos de sua execução.

Recentemente, o Sr. Adilson Santana de Carvalho, responsável no Ministério da Educação (MEC) por cuidar do FIES, assim se pronunciou na mídia em geral:

“O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) atingiu, em 2024, o menor interesse e a maior taxa de inadimplência dos últimos dez anos. O programa está com 62% dos contratos com o pagamento atrasado — esse indicador era de 31% em 2014 —, e o número de estudantes que concorrem a uma vaga caiu de 1,1 milhão em 2016 para apenas 167 mil no ano passado”.

(vide matéria na site da Globo - <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/noticia/2025/05/31/fies-inadimplencia-dobra-em-uma-decada-e-ja-atinge-dois-tercos-dos-beneficiados-em-meio-a-queda-no-interesse.ghtml>)

Por esta razão, a conclusão do Censo de Educação Superior do INEP, de 2024, é bastante clara ao destacar a mesma correlação socioeconômica com o acesso às vagas e à permanência no ensino superior, senão vejamos:

“A inclusão na educação superior ainda enfrenta desafios significativos. Apesar de avanços, a acessibilidade e a permanência de estudantes de grupos sub-representados precisam ser abordadas para garantir que todos tenham oportunidades iguais na educação superior. Os principais desafios incluem a desigualdade no acesso à educação, a necessidade de inclusão e a qualidade do ensino. É essencial que as instituições trabalhem para superar essas barreiras e dando apoio para que todos os estudantes tenham sucesso.”

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;

V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

É preciso, portanto, repensar a oferta de ensino superior no Brasil. E é sobre isso que este estudo se propõe a refletir e trazer uma alternativa, uma terceira via capaz de endereçar ao menos parte desses desafios.

Passamos a analisar a primeira opção, qual seja: a expansão da oferta de um modelo público e gratuito de ensino superior.

I.II. Os problemas orçamentários na oferta do ensino público gratuito.

Somos um País de 212,6 milhões de habitantes, segundo censo do IBGE de julho de 2024 e a nossa taxa de escolaridade superior, em 2025, é de apenas 20,5% das pessoas com mais de 25 anos em todo o País³.

Nesse contexto, ao considerarmos a taxa de escolaridade superior num ideal mínimo de 40% (conforme média dos 38 países da OCDE), contra os atuais 20,5% no Brasil, e somado ao fato de que a educação pública representa apenas 21% do total de matrículas no País, certamente perceberemos que a tarefa de suprir essa demanda com recursos do orçamento público será praticamente impossível.

Vejamos, em detalhes.

É de conhecimento público que, na data desse artigo (julho de 2025), o Brasil enfrenta uma das maiores crises orçamentárias e fiscais após o Plano Real de 1994. O déficit primário estimado para junho é de R\$ 39,9 bilhões de reais, segundo dados oficiais do próprio Governo Federal, através da Secretaria de Política Econômica do Ministério da

Fazenda⁴.

Especialistas afirmam que o Governo Federal, após tentativas frustradas de elevar o imposto do IOF para amenizar o calamitoso déficit⁵, poderá caminhar para a necessidade de redução drástica de despesas em todas as áreas, incluindo até mesmo àquelas até então protegidas constitucionalmente com gastos mínimos obrigatórios, como saúde e educação⁶.

Portanto, num cenário de curto/médio prazo, não há qualquer indicação mínima de possibilidade orçamentária para elevação significativa do gasto público, de modo a expandir de maneira significativa a oferta gratuita e pública de ensino superior no Brasil.

Ao contrário, o cenário vai em sentido contrário, com tendência de redução drástica de despesas em todas as áreas, incluindo – obviamente – educação.

De outro turno, ao considerarmos a capacidade de investimento de outros Entes Estatais menores, como Estados e Municípios, e ainda que levemos em consideração que alguns deles, de tempo em tempo, não apresentam déficits fiscais, o fato é que, ainda assim, suas capacidades de investimento em outras áreas que não se inserem nas suas obrigações constitucionais serão, no final

⁴ Vide <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/junho/mercado-revisa-para-baixo-projecao-de-divida-bruta-do-governo-geral-em-proporcao-do-pib-para-2025-e-nos-proximos-anos-aponta-prisma-fiscal-de-junho#:~:text=CONTAS%20PÚBLICAS-,Mercado%20revisa%20para%20baixo%20projeção%20de%20Dívida%20Bruta%20do%20Governo,aponta%20Prisma%20Fiscal%20de%20junho>

⁵ vide a matéria “Câmara aprova urgência do projeto que suspende os efeitos do decreto do governo que aumentou o IOF” em <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2025/06/17/camara-aprova-urgencia-do-projeto-que-suspende-os-efeitos-do-decreto-do-governo-que-aumentou-o-iof.ghtml>

⁶ Vide matéria “Especialistas indicam necessidade de ajustes para acomodar mudanças em regras de verbas destinadas a saúde e educação; sem ajustes, País corre o risco de entrar em crise fiscal nos próximos anos” em https://www.estadao.com.br/economia/arcabouco-fiscal-regras-despesas-saude-governo-quer-mudar-nprei/?srsltid=AfmBOoroT8z6BsEkSAR-1x2-nLoEhtn3ErUciOI1_VQKNtdu9fVQgTuf.

³ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43699-indicadores-educacionais-avancam-em-2024-mas-atraso-escolar-aumenta#:~:text=E%20a%20proporção%20de%20pessoas%20com%20nível,de%2019%2C7%25%20para%2020%2C5%25%2C%20no%20mesmo%20período.&text=A%20meta%2012%20do%20PNE%20prevê%20elevar,o%20percentual%20alcançado%20pelo%20país%20foi%2027%2C1%25>

das contas, igualmente insuficientes.

Registra-se, nesse contexto, que Estados e Municípios são obrigados a despende do orçamento público, minimamente, 25% com educação fundamental ou média e 18% em saúde pública. Consomem, em média, 40% com despesa de pessoal, 6% com repasses aos legislativos, 6% em obras públicas, 5% em ações sociais (como alimentação, abrigos, aluguel social etc.), dentre tantas outras atividades de menor importância orçamentária, como esportes, meio ambiente, turismo, defesa do consumidor etc., que ultrapassam qualquer capacidade maior de investimento.

Exemplo claro dessa situação ocorre com o próprio Estado de São Paulo, o de maior capacidade orçamentária do Brasil e que ostenta as contas equilibradas na data deste artigo. Com efeito, em 2024, o Estado de São Paulo conseguiu investir 31 bilhões de reais em educação superior, o que é um recorde histórico, superando os 30 bilhões de 2023⁷.

Todavia, ainda que se possa elogiar esses números estaduais, fato é que, ainda assim, não representa um aumento significativo da taxa de escolarização do Brasil. Isso porque o IBGE e o Censo de Educação Superior do INEP já consideram, no cálculo da taxa de escolarização superior brasileira, todas as ofertas de ensino superior oferecidas e somadas por Governo Federal, Estadual, Municipal e iniciativa privada.

Ou seja, ainda seria preciso muito mais investimento público no ensino superior, do que atualmente se faz.

Nesse contexto, também é fácil perceber a insuficiência da capacidade orçamentária do Estado Brasileiro quando olhamos para os números do Prouni – Programa Universidade para Todos, o qual consiste numa política afirmativa do Governo

Federal, no sentido de oferecer ensino gratuito dentro da rede privada de ensino, mediante bolsa de estudo custeada com dinheiro do orçamento público.

Em 2025, o Prouni ofereceu um total de 338.444 bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior de todo o Brasil. Essas bolsas são distribuídas entre cursos de 1.031 instituições de educação superior, com 203.539 sendo bolsas integrais (100%) e 134.905 bolsas parciais (50%) – vide números do Prouni em <https://acessounico.mec.gov.br/prouni>.

Ocorre, contudo, que ao verificarmos os números da defasagem brasileira na taxa de escolarização superior no Brasil, podemos concluir que para atingirmos o mínimo ideal de 40%, precisaríamos que o Prouni tivesse a capacidade de conceder aproximadamente 10 milhões a mais de bolsas integrais, e não das poucas 203.539 que são concedidas atualmente.

Isto é: o Prouni, muito embora seja uma política afirmativa desejável, claramente é paliativa em razão da capacidade orçamentária do Estado.

Aliás, a insuficiência de recursos públicos para fazer frente a uma oferta ampla de ensino superior gratuito no Brasil não é de hoje. É quase secular.

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do famoso julgamento do RE 101.126-2 RJ, lembrou os fatos históricos que levaram o Estado Brasileiro a criar, como um grande surto (segundo palavras do próprio STF), “fundações ou autarquias especiais” nas décadas de 40 e 60 do século passado. Tais entidades seriam criadas pelo Estado para atender a necessidade de formação superior da nossa população, que à época da industrialização nacional precisava qualificar mão de obra, mas cujos custos de manutenção seriam bancados pelos próprios alunos e não pelo orçamento público. Ou seja, o Estado criou entidades educacionais, mas com cobrança de mensalidade, tal como o ensino privado o faria. Exemplos bem conhecidos destes tipos de instituições seriam a

⁷ Vide <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/governo-de-sp-investe-r-31-bilhoes-no-ensino-superior-em-dois-anos/>

Fundação Getúlio Vargas, criada na década de 40, e também a Fundação Universitária de Brasília, criada na década de 60.

Ou seja, desde àquela época, é possível constatar que o Poder Público não reunia condições de sustentar, com seu orçamento, a tão desejada universalização do ensino superior.

Não obstante essa iniciativa pública de criar entidades fundacionais ou autárquicas, da Administração Pública Indireta, cobrando mensalidades, percebemos, à luz dos já citados números do Censo de Educação Superior do INEP, que essas entidades nunca alcançaram os objetivos propostos de melhorar a equação da taxa de escolaridade superior brasileira, sobretudo depois da década de 90.

E os motivos para esse insucesso são evidentes:

(a) Primeiro, porque a Constituição da República de 1988, numa espécie de erro de cálculo sobre a capacidade financeira do Estado diante da gama de direitos que ela própria quis conceder ao povo brasileiro, simplesmente proibiu que novas fundações ou autarquias criadas pelo Estado, a partir de 1988, pudessem cobrar mensalidade (é o que consta nos artigos 206, IV e 242, da CF de 1988)⁸;

(b) segundo, porque as instituições criadas antes da Constituição Federal de 1988, por não poderem contar com a captação de capital privado, já que não podem distribuir lucros a possíveis investidores, claramente não conseguiram

fazer investimentos de expansão a ponto de atender a demanda nacional, e muito menos de concorrer com as faculdades privadas que também cobram mensalidade, razão pela qual os números do Censo de Educação Superior do INEP, de 2024, claramente demonstram que a expansão de cursos superiores, após a década de 90, avançou em favor das entidades privadas, em comparação com as públicas ou com essas “fundações e autarquias especiais”.

Por fim, é importante registrar que a insuficiência pública na oferta e manutenção de vagas de ensino superior também pode ser aferida através do histórico de nossa própria legislação.

Destarte, a nossa Constituição Federal de 1988, em seu art. 208, já deixou claro que o dever de prestação obrigatória e gratuita do Estado é apenas com outras esferas de ensino, mas não com o ensino superior, conforme abaixo podemos conferir:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede

⁸ Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

A nossa Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9494/93), muito embora detalhe um pouco melhor as atividades obrigatórias e gratuitas com a educação pública, também retira, por força do seu art. 4º da LDB, o ensino superior desse rol de obrigações⁹.

Portanto, a realidade percebida ao longo de quase um século é inexorável, qual seja: o Estado fracassa e não ostenta capacidade de investimento e gestão eficiente na educação superior brasileira, ao ponto de oferecer um ensino gratuito que possa aumentar o acesso aos brasileiros que não conseguem ingressar nas faculdades privadas porque lhes faltam condições financeiras. Como sabemos, as poucas vagas existentes no modelo de educação pública e gratuita são preenchidas por uma parcela ínfima das pessoas que precisam de ensino superior, situação esta que as políticas de inclusão, como as “cotas”, não conseguem resolver.

modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

IX - padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados; (Redação dada pela Lei nº 14.333, de 2022)

X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).

XI - alfabetização plena e capacitação gradual para a leitura ao longo da educação básica como requisitos indispensáveis para a efetivação dos direitos e objetivos de aprendizagem e para o desenvolvimento dos indivíduos. (Incluído pela Lei nº 14.407, de 2022)

XII - educação digital, com a garantia de conectividade de todas as instituições públicas de educação básica e superior à internet em alta velocidade, adequada para o uso pedagógico, com o desenvolvimento de competências voltadas ao letramento digital de jovens e adultos, criação de conteúdos digitais, comunicação e colaboração, segurança e resolução de problemas. (Incluído pela Lei nº 14.533, de 2023) (Vide Decreto nº 11.713, de 2023)

⁹ Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

a) pré-escola; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

c) ensino médio; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e

I.III. O problema da regionalidade na oferta de vagas

Há outro fator relevante e que também deve ser considerado no problema da oferta de vagas, qual seja: o da regionalidade.

Diz respeito especificamente à possibilidade territorial e logística de ingresso nas vagas de ensino superior que atualmente são oferecidas no Brasil.

Sabe-se que o estudante, por diversas razões (como logística, tempo ou condição financeira), não consegue acessar a vaga de ensino quando esta somente se localiza fora da região que ele vive ou trabalha.

Tal fator também contribui significativamente para nosso baixo índice de escolarização superior, o que foi claramente detectado pelo Censo da Educação Superior de 2024, pois a maioria da oferta de vagas se concentra de forma muito desproporcional em Estados mais desenvolvidos, como São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

Segundo o 15º Mapa do Ensino Superior no Brasil, de 2025, divulgado pelo SEMESP, o qual traz dados específicos sobre a distribuição regional das vagas e matrículas do ensino superior, podemos observar que a Região Sul do Brasil registrou efetivamente 1.739.758 matrículas no ensino superior, com uma população de 29.933.315 habitantes (proporção de 5,86% dos habitantes), enquanto a Região Nordeste registrou 2.119.165 matrículas para 54.644.582 habitantes (proporção de 3,8% dos habitantes).

Muito embora não haja, nos dados divulgados pelos censos educacionais acima, uma subdivisão na oferta de vagas e matrículas realizadas em Municípios dentro de cada Estado ou Região, é lógico deduzir que a mesma relação entre o número de matrículas e a capacidade econômica também se aplica em âmbito municipal, dentro de cada Estado ou Região.

Ou seja: o Brasil carece proporcionalmente

de uma melhor oferta de ensino superior nas localidades que os brasileiros habitam ou trabalham, e essa relação é sempre pior quanto pior for a capacidade econômica em determinada região.

Olhando a questão sob a ótica no modelo privado do ensino superior, podemos supor que o princípio da livre iniciativa faz com que o empresário resolva abrir cursos apenas nas localidades em que a relação custo x benefício lhe seja mais favorável, e não por outros critérios, como o desenvolvimento econômico e social regional ou a consolidação de um mercado potencial ainda imaturo.

Abre-se um parêntese aqui para trazer à tona o caso da chamada “Lei dos Mais Médicos” (Lei Federal nº 12.871, de 22 de outubro de 2013), pois esta, a pretexto de combater o problema da regionalização, acabou relativizando o princípio constitucional da livre iniciativa ao determinar, de forma polêmica, que novos cursos privados de medicina somente devem ser abertos em locais com determinada relação médico/habitante, conforme critérios nela previstos e conforma análise feita, caso a caso, pelo Governo Federal.

Recentemente, em 04 junho de 2024, o Supremo Tribunal Federal julgou a ADC 81 e ADI 7.187, concluindo que essa exigência regional para a abertura de novas vagas de medicina seria válida e constitucional.

Todavia, de acordo com as premissas já levantadas nesse trabalho, podemos concluir que a decisão adotada pelo STF é, ao contrário daquilo que supõe, extremamente nociva no enfrentamento do problema da regionalização, além de violar desproporcionalmente o princípio constitucional da livre iniciativa.

É nociva no enfrentamento da regionalização porque, na prática, impede um empresário de investir na educação superior em determinada região ou município que não tenha sido escolhido naquele momento pelo Governo Federal. Agrava

o problema o fato de que esta eleição, muitas vezes, é contaminada por critérios políticos (i), por meio de licitações cujos legítimos vencedores, em alguns casos, tiveram que recorrer ao Judiciário para evitar direcionamento (ii), e em número muito menor de localidades que a necessidade pública recomendaria (iii), fatores estes que, na prática, favorecem apenas uma reserva de mercado - e não a melhora da taxa de escolarização superior brasileira pela ampliação regionalizada das vagas.

Ademais, atenta desproporcionalmente contra o princípio constitucional da livre iniciativa porque a resolução do problema da falta regionalizada de médicos no Brasil não se resolve proibindo ou restringindo a abertura de novos cursos de medicina. Ao contrário, far-se-ia incentivando, o quanto mais, a abertura livre e regionalizada de novos cursos, sem reserva de vagas. E, por fim, quanto ao problema da qualidade dos novos cursos, resolver-se-ia com medidas de controle e fiscalização, e não com uma proibição genérica. O modelo legislativo, que deveria ser “Mais Médicos”, em verdade, resulta no “Menos Médicos”.

De outro lado, quanto ao problema da regionalização da oferta de vagas sob a ótica da oferta de ensino público, no modelo de ensino público e gratuito, forçosamente temos que lembrar da insuficiência de recursos públicos para investir na brutal expansão que o País necessita, bem como na necessidade de custeio que tais cursos superiores trarão ao Erário.

Sobreleva o problema o fato de que a carência regional de oferta de vagas sempre é maior nos Municípios que reúnem as menores condições orçamentárias e cuja população, normalmente, tem menor capacidade econômica.

Assim, diante deste cenário realmente desafiador, e para não ficarmos sempre diante de um beco sem saída, é preciso pensar um pouco “fora da caixa”, é preciso buscar soluções da experiência de outras áreas de atuação, ou até mesmo inovar de certa forma, para construir

formatos ou modelos que possam romper esses obstáculos na área da educação superior.

Isso é exatamente o que pretendemos fazer nos próximos tópicos.

II. OS MODELOS DE PARCERIA E UMA NOVA PROPOSTA PARA O ENSINO SUPERIOR

O mundo e os Brasileiros sabem que o Brasil é uma potência adormecida, pois é uma terra cheia de riquezas e de oportunidades, mas com muitas mazelas sociais e com carência de investimento para vencê-las.

Por isso mesmo, o problema da falta de capacidade do orçamento público para fazer frente aos grandes investimentos nacionais, tal como seria necessário para uma melhora expressiva da nossa taxa de escolarização superior, não é novo para outras áreas de atuação do Estado.

Podemos e devemos olhar para a experiência vivida em áreas como telefonia, portos e aeroportos, energia, rodovias, ferrovias, saneamento, etc. A partir delas, percebemos que o caminho mais exitoso para vencer essas dificuldades de investimento sempre foi o da parceria entre o Poder Público e o investidor privado, pois enquanto o primeiro reúne a prerrogativa da regulação, o segundo ostenta a capacidade de investimento e gestão.

Os modelos para essa parceria são variados e já consolidados na prática público-administrativa.

Voltando os olhos para as chamadas concessões de obras ou serviços públicos, muito comum nas áreas de manutenção de rodovias, transporte coletivo, telefonia e energia elétrica, percebemos que, à luz o art. 175 da Constituição da República, e da Lei Federal nº 8987/95, o Estado pode delegar ao particular a obrigação dos investimentos que ele não tem condição de fazer, por si só, permitindo ao concessionário, como contrapartida, ser

remunerado por tarifa, que é paga diretamente pelos usuários.

É inegável que tal modelo, ainda que contenha pontos de aprimoramento, foi quem permitiu a realização de importantes obras de infraestrutura, bem como a expansão, a modernização e a universalização dos referidos serviços. Muitos portos, aeroportos e linhas de metrô somente foram possíveis com investimentos privados, nesse modelo de parceria chamado “concessão”.

Outro formato de parceria que também podemos colher de experiências paralelas são as chamadas parcerias público-privada, as quais, muito embora sejam uma espécie jurídica de concessão, são regidas por lei própria (Lei Federal 11.079/04) e contém mecanismos mais modernos e melhor definidos para a relação Estado-particular, tal como a instituição obrigatória de fundos garantidores, ou a constituição de uma sociedade de propósito específico, dentre outros aspectos. Equipamentos que antes eram considerados utópicos, como usinas adequadas de tratamento de resíduos, em detrimento a aterros sanitários sem qualquer proteção, foram viabilizadas pelo modelo da parceria público-privada.

Ocorre, contudo, que muito embora os modelos acima nos mostrem a exitosa relação do investimento privado em atividades públicas, fato é que nossa Constituição Federal de 1988 proíbe a figura típica da “concessão de serviços” na área da educação pública, exatamente porque, quando prestadas como atividade pública no âmbito dos estabelecimentos oficiais do Estado, devem ser feitas de forma gratuita. É o que se colhe do artigo 206, IV, da Constituição Federal de 1988.

Na área da saúde, o legislador constituinte, ciente dessa dificuldade, fez bem em inserir, no §1º do art. 199 da Constituição Federal de 1988, a possibilidade do Poder Público em fazer parcerias com entidades privadas, e nesse caso se utilizou da forma de convênios, contratos de gestão ou termos de parceria, editando posteriormente as Leis

Federais 9637/98 e 9790/99, respectivamente.

Por meio desses modelos de parceria, permite-se ao Poder Público repassar valores orçamentários a entidades qualificadas e sem fins lucrativos, para que estas administrem tais recursos sob seu modelo administrativo de governança, realizando as atividades públicas e gratuitas de saúde que antes eram exercidas pelo Poder Público.

Nesse contexto, percebemos que, quando houve efetivo acompanhamento e fiscalização, foi possível alcançar uma elevação substancial de metas e objetivos na área da saúde pública, especialmente no tocante à expansão do número de atendimentos de consultas, exames, cirurgias etc.

Em 2018, a Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, divulgou que os equipamentos de saúde administrados por organizações sociais conseguiam ser até 52% mais produtivos e custavam aproximadamente 32% menos do que os gerenciados via administração direta do poder público. Já em 2020, em Santa Catarina, um levantamento¹⁰ envolvendo 808 hospitais públicos revelou que, no geral, os administrados por OSS foram 8,4% mais eficazes do que os administrados diretamente pelo estado.

No final do ano passado, outro estudo¹¹ atestou que hospitais públicos que passaram a ser geridos por organizações privadas apresentaram um desempenho significativamente superior em comparação aos geridos diretamente pelo poder público. Houve um aumento médio de 39% nas internações hospitalares, 23% no giro de leitos, 14% na taxa de ocupação e uma redução de 9% no tempo médio de permanência dos pacientes. Organizações com maior experiência obtiveram resultados ainda melhores: aumentaram em 54%

⁹ https://irbcontas.org.br/artigos/a-eficiencia-dos-hospitais-de-santa-catarina-um-comparativo-entre-os-modelos-de-gestao/?utm_source=chatgpt.com

¹⁰ [file:///C:/Users/Windows/Downloads/setor-privado-relacoes-publico-privadas-saude-IEPS-cap8-OSS%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Windows/Downloads/setor-privado-relacoes-publico-privadas-saude-IEPS-cap8-OSS%20(1).pdf)

as internações e precisaram de menos de um terço do investimento inicial para alcançar os mesmos ganhos de capacidade.

Em 2022, um ranking dos melhores hospitais públicos do Brasil atestou novamente que as OSS são uma boa opção para gerir essas instituições. Dos 25 melhores hospitais 100% SUS, apenas um era gerido diretamente pelo Estado¹².

Importante consignar que as citadas Leis Federais 9637/98 e 9790/99 tiveram o mérito de estender o formato da parceria público-privada pelas vias dos contratos de gestão e termos de parceria para outras áreas, como meio ambiente, cultura, assistência social, defesa do patrimônio histórico e, inclusive, para a educação.

Contudo, a utilização desse formato tem ocorrido de maneira muito tímida na área da educação, sendo aplicado em parcerias de pequeno porte, de modo a conjugar esforços no compartilhamento de pequenas atividades, de projetos pedagógicos específicos, ou de algum material didático para uso na rede pública.

Um exemplo disso são as escolas geridas por organizações sociais em São Paulo. Isso ocorre após uma primeira experiência positiva com o colégio Liceu Coração de Jesus, que quase fechou, mas foi revitalizada por meio de uma parceria com a prefeitura, apresentando desempenho acima da média da rede municipal na Prova São Paulo. Utilizando o mesmo modelo, três escolas municipais de ensino fundamental estão em construção nas regiões do Campo Limpo, Pirituba/Jaraguá e Santo Amaro, com o objetivo de serem concedidas para a gestão de organizações da sociedade civil.

O governo de Minas Gerais também estabeleceu parceria com o setor privado, no Projeto Somar, que transfere a gestão de escolas públicas para Organizações da Sociedade Civil, com o objetivo

de melhorar a qualidade do ensino e promover práticas pedagógicas inovadoras. E os resultados apontam na mesma direção. As escolas do programa não apenas melhoraram seu resultado no Ideb, como pontuaram acima da média da rede estadual. Elas aumentaram significativamente a aprovação e a frequência dos alunos, reduziram o absenteísmo.

Ademais, ainda que fosse desejável expandir esse modelo de parceria, lembremos que ele, por suas próprias características, não será capaz de resolver o problema central da oferta de vagas de ensino superior no Brasil, qual seja: o da falta de investimentos vultuosos para expandir a oferta de vagas em números de milhões, em localidades atualmente não atendidas e cujos custos aos alunos sejam viáveis para garantir o ingresso e a manutenção ao longo do curso.

Isso porque, como definido pela legislação federal, essas parcerias são cobertas com repasses de verbas orçamentárias, voltando sempre ao mesmo problema da falta de capacidade de recursos públicos para a necessária expansão dos cursos superiores.

Pois bem, analisadas todas essas experiências, aproveitando suas virtudes e descartando suas características que não podem ser aplicadas no âmbito da educação, chega-se à conclusão de que há um excelente formato para o estabelecimento de uma parceria, que permita captar recursos privados em montante substancial para investimentos em educação superior, e ao mesmo tempo possa garantir ao investidor o retorno de seus investimentos, é o modelo de parceira público-privada na forma de sociedade de economia mista, que está previsto no art. 173 da Constituição Federal de 1988 e consolidado pela Lei Federal 13.303, de 30 de junho de 2016.¹³

¹⁰ <https://www.ibross.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Ranking-dos-Melhores-Hospitais-P%C3%BAblicos-do-Brasil.pdf>

¹³ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Com efeito, diz taxativamente o artigo 173 que o Poder Público não atua apenas como prestador de típico serviço público, como seria a educação pública e gratuita, prestada em estabelecimentos oficiais de ensino, mas que, além disso, poderá atuar como empresário, exercendo atividade econômica e sempre que houver relevante interesse coletivo para tanto.

Ora, se atividades bancárias e financeiras, de tecnologia e de meio ambiente são atualmente consideradas atividades de interesse social e que permitem ao Estado formar sociedades de economia mista para atuar como sócio empresário, evidente que a educação superior também teria, no mínimo, igual relevância para essa categorização.

Assim, desta forma, o Estado poderá estabelecer uma parceria societária com um ou mais investidores privados, no formato de sociedade de economia mista, para criar, em conjunto, cursos superiores privados com finalidade lucrativa, ou seja, distribuindo lucro ao investidor porque exercerá atividade econômica educacional e não serviço público.

A diferença fundamental com outras empresas privadas educacionais é que, por se tratar de

sociedade de economia mista criada pelo Estado, seus princípios, valores e finalidades são definidos pela Lei Federal 13.303/16 e por seu Estatuto Social, trazendo algumas características distintas do empreendimento privado puro.

Em outras palavras: o Poder Público poderá definir no Estatuto Social regras, princípios e valores que garantam a abertura de cursos superiores em locais cuja população demanda aquela oferta e com valores das mensalidades que levem em conta as características regionais e fatores sócio econômicos.

Poder-se-ia, ademais disso, prever que parte da atividade lucrativa seja revertida para a concessão de bolsa de estudo, em favor dos moradores com baixa renda daquela específica localidade.

Nesse modelo, ademais, o Poder Público poderia integralizar sua parte do capital social com bem imóvel, sem despendar de recursos do Erário, enquanto o investidor privado ingressaria com os recursos necessários à edificação do prédio que abrigará o(s) futuro(s) curso(s) superior(es) e à aquisição dos equipamentos necessários.

É uma equação promissora para o investidor, pois sabe-se que o imóvel compõe uma fatia importantíssima do investimento. E mais ainda para o Poder Público, pois este ofertará cursos superiores na sua localidade, bem como, ao invés de fazer isso com recursos do precário orçamentário, receberá lucros e dividendos dessa oferta de vagas.

De outro turno, importante ressaltar que o modelo de sociedade de economia mista trará até mais segurança jurídica e menor contaminação política quando comparados com outros contratos públicos.

Isso porque as regras de funcionamento e governança de uma sociedade de economia mista, se bem estabelecidos no Estatuto Social que a rege, são muito mais fixos e menos sujeitos às alterações quando comparadas com outros contratos públicos.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Com efeito, a alteração estatutária, numa sociedade de economia mista, passa por um procedimento muito mais complexo e formal de alteração, pois, para tanto, dependerá de autorização legislativa e de aprovação pelos órgãos de deliberação das sociedades de economia mista, os quais devem possuir composição paritária entre Poder Público e o parceiro privado.

Em outros modelos, a Administração Pública pode unilateralmente alterar ou até mesmo extinguir a relação jurídica com o parceiro, sem as instâncias de governança e compartilhamento do processo decisório em uma figura jurídica como o aqui proposto.

Por fim, ainda sobreleva considerar que a legislação federal das sociedades anônimas (Lei Federal 6.604/76) e a lei das estatais (Lei Federal 13.303/16), que se aplicam às sociedades de economia mista, ainda trazem diversas regras de governança, de regulamentos internos, de compliance e de requisitos para o ingressos de pessoal em seus quadros, o que as tornam muito mais imparcial e menos suscetível às alterações de poder político em dado momento.

Não obstante, recomenda-se, sempre, que o Estatuto seja aprovado juntamente com a lei autorizativa da criação da sociedade de economia mista e, ademais, contenha todas as regras e normas que garantam a boa governança da entidade.

Por todas essas características, o modelo sugerido poderia ajudar a atacar os pontos levantados no diagnóstico da escolarização do ensino superior brasileiro. Vejamos:

- (a) atração de investimento privado para ultrapassar a carência do orçamento público na ampliação da oferta de vagas do ensino superior;
- (b) aumento significativo e regionalizado da oferta de vagas;
- (c) abertura de cursos em localidades

que hoje não são atendidas;

(d) valores de mensalidades que levam em conta critérios sócio econômicos;

(e) existência de políticas afirmativas, como bolsas de estudos, previstas no Estatuto Social, isto é: sem depender de recursos públicos ou programas governamentais.

Não obstante ao que foi idealizado, já temos um primeiro caso “saindo do papel”, o qual pode ser estudado como piloto desse negócio público-privado, sendo possível aferir, desde logo, o real interesse do mercado nessa parceria.

É o caso do Município de Itapevi, um município da Grande São Paulo, que fica a 32 km da Capital, com 232.513 habitantes, e que sempre foi chamado de “cidade dormitório” ao Município de São Paulo.

Pensando exatamente na carência de oferta de ensino superior, o Prefeito à época, Sr. Igor Soares (2017-2024), e o atual Prefeito, Sr. Marcos Ferreira Godoy, estão levando adiante o projeto dessa parceria no formato de sociedade de economia mista.

Naquela cidade, o modelo foi idealizado da seguinte forma:

(i) a Prefeitura, mediante aprovação legislativa, autorizou a criação de uma sociedade de economia mista, isto é, de uma sociedade com participação da iniciativa privada para investir dinheiro privado na oferta de ensino superior;

(ii) pelo modelo da parceria aprovado pela Lei Municipal nº 2669/19, a Prefeitura investirá no projeto com imóvel de sua propriedade e o parceiro privado ingressará com os recursos necessários ao projeto e à edificação da Faculdade;

(iii) a Faculdade será mantida pela cobrança de mensalidade para aqueles alunos que ostentam boa condição

econômica e oferecerá uma parcela de bolsa de estudos para os cidadãos de baixa renda de Itapevi;

(iv) a viabilidade econômica dessa parceria foi colocada à prova no processo licitatório de escolha do parceiro, mediante concorrência pública, com aferição da melhor propostas de técnica e de preço;

(v) a licitação logrou êxito, demonstrando sua viabilidade com a vitória de uma instituição de ensino ligada ao Grupo Ânima, um dos maiores do Brasil e proprietário das Faculdades São Judas Tadeu e Anhembi Morumbi;

(vi) foi instituída a sociedade de economia mista perante a Junta Comercial;

(vii) atualmente, a nova instituição está trabalhando para conseguir seu credenciamento, junto ao Conselho Estadual de Educação como instituição de ensino apta a iniciar suas atividades;

(viii) iniciados os cursos, os ganhos públicos serão muitos: (a) desenvolvimento econômico do Município (comercial, imobiliário etc); (b) recebimento de distribuição de lucros com as mensalidades, ao invés de tirar dinheiro do orçamento público; (c) permitir que o cidadão de Itapevi não precise se deslocar a outro Município para cursar o ensino superior; (d) capacitar melhor a população local e assim melhorar as condições de empregabilidade; etc.

reconheceu a validade da parceria no formato da sociedade de economia mista, bem como reconheceu a competência do Conselho Estadual de Educação para credenciar a entidade como instituição de ensino superior apta a desenvolver os cursos superiores dentro dos critérios de aprovação dos cursos.

Ou seja: caberia, agora, ao órgão estadual de educação a chancela pioneira desse projeto tão inovador e possivelmente transformador da educação superior no Estado de São Paulo e quiçá em todo o Brasil.

A aprovação desse projeto deverá abrir o precedente, e assim trazer a segurança jurídica necessária a partir de um exemplo concreto, estimulando a existência de mais iniciativas em diversos outros Municípios e Estados da Federação.

Nesse sentido, a proposta de Itapevi foi levada adiante e se mostrou viável após a conclusão do processo licitatório e da elaboração de excelente projeto pedagógico, o qual recebeu parecer favorável dos técnicos do Conselho Estadual de Educação - CEE.

Também recebeu parecer favorável da Procuradoria do Estado de São Paulo, a qual