

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

BRUNO LINS AVILA FERREIRA

**EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL:
PARTICULARIDADES DO CAPITALISMO
DEPENDENTE**

RIO DE JANEIRO

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

BRUNO LINS AVILA FERREIRA

**EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL:
PARTICULARIDADES DO CAPITALISMO
DEPENDENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Bacharel ou Bacharela em Ciências Econômicas.

Orientador: Jaime Ernesto Winter Hughes León

RIO DE JANEIRO

2021

BRUNO LINS AVILA FERREIRA

EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: PARTICULARIDADES DO CAPITALISMO
DEPENDENTE

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Instituto de Economia da Universidade Federal do
Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 6/11/2021.

JAIME ERNESTO WINTER HUGHES LEÓN - Presidente

Professor Dr. Do Instituto de Economia da UFRJ

MARIA MELLO DE MALTA

Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

IDERLEY COLOMBINI NETO

Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

RESUMO

A condição de dependência econômica do Brasil, que provoca a constante internalização de dispositivos de pensamento e de valores provenientes do centro hegemônico, culmina em um projeto educacional desalinhado com as necessidades estruturais do país. O crescimento recente sem precedentes de empresas de capital aberto, com grandes aportes de recursos internacionais, que constitui um setor massificado, um serviço de baixa qualidade para muitos e contribui com o movimento de mercantilização da educação, suscita diversos questionamentos sobre até que ponto as mudanças representam um cenário de democratização.

A presente monografia visa interpretar como o processo de expansão do sistema de ensino superior no Brasil, que teve início a partir da década de 70 e ganhou impulso ao final do século XX, se deu, principalmente, por meio do crescimento massivo do setor privado, cada vez mais de predominância financeira. A partir de uma reflexão histórica e social, que retome as origens da educação superior no Brasil a partir da primeira república, aliada a dados quantitativos e orçamentários sobre a (não) atuação de um Estado o qual predominam interesses das principais frações de classe dominantes, busca-se compreender quais são as origens e articulações que cercam as políticas de educação superior brasileira.

Palavras-chave: educação; ensino superior; setor privado; dependência; heteronomia cultural

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

2. ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO SÉCULO XX

2.1. O início do atraso: da primeira república à LDB (1961)

2.2. Regime Militar e modernização conservadora

2.3. “Transição democrática” e retorno ao liberalismo

3. A NOVA ORDEM ESCOLAR NO CAPITALISMO DEPENDENTE DO SÉCULO XXI

4. POLÍTICA EDUCACIONAL NO GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: CONTRADIÇÕES INERENTES

4.1. “Reformas” e continuidades

4.2. Dados

4.3. Resultados e consequências

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução das matrículas no setor público e privado no Ensino Superior brasileiro 1960-1980	18
Tabela 2 - Número de matrículas por natureza e categoria administrativa no Brasil (1995-1998)	49
Tabela 3 – Evolução das instituições de ensino superior por categoria administrativa e natureza institucional	50
Tabela 4 – Despesas nas IFES, por grupo de natureza de despesa, FIES e ProUni em R\$ bilhão (2002-2020)	51
Tabela 5 – Aquisições realizadas pelas principais empresas de capital aberto de fevereiro de 2011 a março de 2016	57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Taxa bruta de matrículas em Ensino Superior por países da América Latina ..	22
Quadro 2 – Principais mudanças institucionais de 1996 a 2002	29
Quadro 3 – Principais mudanças institucionais de 2002 a 2016	41

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Vagas no CREDUC e no FIES	35
Gráfico 2 - Vagas preenchidas no ProUni	46
Gráfico 3 - Investimento e Outras Despesas Correntes nas IFES e Financiamentos do FIES em R\$ bilhões (2002-2020)	54
Gráfico 4 - Gastos tributários com o ProUni (2002-2016).....	55

1. INTRODUÇÃO

A história do desenvolvimento do ensino superior no Brasil acompanha as frequentes transformações políticas e econômicas do país e do mundo. Por meio de diversas reformas institucionais, principalmente ao longo do último século, o sistema de educação terciária expandiu-se e ganhou novas formas de organização, assumindo, cada vez mais, um importante papel na dinâmica social brasileira. Da introdução do Brasil na dinâmica capitalista global até o século XXI foram operadas diversas reformas educacionais, cada uma com especificidades interligadas ao ambiente ideológico e às relações de classe internas e externas.

Pode-se dizer que, nos dias atuais, a escola, passa por uma “crise de legitimidade” em plano global, nas palavras de Laval (2003). A busca por conhecimento como forma de emancipação se tornou obsoleta. O discurso hegemônico, que monopoliza a influência sobre as políticas públicas, traz no seu âmago o alinhamento integral aos paradigmas neoliberais da privatização, desregulamentação e mercantilização de todas as esferas sociais. Nesse cenário, a universidade, por estar mais diretamente relacionada ao ambiente produtivo, acaba sofrendo ainda mais com os novos referenciais.

No entanto, tal processo não se deu de uma hora para outra e não afeta diferentes países de forma idêntica. Desde o início da modernidade, autores se debruçaram na tarefa de construir uma educação com o “espírito do capitalismo” (Laval, 2003), mas com o aprofundamento das relações industriais e o avanço tecnológico, esta questão ganhou um lugar central nos debates em ciências sociais. O crescimento econômico e o desenvolvimento industrial após a Segunda Guerra Mundial geraram, naturalmente, uma maior necessidade de formação de mão de obra qualificada tanto nos países do centro quanto nos da periferia. É nesse momento que o humanismo clássico que um dia guiou o ensino no ocidente começa a dar lugar à priorização do crescimento econômico nos moldes defendidos pelas principais organizações internacionais (Organização Mundial do Comércio – OMC, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, Banco Mundial - BM, Fundo Internacional – FMI, Comissão Europeia).

O estreitamento das relações entre o mundo da escola e o das empresas é aprofundado em um mundo mais conectado e globalizado. A força de influência, muitas vezes com aspectos de chantagem, de tais organizações é tamanha, que o neoliberalismo se apresenta à educação como solução única, ideal e universal com medidas que resolveriam todas as contradições e disfuncionalidades dos sistemas. Assim, ignora as realidades locais e penetra como um

dispositivo de pensamento ao qual os líderes políticos dos países em desenvolvimento deveriam seguir.

No Brasil, a incorporação recente desses dispositivos é notável. O setor privado de ensino superior é pioneiro na constituição de grandes empresas educacionais que abrem lançam ações no mercado de ações com apoio de fundos nacionais e transnacionais. Não é a toa que a maior empresa de educação do mundo, a Kroton/Anhanguera opera em território brasileiro. A expansão de matrículas de ensino superior se dá em uma economia que prioriza os ordenamentos do mercado, representado principalmente pelo setor financeiro, na qual o Estado se submete a interesses particulares.

É inegável que a produção de conhecimento é um fator de grande importância para o desenvolvimento econômico e para a estrutura social no capitalismo moderno. A educação, principalmente a nível superior, interfere diretamente nas possibilidades de mobilidade social e na desigualdade de renda de uma população. Por haver grande complexidade na mensuração dessa relação e de seus impactos, a discussão acerca das origens e consequências de um sistema de ensino superior extrapola as fronteiras de cada campo de saber, exigindo uma análise multidisciplinar, que inclua fatores políticos, históricos, econômicos e sociais.

Com este estudo, pretende-se compreender como o Brasil se insere nesse movimento e, para isso, utilizaremos conceitos forjados por Florestan Fernandes. Entendemos que a formação histórica do capitalismo brasileiro se dá em meio a um processo que Florestan chama de Revolução Burguesa no Brasil (RBB), homônimo do seu livro de 1975, aonde elabora as três fases do mercado capitalista moderno no Brasil: “1) fase de eclosão de um mercado capitalista especificamente moderno (transição neocolonial), compreendendo, grosso modo, a Abertura dos Portos (1808) até 1860; 2) fase de formação e expansão do capitalismo competitivo (1860-1950) e 3) fase de irrupção do capitalismo monopolista, a partir dos anos de 1950 e, sobretudo, a partir de 1964” (LEHER, p. 1162, 2018).

A análise de Florestan é distinta de outros “intérpretes do Brasil” ao passo que entende que

(...) o que é particular no Brasil não é a distinta temporalidade (seu caráter retardatário): não há repetição da história dos países do núcleo hegemônico nos países ditos subdesenvolvidos. (...) O que é particular é a forma de articulação entre o desenvolvimento desigual interno e o imperialismo, situação conceituada como “capitalismo dependente”. (LEHER, p. 1162, 2018)

A forma particular que o desenvolvimento capitalista se expressa nas economias dependentes dá luz ao conceito de capitalismo dependente. Tais relações de dependência têm como consequência direta a “heteronomia cultural”, que consiste na internalização de um conjunto de centros de interesse e de valores provenientes do centro hegemônico: “a questão da heteronomia passa a estar inserida na problemática ideológica – na determinação material, nas formas de funcionamento das categorias de pensamento e, mais amplamente, nos processos sociais” (LEHER, p. 128, 2018).

Com base nessa abordagem, a presente monografia pretende, como objetivo geral, realizar criticamente uma análise histórica-descritiva do processo de expansão do ensino superior no Brasil no século XX e princípios do século XXI, com enfoque nas mudanças institucionais e legislativas, não perdendo de vista os nexos entre as classes e frações de classe localizadas no país e as classes do núcleo hegemônico. O objetivo específico é ver como a educação superior e as universidades públicas foram afetadas pela consolidação do neoliberalismo no Brasil e como o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), um governo de origem na luta da classe trabalhadora, acabou se transformando cada vez mais em um partido da ordem burguesa e, com isso, tratando a educação cada vez mais como uma bem mercantilizável e não como peça fundamental do desenvolvimento socioeconômico do país. A especificidade do sistema de ensino superior do século XXI, que massifica e privatiza de forma única, revela a necessidade de articular esses conceitos no início da segunda década deste século. Os efeitos quantitativos no número de vagas já são conhecidos, mas uma pergunta que surge da análise histórica do ensino superior no Brasil no século XX é: quais as origens e consequências de uma educação pensada e institucionalizada com predominância privada?

O estudo será dividido em três capítulos: o primeiro pretende retomar a história do ensino superior no século XX no Brasil, sob a perspectiva dos embates ideológicos e mudanças concretas que guiaram as políticas; o segundo foca no período de introdução mais ativa do neoliberalismo no país e o início da privatização que ganharia fôlego mais à frente; o terceiro, principal objeto de análise, busca entender o fenômeno mais recente de expansão de matrículas que se deu, principalmente, durante o governo do PT. Este último, além de levantar as principais mudanças institucionais do período, traz dados orçamentários acerca dos principais gastos públicos no ensino superior e discute criticamente as consequências e resultados de tais medidas.

O método de pesquisa combinou a análise histórica-descritiva dos principais fatos históricos, políticos e econômicos no campo da educação superior brasileira com a pesquisa de

história do pensamento socioeconômico brasileiro. Tal combinação permitiu a incorporação da leitura de Florestan Fernandes sobre os desafios do desenvolvimento socioeconômico brasileiro de maneira que a educação pública fosse vista como elemento emancipador e necessário para a concretização da “formação nacional”, e não como mera mercadoria ou como apêndice dos dilemas econômicos e políticos que passa o país. Assim utilizou-se as contribuições do método das controvérsias, desenvolvido pelo Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA IE-UFRJ) que gira em torno dos “intérpretes do Brasil” e de seus esforços de pensar o presente do país, a partir de seu passado com o objetivo de transformar o futuro do país. Com este arcabouço, podemos pensar a educação superior desde uma perspectiva crítica que considere o desenvolvimento desigual e combinado que define a segregação social e a dependência externa por que passa o Brasil desde sua colonização de formas reatualizadas ao longo do tempo.

2. ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO SÉCULO XX

2.1. O início do atraso: da primeira república à LDB (1961)

As primeiras instituições de ensino superior (IES)¹ no Brasil datam do início do século XIX, o que demonstra o caráter tardio do desenvolvimento desse setor educacional, mesmo se comparado a outros países latino-americanos, nos quais a colonização foi acompanhada pela criação de universidades católicas (Durham, Sampaio, 2000). Desse período até a proclamação da República em 1889, o sistema foi restrito a poucas escolas autônomas para a formação de profissionais liberais, sob a gestão do Estado e de elites locais.

A constituição de 1891, ao descentralizar o ensino superior, permitiu a criação de instituições privadas e, assim, dividiu-se o sistema entre instituições estatais, estabelecimentos católicos confessionais e iniciativas de elites locais, dando início à heterogeneidade dos dias atuais (Durham, 2003). Dessa época, datam os primeiros debates acerca de uma política nacional de educação, principalmente por meio das ideias da Escola Nova, inseridas por Rui Barbosa (1849-1923) e inspiradas em educadores europeus e norte-americanos, como Adolph Ferriere e John Deewey. No entanto, é após a Revolução de 1930, em cenário de consolidação da RBB, modernização e crescimento econômico que reconfigura-se o papel do Estado na questão educacional e novos sujeitos políticos nacionais se engajam na discussão.

Na época, a qual Getúlio Vargas assumia a presidência do país por meio de um golpe de Estado (1930), o debate se travava principalmente entre uma classe intelectual liberal, empenhada na reformulação do ensino superior, e uma elite conservadora católica, determinada a fortalecer sua hegemonia cultural na sociedade (Xavier, 2005). O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932 e assinado por 26 intelectuais, representa um marco no pensamento nacional, envolvendo atores de forma política e teórica na defesa da educação pública (universal e gratuita) e da valorização da universidade como um espaço de desenvolvimento científico para além da formação profissional. Com uma ótica democrática-liberal, os *escolanovistas* enxergavam o caminho da educação universal como condição primordial para a consolidação do Brasil como uma economia capitalista industrial.

¹ Em 1808, foram criadas as escolas de Cirurgia e Anatomia em Salvador (hoje Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia), a de Anatomia e Cirurgia, no Rio de Janeiro (atual Faculdade de Medicina da UFRJ) e a Academia da Guarda Marinha.

O movimento, que teve como expoentes Anísio Teixeira (1900-1971) e Fernando de Azevedo (1894-1974), inseriu, também, a questão da autonomia do campo educacional e do desenvolvimento moral do estudante para o centro do debate, enxergando o Estado como garantidor desses direitos. Um Estado que teria, nas palavras de Azevedo, a “obrigação de custear e dirigir as instituições escolares, sem escravizar os órgãos de ensino e de cultura aos interesses políticos, no sentido estritamente partidário, dos grupos dominantes”. (AZEVEDO *apud* Xavier, 2005, p.109).

Por outro lado, as elites católicas combateram a formação de um sistema público nacional, alegando risco de despotismo e perda de liberdades individuais, e a Reforma de Francisco Campos (1931), na qual é regulamentado o funcionamento da universidade e de todo o sistema de ensino superior², representou um compromisso entre forças liberais e conservadoras, estabelecendo uma política centralista de Estado com forte influência católica. Se por um lado, o governo Vargas colocou a política educacional no centro do projeto nacional com certa sensibilidade às diferenças regionais, por outro acentuou a intervenção ideológica estatal nos modos de ensino, com ênfase na importância da formação de força de trabalho para os grandes setores da atividade nacional em desenvolvimento, que, segundo Cardoso de Mello (1975), guiavam o início da substituição de importação extensiva (bens intermediários e de bens de capital de baixa densidade tecnológica) e na difusão de princípios uniformes de disciplina moral e cívica (Xavier, 2005). Assim, a idealização da autonomia e do “saber desinteressado” começa a ser submetida à padronização, em tentativa de formar um “novo homem brasileiro”, condizente com a modernização capitalista da época: era mais “útil”, do ponto de vista econômico, a formação prática, em escolas técnicas voltadas para as atividades comerciais, agrícolas e industriais.

Ademais, apesar de estabelecer a universidade como principal modelo de instituição, a Reforma continuou permitindo institutos isolados e foi mantida a liberdade para criação de novas instituições por parte do setor privado, ainda sob a regulação do Estado. Mediando interesses opostos, a constituição de 1934 também fortaleceu a ambiguidade sobre o dever do poder público em garantir educação para todos, visto que a função educativa era dividida entre Estado e família. É interessante, aqui, observar que o antagonismo, entre público e privado, muito presente nas últimas décadas, era canalizado na disputa entre público e confessional, modelo de ensino, em qual o currículo segue diretrizes de uma religião específica.

² O Ministério da Educação e Saúde Pública é criado em 1930. Antes disso, não havia nenhum órgão governamental responsável pela educação.

O setor privado, incluindo estabelecimentos confessionais, já respondia por 44% das matrículas em ensino superior em 1930 (Durham, 2003). Ainda que tenham sido consolidadas as três primeiras universidades públicas brasileiras (Universidade do Brasil, em 1937³, Universidade do Distrito Federal, em 1935, e Universidade de São Paulo, em 1934) durante o período Vargas, o avanço em matrículas foi modesto e o setor privado brasileiro continuou ocupando um lugar de destaque, a despeito do forte controle estatal. Na década de 50, é gritante a diferença do Brasil em relação a outros países latino-americanos: em 1955, 45% das matrículas de ensino superior no Brasil pertenciam ao setor privado, enquanto na Argentina, 1%, no México, 14%, e no Chile, 36% (LEVY *apud* Clark; Neave, 1992).

Os anos subsequentes ao fim da Segunda Guerra Mundial favoreceram o êxito de políticas de industrialização substitutiva de importações, envolvendo grandes investimentos em infraestrutura e crescimento da participação do capital estrangeiro. Tal aprofundamento das relações capitalistas entre a burguesia brasileira e externa, em contexto nacional-desenvolvimentista, trouxe novas exigências para a formação de mão de obra e, conseqüentemente, para política educacional, que deveria ser mais inclinada à qualificação tecnológica e profissionalizante (Leher, 2012). Datam desses anos os germes da teoria do capital humano, que ganhava influência nos meios hegemônicos do pensamento econômico.

No *locus* da abordagem denominada *economia da educação*, aparecia a ideia de um novo fator de desenvolvimento: a educação seria “responsável pelo resíduo do crescimento que não se deixava explicar pelo capital fixo empregado”, ou seja, seria o “motor das etapas de desenvolvimento” (PAIVA, 2001, p. 186). Nesse contexto, a competitividade se transformava no axioma dominante dos sistemas educacionais, sustentada pelas organizações internacionais de ideologia liberal e por governos de países desenvolvidos. A questão estratégica de ampliação dos “recursos humanos” e o controle mais estrito da formação fundamental e profissionalizante pelos meios econômicos começam a ser cada vez mais importantes na competição entre economias nacionais integradas ao capitalismo globalizado (Laval, 2003).

A criação do SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (1942) e o do SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (1946) já apontavam nesse sentido. A profissionalização de mão de obra era vista como imprescindível em contexto de intensificação da RBB e enxergava-se a institucionalização do caráter dual da educação secundária brasileira como um caminho eficaz: de um lado, o ensino propedêutico, voltado a

³ Universidade Nacional do Rio de Janeiro, criada em 1920, passou por uma reestruturação em 1937 e passou a ser chamada de Universidade do Brasil. Representou a padronização educacional objetivada por Vargas em seu primeiro governo.

elites; de outro, o ensino profissional, formador de mão de obra “útil”, que não permitia o ingresso no ensino superior.

Entretanto, no acaloramento do debate acerca da educação emerge uma forte resistência ao movimento de *profissionalização da escola* e à tentativa de transformar a política educacional em uma política de adaptação ao mercado de trabalho. A constituição de 1946, conhecido como a Constituição Liberal, por apresentar duas concepções acerca da política educacional – uma centralizadora e outra federativa –, havia inaugurado um período de intensas discussões em respeito a uma nova lei de diretrizes da educação. Nesse cenário, o movimento estudantil se torna um importante ator no debate educacional, lutando em prol da democratização do acesso e da autonomia universitária.

A Reforma de Córdoba (1918), na Argentina, já havia precipitado as linhas gerais do que seriam as principais reivindicações dos estudantes universitários latino-americanos. O pioneirismo dos estudantes argentinos no ímpeto reformista que buscava maior participação na gestão universitária, democratização do ensino e autonomia influenciou mobilizações em diversos países do continente. No Brasil, assim como em seus vizinhos, a discussão liderada pelo movimento estudantil, não se ateve somente a temas educacionais. Alinhou-se, também, no bojo de um projeto de nação, ao fenômeno mundial de contestação às contradições do capitalismo da época, envolvendo debates sobre desenvolvimento, imperialismo, nacionalismo e latifúndio (Durham, 2003).

A tímida evolução no número de matrículas ao fim da década de 50, dado o momento de crescente demanda por ensino superior - decorrente do desenvolvimento de setores urbano-industriais - inflama a luta pela criação de novas vagas. Ganha força entre estudantes, intelectuais liberais e setores de esquerda a ideia de uma reforma educacional voltada para a valorização da universidade pública e gratuita, a associação entre ensino e pesquisa e uma maior participação popular, retomando o engajamento da década de 30. Tais reivindicações chocavam-se com os anseios de um setor liberal-privado, agora já mais consolidado e heterogêneo, que, como analisa Durham, “se caracterizava por ser muito pouco progressista em termos educacionais, apegado a um ensino tradicional e livresco, desinteressado de questões como a qualificação de professores e a inovação curricular que agitava o setor público” (DURHAM, 2003, p.12) .

Por meio de Substitutivos⁴, entre os quais se destaca o apresentado pelo deputado Carlos Lacerda em 1959⁵, é possível observar a representação dos interesses da elite proprietária em favorecer a iniciativa privada. O Art. 7º deste documento versa sobre a igualdade de condições às escolas públicas e privadas e, assim, preza pela “distribuição de verbas consignadas para a educação entre as escolas oficiais e as escolas particulares, proporcionalmente ao número de alunos atendidos”. Com uma estratégia argumentativa de apoio às famílias na manutenção da educação de seus filhos, os privatistas velavam a intencionalidade de angariar recursos públicos para a expansão de escolas e universidades particulares. (Romanelli, 1991).

Em contrapartida, surge a Campanha em Defesa da Escola Pública, movimento de resistência à privatização da educação, que além de contar com a participação dos pioneiros da Escola Nova, recebeu apoio de integrantes de uma nova geração de intelectuais e militantes, como Florestan Fernandes, Caio Prado Jr. e Fernando Henrique Cardoso. Era possível dividir os defensores da Campanha em três grupos principais: os socialistas, onde se encaixavam os nomes citados acima, que enxergavam a educação pública como instrumento de superação do subdesenvolvimento econômico, social, político e cultural; os liberais idealistas, guiados por professores da Universidade de São Paulo (USP) e conectados a setores dominantes da comunicação responsáveis pelo jornal O Estado de São Paulo⁶, que priorizavam a liberdade e a autonomia do ensino; e os liberais pragmatistas, guiados pelos pioneiros da Escola Nova, que viam a educação como ferramenta de soluções para necessidades urgentes da sociedade brasileira.

É certo que havia divergências claras entre as análises dentro do movimento, mas pode-se dizer que se operava, entre setores reformistas, um pacto, no qual convergiam propostas de expansão da escola pública, ensino gratuito, democratização do acesso, redução da desigualdade social, metodologia de ensino e desenvolvimento da ciência. Apesar do pacto político, era evidente, para Florestan, que lutou para incluir sindicatos nas discussões prévias, que a Campanha estava sob hegemonia liberal (Leher, 2018).

Deste modo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1961 (lei nº4.024/61) é o ponto histórico culminante de um processo de contradições teóricas e políticas, que se prolongou desde o fim do período varguista. A valer, a lei representa uma vitória dos

⁴ Conforme a Agência Senado, quando o relator de determinada proposta introduz mudanças em uma proposta ponto de alterá-la integralmente, o novo texto ganha o nome de substitutivo. Este precisa ser votado novamente em turno suplementar.

⁵ Substitutivo da Câmara dos Deputados e de autoria de Carlos Lacerda ao projeto nº 2222 –B/57 que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Data de produção: 15/01/1959.

⁶ Entre os liberais idealistas, estavam a frente Roque Spencer Maciel, Laerte Ramos de Carvalho, João Villalobos e o diretor e proprietário do jornal O Estado de São Paulo, Júlio de Mesquita Filho.

privatistas e derrota dos reformistas, ao passo que não altera os preceitos básicos anteriores e prepara o terreno para o forte crescimento do setor privado dos anos seguintes. O Conselho Federal de Educação (CFE) foi reformulado e passou a ser o principal mecanismo de manutenção do *status quo*, controlando a expansão e o conteúdo do ensino superior e contando com forte participação de integrantes do setor privado. Percebe-se que a ideia de expansão do sistema educacional guiada por uma submissão cada vez maior aos requisitos do mercado de trabalho é alinhada e operacionalizada a partir da melhora das condições para instituições privadas.

É importante, também, atentar-se ao dualismo da educação brasileira até este momento, legalmente alterado pela LDBEN, mas estruturalmente perpetuado. A Lei, apesar de permitir o ingresso de alunos do ensino secundário profissional no ensino superior, não evitou a permanência de marcas da dualidade estrutural, visto que o aluno que saísse do ensino profissional deveria ingressar em um curso relacionado à sua formação técnica. Apesar de uma maior inserção das classes mais baixas no sistema educacional, o ensino médio - dividido em profissionalizante e propedêutico -, continuava a contribuir com a estratificação da sociedade, na medida em que o ensino profissional seria indicado aos filhos da classe trabalhadora (Santos, 2005), alinhado às necessidades da industrialização no processo de consolidação do Brasil como país *capitalista dependente*, limitando as possibilidades de ingresso desses indivíduos no ensino superior.

Para Florestan Fernandes, o fracasso dos setores progressistas na LDBEN evidencia a falta de disposição das frações burguesas dominantes, que possuíam (e ainda possuem) elevado grau de resistência à mudanças sociais, em avançar até mesmo em uma reforma liberal republicana, visto que “pouco a pouco os mentores das escolas particulares, sob a liderança e com o apoio influente do clero católico, interferiram na tramitação do projeto de lei, alterando por completo sua orientação e conteúdo (FERNANDES, 1963, p. 115)”. *A posteriori*, Florestan constata de forma mais concreta a limitação dos ideais liberais renovadores, no sentido de não reconhecerem a necessidade da democratização do poder e da riqueza, ignorando o caráter conservador do sistema educacional como um mecanismo de recomposição da hegemonia das classes dominantes.

A despeito da derrota na votação da Lei, as reivindicações em prol da universidade pública foram acirradas e radicalizadas em meio a um momento político conturbado, este que seria suspenso por uma nova aliança entre setores dominantes, operada pelo Golpe Militar de

1964. O aprofundamento da associação com o capital estrangeiro arquitetaria novos rumos para a política educacional (Leher, 2018).

2.2. Regime Militar e modernização conservadora

Sob o Regime Militar, a LDBEN continua em vigor, sendo alterada somente pelas leis nº 5.540/68 e nº 5.692/71, que promovem mudanças radicais na política educacional do país. Em meio a um período de forte repressão política e perseguição de setores intelectuais, marcado pelo Ato Institucional nº 5 (1968), a universidade brasileira tem sua autonomia suprimida pelos ideais conservadores militares. Para um governo centralizador, com profunda associação ao capital estrangeiro, que priorizaria a expansão do potencial produtivo, da infraestrutura e do aparato tecnológico, o ideal tecnocrata⁷ era imprescindível (Fiori, 1992). Na direção de solidificar o projeto de “modernização conservadora”, o Regime precisou difundir disposições ideológicas e manejar o consenso social.

A este respeito, a visão de Florestan acerca da ruptura, causada pelo golpe civil-militar, com o populismo nacionalista de Juscelino Kubitschek e João Goulart, é de extrema importância para a compreensão de como a política educacional ganhou novas feições durante o regime. A interrupção de qualquer perspectiva de revolução brasileira nacional-democrática se dá em contexto de endurecimento da Guerra Fria e, assim como regimes comunistas, os governos nacionalistas sofrem com a ofensiva imperialista estadunidense. As ideias apresentadas pela Aliança para o Progresso (1961), programa criado pelos EUA para guiar os setores dirigentes latino-americanos na direção do rápido crescimento econômico, encontram eco nas débeis frações burguesas dominantes locais, que pressionadas por mobilizações populares em luta por direitos sociais e melhor distribuição de renda, associam-se de forma mais estreita ao imperialismo, viabilizando o golpe (Leher, 2018). Florestan reconhece que a consolidação do Estado autocrático demonstrou que “não existiam alternativas possíveis dentro do *capitalismo dependente*” (FERNANDES, 1977, p. 202).

⁷ Roberto Campos, economista e ministro da Fazenda do governo Castelo Branco, em artigo intitulado “Em defesa dos tecnocratas”, de 25/7/1967: “É óbvio que, ao se aproveitar de exceção para acelerar o processo de modernização institucional, vários dos diplomas legais se macularam de imperfeições e, em alguns casos, terão que ser revistos com a sedimentação da experiência. Na opção, entretanto, entre o imobilismo perfeccionista e a experimentação modernizante, a atitude dos tecnocratas parece ter sido a mais produtiva (...)”

Uma maior subordinação ao capital estrangeiro aprofundou a heteronomia econômica, assim como a política, social, ideológica e moral. No processo de incorporação do Brasil ao capitalismo monopolista, a universidade, forçado seu atrelamento ao Estado e ao capital, se tornou palco de consolidação do projeto “modernizador”, advindo da *ideologia do desenvolvimento*. Através das lentes políticas dos países capitalistas centrais, os adeptos da ideologia do desenvolvimento, entre os quais se destacava Walt Whitman Rostow (1916-2003), defendiam que o crescimento econômico e a industrialização seriam responsáveis pela modernização e, conseqüentemente, pela superação do subdesenvolvimento nos países periféricos. Apesar de apresentarem arcabouço teórico extenso, o grupo não escondia sua tentativa ideológica de combater a crescente adesão ao marxismo na América Latina e influenciar as escolhas políticas e econômicas do continente (Ribeiro, 2008).

A Reforma Universitária de 1968 (lei nº 5.540/68) contou com forte envolvimento da Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos da América (USAID), de modo que o objetivo da Reforma consistiu em acabar com o tradicionalismo acadêmico, o que os assessores chamavam de “bolor europeu”. Para obter mais funcionalidade ao ensino superior e adequar-se melhor ao “mundo livre”, era necessária a reconfiguração dos setores acadêmicos a partir de outros referenciais, principalmente nas ciências sociais, onde a abordagem marxista apresentava um risco para a segurança do regime (Leher, 2018).

No campo técnico e científico, Leher entende que a chamada “revolução verde” foi um dos principais objetivos do processo de institucionalização da pesquisa e da pós-graduação do país durante os planos de desenvolvimento militares. A modernização do setor agropecuário e a consolidação do capitalismo no campo, apoiados de perto pelo Banco Mundial, seria estabelecida “por meio de intensa mecanização, do uso de sementes melhoradas geneticamente (híbridos) e do emprego intensivo de energia (adubos e defensivos)” (LEHER, 2018, p.131). Para isso, a evolução do aparato de ciência e tecnologia era obrigatória. O novo cenário exigia uma repadronização do modelo de pesquisa, no qual se tornava central a difusão de áreas como genética, fisiologia, física nuclear e agronomia. Com o paradigma da “revolução verde”, estruturou-se um ambiente de pesquisa estratégico, que contava com a formação de técnicos envolvidos com a orientação econômica e ideológica do regime e que, assim, ignorava as graves conseqüências ambientais, a grilagem de terra, a concentração fundiária e a degradação do trabalho.

Nesse contexto, o elevado crescimento durante o período do *Milagre Econômico* (196-1974) - quando a média de crescimento do PIB atingiu aproximadamente 10% ao ano

(Simonsen, 1979) - contribuiu para a expansão das camadas médias, de setores mais modernos da economia e da burocracia tecno-estatal, o que fortaleceu a demanda por novas vagas no ensino superior. Influenciados pela teoria do capital humano de Theodor W. Schultz (1902-1998), agora hegemônica no *mainstream* econômico da época, os componentes do governo consideravam a expansão educacional primordial para o desenvolvimento e aumento de produtividade no processo de acumulação capitalista. Sobre isso, Ferreira e Bittar (2008) afirmam:

Era necessário apetrechar o Estado nacional da capacidade de planejar a educação de acordo com os interesses socioeconômicos do mercado capitalista.(...) Quanto ao ensino superior, previa-se a ampliação das vagas no âmbito dos cursos de graduação voltados para as profissões tecnológicas. Além disso, privilegia-se a estruturação dos programas de pós-graduação com a dupla função de produzir conhecimentos exigidos pela demanda do crescimento acelerado da produção econômica e, ao mesmo tempo, de formar novos quadros capacitados para a geração de ciência e tecnologia. (FERREIRA JR., BITTAR, 2008, p. 346)

O Brasil, cada vez mais inserido como uma economia dependente no capitalismo global, alinhava-se à marcha da indústria de ensino operada pelos países dominantes. Laval, ao comentar sobre o cenário da França nos anos 1960 e 1970, quando passou a predominar a “obsessão de fornecer trabalhadores qualificados em número suficiente à indústria francesa” (LAVAL, 2003, p.35), reconhece que o período é marcado por uma crítica de inspiração tecnocrática ao ensino tradicional, resumida em obra de Lê Thàn Khôi, *Indústria do ensino* (1973). Thàn Khôi, em seu trabalho, que antecipa os principais temas inseridos pela OCDE e da Comissão Europeia de alguns anos depois, observa que a primeira função da educação se tornava o crescimento econômico e que as escolas deveriam ser quase empresas, “com um funcionamento calcado no modelo das companhias privadas e obrigação de alcançar máximo desempenho” (LAVAL, 2003, p. 36). No entanto, até esse momento, ainda não se vê uma defesa explícita à privatização e à rentabilidade no sentido propriamente dito, na medida em que o Estado ainda ocupava um papel predominante na oferta de ensino pelo mundo, pautada pelo utilitarismo, modernização e eficiência econômica.

A vinculação da universidade à acumulação de capital se aprofundava no mundo todo. No entanto, o Brasil, inserido como capitalista dependente na economia mundial, sofre efeitos diferentes nesses deslocamentos. É fato que programas de pós-graduação em instituições públicas foram significativamente ampliados durante o regime, mas sempre articulados de

acordo com as linhas gerais de interesse econômico, tecnológico e científico (Leher, 2018). A mentalidade funcional ao capital fez proliferar pesquisas encomendadas pelo mercado, “patrocinadas por corporações interessadas na monopolização de setores estratégicos (energia, saúde, agricultura)” como Ford Foundation e Rockefeller Foundation, que juntas doaram mais de US\$ 5 milhões. Como os países dependentes “incorporam debilmente a ciência e a tecnologia”, a estrutura de pesquisa se tornou mais subordinada a interesses específicos privados e as universidades passaram a preencher lacunas tecnológicas de empresas (LEHER, 2018, p. 161).

Em outra frente, o discurso modernizador, que submete o ensino à lógica de valorização do capital, cria as condições para a mercantilização da educação. A fragilidade e a dependência econômica dos países subdesenvolvidos, somadas à forte interferência externa nas políticas nacionais rechaçam qualquer possibilidade de um programa de investimento continuado por parte dos Estados. Apesar do aumento do investimento público nas universidades e do incentivo à pesquisa através do fortalecimento de duas instituições criadas na década de 50 - a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq) -, o setor público não se propôs a absorver inteiramente o crescimento da demanda por vagas, abrindo espaço para o setor privado, caracterizado pela proliferação de escolas isoladas. O afrouxamento das normas para criação de cursos, aliado a subsídios diretos (transferência de recursos para projetos privados) e indiretos (crédito educacional), deram o impulso necessário a esse processo. De acordo com o Censo e Sinopse Estatística do Ensino Superior do MEC, como pode ser visto na Tabela 1, o setor privado, entre 1970 e 1980, apresenta um crescimento de 411% no número de matrículas, enquanto o setor público cresce 253%.

Tabela 1 – Evolução das matrículas no setor público e privado no Ensino Superior brasileiro
1960-1980

Público			Privado		Total
Ano	Número	% do total	Número	% do total	Número
1960	59.624	56	42.067	44	101.691
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	62,4	1.377.286

Fonte: Censo e Sinopse Estatística do Ensino Superior, MEC. Elaboração Própria.

De acordo com Cunha (2014), o período ditatorial deixou de legado para a educação pública a submissão da política à “simbiose Estado-capital”, visto que mesmo a Reforma da educação superior declarando preferência pela universidade como forma organizacional, o CFE, constituído por uma maioria de dirigentes de instituições privadas, empenhou-se para contribuir com a expansão de estabelecimentos privados isolados.

Essa conjuntura, de regras flexíveis e demanda social crescente por mais qualificação, tornou o mercado privado de ensino superior brasileiro atrativo, incentivando a entrada de empresários de outros ramos, que até então não tinham compromissos com a educação. A complementaridade entre setor público e privado foi crucial para o fortalecimento deste último, que passou a assumir características de um *mass private sector* (Geiger, 1987; Durham, 2003; Sampaio, 2000), concentrando-se até a década de 80, na região Sudeste, enquanto as regiões Norte e Nordeste continuavam dependentes da oferta de ensino público. Como a pesquisa não era uma atividade lucrativa e não podia ser mantida com os recursos das mensalidades, a expansão do mercado, avalia Durham, “se deu, em grande parte, através da proliferação de escolas isoladas, concentradas na oferta de cursos de baixo custo e menores exigências acadêmicas: administração, economia e formação de professores” (DURHAM, 2003, p 18).

Com a entrada na década de 80, abre-se um período de profunda crise econômica, com desemprego e inflação alta, que contribui para a estagnação do aumento do número de matrículas. Para a compreensão desse processo, é fundamental conhecer alguns aspectos conjunturais e particulares do caso brasileiro. Ainda que a expansão das matrículas no ensino superior durante as décadas de 60 e 70 seja extraordinária (de 95 mil em 1960 para 1,3 milhões em 1980), o ingresso continuou restrito às camadas médias e altas da população. Ao ser

comparado com países latino-americanos⁸, o Brasil continuou atrasado na cobertura educacional de ensino superior: mesmo no auge do crescimento econômico da década de 70, a taxa bruta de matrículas⁹ não ultrapassou 12% e até o final da década de 90 variou entre 10 e 11%, como pode ser visto no Quadro 1 do tópico seguinte.

A manutenção de uma política educacional incipiente e estratificada esteve alinhada com o caráter concentrador da política econômica durante o regime militar. Costa (1996) aponta que, a despeito de um aumento de 99% da produtividade no setor industrial entre 1966 e 1974, o salário real¹⁰ se manteve no mesmo patamar e o salário mínimo real apresentou uma queda de 28%, indicando que a “acumulação predatória foi uma norma para a grande maioria dos trabalhadores brasileiros, inclusive para aqueles que estavam nos setores mais dinâmicos da economia” (COSTA, 1996, p. 45)

O processo de modernização do aparato estatal brasileiro e a consequente oligopolização da economia, ao criarem as condições para o aumento das ocupações gerenciais e daquelas típicas das camadas médias, com maiores exigências de qualificação, promoveram a crescente disparidade entre os salários gerenciais e os do proletariado em geral. Aqui, é importante ressaltar o atraso na cobertura educacional como um todo. Ao passo que o ensino superior se expandia exponencialmente, o sistema público de educação básica continuava distante de alcançar a universalidade. Em 1970, a taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 ou mais anos de idade era de 33,6%, reduzindo para 25,4% em 1980 (Silva, N., Hasenbalg, C., 2000). A taxa de escolarização líquida¹¹ de pessoas entre 7 e 14 anos passou de 67% em 1970 para 80% em 1980¹². A mesma taxa, no ensino médio, só alcança 14% em 1980, o que indica que a expansão de ingressos no ensino pós-secundário só foi possível devido a uma demanda reprimida de pessoas já formadas no ensino médio que ainda não haviam realizado a transição.

Assim, consolidou-se “uma estrutura salarial perversamente diferenciada entre os trabalhadores” (COSTA, 1996, p. 45), perpetuada pelas desigualdades educacionais. Dados do IBGE indicam que, em 1983, os trabalhadores que recebiam até cinco salários mínimos correspondiam a 74,5% da população economicamente ativa (PEA), mas só detinham 44,8% do rendimento, enquanto aqueles que recebiam entre 10 e mais de 20 salários mínimos correspondiam a 4,6% da PEA, mas possuíam 34,9% do rendimento¹³. As políticas

⁸ Ver Durham, E., Sampaio, H., 2000: O Ensino Superior privado na América Latina

⁹ A taxa bruta de matrícula corresponde à proporção entre o total de matrículas em um dado nível de ensino e a população na faixa etária adequada a esse nível.

¹⁰ Salário real anual médio para pessoal ligado a produção

¹¹ A taxa líquida indica a porcentagem da população na faixa etária que está matriculada no nível de ensino adequado.

¹² Dados do MEC

¹³ IBGE- Indicadores Sociais, Tabelas Seleccionadas, pg. 143, 1984

educacionais do Regime – condicionadas pela lógica de crescimento econômico capitalista, além de consolidarem a “simbiose Estado-capital” no setor (em 1975 a participação do mercado privado era de 65%), agravaram uma estrutura distributiva regressiva.

2.3. “Transição democrática” e retorno ao liberalismo

Os obstáculos estruturais mencionados anteriormente, aliados à recessão econômica e ao esgotamento da estratégia centralizadora são importantes para o entendimento da estagnação na evolução de matrículas durante a década de 80. O lento crescimento de egressos do ensino médio desestimulou a continuidade da expansão da demanda por novas vagas, visto que a demanda reprimida havia se esgotado, provocando um desaquecimento do mercado (Durham, 2003). Desse modo, acirra-se a competição no mercado privado em um contexto no qual a regulação ainda privilegiava a universidade tradicional – supostamente caracterizada pela indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão - como formato de estabelecimento de ensino superior. A autonomia para a criação e extinção de cursos e a facilidade no remanejamento de vagas oferecidas indicavam à iniciativa privada que o investimento na unificação de faculdades isoladas e a criação de instituições maiores proporcionaria uma vantagem competitiva.

Como já mencionado anteriormente, a estrutura educacional brasileira até o momento impedia a expansão do ensino superior, mesmo do setor privado, fato que interfere diretamente na dinâmica do setor. A educação básica e média não formava estudantes em quantidade que permitisse o avanço educacional e a transição para o ensino terciário continuava restrita a uma pequena parcela da população. É notável o atraso, demonstrado no Quadro 1, em relação a outros países da América Latina. Enquanto Peru, Uruguai e Venezuela atingiam uma taxa bruta de matrículas em ensino superior próxima de 30%, e a Argentina de aproximadamente 40%, o Brasil continuava estagnado nos 11%.

Quadro 1 - Taxa bruta de matrículas em Ensino Superior por países da América Latina

País	Taxa Bruta de Matrículas
	1991
Argentina	38.1
Brasil	11.2
Chile	21.3
México	14.1
Panamá	23.1
Peru	32.0
Uruguai	29.9
Venezuela	29.0

Fonte: Banco Mundial, World Development Indicators, 2001. Formulação Própria.

Configura-se assim, um ponto de inflexão na dinâmica dos estabelecimentos de ensino superior, que se aprofundaria no final do século XX. Especialmente durante a segunda metade da década de 80, por meio de fusões e incorporações, ocorre um fenômeno de expansão de universidades privadas. Entre 1980 e 1995, enquanto a quantidade de universidades públicas salta de 48 para 68, o número universidades privadas passa de 20 para 69. Mas o crescimento mais significativo é no número de faculdades integradas, instituições de ensino com propostas curriculares em mais de uma área de conhecimento, organizadas sob o mesmo comando e sem obrigação de pesquisa: de 10 para 84. Tal fato marca o fim da predominância das universidades confessionais ou comunitárias, sem fins lucrativos. A diversificação de cursos, ao permitir uma maior adaptação às demandas dos possíveis ingressantes, incentivou o que Sampaio (2014) chama de “fragmentação de carreiras”, estratégia que consiste em transformar uma habilitação ou disciplina em uma carreira independente, com caráter profissionalizante.

Aqui, vemos contradições que devem ser compreendida sob a luz das intensas transformações que o capitalismo mundial engendrava durante esse período e das particularidades brasileiras nesse cenário. O esgotamento, nos anos 70, das políticas keynesianas de Welfare State provocou ao redor do mundo profundas mudanças tecnológicas e financeiras e abriu caminho para a consolidação do pensamento neoliberal, associado à redução do papel do Estado, flexibilização dos mercados, liberalização, privatização e integração financeira internacional (Ianni, 1998). No Brasil, segundo Leher (2018), a oposição

à ditadura civil-militar, ao concentrar-se na crítica ao autoritarismo e não reconhecer a real motivação do regime - o padrão de acumulação do capital – permitiu um processo de transição gradual que perpetuou os fundamentos da contrarrevolução militar e, conseqüentemente, a subordinação o ensino superior a interesses particulares (Leher, 2018). As massas populares, de fato, não tiveram participação significativa na transição, sendo esta “determinada, regulada e contida pelos interesses das classes e frações de classes dominantes” (FERNANDES *apud* Leher, 2018, p.147)

Entretanto, não se pode negar que o período de redemocratização foi marcado por grande mobilização de setores intelectuais e populares no debate educacional. A década de 80 havia sido inaugurada com a criação da ANDE (Associação Nacional de Educação), da ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior), ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), entre outras entidades. De 1980 a 1988, com intervalo de dois anos, foram organizadas 4 edições da Conferência Brasileira de Educação. As associações também ganham, em parte, verve sindicalista, representativa entre os docentes das universidades federais, e se juntam, na defesa da educação pública, ao “novo sindicalismo”, que se fortalecia desde a década de 70, representado principalmente pela Central Única de Trabalhadores (CUT) e a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT). Tal mobilização do campo educacional desembocou na atuação do “Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito”, formado por 15 entidades, ao qual se contrapuseram os defensores do ensino privado, representados pela FENEN (Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino), AEC (Associação de Educação Católica), ABESC (Associação Brasileira de Escolas Superiores) e CNEC (Campanha Nacional de Escolas da Comunidade) (Saviani, 2008).

A atual Constituição (1988) fixou o conjunto de Princípios Educacionais em seu texto, que guiaria as metas dos futuros planos nacionais de educação. Esta mantém o dispositivo que concede à União a competência de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e reúne e amplia princípios de constituições anteriores: defende a autonomia universitária, a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”; o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”; a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”; a “valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União”; a “gestão democrática

do ensino público, na forma da lei”; e “garantia de padrão de qualidade”. (Art. 206, Incisos I a VII. In: VITA, 1989, p. 182 *apud* SAVIANI, 2013, p.213).

É fato que a Constituição encerra um período de grandes mobilizações em prol da educação e institucionaliza conquistas para a educação pública. Contudo, como afirma Saviani (2013), “mesmo aquilo que representou conquista para a escola pública não chegou a produzir os resultados esperados, por falta de salvaguardas e de garantias para sua efetivação” (SAVIANI, 2013, p. 216). A adesão do Brasil ao receituário econômico promovido pelos países dominantes cria e perpetua obstáculos que minam o caminho da democratização do ensino.

As políticas neoliberais contracionistas, inicialmente adotadas por países centrais, afetaram diretamente a economia brasileira, que em meio à exaustão do governo autoritário e à crise da dívida externa, coloca em prática uma nova estrutura institucional de inserção na economia global a partir do final dos anos 80 (Marquetti, 2002). O processo de esvaziamento do polo social-público do Estado e o fortalecimento do polo privado-mercantil, aprofundado na década de 90, seguiam à risca as recomendações das *grandes estruturas de poder*¹⁴. Entre estas se destacam o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que, como afirma Ianni, “dispõem de recursos financeiros, técnicos e organizatórios, mobilizando ciência e técnica, equipes e aparatos, para diagnosticar, planejar e pôr em prática decisões que influenciam as economias de cada uma e todas as nações, assim como da economia mundial” (IANNI, 1998, p.29)

A deterioração, agora mais acelerada, do muro que um dia separou o ambiente escolar dos imperativos econômicos deságua no que Laval (2003) chama de *nova ordem educacional mundial*. “As reformas impostas à educação serão cada vez mais guiadas pela preocupação com a competição econômica entre os sistemas sociais e educativos e pela adequação às condições sociais e subjetivas da mobilização econômica geral” (LAVAl, 2003, p.37). A escola neoliberal, versão radicalizada do processo de individualização engendrado na teoria do “capital humano”, prioriza a melhora da qualidade da força de trabalho, mas sem aumentar impostos e com redução dos gastos públicos. Com a desestruturação da sociedade industrial “fordista” e de seu padrão de emprego, emerge uma concepção ainda mais individualista e mercadológica do ensino, pautada na flexibilização e na desespecialização, associada às noções de eficiência, desempenho e competência. Em meio ao processo de “enfraquecimento de tudo que serve de contrapeso ao poder do capital”, o sistema educacional, em geral, se volta à “gestão de cenários

¹⁴ “A sua capacidade de estabelecer critérios e diretrizes, não só econômico-financeiras mas também técnico-organizatórias e outras, aos quais devem ajustar-se os governos nacionais, lhes confere a categoria de estruturas mundiais de poder (Banco Mundial, 1996; Tanzi, 1993; Tommasi, Warde e Haddad, 1996; Melo e Costa, 1994).” (Ianni, 1998, p.29)

de incerteza”, no qual os estudantes devem ser armados de “adaptabilidade” para se inserirem ao mercado (LAVAL, 2003, p. 40).

O *policy paper* “*Financing education in developing countries – An exploration of policy options*”¹⁵, publicado pelo Banco Mundial em 1986, já organizava os direcionamentos de política que os países, em tese, deveriam assumir para reduzir as ineficiências e iniquidades. O principal argumento se dá em favor da divisão do financiamento dos gastos com educação, entre as famílias e o Estado e, nesse sentido, o conjunto de políticas é resumido em três tópicos: realocar o investimento público da educação superior para a educação básica, visto que esta tem maior retorno social; desenvolver um mercado de crédito, com bolsas escolares selecionadas, principalmente para o ensino superior; descentralizar a gestão da educação pública e incentivar a expansão do mercado privado. Apesar de reconhecer que existam particularidades em cada país, o documento considera que as recomendações mencionadas podem constituir diretrizes universais.

No Brasil do início dos anos 90, a pressão por medidas de austeridade, combinada ao favorecimento legal dado às universidades, contribui para a formação de um mercado de ensino superior com especificidades. O reconhecimento de universidades era atribuição do CFE, que por sua vez, não agia com rigor na fiscalização sobre as exigências da legislação, permitindo a criação de universidades que não adotavam a associação entre ensino e pesquisa:

Apesar de toda a legislação vigente afirmar que universidades, em oposição a outros tipos de estabelecimentos de ensino, deveriam associar ensino e pesquisa, os critérios utilizados pelo CFE não fazia nenhuma exigência nesse sentido. Os critérios principais residiam na amplitude dos campos de conhecimento abarcados pelos cursos oferecidos e na existência de condições de infraestrutura mínima (...). O resultado da aplicação desses critérios foi o de que a multiplicação de universidades privadas não significou melhoria necessária nem na qualidade de ensino, nem na qualificação do corpo docente, nem desenvolvimento da pesquisa. Não significou também a constituição, nesses estabelecimentos, de um ethos universitário que incluísse a liberdade acadêmica e a valorização da competência. (DURHAM, 2003, p. 25)

Do governo de José Sarney ao de Fernando Henrique Cardoso (FHC) é observada uma continuidade das propostas e políticas relativas à educação, que Cunha (2003) vê representada na permanência de dirigentes e quadros técnicos do Ministério da Educação (MEC). O plano

¹⁵ Financing education in developing countries – An exploration of policy options (World Bank, 1986)

de governo de FHC para seu primeiro mandato, elaborado pelo economista Paulo Renato Souza, técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tinha, na área da educação, como característica principal o seu papel econômico, como base do novo estilo de desenvolvimento neoliberal, “cujo dinamismo e sustentação provêm de fora dela mesma - do progresso científico e tecnológico” (CUNHA, 2003, p. 39).

A tramitação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que substituiria a LDBEN/1961 e as determinações do período do golpe, havia começado em 1988, dando continuidade ao conflito político-ideológico do público versus privado, com a presença de novos atores em uma nova conjuntura. A estratégia traçada pelo MEC consistiu no “enfrentamento parcial de problemas e adversários” (CUNHA, 2003, p.40), utilizando-se de dispositivos em níveis mais baixos da legislação, como decretos, para atropelar os princípios contidos na Constituição. Assim, em vez de investir numa lei geral para o ensino superior, “o MEC foi traçando, *no varejo*, as diretrizes e bases da educação nacional, não contra o que seria a lei maior da educação, mas por fora dela” (CUNHA, 2003, p.40).

Florestan Fernandes, que acompanhou todo o processo em seus dois mandatos como deputado federal (1987-1995), manteve sua determinada oposição ao “fortalecimento generalizado e energético do privatismo escolar e do neoliberalismo econômico” (FERNANDES, 1990, p. 143) e não se ateve a condição de simples elaborador de pareceres técnicos e substitutivos a LDB, coordenando debates e estimulando a mobilização de setores populares. A frente do Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública na LDB, na luta pelo ensino laico, gratuito, democrático e de qualidade em todos os níveis de escolarização, Florestan viu o Executivo dominar o processo e se impor sobre o legislativo. Em 1995, o Fórum perde aos poucos sua legitimidade, e o anteprojeto de Darcy Ribeiro, na época senador e relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ganha apoio do governo FHC. Como veremos no próximo capítulo, a aprovação da LDB e de decretos posteriores ditariam as feições da política educacional brasileira do século XXI.

3. A NOVA ORDEM ESCOLAR NO CAPITALISMO DEPENDENTE DO SÉCULO XXI

O novo paradigma neoliberal que influencia a educação se consolida no Brasil ao final da década de 90 e ganha impulso no início do século XXI. Em relação ao histórico que vimos até agora, observaremos continuidades, no âmbito teórico da heteronomia, e descontinuidades empíricas, na medida em que as frações burguesas da elite financeira se fortalece e participa ativamente do setor.

Para se compreender as curvas que a política educacional brasileira tomou neste período é preciso muita atenção aos detalhes e rigor crítico. Não é infrequente nos depararmos com avaliações de senso comum, sustentadas por critérios questionáveis, ao passo que se apegam à ideologia hegemônica.

A coligação que levaria FHC ao poder havia dado o acabamento final a um longo processo de construção social de um novo bloco hegemônico, por meio da retirada progressiva do Estado dos principais setores da economia nacional em contexto de transnacionalização do capitalismo. FHC era visto pelas elites como a figura responsável pela estabilização monetária do país realizada pelo Plano Real, que seria capaz de liderar a coalizão de poder que sustentaria um programa de governo neoliberal.

A clara intenção de transferir para iniciativa privada responsabilidades que antes eram do Estado interfere diretamente na política educacional. Como veremos a seguir, o caminho estabelecido para o modelo de intervenção no ensino superior apontou para uma direção que agradava as *grandes estruturas de poder* e as principais frações da elite brasileira. Neste capítulo, o esforço se dá na direção de entender como tais políticas para o ensino superior, levadas a cabo principalmente por mudanças institucionais, se inseriram no contexto da formação de uma *nova ordem escolar* no âmbito do capitalismo dependente.

A seguir, no Quadro 2, são apresentadas, em ordem cronológica, as principais mudanças institucionais no ensino superior brasileiro a partir da LDB/1996. Dessa forma, espera-se auxiliar a leitura e dar destaque à importância de tais mudanças na construção de um novo modelo educacional.

Quadro 2 – Principais mudanças institucionais na educação superior brasileira de 1996 a 2001

Ano	Dispositivo	Conteúdo
1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394)	Define as principais diretrizes da política educacional brasileira, regulariza a organização e cria dispositivos de fiscalização
1996	Decreto nº 2026	Implementa o Exame Nacional de Cursos ("Provão")
1997	Decreto nº 2.306	Regulamenta as IES privadas com fins lucrativos e reformula a organização jurídica das instituições
2000	Lei nº 10.168	Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação
2001	Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172)	Estabelece metas e diretrizes da política educacional, a princípio em consonância com a LDB, de forma plurianual
2001	FIES (Lei nº 10.260)	Programa de financiamento estudantil em massa

Fonte: Portal da Legislação (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>). Elaboração Própria.

Como já foi introduzida no capítulo anterior, a Lei nº 9.131 (LDB/1996) é promulgada, no governo FHC, em contexto de aprofundamento do neoliberalismo aos moldes brasileiros. O Estado reformado passou a ser orientado sob o guarda chuva de um novo conjunto ideológico de políticas, no qual, se insere no intenso processo de globalização por meio da desregulamentação generalizada das atividades econômicas, interferindo na produção, na troca e no consumo:

Realizam-se a desregulamentação das atividades econômicas pelo Estado, a privatização das empresas produtivas estatais, a privatização das organizações e instituições governamentais relativas à habitação, aos transportes, à educação, à saúde e à previdência. O poder estatal é liberado de todo e qualquer empreendimento econômico ou social que possa interessar ao capital privado nacional e transnacional. Trata-se de criar o “Estado mínimo”, que apenas estabelece e fiscaliza as regras do jogo econômico, mas não joga. Tudo isto baseado no suposto de que a gestão pública ou estatal de atividades direta e indiretamente econômicas é pouco eficaz, ou simplesmente ineficaz. O que está em causa é a busca de maior e crescente produtividade, competitividade e lucratividade, tendo em conta mercados nacionais, regionais e mundiais. (IANNI, 1998, p. 28)

A política educacional, nesse processo, se torna, novamente, um instrumento central para a consolidação do modelo econômico hegemônico. A LDB/1996, quase 50 anos depois da consolidação do capitalismo monopolista no Brasil, tem desfecho semelhante à LDBEN/1961. Seu texto, minimalista e generalista, não contém todas as diretrizes da educação nacional e pouco altera a estrutura e bases herdadas, funcionando como um cheque em branco para determinações que viriam a seguir.

É fato que o processo de criação de universidades ganhou critérios mais objetivos: foi mantida a exigência de associação entre ensino e pesquisa¹⁶, com produção científica comprovada como condição para credenciamento; foram criadas novas condições mínimas de qualificação do corpo docente e de regime de trabalho; passou a ser exigido credenciamento periódico das instituições de ensino superior, mediante a processo de avaliação, agora na responsabilidade do Conselho Nacional de Educação (CNE)¹⁷. O CNE, atuante até os dias de hoje, é composto por 24 membros, escolhidos pelo Presidente da República, a princípio indicados por entidades da sociedade civil. De acordo com Cunha (2003), na primeira composição, de 1996, era significativo o número de membros que se orientavam pela defesa do ensino público, “algo inédito nessa instância de Estado, na qual prevaleceu a intermediação de recursos do governo para as instituições privadas e a legislação em causa própria” (CUNHA, 2003, p. 48).

No entanto, o setor privatista, agora fortalecido sob a hegemonia financeira e rentista, continua a se impor como um obstáculo aos avanços que poderiam surgir do novo mecanismo de indicações e no aperfeiçoamento de políticas públicas. Como vimos ao decorrer deste texto, a capacidade da elite empresarial de interferir nos caminhos da política brasileira é um elemento central para o entendimento do curso que a educação tomou no país. O governo, ao precisar manter uma base parlamentar consolidada para aprovação de seus projetos, trocou votos por cargos no Executivo e, nesse processo, o CNE passou a ser mediado principalmente por interesses privados. A Câmara da Educação Superior do CNE ganhou condição de “arena de disputa entre os próprios grupos privados, na luta pelo controle do mercado” (CUNHA, 2003, p. 48)

¹⁶ Como afirma Durham, “a associação entre ensino e pesquisa, é verdade, constava de toda a legislação anterior; mas não existia nenhum mecanismo que exigisse sua implementação pelo setor privado (...)”

¹⁷ Criado em 1995, pela Lei nº 9.131/95

O dilema entre enxergar a superação da defasagem brasileira no quesito ciência e tecnologia como necessária e, ao mesmo tempo, colocar em marcha uma política de contingenciamento de gastos públicos e de retirada do Estado dos principais setores da economia, é o fio condutor das políticas educacionais do governo FHC. Esse terreno se torna fértil para o desenvolvimento do setor privado, que ganha a “responsabilidade” pela expansão do ensino superior. Conforme citamos Cunha (2003), a estratégia do MEC para a consolidação do projeto neoliberal de educação consistiu em traçar por fora da LDB/1996 novas regulamentações para as IES, de forma a simplificar o processo. Dois decretos, editados em 1997, constituiriam um marco da mercantilização da educação no Brasil, que desencadearia:

(...) um movimento sem precedentes de mudança estatutária e de regime administrativo do conjunto das IES privadas de 1997 a 1999: neste ano, segundo dados do Censo da Educação Superior do Inep, as IES particulares, com fins de lucro, já eram 58% do total de 905 IES privadas ou 48% do total de 1.097 públicas e privadas. (...) Como se observa, a mercantilização da educação superior no país, após esse passo jurídico, não irá mais deter-se. Sua marcha irá ultrapassar incólume aos diversos mandatos presidenciais que se sucedem a partir de 1997 (SGUISSARD, 2015, p. 874).

Os decretos nº 2207/97 e nº 2306/97 deram um novo ordenamento jurídico no campo da educação superior: foi institucionalizada a distinção entre IES pública, IES privada sem fins lucrativos e IES privada com fins lucrativos. Passou a ser permitido que as entidades mantenedoras das instituições de ensino superior alterassem seus estatutos, escolhendo assumir natureza civil ou comercial. Reforma-se também, a organização acadêmica das IES, que são diversificadas em universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores, cada um com exigências legais bem definidas. Tal arcabouço legal, concedido pelo decreto nº 2306/97, que revogou o anterior, permitiu que o contorcionismo adotado ao longo do tempo pelo setor privado para fugir da rigidez legislativa agora ganhasse amparo jurídico.

Como demonstra a Tabela 2, de acordo com dados da Sinopse Estatística do Ensino Superior, a expansão mais significativa no número de matrículas se dá em universidades privadas: entre 1995 e 1998, estas crescem 45%, crescimento modesto se comparado a períodos anteriores já analisados. A expansão de universidades privadas decorre da nova organização jurídica das instituições de ensino superior, que concedia maior autonomia às universidades e,

que, apesar de estabelecer critérios mais rigorosos para o credenciamento, a fiscalização sofria com forte lobby dos empresários do setor.

Embora o setor privado já tivesse posição majoritária no ensino superior nessa época, as políticas econômicas contracionistas da época e o baixo crescimento contribuíram para certa estagnação da demanda por vagas. De acordo com Sampaio (2011),

(...) o setor chegava ao novo século com um duplo desafio: manter - o que significa não parar de crescer - sua larga fatia de participação no sistema de ensino superior (em 2000, respondia por 67% das matrículas e 85% dos estabelecimentos) e acirrar a competição por alunos no interior do próprio setor. Os egressos do ensino médio que tradicionalmente ainda não se dirigiam para o ensino superior se tornariam o público-alvo da disputa que se dará de forma ainda mais intensa entre “coirmãos”, como se autointitulam alguns membros da velha guarda dos mantenedores do setor privado de ensino superior no País. (SAMPAIO, 2011, p.33)

Enquanto isso, o baixo crescimento das matrículas em universidades públicas (17%) no mesmo período é fruto da política de esvaziamento da participação do estado, articulada pelo mandato de FHC em sua integralidade. Vale ressaltar que os efeitos do Decreto nº 2306 ainda não são sentidos de imediato no período apresentado pela Tabela 2. O sistema se tornaria ainda mais flexível nos anos seguintes, com a abolição do “currículo mínimo” e a instituição dos centros universitários e dos cursos sequenciais (Durham, 2003).

Tabela 2 – Número de matrículas por natureza e categoria administrativa no Brasil (1995-1998)

Ano	Universidades			Faculdades, Estabelecimentos Isolados e Centros Universitários ¹			Total Geral
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	
1995	598.579	529.353	1.127.932	101.961	529.810	631.771	1.759.703
1996	626.131	583.269	1.209.400	109.296	549.833	659.129	1.868.529
1997	666.421	660.038	1.326.459	92.761	526.395	619.156	1.945.615
1998	700.539	767.349	1.467.888	104.190	553.880	658.070	2.125.958
Variação (1995-1998)	17%	45%	30%	2%	5%	4%	21%

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior - MEC. Elaboração própria.

¹ Em 1995 e 1996, a Sinopse divide a natureza das IES em Universidades, Faculdades Integradas e Estabelecimentos Isolados. Em 1997 e 1998, com a regulamentação dos Centros Universitários, estes também passaram a ser contabilizados.

A regulamentação dos centros universitários representa, na prática, a consolidação do paradigma da flexibilidade e da submissão às demandas do mercado de trabalho. Ao gozarem de autonomia para criação, organização e extinção de cursos em programas de ensino superior, funcionam como uma alternativa aos empresários do setor, ao facilitar o rompimento da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O discurso reformista é simbolizado por meio dessas universidades de ensino, que se contraporiam às universidades de pesquisa tradicionais. Esse cenário, somado à permissibilidade quanto à natureza comercial das instituições amplia oportunidades para a iniciativa privada mudar a escala de seus rendimentos.

Para avançar no vocabulário neoliberal que ronda a educação ao final do século XX e início do século XXI, a eficiência deveria se somar à flexibilidade. Para isso, havia sido instituído legalmente o Exame Nacional de Cursos, o *Provão*, por meio do Decreto nº 2206 de 1996. O novo método de avaliação das IES consistia em exames prestados por alunos, elaborados por instituições sem fins lucrativos, externas ao MEC. Foram criados, também, complementarmente, procedimentos como avaliação de programas de mestrado e doutorado; avaliação dos indicadores de desempenho global do sistema de educação superior, segundo áreas de conhecimento; e avaliação das condições de oferta das instituições. No entanto, Cunha (2003) aponta que a despeito de ter sido formalizado um grande aparato para mensurar a qualidade, eficiência e legalidade das instituições, os efeitos foram significativamente reduzidos devido à ampliação da participação privatista na Câmara de Ensino Superior do CNE: “a principal oposição ao *Provão* proveio do setor privado, que preferiu não expor o baixo desempenho dos seus estudantes, comparativamente com os do setor público” (CUNHA, 2003, p. 52).

O ensino superior ia, sutilmente, se orientando por um perfil pragmático, conduzido pelo modelo de preterição do setor público, na expansão do acesso predominantemente na esfera privada, na precariedade e na redução da autonomia universitária. O contexto de contingenciamento dos gastos sociais e a conseqüente redução do financiamento das instituições públicas (Ferreira, 2012), facilitou a cooptação parcial destas pelo mercado. As universidades federais passaram a ofertar serviços remunerados, como cursos, assessorias e consultorias, amparadas pela Lei nº 10.168 de 2000, que instituiu o Programa de Estímulo à

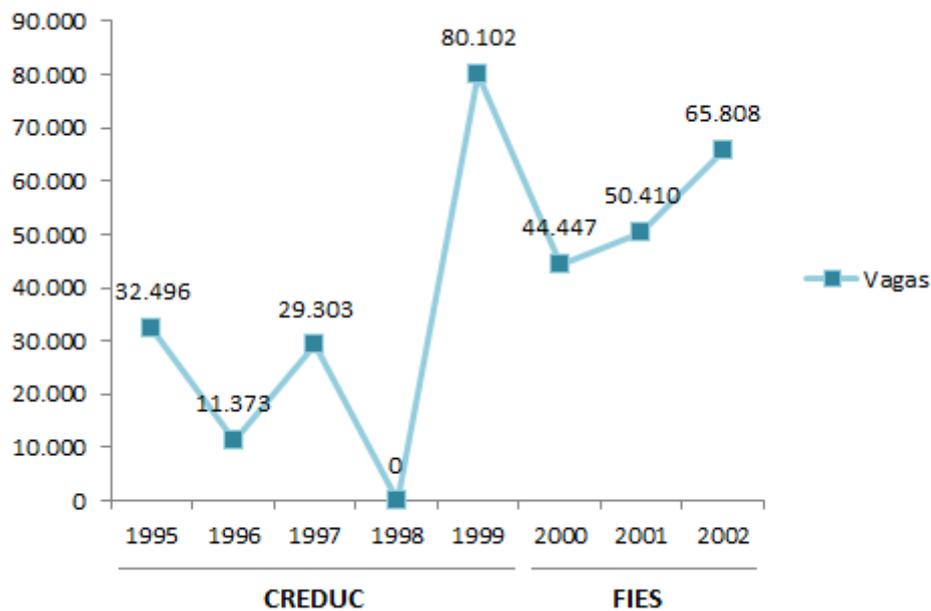
Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, responsável por incentivar a interação das universidades e centros de pesquisa com o setor produtivo.

A marcha pela mercantilização do ensino, guiada pelas *grandes estruturas de poder*, atuava em diversas frentes e exigia políticas diversificadas, mas o elemento central de seu manual decerto se encontrava na redução da participação direta do Estado na educação, que adotaria moldes empresariais. Nesse sentido, a diversificação das fontes de financiamento era necessária, “incluindo entre essas a participação dos estudantes, audiência aos sinais do mercado, além de sugerir uma estreita vinculação entre os montantes de financiamento e os resultados” (SGUISSARD, 2015, p. 874).

O Fundo de Financiamento do Estudante de Ensino Superior (FIES), criado primeiro por meio da Medida Provisória nº 1827/1999 e instituído pela Lei nº 10.260/2001, operacionaliza a alocação de verbas públicas em instituições privadas por meio de financiamento aos alunos, com a intenção de assegurar o preenchimento de vagas no setor. Autorizou, também, a emissão de títulos da dívida pública para o pagamento das mantenedoras de IES, que os utilizariam “para pagamento de quaisquer tributos da Receita Federal do Brasil” (Brasil, 2001). O programa, que substituiu o Crédito Educativo (CREDUC), promovido como um meio de democratização do acesso, a vista que possibilitou a entrada de jovens de baixa renda em universidades privadas, foi responsável pela ampliação no número de alunos atendidos, como pode ser visto no Gráfico 1.

De fato, o FIES ainda seria expandido nos anos seguintes e cumpriria com a sua função de ampliar a oferta de vagas no ensino superior. Todavia, deve-se observá-lo como um método engendrado em um Estado operacional e ideologicamente desinteressado na expansão do investimento público direto, o que torna esse tipo de política focal, de curto alcance, uma opção padrão. Em relação aos resultados ao longo prazo, veremos em mais detalhe no decorrer do texto.

Gráfico 1 – Vagas no CREDUC e no FIES



Fonte: INEP. Elaboração Própria,

Com as mudanças de natureza institucional, o setor privado ganha ainda mais atratividade dos investidores, nacionais e internacionais. Ao mesmo tempo, a competitividade aumenta, e a adaptação ao novo arcabouço legal, que permitiu a opção por natureza comercial, dá início a um processo de ampliação da busca por uma gestão condizente com os novos padrões de mercado. É nesse contexto que surge a figura de “assessores” e “consultores”, profissionais contratados pelas mantenedoras de instituições para identificar soluções, legais e econômicas, tendo em vista a ampliação da lucratividade. Os novos consultores têm a chancela de especialistas em negócios, e, usualmente, são profissionais de gestão financeira, de recursos humanos, de sistema de informação e marketing (Sampaio, 2011).

O Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado em 2001, traria diagnósticos de diversas modalidades de ensino e definiria as diretrizes e metas de expansão que todas as esferas administrativas deveriam seguir pelos 10 anos seguintes. Suas principais metas podem ser resumidas em:

- a) fornecer até o final da década, a oferta da educação superior para pelo menos 30% dos jovens entre 18 e 24 anos;
- b) ampliar a oferta do ensino público de modo a assegurar uma proporção de pelo menos 40% do total das vagas;
- c) estabelecer um amplo sistema de educação à distância;

- d) estabelecer um sistema de credenciamento das instituições, garantindo assim a qualidade;
 - e) diversificar a oferta de ensino, investindo em cursos noturnos, modulares e sequenciais;
- (BRASIL, 2001).

Apesar de a discussão ter começado em 1997 e contado com a participação de entidades e agentes sociais, Davies (2001) constata que o processo não foi carregado de forma democrática, na medida em que a proposta do MEC foi apenas uma constatação da política educacional privatista.

Processos como esse escancaram a fragilidade que planos desse porte obtêm ao serem propostos por um Estado “regido pela racionalidade do capital em sua ânsia de reprodução e não pela racionalidade do atendimento das necessidades humanas” (DAVIES, 2001, p. 30), principalmente em países dependentes e subordinados como o Brasil. No PNE de 2001, o MEC sustenta a visão do Banco Mundial no documento de 1986, na qual os principais problemas do sistema educacional seriam sua ineficiência, a má formação dos professores, a gestão incompetente dos recursos humanos e financeiros, e as soluções não dependeriam apenas do Estado. Ao contrário, a responsabilidade pela educação, mesmo a pública, seria de todos: da família, dos meios de comunicação de massa, das organizações não-governamentais, leigas ou confessionais, da ação da iniciativa privada (Davies, 2001).

Para a realização das metas quantitativas, não houve projeção de crescimento do gasto público. A ideia imposta era de “racionalização” dos recursos para torná-los mais eficientes. Bem empregados, estes seriam suficientes. Essa política afeta diretamente o ensino superior público, estratégia que decorre de um diagnóstico que também aparece nas orientações do BM. O gasto por aluno nas universidades, excessivo, deveria ser transferido para a educação básica, tendo em vista o maior retorno social que esta traria. Dessa forma, o PNE condiciona e limita o financiamento do ensino superior ao número de alunos atendidos e a pesquisa, ou seja, torna o gasto público direto nas instituições dependente à produtividade das instituições federais, medida em número de matrículas.

A disputa em torno do PNE evidenciou a sobreposição do campo neoliberal em relação ao que defendiam as entidades engajadas na defesa da escola pública. Com contradições internas incontestáveis, as políticas enredavam por um caminho no qual se identificava a ineficiência e insuficiência da ação estatal como o problema central e a solução se encontrava no incentivo à participação da sociedade (pais de alunos e instituições privada) para suprir essa insuficiência e corrigir a ineficiência usando os seus próprios meios e recursos, e não os meios

que o Estado dispõe. Como comenta Davies (2001), “Tais PNEs neoliberais seriam, assim, apenas uma reedição da socialização do prejuízo ou da miséria (educacional, neste caso), antiga prática das classes dominantes de todo o mundo, para garantir ou intensificar, pela via estatal, a privatização do lucro (ou dos recursos públicos, neste caso)”. (DAVIES, 2001, p.30)

Consolidaram-se, assim, as diretrizes da *nova ordem educacional* no Brasil, que teriam continuidade no decorrer do séc. XXI: a tentativa de distanciar o serviço público da educação superior, por meio da diminuição do financiamento das universidades federais e da mudança de papel do Estado de financiador para regulador; a privatização, incentivada por mudanças institucionais e por novas parcerias público-privadas; a expansão de instituições de baixo custo e qualidade; a competitividade do mercado privado; a valorização da “eficiência”, por meio da implementação de um sistema de avaliação; e o aprofundamento da submissão do ensino ao mercado de trabalho. Tudo isto no contexto macroeconômico alicerçado nas diretrizes do Plano Real com austeridade fiscal e monetária e uma política cambial que seguiu fixa até 1999 para depois adotar o câmbio livre. O neoliberalismo chegara e se consolidara no Brasil e se expandira para a educação. O curioso é como o neoliberalismo se mesclaria com um governo de origem na classe trabalhadora a partir de 2003, como veremos no capítulo seguinte.

4. POLÍTICA EDUCACIONAL NO GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: CONTRADIÇÕES INERENTES

Depois de amargar três derrotas em eleições presidências (1989, 1994 e 1998), o Partido dos Trabalhadores (PT) sai vitorioso na disputa pela autoridade máxima da democracia brasileira em 2002, sob a figura de Luis Inácio Lula da Silva (Lula). O PT, que nos anos 80 sustentava-se a partir de um discurso mais classista, já havia mudado de estratégia na década de 90 ao adotar um caráter de menor contestação aos interesses políticos e econômicos das principais frações burguesas do país. Com o enfraquecimento, levado a cabo pelo próprio partido, da guerra ideológica entre esquerda e direita travada nas eleições de 1989, a metodologia de campanhas do PT foi alterada principalmente na segunda metade dos anos 90 (Machado, 2009).

Temas como dívida externa, reforma agrária e combate aos lucros dos monopólios econômicos desapareceram do debate político. Machado (2009) aponta que quase todas as candidaturas da eleição de 2002, inclusive a de Lula, apresentavam programas compromissados com as exigências das elites, agora encabeçadas pelo mercado financeiro. Nesse sentido, pouco foi discutido sobre possibilidades de intervenção na dívida externa, de revisão de contratos internacionais ou limitações às movimentações do setor financeiro, à medida que a temática de estabilização monetária e combate à inflação norteavam as disputas.

A possibilidade de vitória do PT em outubro de 2002 já havia causado forte instabilidade monetária no país, que passou por uma curta crise cambial, com desvalorização do real e virtual suspensão do refinanciamento da dívida mobiliária federal nos seis meses que antecederam as eleições. Saad Filho (2011) argumenta que tal crise assumiu tamanha gravidade que tendia levar o Brasil a um colapso monetário e cambial. Apesar de o entendimento das causas que levaram Lula ao continuísmo das políticas neoliberais herdadas do governo FHC ter gerado divergências no campo acadêmico, decerto a nova administração teve que lidar com forte pressão derivada da desconfiança dos capitais financeiros.

A crise especulativa serviu para garantir que os contratos vigentes em relação à dívida pública doméstica e externa fossem respeitados e um programa de auxílio emergencial a ser prestado pelo FMI fosse apoiado pelo governo. O tal programa condicionava um valoroso empréstimo concedido pelo FMI às conhecidas imposições restritivas às políticas fiscal e monetária. De acordo com o que a entidade internacional ditava, a “Carta ao Povo Brasileiro” (Lula, 2002) representou o compromisso com uma macroeconomia que priorizava a

estabilidade monetária por meio do tripé econômico e que limitava o poder discricionário da política fiscal. O documento, que continha diretrizes políticas a serem seguidas pela administração, assinalou a mudança de perspectiva política e estratégica do PT, sendo o aceno necessário às associações de banqueiros, aos investidores do mercado financeiro e à imprensa conservadora. O governo Lula, dessa forma, se comprometia a aderir os principais eixos do neoliberalismo, tendo em vista a aproximação com a burguesia. O PT dava mais um passo ao processo de transformismo, descrito por Antonio Gramsci, e que consistia no aburguesamento gradual de um partido de origem operária que nascera das causas trabalhadoras lá em 1980 no contexto das greves operárias que estouraram em 1978 no ABC paulista, durante a distensão da ditadura civil-militar. Tal transformismo representava um enquadramento do PT como mais um partido da ordem (Iasi, 2017; León, 2019). É nesse contexto de aburguesamento do PT que o “lulismo” surge como um fenômeno que expressa a expansão do consumo financeirizado dentro das especificidades da formação de classes sociais no Brasil (Colombini, 2018). A promoção da financeirização englobaria a educação superior.

De fato, com a chegada de Lula ao poder, foram reacendidas as esperanças nos setores de esquerda, principalmente entre os movimentos sociais e sindicatos pertencentes à base do partido. No entanto, pode-se dizer que esse fervor inicial foi-se arrefecendo a partir dos sinais de continuidade do governo FHC que a administração do PT começou a mostrar. Boito Jr, em artigo de 2003 publicado na revista *Crítica Marxista*, já apontava a vista grossa que a equipe governamental fazia em relação à herança neoliberal do mandato anterior. Políticas centrais foram mantidas em primeiro momento, como “a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, ajuste fiscal e o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho e a desindexação dos salários” (BOITO JR., 2003, p.1).

Entre economistas heterodoxos (Paula, 2003; Paulani, 2003; Sicsú, 2003), havia um consenso sobre “as insuficiências das políticas neoliberais, bem como sobre as suas consequências macroeconômicas adversas, o que era evidenciado pelas baixas taxas de crescimento do PIB nos dois mandatos de FHC, e pela contínua vulnerabilidade das contas externas” (SAAD-FILHO, MORAIS, 2011, p. 511). No entanto, resumir a política do governo Lula em simples continuidade da linha administrativa neoliberal não dá conta das complexidades e contradições presentes na realidade brasileira do século XXI.

Boito JR. (2006), ao estudar a composição de classes dos governos FHC e Lula, compreende que a administração do PT amplia e dá uma nova dimensão à estabilidade política

burguesa iniciada por FHC, apesar de estabelecer uma nova dinâmica de relação com as diversas frações do capital brasileiro e internacional. Ao mesmo tempo, não descartava, à época, a possível ocorrência de um “processo de desenvolvimento, sob um modelo “liberal-desenvolvimentista”, em que pese a sua dinâmica moderada e instável” (SAAD-FILHO, MORAIS, 2011, p. 511).

Sobre esse pano de fundo de contradições inerentes ao capitalismo dependente que serão analisadas as políticas educacionais, que historicamente acompanham as linhas políticas e ideológicas dos planos governamentais. Decerto, o aceno inicial ao neoliberalismo sofreria adaptações ao longo do século XXI, que ainda contaria com a conclusão dos dois mandatos de Lula, a eleição de Dilma Rousseff, em 2010, e sua retirada por meio de um golpe articulado no Congresso, em segmentos do judiciário e na elite empresarial-financeira, que culminou em um processo de impeachment. O mesmo pode ser dito das políticas para ensino superior, que ganhariam novos nuances a partir de importantes mudanças institucionais.

A inflexão na política brasileira, que alcança resultados positivos no crescimento do PIB, na redução da desigualdade e da pobreza teve grande influência nos programas do governo. A tentativa de conciliar duas ordens contraditórias de interesse, “os da acumulação rentista-financeira e do setor exportador de *commodities* com aqueles da acumulação produtiva industrial, ao mesmo tempo em que implementa as políticas sociais, redistributivas e de inclusão social via consumo (o programa Bolsa Família, aumentos reais do salário mínimo, expansão do consumo popular via crédito etc.)” (BRUNO, p. 522, 2021) daria as linhas gerais do segundo mandato de Lula.

A intenção deste capítulo é analisar criticamente os detalhes e contradições dos novos rumos que o ensino superior tomou desde a ascensão de Lula até o golpe que retirou Dilma da presidência, observar pontos de continuidade e aprofundamento e entender como tais políticas se inserem em um contexto de continuidade da dependência e da heteronomia. Entendemos que a grande expansão quantitativa de matriculados em instituições de ensino superior durante o governo do PT deve ser observada sob o olhar histórico-crítico que foi usado até aqui durante esta monografia. Esse processo, à primeira vista, pode apontar para a possibilidade de um país com maior igualdade de acesso a oportunidades. Entretanto, quando são anuladas as fronteiras entre o público e privado, em uma economia a qual predomina a privatização e a financeirização, a elitização construída ao longo dos anos não encontra obstáculos. Cursos de alta qualificação continuam restritos a poucos, enquanto o ensino adquire traços de sistema de massas de baixa qualificação para a maioria.

O capítulo será dividido em três eixos principais: i) primeiras reformas e programas de financiamento; ii) dados orçamentários; iii) resultados e consequências. O quadro abaixo contém as principais mudanças institucionais do período em que o PT esteve na presidência do país.

Quadro 3 – Principais mudanças institucionais de 2002 a 2016

2004	Decreto nº 5.205	Regulamenta as fundações de apoio privadas no interior das instituições federais de ensino superior
2004	SINAES (Lei nº 10.861)	Substitui o Exame Nacional de Cursos e introduz novos métodos de avaliação
2004	Lei nº 11.079	Intruduz as normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privadano âmbito da administração pública
2004	Portaria nº 4.059	Permite a educação a distância em cursos regulares
2004	Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973)	Trata de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo
2005	Prouni (Lei nº 11.096)	Novo programa de financiamento estudantil
2005	Decreto nº 5.622	Normatiza a educação a distância e fortalece a abertura do mercado educacional ao capital estrangeiro.
2007	REUNI (Decreto nº 6.096)	Programa de expansão do investimento público em universidades federais
2010	PNAES (Decreto nº 7.234)	Programa de apoio à permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação nas universidades federais
2012	Lei de Cotas (Lei nº 12.711)	Reserva 50% das vagas nas universidades federais para estudantes da rede pública
2014	Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005)	Estabelece metas e diretrizes da política educacional, com 4 anos de atraso

Fonte: Portal da Legislação (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>). Elaboração Própria.

4.1. “Reformas” e continuidades

Como já foi introduzido, as mudanças impostas na educação superior pelo primeiro mandato do governo Lula evidenciam a não ruptura com o quadro político-econômico e ideológico do governo anterior. O que pôde ser visto foi um processo de “transição”, com interferências focais, que preservariam e ampliariam as principais recomendações que findavam a *nova ordem escolar mundial*, dando continuidade à heteronomia educacional. Esperava-se, com as reformas universitárias, a ampliação da rede sem maiores esforços fiscais do Estado, o que é consolidado a partir de grandes incentivos ao mercado privado.

Das mudanças institucionais presentes no Quadro 4, três chamam atenção por inserirem novas articulações entre as universidades e o setor produtivo privado já no ano de 2004. A Lei nº 11.079/2004, ao introduzir normas gerais de licitação e contratação de Parceria Público-Privadas (PPP) no âmbito da administração pública, permite a outorga de recursos públicos à administração de entes privados e exige uma contrapartida de não mais de 30% do empreendimento para o Estado. Tais parcerias passam a ser permitidas nas mais diversas áreas da “produção, comércio de bens e serviços de natureza pública e coletiva, isto é, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, e serviços de educação e ensino” (SGUISSARD, 2006, p. 1043). A justificativa da lei se dá no sentido da baixa capacidade de investimento direto estatal e a “suposta superioridade gerencial privada” (SGUISSARD, 2006, p. 1043). Para o ensino superior, o resultado é a consolidação de um processo que já havia ganhado força nos últimos anos: amplia-se a utilização dos recursos públicos pelo mercado privado.

A implantação, por meio da Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973/2004), de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, aproxima ainda mais o ambiente empresarial do universitário. As novas facilidades para a utilização dos recursos de universidades por parte das empresas previram gratificação para pesquisadores que prestassem serviços fora do ambiente universitário, assim como viabilizaram a alocação de recursos públicos em projetos privados de inovação. Sguissard (2006), sobre esse projeto, constata os riscos acerca da distorção da função pública da universidade no campo científico. À medida que as instituições federais de ensino superior (IFES) sofrem constantemente com a falta de recursos na ordem das políticas de ajuste fiscal, a permissibilidade nesses acordos funciona como um instrumento de subordinação ao mercado.

Dando seguimento à linha de intervenção nas universidades, o Decreto nº 5205/2004 também apontou para o mesmo sentido ao regulamentar as Fundações de Apoio privadas no interior das IFES. Cria-se um novo formato de interação entre a pesquisa e o setor produtivo. Ao reduzir barreiras burocráticas, a intenção declarada consistia em estimular a inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira. As Fundações são autorizadas a conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão não apenas a docentes, mas também a servidores públicos técnico-administrativos das universidades. É interessante observar aqui, a importância dada à inovação, que junto com termos como empreendedorismo, flexibilidade, competitividade, formação de capital humano e mobilidade internacional formam o vocabulário neoliberal que envolve a educação no século XXI.

Tais metas se tornam pontos chave das políticas de ensino superior, muitas vezes à custa da perda de autonomia universitária. Nesse mesmo período, o Ensino à Distância (Ead) começava a ser regularizado nas instituições de ensino superior por meio da Portaria nº 4.059/2004 e do Decreto nº 5622/2005. A utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) aparece nos relatórios dos organismos multilaterais como instrumento necessário na busca pela universalização do acesso, redução da pobreza e aumento da produtividade nos países periféricos (UNESCO, 1996; World Bank, 2012). No entanto, a esperada inserção na globalização econômica e na sociedade da informação é reduzida, no Brasil, a modalidades de Ead em instituições privadas, que enxergam nelas a oportunidade de reduzir custos e ampliar a lucratividade, muitas vezes sujeitas à precarização do trabalho de docente e à baixa qualidade de ensino (Bellinaso, Novaes, 2018)¹⁸. Efeitos como a hierarquização à fragmentação do trabalho, na figura da ordem entre instrutores, docentes e administradores e a perda de autonomia dos professores em prol de um sistema normatizado, padronizado e formalizados são observados por Bellinaso e Novaes (2018) em análise da realidade concreta da Ead no Brasil.

É nesse terreno de vulnerabilização das universidades públicas e priorização das dinâmicas que constituem o mercado privado que surge o Programa Universidade para Todos (ProUni), em 2005. A Lei 11.096/2005, que contou com intensa influência dos líderes de redes particulares, instituiu um modelo de isenção de um conjunto de impostos¹⁹ para as IES privadas

¹⁸ Vale dizer que relatar que esta normatização foi feita no início do governo do PT é importante para pensar o ensino remoto e a Ead em tempos de pandemia e de um governo conservador e neoliberal como o atual.

¹⁹ Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

mediante a concessão de aproximadamente 10% do total de vagas ou de 8,5% da receita bruta da instituição em bolsas para alunos em condições vulnerabilizadas.

Vale ressaltar que, a essa altura, o Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (SINAES) já havia sido implementado em 2004 e a adesão das instituições ao Prouni fora condicionada a determinado desempenho mínimo. O SINAES, que substituiu o *Provão* representou um aprofundamento dos critérios de avaliação das IES, por meio de um sistema mais complexo de ações. Este sistema, combinado às outras políticas, dava um caráter produtivista e meritocrático, condizente com valores de mercado. De acordo com Maués (2008), a obrigação por resultados e o papel central que o SINAES obteve incentivou um sistema educacional performático. A competição ganha mais espaço no ambiente de ensino.

O texto inicial do ProUni, enviado ao parlamento em maio de 2004, foi amplamente modificado no período de discussão no Congresso. Previa apenas bolsas integrais a brasileiros que não tivessem diploma de ensino superior e cuja renda familiar não excedesse um salário mínimo *per capita*, entre outras exigências mais rigorosas para instituições que aderissem ao programa. No entanto, os *lobbys* das mantenedoras, representadas pela Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes) e pelo Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), conseguiu desfigurar parte das regras que poderiam assegurar alguma garantia de resultados no âmbito da redução da desigualdade e estratificação social.

Preocupados com a manutenção e ampliação da lucratividade, os representantes do setor privado agiram na cooptação de parlamentares para elaboração de emendas ao projeto. Das 292 emendas recebidas, a maioria beneficiou as mantenedoras e por meio da Medida Provisória nº 213/2004, foram instauradas diversas mudanças. O teto de um salário mínimo de renda *per capita* família, que não resolveria a evasão nas IES privadas - fator ofensor da rentabilidade -, tornou-se 1,5 salário mínimo. A exigência de bolsas integrais caiu de 20% para 10%. Para as bolsas parciais, instituiu-se o limite de 3 salários mínimos (Catani, Hey, Gilioli, 2006).

Nesse cenário, Lei sancionada em 2005, teve grande parte dos seus mecanismos democratizantes retirados, até mesmo se comparado às PPP's:

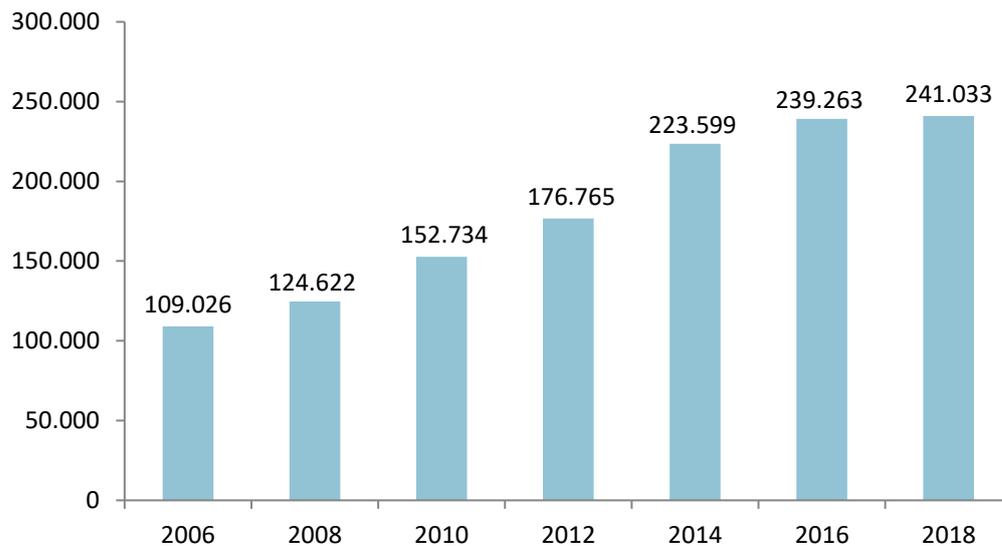
As PPPs têm vários aspectos que o Prouni não cobrou do setor privado, tais como “a exigência de licitação, a constituição de sociedade com propósito específico, a garantia de rentabilidade, a segurança de recebimento etc.”

(CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 96). “O que o Prouni faz é aumentar as isenções fiscais para IES privadas que, com poucas exceções, não prestam contas de como as usam, remuneram de forma ilegal seus sócios, não têm transparência na concessão de bolsas e maquiagem balanços” (VALENTE; HELENE, 2004). É, assim, uma medida de impacto popular, privatista e de baixo custo orçamentário (CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P., p. 137, 2006).

A escolha, por parte do governo, de não arcar com os custos da expansão das universidades públicas deu aos programas de incentivo à iniciativa privada a condição de principais responsáveis pela ampliação de vagas no ensino superior. Como pode ser visto no Gráfico 2, o ProUni, já em 2006, assistia aproximadamente 110 mil alunos e, até 2014, quando começa a estagnar o número de alunos assistidos, o programa cresce em 105% a sua rede. Quantitativamente, os resultados são notáveis: amplia-se a oferta de vagas na rede particular. No entanto, a análise da efetividade do programa deve levar em conta o custo e as contrapartidas por partes das IES. Como levanta Sguissard (2006),

cálculos financeiros indicam que, com as modificações atuais, o custo dessas vagas em IES privadas – que priorizam as atividades de ensino e apresentam em geral baixa qualidade – tornou-se maior do que o seria para o Tesouro Nacional nas universidades públicas, que priorizam atividades de ensino e pesquisa e são, via de regra, de melhor qualidade. (SGUISSARD, p. 1044, 2006)

Gráfico 2 – Vagas preenchidas no ProUni



Fonte: Dados Abertos, MEC; Elaboração Própria.

Enquanto, de fato, é observado um aumento quantitativo de oportunidades de acesso proveniente desses programas, em outra perspectiva, tais políticas, fortalecem a massificação do setor privado, não promovem políticas de permanência dos alunos e não evitam a precarização do ensino oferecido pelas IES particulares (Sguissard, 2006).

Tal opção por políticas, a princípio compensatórias, de incentivo ao preenchimento de vagas no mercado privado, também escolheu como eixo central a ampliação do FIES, que obteve um crescimento exponencial de recursos públicos destinados ao financiamento de estudantes ao longo dos anos de governos do PT. Por lei, o financiamento do FIES é composto por:

- a) dotações orçamentárias próprias do MEC;
- b) 30% da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal;
- c) encargos e sanções cobrados nos financiamentos concedidos;
- d) taxas cobradas dos participantes;
- e) rendimentos de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades;
- f) receitas patrimoniais e outras receitas;

O programa foi se tornando a principal política de expansão de ensino superior no Brasil ao se tomar como dado a relevância financeira para o Estado, como veremos a seguir.

Naturalmente, era esperado que os valores concedidos nos financiamentos retornassem, em parte, como arrecadação em momento posterior, mas a inadimplência foi um grande obstáculo a tais expectativas. Ao fim, o FIES manteve problemas históricos do crédito estudantil no Brasil, como a sustentação de instituições de baixa qualidade, a alta taxa de inadimplência e a insustentabilidade financeira do Fundo (Ministério da Fazenda, 2017).

Mudanças em 2010, quando o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assumiu o papel de agente e operador dos ativos e passivos e ampliou-se a faixa de salário familiar *per capita* aceita, ainda deram um novo impulso ao FIES, que teve seu valor financeiro ampliado significativamente. As reformulações deste ano flexibilizaram os requisitos necessários para a adesão ao programa e ampliaram a sua abrangência. Com a proposta de incrementar 150 mil vagas por ano nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, expansão do limite financiável, foi permitido ao aluno atingir até 100% dos custos educacionais com recursos do FIES e as taxas de juros foram reduzidas e uniformizadas para todos os cursos. A intenção era incrementar 150 mil vagas por ano nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

De acordo com o MEC (2017), o número de contratos operados por meio do FIES saltou de 182 mil em 2009 para 1,9 milhões em 2015. Este número representaria 39% do total de matrículas instituições privadas. Já a partir de 2015, instituiu-se um novo conjunto de regras, de caráter mais restritivo, à medida que houve redução do limite financiável, incremento na taxa de juros, redução do prazo de amortização, redefinição de cursos prioritários e regiões prioritárias e limitação da renda familiar mensal bruta per capita de até 2,5 salários mínimos.

O nível de esforço realizado pelo FIES para ampliação teve sua intensidade modificada ao longo dos anos de governo do PT. Entre 2002 e 2009 pôde ser observada uma estabilidade nos valores gastos com financiamentos, que permitiu um crescimento gradual de contratos, mas no período entre 2010 e 2015 foi iniciada uma ampliação exponencial do programa, que proporcionou uma maior participação do FIES nas políticas de educação:

ao se observar a evolução no número de contratos novos do Fies acompanhando esses três períodos ora delineados. Como pode ser visto no gráfico 1, o programa entre 2000 a 2009 manteve um crescimento gradual que permaneceu entre 32 e 78 mil contratos novos. Entre 2010 a 2014, o crescimento foi bastante expressivo. 76 mil contratos em 2010 para 732 mil contratos somente em 2014, um aumento de 863% nesse período. No entanto, em 2015, a queda na quantidade de contratos foi de aproximadamente um terço em relação ao ano de 2014. Embora, os 287 mil contratos firmados em 2015 foram bem superiores à quantidade de contratos anuais anteriores a 2010 (QUEIROZ, 2018, p. 26).

No entanto, não se pode dizer que os programas de incentivo para universidades privadas constituíram a única frente de planos para o ensino superior. Símbolo da leve inflexão operada pelo governo Lula a partir do segundo mandato no sentido de uma administração a qual o Estado possuiria um papel mais central nas políticas, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI) foi criado em 2007, como tentativa de retomar o crescimento das universidades públicas e seu lugar central no desenvolvimento econômico e social. A ideia por trás do REUNI consistia na adoção de um programa multidimensional, com estratégias políticas e acadêmicas que permitissem a ampliação e restauração da cobertura de ensino superior federal.

O programa reunia metas a serem alcançadas pelas universidades até 2012, como aumento de vagas em cursos de graduação, ampliação de cursos noturnos, inovações pedagógicas, revisão da estrutura acadêmica e atualização de metodologias de ensino, combate à evasão, elevação da taxa de aprovação para 90% e ampliação da mobilidade estudantil entre instituições, cursos e programas de ensino superior. Foi definido que as instituições que aderissem ao programa teriam um acréscimo de financiamento, condicionando repasses a um conjunto de metas. A indução a um ensino mais performático e competitivo passou a afetar a dinâmica das universidades. Apesar de o texto do REUNI assumir como pressuposto o respeito à autonomia universitária, a lógica de condicionar recursos à obrigação de cumprimento de indicadores numéricos que satisfizessem as metas definidas deu um teor tecnocrático ao programa.

Bessa Léda e Mancebo (2009) observam que o âmbito reformista do REUNI, ao não priorizar a excelência científica e autonomia universitária, acabava por alinhar-se ao paradigma educacional sustentado pelo Banco Mundial. A adequação das universidades a um novo mercado de trabalho, mais flexível, conduzia os objetivos do programa:

(...) a palavra “pesquisa” não aparece uma só vez no Decreto que determina o REUNI; (...) Nas “Diretrizes” ocorre uma única menção à palavra extensão ao se referir às “Políticas de extensão universitária”, como uma dimensão do compromisso social da instituição. Sem meias palavras: a expansão desejada e ‘financiada’ é só para o ensino, seguindo antigas lições do World Bank (1994), que além de condenarem a predominância das universidades de pesquisa (...) propunham as universidades de ensino (que se ocupariam do ensino ou da formação neoprofissional), mais adequadas aos países com déficit público crônico (BESSA LÉDA, MANCEBO, p. 49, 2009) .

No âmbito da expansão do ensino superior, o REUNI representou um aumento de despesas diretas para as IFES, na forma de investimento e custeio e foi responsável pela criação de novas universidades e institutos federais e pela criação de novos campi nas regiões Norte e Nordeste. Esteve alinhado com as diretrizes impostas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC também em 2007. O PDE não substituiu o PNE de 2001 por conter ações mais voltadas diretamente ao Ministério, mas na prática significava uma sobreposição ao outro Plano mais antigo, que teria dez anos de duração. Uma das principais novidades do PDE foi sua subdivisão territorial, que permitiu uma identificação mais minuciosa das desigualdades educacionais e serviu como base para o REUNI.

Para o ensino superior, o MEC determinou alguns princípios que guiariam as novas políticas: a) expansão da oferta de vagas; b) garantia de qualidade; c) promoção de inclusão social pela educação; d) distribuição territorial; e) desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2007). No entanto, pode-se dizer que as novas IFES seguiram uma nova regulação de expansão intrincada com a matriz econômica capitalista vigente e com uma concepção pragmática da educação, “que desloca a concepção da educação como direito universal para concebê-la como ‘bem público’” (CAMARGO, MEDERIOS, p. 257, 2018).

A tabela abaixo apresenta dados da evolução da quantidade de instituições por natureza institucional e categoria administrativa. Entre 2004 e 2016, o número de universidades públicas saltou de 83 para 108 e o de faculdades públicas de 89 para 138, com destaque para o período de 2008 a 2016. Enquanto isso, no setor privado, as universidades saltam de 169 para 197, aumento tímido se comparado com o das faculdades, que apresentavam menos exigências acadêmicas e legais e tiveram seu quantitativo ampliado de 1504 para 1866 durante o mesmo período.

Tabela 3 – Evolução das instituições de ensino superior por categoria administrativa e natureza institucional

Ano	Universidades			Centros Universitários			Faculdades			Centros de Educação Tecnológica			Total Geral
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	
2000	71	85	156	1	49	50	85	870	955	19		19	1180
2004	83	86	169	3	104	107	89	1504	1593	49	95	144	2013
2008	97	86	183	5	119	124	100	1811	1911	34		34	2252
2012	108	85	193	10	129	139	146	1898	2044	40		40	2416
2016	108	89	197	10	156	166	138	1866	2004	40		40	2407

Fonte: Sinopse do Ensino Superior - INEP; Elaboração Própria.

Observação: para as diferenças entre categorias ver capítulo 2.

A análise das matrículas evidencia ainda mais a predominância do setor privado. Enquanto as matrículas em instituições públicas aumentaram 69% de 2004 a 2016, lideradas pelas universidades, no setor privado o aumento foi de 109%. Tanto universidades, como centros tecnológicos e faculdades ampliaram significativamente seus quantitativos de alunos e o setor privado, em 2016, passou a corresponder por 75% das matrículas em ensino superior no Brasil.

Tabela 4 – Evolução de matrículas por categoria administrativa e natureza institucional

Ano	Universidades			Centros Universitários			Faculdades			Centros de Educação Tecnológica			Total Geral
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	
2000	780.166	1.026.823	1.806.989	4.618	240.061	244.679	78.920	540.335	619.255	23.322	-	23.322	2.694.245
2004	1.022.923	1.346.794	2.369.717	13.883	601.030	614.913	91.448	1.011.223	1.102.671	50.074	26.358	76.432	4.163.733
2008	1.110.945	1.574.683	2.685.628	23.110	697.495	720.605	98.975	1.533.913	1.632.888	40.935		40.935	5.080.056
2012	1.637.489	2.175.002	3.812.491	21.872	1.063.704	1.085.576	126.376	1.901.606	2.027.982	111.639		111.639	7.037.688
2016	1.679.479	2.642.613	4.322.092	22.708	1.392.439	1.415.147	123.299	2.023.571	2.146.870	164.592		164.592	8.048.701

Fonte: Sinopse do Ensino Superior – INEP; Elaboração Própria.

Ao observarmos os valores orçamentários dispendidos em cada programa, é possível reconhecer os fatores que levaram a uma expansão com tais características, de predominância mercantil.

4.2 Dados

A tabela abaixo compara as despesas diretas com as IFES, divididas por grupo de natureza de despesa²⁰, às despesas com FIES e com o PROUNI. Entende-se, aqui, que, em relação às IFES, os investimentos são os gastos dispendidos diretamente com a ampliação da estrutura e expansão de vagas, mas que ao serem realizados necessitam de um acompanhamento dos gastos com pessoal e outras despesas correntes, para a manutenção dos alunos em momento posterior.

No caso dos programas de incentivo, sabe-se que são despesas correntes, divididas em financiamentos e taxas de administração, no caso do FIES, e gastos tributários, no caso do ProUni, convertidos em mensalidades para alunos de instituições privadas, que visam expandir os ingressos por meio da manutenção desses alunos com recursos públicos. Como são despesas que delegam a prestação dos serviços educacionais para o

²⁰ Grupos de Natureza de Despesa

mercado privado, o comparativo com o setor público é complexo, na medida em que o total da despesa com as IFES são direta ou indiretamente gasto na manutenção do aluno e o custo por aluno acaba sendo maior. Dessa forma, essa análise se atém somente a acompanhar a evolução das três despesas, considerando as variações ao longo dos anos, para assim, observar as prioridades em torno da política de expansão do ensino superior.

Vale ressaltar, ainda, que em relação ao FIES, a tabela não traz dados de receitas provenientes de juros e amortizações. Como observa Queiroz (2018), a inadimplência foi uma realidade recorrente do programa e grande parte dos recursos ainda não retornou aos cofres públicos.

Tabela 4 – Despesas nas IFES, por grupo de natureza de despesa, FIES e ProUni em R\$ bilhão (2002-2020).

Ano	IFES				FIES			PROUNI
	Pessoal	Outras Despesas Correntes	Investimento	Total	Financiamentos	Administração	Total	Total
2002	21,6	2,69	0,19	24,48	1,784	0,035	1,819	
2003	21,9	2,77	0,217	24,887	1,787	0,095	1,882	
2004	22,2	3,07	0,25	25,52	1,553	0,07	1,623	
2005	21,7	3,33	0,365	25,395	1,395	0,12	1,515	
2006	25,6	3,5	0,373	29,473	1,55	0,164	1,714	0,465
2007	26,1	3,94	0,699	30,739	1,506	0,097	1,603	0,721
2008	29,3	4,42	0,968	34,688	1,469	0,302	1,771	0,866
2009	29	4,95	1,545	35,495	1,628	0,208	1,836	0,851
2010	32,8	6,4	2,304	41,504	1,589	0,119	1,708	0,917
2011	34,3	7,19	2,771	44,261	3,142	0,084	3,226	0,967
2012	34,2	7,78	3,111	45,091	7,181	0,36	7,541	1,217
2013	37,5	9,31	3,195	50,005	11,582	0,173	11,755	1,617
2014	40,2	9,68	3,473	53,353	19,637	0,096	19,733	1,619
2015	41,7	8,54	2,163	52,403	18,857	0,995	19,852	2,328
2016	41,6	9,37	1,762	52,732	23,8	1,235	25,035	2,682
2017	43,2	8,26	1,417	52,877	23,66	0,811	24,471	2,677
2018	40,9	8,09	1,093	50,083	12,933	0,578	13,511	2,762
2019	44,4	7,78	0,823	53,003	9,741	0,53	10,271	2,768
2020	44,2	7,01	0,701	51,911	5,564	0,55	6,114	2,779

Fonte: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2021; Elaboração Própria.

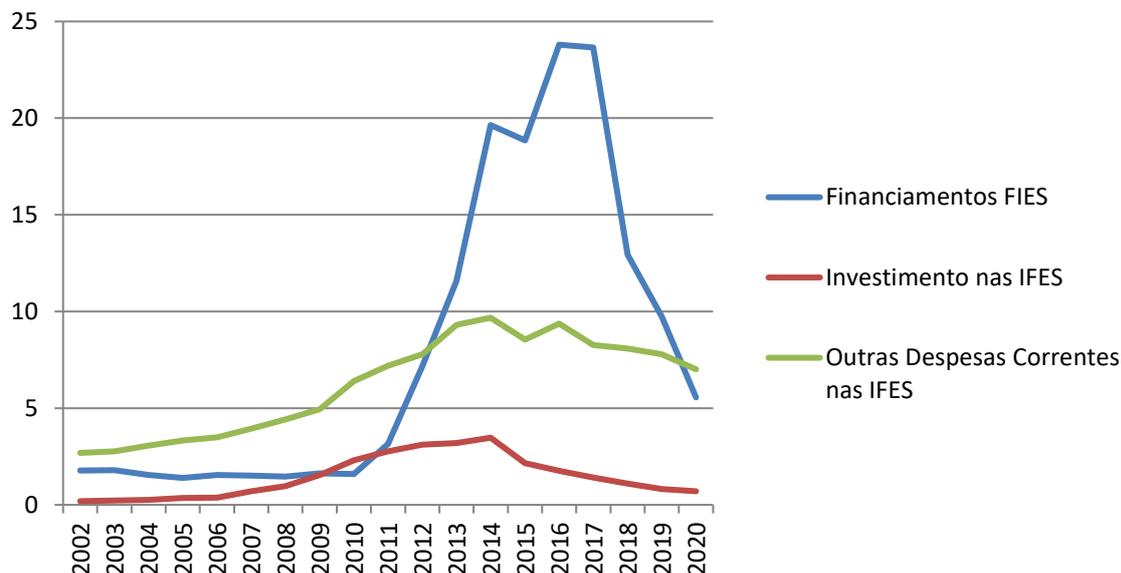
Valores atualizados para 2021, pelo IPCA.

Como pode ser observado nos dados, para as despesas com as IFES houve um crescimento gradual no período entre 2002 e 2008, que se acentua entre 2009 e 2014. É

evidente o impacto do REUNI na ampliação de investimentos, que salta de aproximadamente R\$ 1 bilhão em 2008 para R\$ 3,4 bilhões em 2014. Naturalmente, as outras despesas correntes acompanham esse movimento e saltam de aproximadamente R\$ 5 bilhões em 2008 para R\$ 9,6 bilhões em 2014. Em relação às despesas com pessoal, esta se mantém em uma média de 81% da despesa total ao longo dos anos, mas é interessante observar que entre 2002 e 2009, esta média esteve em 85% e entre 2009 e 2015, em 77%, o que demonstra certa priorização da expansão de vagas não acompanhada necessariamente de aumento de pessoal. Mancebo (2015) reconhece os riscos e efeitos de tal quadro de expansão, que tem enfoque no aumento de matrículas, sem contrapartida de recursos: aumenta-se o número de alunos por professor em sala de aula, os currículos são flexibilizados, o ensino à distância e cursos noturnos ganham mais espaço e cria-se cursos de curta duração.

A evolução do FIES, que já foi mencionada neste texto, sofre uma significativa inflexão a partir de 2010, devido às novas regras inseridas pelo governo. Enquanto até 2010, o valor gasto em financiamentos não saiu da faixa entre R\$ 1,4 bilhão e R\$ 1,8 bilhão, em 2011 este mais do que duplica em relação ao ano anterior. Nos anos seguintes, até 2017, o que se viu foi um aumento exponencial dos financiamentos proveniente do incremento expressivo de novos contratos realizado até 2015. Em 2016, o valor financeiro despendido no FIES alcançou R\$ 23,8 bilhões, mais de duas vezes a soma dos gastos em outras despesas correntes e investimento nas IFES no mesmo ano. Constrói-se assim, um grande aparato educacional financeirizado, na esfera da gestão das instituições privadas, e mercantilizada, sem contrapartidas no desenvolvimento do ensino. O gráfico a seguir permite melhor visualização dessa comparação.

Gráfico 3 – Investimento e Outras Despesas Correntes nas IFES e Financiamentos do FIES em R\$ bilhões (2002-2020)



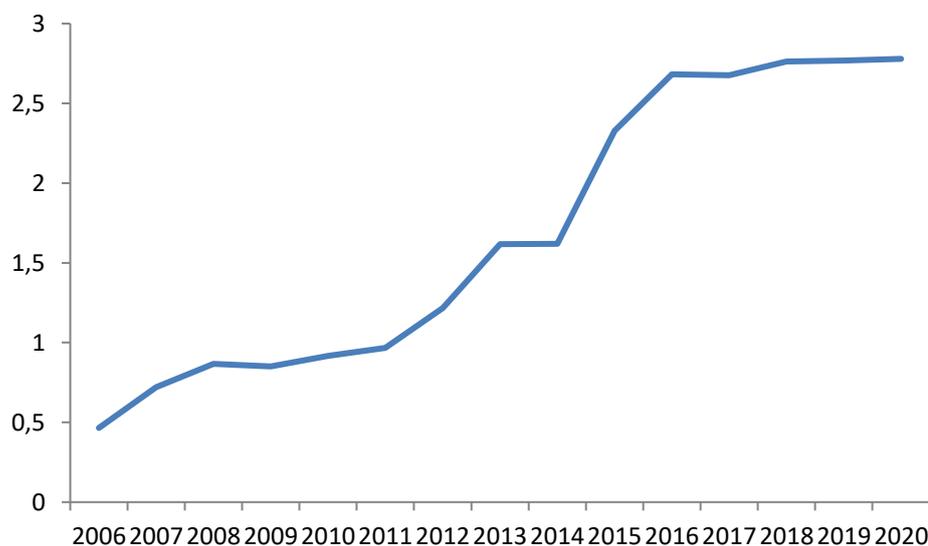
Fonte: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Os dados evidenciam, também, o impacto da inflexão no direcionamento das políticas públicas que se deu a partir do golpe que retirou a presidente Dilma do poder. A articulação das principais frações da elite brasileira com o congresso, na busca pela revalorização mercantil, ansiava por uma retomada mais acelerada da agenda neoliberal de reformas e contingenciamento de gastos públicos. As estruturas do Estado passam a ser diretamente controladas por representantes do setor bancário-financeiro, que lideram a definição do orçamento público, sob o paradigma de uma política monetária restritiva e uma política fiscal transformada em expediente de geração de caixa para a União, aprofundando a crise dos Estados federados (Bruno, 2021). A PEC do teto de gastos e a PEC relativa à reforma da previdência dariam as faces institucionais do novo projeto ideológico.

Isso é refletido nas políticas para ensino superior com a redução drástica do orçamento para as universidades públicas. Os investimentos caem para aproximadamente R\$ 1 bilhão em 2018, valor menor do que realizado em 2009, e as outras despesas correntes também são reduzidas, acarretando na dificuldade de manutenção enfrentada pelas IFES nos anos mais recentes. Mesmo o FIES reduz progressivamente seu orçamento a partir de 2018.

O ProUni é a única despesa entre as analisadas que manteve um crescimento estável durante todo o período analisado. Este apresenta um salto de 2014 para 2015 e continua sendo ampliado nos anos seguintes. Por se caracterizar como gasto tributário e incidir mais diretamente na arrecadação e não nas despesas, não recebe a mesma atenção da política de contração fiscal. Tal política se alinha às opções do Governo Dilma “por políticas sociais mais focadas, de menor custo, aliadas à implementação de leis e mecanismos de incentivo que visam reduzir a atuação do Estado e ampliar a participação da iniciativa privada” (GENTIL & HERMANN, p.9, 2017). O gráfico abaixo mostra a evolução do ProUni.

Gráfico 4 – Gastos tributários com o ProUni (2002-2016)



Fonte: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Dado o panorama geral orçamentário das políticas de ensino superior durante o século XXI, o tópico a seguir tratará sobre resultados no setor e na democratização de acesso e tecer comentários sobre políticas secundárias, que não necessariamente apontaram para a expansão de vagas.

4.3. Resultados e consequências

O conjunto de mudanças institucionais mencionado anteriormente aliado às políticas de ampliação de vagas através do setor privado de ensino superior proporcionaram as condições necessárias para o processo de mercantilização da educação de nível terciário. A (não) atuação de um Estado, que tende priorizar os processos de acumulação de capital na orientação de suas atividades, em detrimento do esvaziamento do polo social-público transforma a educação em objeto de interesse mercantil e financeiro. Nesse cenário, o acirramento da competição no mercado privado deu luz a estratégias empresariais mais agressivas na busca por ganhos de escala e por bloqueios ao desenvolvimento de concorrentes: a profissionalização de gestão, a abertura de capital (IPO) de mantenedoras na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) e os processos de fusão e aquisição seriam os pilares da nova dinâmica do mercado de ensino superior.

A estratégia, já mencionada neste texto, de centralizar faculdades isoladas em uma única gestão já havia começado a ser utilizada pelas empresas de educação, como forma de reduzir custos e obter benefícios na legislação. No entanto, esse processo ganha novas proporções quando são realizadas aquisições por fundos de *private equity* e quatro grandes empresas do ramo abrem capital na Bovespa.

Com a injeção, por parte de fundos nacionais e internacionais, de grandes quantias de recursos, em negócios educacionais de capital aberto ou fechado, estes se sujeitam ao envolvimento da entidade investidora na gestão das mantenedoras, a partir da “exigência de reestruturação baseada na redução de custos, na racionalização administrativa, na profissionalização da gestão” (CARVALHO, p. 770, 2013). Como exemplo de cinco grandes operações desse porte realizadas entre 2006 e 2010, segundo Carvalho (2013), tem-se: i) a aquisição de 68% da Anhanguera Educacional pelo Banco Pátria, que contou com aporte de doze milhões de dólares do International Finance Corporation (IFC), braço empresarial do Banco Mundial; ii) a aquisição de 20% da Estácio pela GP Investimentos; iii) a compra da Faculdade Maurício de Nassau pelo Capital Group; iv) a aquisição de 50% da Kroton Educacional pelo Advent; e v) a compra da IBMEC Educacional pelo Capital Intl.

Em 2007, a Universidade Anhanguera, a Universidade Estácio de Sá, a Faculdade Pitágoras e o Sistema COC de Educação abrem capital na Bovespa. Tal mecanismo de captação de recursos no mercado de capitais foi amplamente utilizado nos Estados Unidos na década de 90 e funciona de forma complementar às fusões e aquisições, na medida em que permite a capitalização concentrada de grande aporte de recursos (Carvalho, 2013). A partir desse momento, as fronteiras que, em parte, retardavam o processo de massificação mercantil e de oligopolização do setor desapareciam.

De acordo com Sguissard (2015), a realização de IPOs “constituiu-se muito provavelmente no principal fator de sua acelerada expansão e, ao mesmo tempo, de desaparecimento, nos últimos 10 a 15 anos, de 2/3 das IES comunitárias ou confessionais e respectivas matrículas” (SGUISSARD, p. 870, 2015). As aquisições se tornaram a principal prática das empresas para absorver a concorrência. Oliveira (2009) observa que entre 2006 e 2008, a Anhanguera realizou 19 operações de compra de outras instituições, enquanto a Estácio realizou três e a Kroton, oito.

A tabela, extraída de Santos (2016) apresenta o volume das aquisições realizadas por empresas de capital aberto no setor de ensino superior, entre 2011 e 2016, que somam R\$ 4,8 bilhões, conforme visualizado abaixo:

Tabela 5 – Aquisições realizadas pelas principais empresas de capital aberto de fevereiro de 2011 a março de 2016

Data	Adquirente	Adquirido	Estudantes (K)	Preço (R\$M)
mar/16	ESTÁCIO	FUFS	1,5	9,5
dez/15	ANIMA	SOCIESC	15,6	180,0
nov/15	ESTÁCIO	FCAT	2,7	26,0
jul/15	ESTÁCIO	FNC	8,7	90,0
fev/15	SER	FAMIL	0,4	6,0
dez/14	SER	UnG	18,3	199,0
dez/14	SER	ANGLO LIDER - FAL	0,4	2,1
dez/14	SER	UNAMA/FIT	12,2	151,2
dez/14	SER	FASE	1,5	9,7
dez/14	APOLLO	FAEL	12	73,8
nov/14	ESTÁCIO	CEUT	3,7	33,0
jul/14	ESTÁCIO	IESAM	4,5	80,0
jul/14	ESTÁCIO	UNISEB	37,8	308,8
jul/14	ESTÁCIO	LITERATUS	4,8	48,0
abr/14	ANIMA	SÃO JUDAS	26	320,0
set/13	ESTÁCIO	UnISEB	37,8	615,0
abr/13	ESTÁCIO	FACITEC	3,6	29,0
jan/13	ANHANGUERA	JUSPODIUM	3,1	18,0
ago/12	ESTÁCIO	FARGS	1,1	9,3
ago/12	ESTÁCIO	UNIUOL	0,3	1,7
jun/12	ESTÁCIO	UNIBRATEC	0,5	2,8
mai/12	ESTÁCIO	FAC SÃO LUIS	4	28,0
mai/12	KROTON	UNIASSELVI	86	510,0
abr/12	KROTON	UNIRONDON	5,5	28,3
fev/12	ESTÁCIO	ASSEAMA	2,8	21,7
dez/11	KROTON	UNOPAR	162	1300,0
set/11	KROTON	FAIS	1,3	7,0
set/11	ANHANGUERA	UNIDAN	55,1	510,0
jul/11	KROTON	FAC PONTA GROSSA	1,5	8,0
mai/11	KROTON	FAMA	5	24,0
mai/11	ANHANGUERA	SBH	6,7	40,3
abr/11	ESTÁCIO	FATERN	3,4	22,0
abr/11	ANHANGUERA	AESE	6,5	39,0
mar/11	ANHANGUERA	GRUPO ANCHIETA	12,3	74,8
fev/11	ESTÁCIO	FAL	2,4	12,5

Fonte: Santos, 2016: página.

Esse movimento, naturalmente, gerou uma forte concentração no setor, que se tornou um dos mais rentáveis da economia brasileira. Em 2014, a fusão entre Kroton e Anhanguera, aprovada com algumas exigências pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), criou a maior empresa de educação do mundo, que passou a corresponder por 16,3% do mercado (Hoper, 2016). Em 2015, os 12 principais grupos educacionais eram responsáveis por 43,9% do mercado, evidenciando a alta concentração e fortalecendo o poder de interferência desses grupos nas políticas educacionais. O CADE, que historicamente havia atuado nesse mercado, ainda vetou a fusão entre a Kroton e a Estácio em 2017 ao entender que a negociação seria nociva à concorrência. Nada que atrapalhe a consolidação de um setor oligopolizado, com grande participação do capital internacional e com retornos sociais questionáveis.

Nesse sentido, a discussão acerca do dilema “democratização ou massificação mercantil” levantado por Sguissard (2015) é crucial para se pensar sobre os efeitos de um modelo de educação superior que prioriza a universidade privada. Que a expansão de matrículas provocou grandes mudanças no perfil socioeconômico dos alunos e proporcionou uma maior participação das classes mais baixas no ensino superior a literatura já observou (Ristoff, 2014; Andifes, 2019), mas o custo social de uma educação privatizada e com significativa estratificação horizontal entre cursos e instituições ainda carece de análises mais concretas.

Tanto o Fies como o ProUni cumpriram seu papel de inclusão de grupos historicamente excluídos da educação superior. Em 2015, “97% das famílias dos estudantes financiados pelo FIES eram das classes C, D e E, os afrodescendentes representavam 50% dos estudantes com contratos firmados no âmbito do Fies, e 38% dos estudantes financiados tinham mais de 24 anos” (Ristoff, 2016). O ProUni, no mesmo ano, apresentou participação de 51,7% de estudantes pretos e pardos.

O Sistema de Seleção Unificada (SISU), plataforma digital para inscrição dos alunos nas IFES criada em 2010, aliado à Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) ampliaram oportunidades de acesso para pessoas mais vulnerabilizadas. As instituições vinculadas ao MEC, a partir de 2013, passaram a reservar, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Em 2015, do total de vagas em instituições públicas, 47% foi destinado para estudantes oriundos de escolas públicas e metade destes eram classificados com pretos, pardos ou indígenas (PPIs), participação ainda distante da paridade, visto que estes representam 52% da população.

A V Pesquisa de Perfil Socioeconômico dos Estudantes de Graduação das IFES (Andifes, 2019) aponta que, em 2018, pretos e pardos passaram a ocupar 51,2% das vagas em universidades federais. Enquanto este grupo cresceu ampliou sua participação em 8,5% entre 2003 e 2018, o quantitativo de estudantes brancos foi reduzido em 11,6%. No mesmo ano, o percentual de alunos com renda familiar *per capita* até 1 e meio SM cresceu 4 p.p. em relação a 2014, alcançando 70,2% do universo pesquisado. No entanto, vale ressaltar que:

(...) em um país marcado por profundas desigualdades sociais e educacionais, o (a) estudante universitário (a) não faz parte da camada mais pobre da população, já que os setores mais pobres e miseráveis nem mesmo chegam a concluir o Ensino Médio, principal fator de exclusão ao Ensino Superior. Não obstante, é revelador que o percentual de estudantes pertencentes a famílias com renda mensal per capita “Até 1 e meio SM” tenha saltado de 44,3%, em 1996, para 66,2% em 2014, alcançando 70,2% em 2018, o maior patamar da série histórica. (ANDIFES, p. 48, 2019)

Em um panorama geral, das instituições públicas e privadas, o último estudo mais completo sobre o perfil socioeconômico dos alunos de graduação é de David Ristoff, apresentado no artigo “*Impacto dos programas de inclusão sobre o perfil da graduação*” (2016), com base nos dados dos três ciclos do Enade entre 2003 e 2012. Nele, é evidenciado que, até 2012, o campus continuava, em geral, mais rico que a sociedade brasileira. Apesar de, entre o período analisado, o percentual de alunos com renda familiar acima de 10 SM ter reduzido drasticamente, uma análise por curso, mais detalhada, demonstra a profunda desigualdade interna ao ensino superior. O que se observa é que os estudantes mais ricos continuam amplamente representados nos cursos de Medicina, Odontologia e Direito e pouco representados em cursos de Pedagogia e Licenciaturas em geral.

Esse cenário dá lugar a estudos sobre a estratificação horizontal no Brasil (Ribeiro, Schlegel, 2015; Carvalhaes, Ribeiro, 2019; Montalvão, 2011), que comprovam que, a despeito da expansão,

(...) o acesso à educação não se dá de forma uniforme para os diferentes segmentos sociais. Indivíduos privilegiados por sua origem têm mais chances de estudar por tempo mais longo, em instituições de melhor qualidade e na companhia de pessoas igualmente privilegiadas, apenas para citar alguns fatores que podem influenciar o sucesso no mundo do trabalho. (RIBEIRO, C.A., SCHLEGEL, R., p. 4, 2015)

Sabendo-se que os diferenciais de nível educacional e o tipo de educação recebida em determinado nível educacional influenciam diretamente as chances de alcançar um melhor salário, a desigualdade horizontal observada no ensino superior brasileiro acaba por funcionar como um mecanismo perpetuador de classes dominantes, que se torna ainda mais relevante “à medida que o país desloca sua composição educacional para níveis mais

altos de ensino e investe quantidades significativas de recursos em diferentes políticas públicas voltadas para o nível de ensino superior” (CARVALHAES, F., RIBEIRO, C.A., p. 196, 2019).

Baseados em dados do Enade e do Censo do Ensino Superior de 2010, Carvalhaes e Ribeiro (2019) encontram resultados como: a) o destino mais comum para estudantes de nível socioeconômico alto são cursos com altos retornos, enquanto estudantes de famílias de outros níveis socioeconômicos têm como destino mais comum os cursos com outros tipos de retorno; b) há sobrerrepresentação de brancos em cursos com altos retornos, enquanto negros se concentram desproporcionalmente em cursos com retornos baixos; c) pessoas com origem socioeconômica alta têm quase 15 vezes mais chances de estar no curso de medicina do que pessoas com origem baixa e 3 vezes mais chances do que aqueles com origem média d) pessoas com origens socioeconômicas baixas tem mais chances do que pessoas com origens altas de acesso aos seguintes cursos: matemática; pedagogia; geografia; letras; ciências contábeis, história e filosofia; serviço social, secretariado executivo, tecnológicos, administração, biologia, física & química, arquivologia & biblioteconomia; e) estudantes de nível socioeconômico mais alto estão sistematicamente menos presentes no ensino privado quando comparados com estudantes de outros níveis socioeconômicos.

Tais constatações comprovam que a diversificação de cursos decorrente da expansão do ensino superior foi acompanhada de um alto nível de estratificação horizontal, que naturalmente gera impacto nos salários e na desigualdade de renda. Em um ambiente de trabalho cada vez mais incerto e “flexível”, cursos como Administração e Marketing, que, em geral, “são campos em que o custo relativamente baixo de formar um novo profissional estimula a criação de novos cursos, sobretudo entre instituições privadas” (RIBEIRO, C.A., SCHLEGEL, R., p. 4, 2015), apresentaram aumento na demanda durante os anos recentes e, conseqüentemente, pôde ser observada queda nos salários médios do campo (Ribeiro, Schlegel, 2015).

O ponto (e) chama atenção para a priorização do setor privado nas políticas públicas para o ensino superior, que passou a possuir maior capacidade de absorção de alunos e se tornou uma opção mais recorrente entre as classes mais baixas. O projeto de transformação da educação em um bem mercantil e a competição agressiva pautada na guerra de preços, em propagandas enganosas, que muitas vezes se assemelham ao varejo,

e estratégias de redução de custo, foram bem sucedidos, com a ajuda do Estado, na tarefa de massificar o “consumo” de cursos (Almeida, 2012). Em uma consulta ao Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Ensino Superior²¹ no site do MEC, é possível coletar dados sobre o Índice Geral de Cursos (IGM), que avalia de forma geral os cursos disponibilizados por instituições públicas e privadas. Ao analisar os dados, percebemos que, em uma faixa de 1 a 5, 8% das instituições privadas com fins lucrativos possuem nota 2, 42% nota 3, 46% nota 2 e 4% nota 5. Enquanto isso, entre as instituições públicas federais, nenhuma apresenta nota 2 ou 1 e 29% possuem nota 3, 58% nota 4 e 13% nota 5. Se restringirmos às universidades federais, 5% apresentam nota 3, 69% nota 4, 18% nota 5, comprovando a diferença de qualidade do ensino público.

O deslocamento de um direito público e social em um serviço de finalidade lucrativa, além de não cumprir com sua promessa de democratizar (de fato) o acesso e reduzir os diferenciais de salário, incorre em altos custos para a população brasileira: precarização do trabalho docente, baixa qualidade de ensino e desincentivo à ciência e ao pensamento crítico. Nas palavras de Prandi (1982):

(...) é no momento em que a universidade deixa de ser de elite para se transformar em universidade de massas que duas coisas acontecem conjuntamente: rebaixa-se o custo social do ensino e sua qualidade. Esta deve descer aos níveis socialmente necessários, estimulando sempre de forma crescente a competição entre os trabalhadores e alimentando em termos relativos o fetiche da mobilidade social como elemento de negação do antagonismo das classes sociais fundamentais. O rebaixamento do custo, como o de qualquer outra mercadoria, é uma questão meramente econômica, conquanto que suas consequências extravasem o plano econômico (...) (PRANDI, p. 20, 1982)

²¹ <https://emec.mec.gov.br/>; Acessado em 03/06/2021.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de uma análise histórico-descritiva, a presente monografia buscou tratar o fenômeno recente de expansão do ensino superior com olhar crítico, à luz da interpretação de Florestan Fernandes, reafirmada por Leher (2018), sobre a gênese do capitalismo brasileiro. A observação atenta da forma de organização social interna ao país e das expressões que aparecem através das suas variações específicas é crucial para o entendimento de como as universidades se inserem e se submetem à lógica de acumulação. Nesse sentido, entendemos que as transformações concretas que ocorrem desde o surgimento das primeiras universidades são frutos de articulações entre as frações dominantes ao passo que o Brasil foi consolidando um “padrão capitalista altamente racional e modernizador de desenvolvimento econômico” (FERNANDES *apud* Leher, 2018, p.15). A condição de dependência econômica aliada à resistência da burguesia nacional às mudanças sociais constituem duros obstáculos no caminho de construção de um sistema educacional autônomo, público e de qualidade.

Hoje em dia, é ainda mais evidente que a heteronomia cultural no interior do capitalismo dependente não decorre da falta de dinamismo interno ou da debilidade das instituições educacionais. A profunda influência do Banco Mundial nas políticas públicas realizadas a partir da LDB/1996 comprova a atualidade da reflexão de Florestan. Nas palavras de Leher (2018): “o problema não é o consumo de ideias exógenas, mas, antes, a internalização de esquemas e disposições de pensamento” (LEHER, p. 127, 2018).

A análise dos dois principais momentos de expansão da educação superior – primeiro, durante o regime civil-militar e posteriormente, em momento de ascensão do neoliberalismo - aponta para a centralização da questão da heteronomia como fio condutor do débil processo de desenvolvimento social e educacional brasileiro. Apesar de se localizarem em momentos históricos diferentes do capitalismo, ambos os momentos apresentam nexos com o movimento mundial contínuo de submissão do ensino a máquina produtiva. Tanto o tecnicismo da década de 70 quanto o desregulação e privatização dos anos 2000 são *disposições de pensamento*, incorporadas do exterior (EUA e Europa) de forma servil pelos governos nacionais, que ignoram as especificidades da realidade local.

A competitividade dos sistemas educacionais, sustentada pelas organizações internacionais de ideologia liberal e pelos governos dos países desenvolvidos, fabrica políticas de massificação, com efeitos questionáveis em relação à democratização e produção de conhecimento. A corrida quantitativa pelo aumento de matrículas mira o alvo errado, interessada no alcance de indicadores sociais. Segue, assim, o imperativo econômico do crescimento e do desenvolvimento, mas lembramos, “aderir a ideia de desenvolvimento, e mesmo desejá-la, não põe em marcha o desenvolvimento na realidade concreta” (CARDOSO *apud* Leher, p. 109, 1996). Para além dos indicadores econômicos e sociais, “é preciso verificar se eles correspondem estrutural e dinamicamente, ao padrão de integração econômica da civilização vigente” (LEHER, p. 129, 2015)

De fato, não é possível chegar a alguma conclusão pontual ou técnica sobre o que representa o processo de expansão de vagas em termos de democratização do acesso às universidades e mesmo uma análise de dados não é capaz de dar conta da complexidade que esse dilema impõe. No entanto, o arcabouço teórico que nos guia por este estudo produz interpretações acerca da realidade do sistema econômico que nos permite entender como as políticas educacionais estão inseridas no debate sobre a questão de classes. Os fatos históricos e as mudanças institucionais expostos neste texto exibem o atrelamento do Estado às forças do setor privado e a incapacidade, dada o quadro de heteronomia cultural, de se construir, por meio da esfera pública, um planejamento estratégico derivado de um diagnóstico adequado da realidade.

O período mais recente representa um aprofundamento dessas relações público-privadas, que na verdade, significa a destituição de grande parte da participação do Estado na dinâmica social. Em um ambiente econômico no qual o vínculo entre diploma e emprego é perdido e o saber se torna um produto perecível, o Brasil aparece como um terreno fértil para o amplo processo de comercialização e privatização da educação. Ao contrário do defendido pelas *grandes estruturas de poder*, o movimento da educação brasileira no século XXI não foi capaz de mudar as estruturas internas de poder e diferenciação de renda, muito menos desfazer a teia de dependências econômicas, geradas pelo próprio capitalismo. Pelo contrário, contribui com o processo de acumulação de capital por meio da financeirização e oligopolização do mercado educacional.

Como Cunha (2004), entendemos que:

(...) uma condição para que a qualidade possa ser recuperada é o abandono das comparações quantitativas com outros países (...) que têm sido evocadas para justificar planos de educação e programas de governo (...). Ao invés da expansão quantitativa, para cuidar, depois, da qualidade, o que precisamos é providenciar a multiplicação da qualidade (...) (CUNHA, p. 814, 2004)

Esse debate se torna ainda mais relevante à medida que, desde o golpe jurídico-parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, vem sendo empurrada uma versão ultraliberal de administração pública. Centralizada pelo teto de gastos, que congela as despesas primárias durante 20 anos, e complementada por diversas contrarreformas, o Estado brasileiro continua sua marcha de submissão às políticas neoliberais. As universidades federais sofrem intensos e consecutivos cortes de orçamento desde 2016 (muito embora, a austeridade fiscal tenha sido iniciada ainda no governo Dilma Rousseff), e que, agora, poderá significar o fim de diversas pesquisas e a interrupção da atividade de grandes instituições em 2021, como a UFRJ²².

Dessa forma, é imprescindível a retomada dos *intérpretes do Brasil*, como Florestan Fernandes, para a compreensão da origem das contradições que envolvem o debate educacional atualmente. Pretendemos com o presente estudo, contribuir para a discussão da educação superior no Brasil, retomando interpretações consagradas pelo seu tom de crítica da realidade brasileira, com dados recentes e análises interdisciplinares. E chegamos à conclusão de que o elevado grau de heteronomia cultural da universidade brasileira tem sido reforçado com as políticas neoliberais que têm sido implementadas desde fins da década de oitenta, aceleradas na década de noventa e, paradoxalmente, ainda mais reforçadas com o governo do PT. No que toca à educação superior e às possibilidades de superação da dependência cultural, o país ficou de mãos atadas e caminha para o colapso desde o golpe jurídico-parlamentar, pois as diretrizes de uma política macroeconômica austericida e sem perspectivas de ser uma política de desenvolvimento socioeconômico tolhem o orçamento e autonomia universitária pública e, ao favorecer as instituições privadas com subsídios, financiamentos privilegiados, vagas e bolsas, acabam transformando o ensino superior em mero consumo financeirizado

²² <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/05/31/cortes-no-orcamento-de-universidades-federais-podera-impactar-em-mais-de-70-mil-pesquisas-relacionadas-a-pandemia.ghtml>. Acessado em 04/06/2021.

de mercadoria (no geral, restrito ao ensino) tirando a lógica da educação enquanto unidade indissociável entre ensino, pesquisa e extensão.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDIFES (2019). V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES.

BELLINASSO, F., NOVAES, H. (2018). A precarização do trabalho docente na educação a distância (Ead) no Brasil: uma discussão teórica. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate, Salvador*, v. 10, n. 1, p. 316-325, mai. 2018.

BESSA-LEDA, D., MANCEBO, D. (2009). REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente.

BOITO JR., A. (2003). A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, n.17, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2003.

BRUNO, M. (2021). Os Governos Dilma Rousseff: da “nova matriz econômica” ao golpe de 2016. In: Araújo, V.L., Mattos, F.A (Org.), *A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma*.

CARVALHAES, F., RIBEIRO, C.A. (2019). Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: Desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Artigos - Tempo soc.* 31 (1) • Jan-Apr 2019.

CARVALHO, C. H. (2013). A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas; *Revista Brasileira de Educação* v. 18 n. 54 jul.-set. 2013.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P (2006). ProUni: democratização do acesso às instituições de ensino superior?.

COLOMBINI, I. Enigma Brasil elevado e anulado: para uma teoria crítica da economia política brasileira: formas da constituição de classe no Brasil nos anos 2000. Tese de doutoramento. Instituto de Economia – IE- UFRJ. 2018.

COSTA, E. S., (1996). *A POLÍTICA SALARIAL NO BRASIL, 1964-1985: 21 anos de arrocho salarial e acumulação predatória*.

CUNHA, L.A. (2014). O LEGADO DA DITADURA PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA; *Educ. Soc.*, Campinas, v. 35, n. 127, p. 357-377, abr.-jun. 2014

- SILVA, N., HASENBALG, C. (2000): Tendências da desigualdade educacional no Brasil. Dados vol.43 no.3 Rio de Janeiro 2000. (<https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300001>).
- CUNHA, L.A. (2003). O ensino superior no octênio FHC. Dossiê: "Políticas educativas em Portugal e no Brasil". Educ. Soc. 24 (82). Abr 2003.
- CUNHA, L.A. (2004). Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – Estado e Mercado. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 88, p. 795-817, Especial - Out. 2004.
- DAVIES, N. (2001). Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. Universidade e Sociedade, Andes-SN. Ano XI, Nº 25, dezembro de 2001.
- DURHAM, E. (2003). O Ensino Superior no Brasil: Público e Privado. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0303.pdf>).
- DURHAM, E., SAMPAIO, H. (2000). O Setor Privado na América Latina. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Cadernos de Pesquisa, nº 110, p. 7-37, julho/2000 (<http://publicacoes.fcc.org.br//index.php/cp/article/view/641>).
- FIORI, J.L. (1992). “Para Repensar O Papel Do Estado Sem Ser Um Neoliberal”. Brazilian Journal of Political Economy. <https://rep.org.br/rep/index.php/journal/article/view/1404>.
- FERNANDES, F. (1973): Capitalismo dependente e Classes Sociais na América Latina, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1973.
- FERNANDES, F. (1990): A sociologia no Brasil. Petrópolis: Vozes;
- FERREIRA JR., A., BITTAR, M. (2008). Educação e ideologia tecnocrática na Ditadura Militar. Cad. Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 333-355, set./dez. 2008.
- FERREIRA, S. (2012). Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (2001-2015).
- GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *In* Economia e Sociedade. V.26. n.3. pp.793-816. 2017.
- IANNI, O. (1998). Globalização e Neoliberalismo. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 12(2) 1998.
- IASI, M. Política, Estado e Ideologia na trama conjuntural. São Paulo: Instituto Caio Prado Júnior, 2017.

- LEHER, R. (2015). *Universidade e Heteronomia Cultural no Capitalismo Dependente*. Rio de Janeiro: Editora Consequência, p.120-180.
- LEHER (2012). Florestan Fernandes e a Defesa do Ensino Público. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1157-1173, out.-dez. 2012.
- LEÓN, J. *Resistência às mudanças sociais: uma visão crítica da democracia brasileira*. Tese de doutoramento. Instituto de Economia – IE- UFRJ. 2019.
- LEVY, D. (1992). Private institutions of higher education. In: CLARK, B., NEAVE, G (orgs.). *The Encyclopedia of higher education*. New York: Pergamon Press, 1992, v. 2, p. 1183-95.
- MACHADO, E. (2009). Lula, neoliberalismo e lutas sociais. *Lutas Sociais* – 21/22.
- MARQUETTI, A. (2000). *A Economia Capitalista Neoliberal: Progresso Técnico, Distribuição de Renda e Mudança Institucional*.
- MAUÉS, O. (2008). A política de educação superior para a formação e o trabalho docente: a nova regulação educacional. Anped, 31º Reunião, GT 11, 2008. Disponível em: <<http://anped11.uerj.br>>.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (2017). *Fundo de Financiamento Estudantil: a ausência de sustentabilidade fiscal e suas causas*.
- MORAIS, L., SAAD-FILHO, A. (2011). Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Brazil. J. Polit. Econ.* 31 (4) • Dez 2011.
- PAIVA, V. (2001). Sobre o conceito de capital humano. *Cadernos de pesquisa*, n.113, p. 186.
- QUEIROZ, J. (2018). *Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) – 2001 – 2015: mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência na educação superior privada*.
- RIBEIRO, C.A., SCHLEGEL, R. (2015). Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: Arretche, M. (Org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo, Editora Unesp, pp. 133-162.
- RISTOFF, D. (2014). *O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação*.
- ROMANELLI, O. (1991). *História da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1991.
- SAMPAIO, H. (2011). O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista Ensino Superior da Unicamp*.

SANTOS, I., PRESTES, R., VALE, A. (2006). Brasil, 1930 – 1961: Escola Nova, LDB e disputa entre escola pública e escola privada. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.22, p.131 –149, jun. 2006.

SANTOS, M. (2016). Fusões e aquisições como estratégia de crescimento no mercado de educação superior no Brasil nas companhias de capital aberto. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, v. 17, n. 3, 538-552, set./dez. 2016.

SGUISSARD, V. (2006). Reforma Universitária no Brasil – 1995 – 2006: precária trajetória e incerto futuro. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 1021-1056, out. 2006.

SGUISSARD, V. (2015). Educação Superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 133, p. 867-889, out.-dez., 2015.

SIMONSEN, M.H. O modelo brasileiro de desenvolvimento (1979). In: SIMONSEN, M.H.; CAMPOS, R.O. A nova economia brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979. p. 1-22.

XAVIER, L. (2005). O debate em torno da nacionalização do ensino na era Vargas. Santa Maria, v. 30 – n. 02, p.105-120, 2005.

WORLD BANK (2012): ICT for greater developments (2012-2015).