UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

RAPHAEL BRUNO BEZERRA SILVA

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E O FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS:

a experiência brasileira na dinâmica da relação público/privado no período de 2003 a 2014

São Luís - MA
2019

RAPHAEL BRUNO BEZERRA SILVA

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E O FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS:

a experiência brasileira na dinâmica da relação público/privado no período de 2003 a 2014

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão – PPGDSE- UFMA, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva

São Luís - MA

2019

Silva, Raphael Bruno Bezerra.
A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E O FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS : a experiência brasileira na dinâmica da relação público/privado no período de 2003 a 2014 / Raphael Bruno Bezerra Silva. - 2019.
160 f.

Orientador(a): José de Ribamar Sá Silva.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconomico/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

1. Ensino Superior. 2. Financiamento da educação. 3. IFES. 4. Parceria público-privada. I. Silva, José de Ribamar Sá. II. Título.

RAPHAEL BRUNO BEZERRA SILVA

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E O FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS:

a experiência brasileira na dinâmica da relação público/privado no período de 2003 a 2014

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão – PPGDSE- UFMA, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva

(Orientador) Universidade Federal do Maranhão

_____

Profª. Drª. Cacilda Rodrigues Cavalcanti

(Examinadora externa) Universidade Federal do Maranhão

_____

Prof. Dr. Elizeu Serra de Araújo

(Examinador interno) Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida;

Aos meus pais, Maria da Graça Pereira Bezerra e Alzemir Carvalho Silva, por me ensinarem tudo de mais precioso, por serem amor, conforto e por trazerem ao mundo aqueles que são preciosidade para mim, meus irmãos: Milena Bezerra Silva e Michele Bezerra Silva. Amo vocês!

À Universidade Federal do Maranhão e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDSE pela oportunidade de realização deste curso;

Ao meu orientador, Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva, pela oportunidade, compreensão, simpatia, por me passar tranquilidade e todos os ensinamentos;

Aos professores do programa de pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico pelas irrefutáveis contribuições;

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas de Educação - GEPPE, especialmente à Profª. Drª. Cacilda Rodrigues Cavalcanti, por me possibilitar essa enriquecedora experiência, tanto em relação a aspectos objetivos, que envolvem técnicas de pesquisa em políticas e financiamento educacional, quanto em termos mais abrangentes, a partir do contato com pesquisadores experientes e capacitados;

À minha orientadora de monografia, Profª. Mª. Selma Sousa, por me ajudar a chegar até aqui, aos ensinamentos e disposição;

Aos funcionários da coordenação do programa, em especial à Ana Patrícia, pela amizade, presteza e eficácia nas questões burocráticas;

Aos amigos do PPGDSE, Rafael Thalysson, Wilson França, Emanuelle Pinheiro, Natalia Pereira, Talysson Bastos e Luís André por tornarem mais leves os desgastantes dias de aula;

Aos meus amigos, em especial, Antonio José Oliveira, Ronny Gabriel, Rayane Barros, Gabriele Salete, George Wolff, Guilherme Ximenes e João Danniel Curvinna;

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA por financiar esta pesquisa;

A todos que contribuíram para concretização deste trabalho, muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de investigação a expansão do ensino superior brasileiro, no período de 2003 a 2014, que viu, atrelada a seus pressupostos, uma política econômica que afetou os recursos que se encaminharam às instituições federais de ensino superior. A hipótese central é que a chamada política de cunho neoliberal tem papel preponderante na ação de incentivos às instituições de ensino superior privadas, associada também a impactos na destinação efetiva dos recursos orçamentários da União para o financiamento das universidades públicas federais. A educação superior pública brasileira vem passando por um período de crise intensa, que se mostra como resultado de ações estruturais, consolidadas, sobretudo, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso e alinhadas a diretrizes dos organismos multilaterais, as quais propõem que países subdesenvolvidos, como o Brasil, busquem o equilíbrio orçamentário mediante a redução dos gastos públicos e a predileção pelo ensino privado, que seria essencialmente técnico, eficiente e autossustentável. Essas mudanças agiriam como indutoras do crescimento econômico nacional por meio do equilíbrio fiscal e do progresso científico e tecnológico. A prioridade privada representou às universidades públicas uma política de racionalização de verbas e maiores cobranças para atender às diversas demandas e anseios do capital. No período de 2003 a 2014, houve, em determinados aspectos, continuidade da política de expansão mercantil por meio da adoção de mecanismos, tais como: políticas de parceria público/privada; liberalização financeira e dos serviços educacionais; isenções tributárias; isenção da contribuição previdenciária das instituições filantrópicas; bolsas de estudo para alunos via Fies; empréstimos financeiros a juros subsidiados por instituições bancárias oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e o ProUni. Para responder as seguintes indagações: "em termos da relação público/privado, houve a ação deliberada do Estado em promover a expansão mercantilizada do ensino superior? e qual o impacto das ações consideradas neoliberais quanto a destinação de recursos às universidades federais?" buscou-se compreender o duplo aspecto imbuído nas prioridades definidas em políticas públicas e a destinação dos recursos orçamentários da União. Para esse fim, utilizou-se, além da pesquisa bibliográfica e o exame de documentos oficiais, o aporte de Demonstrativos da Execução Orçamentária, entre 2003 e 2014, disponibilizados pelo Senado Federal, e da base de dados do Censo da educação superior (2003 – 2014), do INEP. O estudo evidenciou que a política de expansão do ensino superior tem favorecido o setor privado por meio de incentivos governamentais. A análise descritiva de leis, decretos, dados referentes a expansão do ensino, evolução dos recursos destinados às IFES e o seu comparativo com os outros canais de destinação considerados prioritários, como o pagamento de juros da dívida pública, mostrou que os governos que atuaram em períodos recentes não só mantiveram o padrão nacional dependente como viabilizaram seu aprofundamento. Resultante dessa ação, o sistema de ensino superior brasileiro em 2014 era formado por 92% de estabelecimentos de ensino isolados e apenas 8% de universidades, sendo 87,4% de instituições privadas e 12,6% de instituições públicas.

Palavras-chave: Ensino Superior. Financiamento da educação. IFES. Parceria público-privada.

ABSTRACT

The objective of this study is the expansion of Brazilian higher education, from 2003 to 2014, which, based on its assumptions, saw an economic policy that affected the resources that went to the federal institutions of higher education. The central hypothesis is that the so-called neoliberal policy plays a predominant role in the incentive action of private higher education institutions, also associated with the impacts on the effective allocation of the Union's budgetary resources for the financing of federal public universities. Brazilian public higher education has undergone a period of intense crisis, which is a result of structural actions, consolidated, above all, from the Fernando Henrique Cardoso government and aligned with the guidelines of the multilateral organizations, which propose that underdeveloped countries such as Brazil, seek the budget balance by reducing public spending and the predilection for private education, which would be essentially technical, efficient and self-sustaining. These changes would act as inducers of national economic growth through fiscal balance and scientific and technological progress. The private priority represented the public universities a policy of rationalization of funds and greater collections to meet the diverse demands and desires of capital. From 2003 to 2014, there were, in certain aspects, continuity of the policy of commercial expansion through the adoption of mechanisms such as: public / private partnership policies; financial liberalization and educational services; tax exemptions; exemption from the social security contribution of philanthropic institutions; fellowships for students via FIES; financial loans at interest subsidized by official banking institutions, such as the National Bank for Economic and Social Development (BNDES), and ProUni. To answer the following questions: "In terms of the public / private relationship, has there been a deliberate action by the State to promote the commodified expansion of higher education? and what is the impact of neoliberal actions regarding the allocation of resources to federal universities? "The aim was to understand the double aspect imbued in the priorities defined in public policies and the allocation of the budgetary resources of the Union. To that end, of the bibliographic research and the examination of official documents, the contribution of Budget Execution Statements, between 2003 and 2014, made available by the Federal Senate, and of the INEP database of the Census of Higher Education (2003 - 2014). The study showed that the policy of expanding higher education has favored the private sector through government incentives. The descriptive analysis of laws, decrees, data on the expansion of education, the evolution of resources destined to the IFES and their comparison with the other channels of destination considered as priority, such as the payment of interest of the public debt, showed that the governments that acted in Recent periods have not only kept the national pattern dependent but made it possible to deepen it. As a result of this action, the Brazilian higher education system in 2014 was formed by 92% of isolated educational institutions and only 8% of universities, 87.4% of private institutions and 12.6% of public institutions.

Keywords: Higher education. Financing of education. IFES. Public-private partnership.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

QUADROS

Quadro 1 - Comparativo entre os artigos 149, da Constituição de 1934, e o 125, da Constituição de 1937 35

Quadro 2 - Comparativo entres os artigos 150, da Constituição de 1934, e o 130, da Constituição de 1937 35

Quadro 3 - Evolução das Principais Regras do Fies – Brasil - 1999-2014 110

FIGURAS

Figura 1 - Estrutura de ensino implantado no Estado Novo, leis orgânicas - Brasil - 1942 - 1946 36

Figura 2 - Estrutura do ensino implantado pela LDB e leis correlatas - Brasil - 1961 41

Figura 3 - Orçamento Geral da União - Brasil - 2014. 142

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição de matrículas de nível superior, por categoria administrativa, em 15 países da América Latina - 2012 98

Gráfico 2 - Quantidade de bolsas ofertadas por ano pelo ProUni – Brasil – 2005 - 2014 105

Gráfico 3 - Renúncia fiscal com o ProUni - Brasil - 2006 - 2014 106

Gráfico 4 - Razão entre o número de matrículas de graduação e o total de IES por categoria administrativa (público e privada) - Brasil - 2001 - 2014 112

Gráfico 5 - Evolução das matrículas de graduação tecnológica por categoria administrativa (pública e privada) - Brasil - 2001 – 2014 115

Gráfico 6 - Evolução do número de matrículas de graduação por modalidade de ensino e do número de matrículas a distância públicas e privadas - Brasil - 2001 - 2014 116

Gráfico 7 – Recursos para pessoal e encargos sociais das IFES, como percentual do PIB - Brasil - 1995 - 2014 134

Gráfico 8 - Recursos para custeio das IFES, como percentual do PIB - Brasil - 1995 - 2014 135

Gráfico 9 - Recursos para investimentos nas IFES, como percentual do PIB- Brasil - 1995 - 2014 136

Gráfico 10 - Recursos para financiamento das IFES, como percentual do PIB – Brasil - 1995 - 2014 137

Gráfico 11 - Docentes das universidades federais, como percentual do número de matrículas – Brasil - 2003 - 2014 146

Gráfico 12 - Técnicos administrativos nas universidades federais, como percentual do número de matrículas - Brasil - 2003 - 2014 146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa – Brasil - 2001 – 2014 111

Tabela 2 - Evolução do número de matrículas de graduação por categoria administrativa - Brasil - 2001 - 2014 113

Tabela 3 - Evolução do número de matrículas de graduação, segundo o grau acadêmico - Brasil - 2001 - 2014 114

Tabela 4 - Evolução do número de matrículas de graduação por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa - Brasil - 2002, 2010 e 2014..... 117

Tabela 5 - Evolução do número de ingressos de graduação por categoria administrativa - Brasil - 2001 - 2014 118

Tabela 6 - Evolução do número de concluintes em graduação por categoria administrativa (pública e privada) - Brasil - 2001-2014 119

Tabela 7 - Evolução do custo/aluno anual por estudante no ensino superior - Brasil - 2000 – 2013 120

Tabela 8 - Recursos destinados às universidades federais, classificados de acordo com a natureza da despesa – Brasil – 2003-2014..... 132

Tabela 9 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas totais da União – Brasil – 2003 - 2014 138

Tabela 10 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas totais com a dívida pública, e com as despesas com juros e amortizações – Brasil - 2003-2014 139

Tabela 11 - Demonstrativo orçamentário da União – Brasil - 2003-2014 141

Tabela 12 – Despesas da União com educação, como percentual do PIB e das despesas totais da União – Brasil – 2003 - 2014..... 143

Tabela 13 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas totais da União com a educação – Brasil - 2003-2014 144

Tabela 14 - Despesas da União com as universidades federais e com a educação básica, como percentual das despesas totais da União – Brasil - 2003-2014..... 145

Tabela 15 - Gastos tributários da União com o ProUni e despesas da União com o Fies, como percentual das despesas com as universidades federais – Brasil - 2003-2014 147

LISTA DE SIGLAS

ANDES - Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior

ANDIFES - Associação Nacional de Dirigentes das IFES

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica

CFE - Conselho Federal de Educação

CNI - Confederação Nacional da Industria

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico

CNUCED - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

COFINS - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social

CREDUC - Crédito Educativo

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

EAD - Educação a Distância

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FORPLAD - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES

FPF - Fundo Público Federal

GED - Gratificação de Estímulo à Docência

GND - Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

GTRU - Grupos de Trabalho para Reforma Universitária

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES - Instituições de Educação Superior

IF - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IQP - Parcela de Qualidade e Produtividade

IRPJ - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas

ISS - Imposto Sobre Serviços

ITR - Imposto Territorial Rural

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LIT - Lei de Inovação Tecnológica

MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

NAE - Número de Aluno-Equivalente

OCC - Outros Custeios e Capital

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PGP - Pós-Graduação e Pesquisa

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PNE - Plano Nacional de Educação

PPP - Parceria Público-Privada

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROUNI - Programa Universidade Para Todos

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

UBC - Unidade Básica de Custeio

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15
2. HISTÓRICO DA UNIVERSIDADE NO BRASIL 20
2.1. Ensino superior no período colonial: gênese da educação superior dualista 22
2.2. Ensino superior no período imperial: o reforço da educação elitista 24
2.3. Ensino superior na primeira república: universidade surgida sob reformas desconexas 26
2.4. Ensino superior na era Vargas: dualidade política e educacional 29
2.5. Ensino superior no período democrático: o ensino moldado pelo Estado desenvolvimentista 37
2.6. Ensino superior no regime militar: a educação sob contexto repressivo e de ajustes ao capital internacional 41
3. NEOLIBERALISMO E A EDUCAÇÃO 48
3.1. Ascensão do neoliberalismo 49
3.2. Neoliberalismo no contexto mundial 60
3.2.1. Gênese do neoliberalismo nas grandes potências 61
3.2.2. Consenso de Washington: globalização impositiva 65
3.3. A educação sob contexto neoliberal 68
3.4. Ideário neoliberal na educação brasileira: o governo FHC 73
4. A EXPANSÃO MERCANTIL DO ENSINO SUPERIOR ENTRE 2003 e 2014 84
4.1. Reformas expansionistas vinculadas ao mercado 86
4.2. Fomento da rede privada de ensino superior 96
4.2.1. Financeirização da educação 98
4.2.2. Programa Universidade para Todos 102
4.2.3. Fundo de Financiamento Estudantil 107
4.3. Expansão da oferta do ensino superior no Brasil: 2001 – 2014 111
5. FINANCIAMENTO DAS IES BRASILEIRAS 121
5.1. Modelo de distribuição de verbas públicas para as instituições federais de ensino superior 125
5.2. Perfil do financiamento das IES brasileiras 129
5.3. Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior 131

5.4. Prioridade das despesas com o ensino superior público: comparativo com outras despesas públicas 138
6. CONCLUSÃO 148
REFERÊNCIAS 151

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de investigação a expansão mercantilizada do ensino superior no período de 2003 a 2014, utilizando o financiamento das instituições federais de ensino superior (IFES) como instrumento para constatar em que sentido se deu a ação estatal no contexto de continuidade política. A temática tratada tem se destacado pela expansão da oferta privada de ensino superior ocorrida nesse período associada a política de ajuste financeiro pelas quais as instituições públicas de ensino vêm sendo submetidas. Diversos autores concordam que esse seria o resultado de políticas econômicas liberalizantes que vêm sendo implementadas há muito tempo no nosso território. Essas medidas teriam como centralidade uma maior eficiência produtivista desse nível de ensino associada a busca pelo equilíbrio fiscal, e vem sendo materializadas por meio da adoção de uma série de mecanismos governamentais que incentivam a expansão do ensino superior em determinada direção. Como consequência, o sistema de ensino superior brasileiro, em 2014, era formado por 92% de estabelecimentos de ensino isolados e apenas 8% de universidades, sendo 87,4% de instituições privadas e 12,6% de instituições públicas (INEP, 2014).

A relevância em se discutir a educação superior brasileira surge da necessidade de o Brasil elevar sustentadamente os índices educacionais e também pela enorme expansão ocorrida no setor privado acompanha por inadimplência e mercantilização cada vez maior desse nível de ensino, que implica negativamente em sua qualidade e no projeto de desenvolvimento social equitativo. Associado a isso tem-se a alegação da suposta incapacidade financeira do Estado em suportar uma elevação substancial dos recursos que se dirigem as instituições públicas, evidenciando que a expansão universitária ocorrida na categoria administrativa pública foi um fenômeno insuficiente frente a demanda social.

Todo esse debate está inserido em torno da globalização, que é fortemente influenciado pelas posições dos organismos multilaterais, que propõem todo o espectro de políticas, cujo resultado se manifesta na educação como um mecanismo de crescimento produtivo e mercantilizado com forte teor eficientista e alvo recorrente de ajustes fiscais.

Indo em sentido oposto aos que argumentam que a crise universitária é um fenômeno recente resultante de crises orçamentárias localizadas, é importante ressaltar que a universidade dualista é um traço estrutural construído historicamente, começando a ser estabelecido ainda nos primeiros “passos” da nação brasileira de onde a formação de uma sociedade marcada pelo elitismo e pela exclusão implica semelhanças em nossa educação. O ensino superior no Brasil colonial foi marcado pelo elitismo fruto da seletividade jesuítica. A educação superior no

período imperial se caracterizou pelo caráter não-universitário e profissionalizante que foi determinado pelos interesses da elite. As reformas educacionais ocorridas no período imperial não fizeram mais do que conservar as molduras das instituições existentes. A Primeira República, apesar dos muitos projetos e desejos revolucionários, também não conseguiu efetivar a ideia de universidade no Brasil. Por sua vez, no Estado Varguista ocorreu um grande dualismo construído com formas de governo relativamente opostas vindas de um mesmo presidente. Enquanto que na primeira fase caracterizou-se pela abertura dos canais de acesso ao ensino superior, que proporcionou o crescimento do número de estudantes oriundos das camadas médias, o "Estado Novo" retirou do Estado a responsabilidade de oferecer educação livre e gratuita, atribuindo um único caminho para a camada mais pobre, o ensino técnico. O período posterior, de 1945 a 1963, conviveu com a herança autoritária no âmbito das relações de trabalho e da organização do ensino deixado pela Estado Novo, mas recolocou em parte tópicos suprimidos pelo regime autoritário. O regime militar empreendeu uma reforma universitária caracterizada pela busca da formação da força de trabalho de nível universitário através do autoritarismo com vistas a consolidar o projeto de desenvolvimento associado e dependente dos centros hegemônicos do capitalismo internacional.

Em relação aos períodos mais recentes, têm-se o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 – 2002) marcado pela formulação da pauta do ensino superior orientada por uma reforma do Estado que tem como base sua articulação com as diretrizes dos organismos multilaterais, que propõem que países como o Brasil busquem o equilíbrio orçamentário, sobretudo, mediante a redução dos gastos públicos e privatização dos serviços, destacando-se os educacionais, de ciência e pesquisa, de cultura e de saúde. Com os preceitos do ensino como um indutor do desenvolvimento por meio do progresso científico e tecnológico, o governo neoliberal vê as instituições de ensino superior públicas de forma negativa. A justificativa utilizada pelos organismos internacionais segue no sentido de que a crise no setor da educação em países periféricos é devida ao mau gerenciamento dos recursos públicos, onde os gastos com assistência estudantil são altos e pouco eficientes em termos produtivos. Dessa forma, esse nível de ensino deveria ser em parte suprido pela rede privada, que além de possuir meios autossustentáveis de expansão ainda é majoritária em relação à quantidade de alunos e a qualificação para o mercado. Assim, é um setor que passa a ser concebido como um serviço que pode ser vendido, e não mais como um direito previsto constitucionalmente. A prioridade privada representou às universidades públicas uma política de racionalização administrativa onde essas passariam a atender diversas demandas de parcerias público/privada e aumento de produtividade.

Numerosos autores concordam que os governos que atuaram entre 2003 e 2014 representaram, em determinados aspectos, a continuidade da lógica mercantilista. Muito embora esses governos "por estarem envolto por uma "aura" de esquerda, podem dar nova forma à agenda neoliberal, tornando-a mais opaca e difícil de ser analisada e combatida, e ao mesmo tempo dar ao Estado o papel de regulador e controlador da prestação de contas das instituições de ensino superior" (LEHER, 2004, p.170).

Tratando-se de continuidade, pode-se afirmar que, em linhas gerais, permanece a limitação orçamentária; em algum grau, a submissão diante das pressões dos organismos internacionais; o fomento a iniciativa privada; a vinculação das instituições públicas de ensino superior às decisões de reforma do Estado e ministério do planejamento, o que transforma a educação superior pública em uma espécie de "variável flutuante" que ora é estimulada com investimentos, ora é desativada por cortes de verbas, segundo critérios totalmente alheios à educação e à pesquisa, pois são determinados exclusivamente pelo desempenho do capital (CHAUI, 2003).

Para Lima et al. (2011), a política de expansão do ensino superior no período de 2003 a 2014 caracteriza-se pela insuficiência de forças que rompessem total o sucateamento das instituições públicas, juntamente com a mercantilização desse nível de ensino alicerceada pelo predomínio do setor privado e pelo incentivo à diversificação das instituições de ensino, onde o modelo universitário foi secundarizado, predominando as formas de ensino superior não promotoras do tripé universitário. Caracterizando, em algum grau, o alinhamento dos governos com as diretrizes propostas pelo Banco Mundial e também com os interesses do setor de serviços que vê a educação como uma mercadoria e um espaço para novas fontes de lucros. Dessa forma, frente a progressiva mercantilização desse nível de ensino e a restrição orçamentária imposta, as IES públicas vêm apresentando dificuldades para manter suas atividades, resultando em uma série de manifestos que reivindicam mais recursos para que possam cumprir sua missão de agente de transformação social.

Em geral, é bastante difundido que as políticas educacionais lançadas entre 2003 e 2014 trouxeram a expansão e democratização do ensino superior. A investigação terá como objetivo principal responder as seguintes indagações: em termos da relação público/privado, houve a ação deliberada do Estado em promover e fomentar a expansão mercantilizada do ensino superior? e qual o impacto das ações consideradas neoliberais quanto a destinação de recursos para as universidades federais?

Para isso procedeu-se à pesquisa bibliográfica e ao exame de documentos oficiais, bem como a análise quantitativa dos dados referentes ao perfil da expansão do ensino superior, além

da evolução dos recursos relativos destinados para custeio das IFES e a análise comparativa com outros canais de destinação de recursos públicos.

Para a discussão sobre a expansão do ensino superior utilizou-se dados do Censo do Ensino Superior – INEP, referentes a evolução do ensino por categorias administrativas no período de 2001 a 2014. Para a análise do financiamento acadêmico no período de 1995 a 2014, foram utilizados dados relativos ao orçamento executado por Funções e por Subfunção, disponibilizados pelo Senado Federal, a Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa (GND), a Execução Orçamentária por Órgão e por Unidade Orçamentária.

O trabalho se organiza, além desta Introdução, em quatro capítulos, seguidos da Conclusão. O primeiro capítulo busca definir historicamente o perfil do ensino superior brasileiro, para, com isso, apontar se houve continuidade estruturalmente definida. Tal análise se torna necessária para refutar o discurso de crise conjuntural. Para isso, é exposta a discussão sobre diversas políticas públicas e ações voltadas a esse nível de ensino nos diferentes governos que atuaram desde o período colonial até o final do regime militar.

No segundo capitulo é explorada a ascensão do neoliberalismo desde a sua gênese até a difusão global das suas bases com implicações no campo educacional. O processo neoliberal surge como resposta liberal à crise de superprodução da década de 1970, ao desgaste do modelo de incorporação produtiva e ordenamento rígido da massa operária e ao crescente reformismo social refletidas em políticas distributivas, planejamento, regulamentação ou proteção implementadas desde o final do século XIX. As principais contribuições teóricas para a consolidação do ideário foram expressas pelas obras de Friedrich Hayek e Milton Friedman que abriram campo prático para sua implantação por meio do processo de reformas dos Estados nacionais, inicialmente nos países desenvolvidos com a ascensão de governos como o Thatcher, Reagan e Kohl, e depois através da imposição dominante aos países em desenvolvimento como parte de um processo global de reestruturação produtiva do capital. O processo de reforma do Estado no Brasil, que teve formato institucional com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), afetou a educação. Os discursos da empregabilidade e da ineficiência educacional ganharam coro no país. As determinações do Banco Mundial e agências internacionais passaram a orientar as políticas nacionais voltadas para a educação. O ensino superior merece destaque com essa afirmação. Ocorreu em primeira via a expansão do ensino superior privado no Brasil e, em segunda via, o ensino superior estatal manifesto pela restrição orçamentaria e cobranças de produtividade.

No terceiro capítulo é investigado o teor mercantilista intrínseco à expansão universitária ocorrida entre 2003 e 2014. Para tal, evidenciou-se a relação entre os governos

brasileiros e a crescente mercantilização regulatória do ensino superior. A caracterização dessa relação biunívoca é identificada pelo que Ball (2014) denomina de “políticas de rede”, que se expressam por meio de políticas públicas e ações fundamentadas visando a promoção da ótica mercadológica da educação através do: alinhamento aos anseios do mercado, difusão do pensamento liberal, parcerias público/privadas e submissão diante o capital estrangeiro. Ademais, o capitulo explora o perfil da expansão do ensino superior no período de 2003 a 2014 a partir de dados do censo do ensino superior. Nesse sentido, buscou-se responder em direção ocorreu a expansão universitária, no que se refere às taxas de crescimento por categoria administrativa (público e privada).

O quarto capítulo aborda o financiamento das IFES. Parte-se da discussão sobre a forma, função, perfil e críticas ao repasse de verbas. É destacada a origem e alocação dos recursos das Instituições de Educação Superior (IES) de acordo com suas categorias administrativas (instituições federais, estaduais, municipais, particulares e comunitárias/confessionais/filantrópicas). Na terceira subseção tem-se o comparativo entre o financiamento das IFES nos períodos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Para isso, os recursos foram considerados de acordo com a sua destinação: para pagamento de pessoal, para custeio e para investimento. Com a intenção de mensurar a capacidade potencial em cada período, o comparativo entre os recursos foi exposto em forma relativa ao principal indicador de riqueza nacional, o Produto Interno Bruto (PIB). E por fim, na última subseção do capítulo, foram expostos comparativos entre os recursos da União destinados às universidades federais, e os encaminhados a outros canais de destinação: para pagamento da dívida pública federal, aplicados na função educação e subfunção educação básica, para o fomento de programas como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

E por fim a conclusão, que traz as considerações finais sobre a temática tratada.

2. HISTÓRICO DA UNIVERSIDADE NO BRASIL

Quando se analisa a história da universidade o objetivo quase sempre é a compreensão do presente. Mesmo uma visão objetiva sobre os fatos históricos deve ser cercada por uma finalidade, isso devido a impossibilidade de nos desligarmos do presente. Para se entender o porquê, é necessário compreender o presente como o estágio transitório entre o passado e a expectativa do futuro. E isso submetido a lógica de que os indivíduos e as instituições, onde inclui-se a universidade, são produtos históricos envolvidos no processo de construção social juntamente com outros produtos historicamente gerados. Se essa transitoriedade histórica nos constitui social e materialmente, a precaução fundamental é a de evitar a proclamação de que somos simplesmente objetos de nossas ações localizadas, como um processo absoluto. Ou seja, sendo a produção histórica das nossas instituições um processo socialmente determinado, não cabe entendê-la como natural e inevitavelmente dada.

No entanto muitas vezes é fácil confundir processo histórico com algo essencialmente dado. Considerar um processo continuo não significa desconsiderar a caracterização própria da universidade presente. Apesar da concordância que a universidade é um produto histórico, o que se relativiza é o percurso que levou a um determinado perfil estruturalmente característico que constrói a especificidade conjuntural das instituições a cada momento. E assim, esbarra-se na contradição existente entre a consideração de um processo histórico contínuo e o advento de instituições e organizações que necessariamente devem ser como são. E isso muitas vezes leva a confundir o modelo de universidade vigente com o padrão historicamente gerado de universidade.

Debruçar-se sobre o passado distante e tentar compreender, historicamente, os nossos problemas atuais é quase sempre considerado inútil, qualquer resposta que se encaminhe em direção retroativa é considerada inócua. Quando se estuda as instituições, a história é sempre escrita como história do progresso. Entretanto, ao analisar o passado da universidade não nos deparamos com uma instituição que paira acima da sociedade e da história. O que vemos, de fato, é o mesmo que encontramos em toda a realidade social. A tentativa de transformação, que transita por inumeráveis contradições, de um modo novo de construção articulados a critérios de conduta social e histórica. Assim o confronto do presente com o passado nos mostra a atual universidade estrutural e socialmente definida.

Brito e Cunha (2009) afirmam que um modo de entender o ideal universitário brasileiro, e como isso constitui o que temos de políticas de criação e autonomia, é revisitar as nossas bases históricas de influência. A universidade brasileira tem um traço peculiar de ser

influenciada por tendências estrangeiras a ponto de suas orientações seguirem marcantes em todo decurso histórico das nossas políticas para esse nível de ensino.

Ainda de acordo com os autores, a gênese da universidade europeia, ocorrida em Bolonha, datada de 1088, proporcionaram legitimação de expressões filosóficas que se tornaram referencias na constituição de padrões que se expandiriam a nível global. Assim, os modelos clássicos alemão, francês, inglês e americano marcaram a história da universidade no mundo e consequentemente o Brasil foi um dos países que notadamente sofreu a influência de tais sistemas universitários.

Segundo Cunha (2007), no Brasil, o ensino superior incorporou tanto os produtos da política educacional francesa quanto os da reação alemã à invasão francesa. Observando os movimentos dessas influências é possível notar que nas primeiras décadas do século passado (1910-1930), o ideário francês inspirou a educação superior, já que a característica mais acentuada em tais espaços formativos era a visão de uma universidade voltada para a profissionalização e a formação técnica. Praticamente não havia fomento à pesquisa nesse modelo de universidade.

A influência alemã é notada a partir das críticas ao modelo de universidade vigente até então. O livre pensar, fomento à pesquisa e o envolvimento da universidade na vida política teve influência no Brasil, com Fernando de Azevedo, e marca a criação da universidade de São Paulo (USP), em 1934.

O modelo norte-americano de universidade – terceira influência, com o olhar voltado para uma profissionalização para atender à demanda de mercado, chega aos centros de formação superior com mais força na década de 1950, na medida em que os ideais norte-americanos se tornam mais próximos da realidade brasileira, junto à era desenvolvimentista.

As bases e contradições multidimensionais do decurso histórico nos oferecem meios para compreender profundamente os problemas atuais da universidade e, consequentemente, limitar as imediatas respostas conjunturais que nos obrigam a considerar as instituições como algo meramente dado e obrigatoriamente aceito. Pois, se a história é feita de contradições, não se pode considerar nenhuma realidade histórica como efeito de uma causalidade. Ao não compreender a estrutura pela qual a universidade se constituiu, não se entende o pilar atual, construído pelas caracterizações próprias do momento histórico em que vivemos. Portanto o indicativo estático não esgota a explicação da realidade presente, há a necessidade de compreender o modelo contínuo e dinâmico. Isso quer dizer que a universidade se constrói através daquilo que nela se conserva e transforma. E é exatamente por conta dessa duplicidade que a compreensão do presente não pode abandonar o entendimento da experiência passada.

2.1. Ensino superior no período colonial: gênese da educação superior dualista

O caminho percorrido até a criação da primeira universidade no Brasil foi longo e sinuoso. O país teve que esperar o final do século XIX para ver surgir as primeiras instituições desse nível, isso porque Portugal tinha dois únicos objetivos ao chegar às terras brasileiras: exploração e defesa. O Brasil foi colônia de Portugal entre 1500 e 1822. A educação brasileira desse período caracterizou três fases: a do predomínio dos jesuítas; a das reformas do Marquês de Pombal, principalmente a partir da expulsão dos jesuítas do Brasil e de Portugal, em 1759; e a chegada da Família Real e toda a sua Corte (1808-1821).

Pode-se dizer que a educação brasileira teve seu início com o fim do regime de capitanias hereditárias, em 1549. Tal regime terminou quando D. João III criou o Governo Geral. Na primeira administração deste, com Tomé de Souza, aportaram aqui os nossos primeiros professores, o padre Manoel da Nóbrega e dois outros jesuítas (GHIRALDELLI JR, 2008).

A implementação do sistema superior educacional no Brasil pode ser considerada um caso atípico no contexto latino-americano. Desde o século XVI, os espanhóis fundaram universidades em suas possessões na América, as quais eram instituições religiosas, que recebiam a autorização do Sumo Pontífice. O Brasil, por sua vez, não criou tais instituições de ensino superior em seu território até o início do século XIX (OLIVEN, 2002).

Os estudantes da elite colonial portuguesa, considerados portugueses nascidos no Brasil, eram os únicos que possuíam meios para graduarem-se, para isso, tinham de se deslocar até a metrópole. A universidade de Coimbra, como revela Anísio Teixeira (1969) apud Oliven (2002), foi a nossa "primeira universidade"; pois nela se graduaram em teologia, direito canônico, direito civil, medicina e filosofia, durante os primeiros três séculos de nossa história, mais de 2.500 jovens nascidos no Brasil[1].

Na colônia, o ensino formal esteve a cargo da Companhia de Jesus da seguinte forma, conforme destaca Cunha:

> [...] a orientação normativa da educação jesuíta seguia o *Ratio Studiorum*, cujo ensino era subdividido em estudos menores, com a finalidade do desenvolvimento das primeiras letras (destinados aos índios e colonos) e estudos superiores para a formação de novos padres e de elites governantes (CUNHA, 2000, p. 21)

[1] Teixeira, Anísio. **Ensino Superior no Brasil**: Análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1989.

A educação ministrada pelos jesuítas não apenas marcou o início da educação no Brasil, como também representou impactos segregativos e impositivos profundos no que diz respeito às consequências para a nossa cultura. Durante 210 anos foram os jesuítas os educadores do Brasil. Seus métodos de ensino e programas diferenciavam-se conforme a importância dos educandos. Dedicavam-se desde formação do clero, em seminários teológicos e a educação dos filhos das classes dominantes, nos colégios reais, até a cristianização dos indígenas organizados em aldeamentos. Para os primeiros, ofereciam uma educação medieval latina com elementos de grego, a qual preparava seus estudantes para frequentarem a Universidade de Coimbra, em Portugal. Para os indígenas, o ensino se concentrava no catecismo, na linguagem nativa, em representações de autos. Foi nessas escolas de ler e escrever que teve início uma política educativa de propagação da fé e da obediência. Os jesuítas não estavam apenas catequizando, mas uniformizando a mesma fé, a mesma língua e os mesmos costumes (OLINDA, 2003).

A catequese foi a prioridade inicial para domesticar os índios, mas o interesse maior dos jesuítas estava na instalação dos colégios. Os primeiros colégios foram construídos em São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Olinda. No entender de Ferreira Jr e Bittar (2008) os jesuítas aos poucos alteraram seus objetivos educacionais no Brasil colonial, agindo em conformidade com a pretensão da burguesia mercantil. Dessa forma, os índios foram esquecidos pela missão educacional da Companhia de Jesus que os substituíram pelos filhos dos grandes proprietários agrários. A ação pedagógica jesuítica ficou reduzida à formação de um pequeno estrato social de letrados.

Com seus interesses voltados para a alta classe, os colégios jesuíticos exerceram forte influência sobre a sociedade. Quando os jesuítas foram expulsos, em 1759, eles tinham aqui no Brasil mais de cem estabelecimentos de ensino, considerando os colégios, as residências, as missões, os seminários e as “escolas de ler e escrever” (GHIRALDELLI JR, 2008).

A Companhia de Jesus foi expulsa de Portugal e do Brasil quando o Marquês de Pombal, então Ministro de Estado em Portugal, executou uma série de reformas no sentido de adaptar aquele país e suas colônias ao mundo moderno, tanto do ponto de vista econômico quanto político e cultural. Na esfera da educação, tratava-se da implementação de ideias influenciadas pelo Iluminismo. Nasceu o que se pode chamar de ensino público não confessional, ou seja, um ensino mantido pelo Estado e não mais atrelado a uma ordem religiosa.

Apesar dos esforços, a reestruturação imposta por Pombal se mostrou a primeira desastrosa reforma de ensino do país. Suas ações geraram fragmentação no sistema educacional

devido, principalmente, a pouca mão de obra qualificada existente. O ensino primário dependia da ajuda de particulares ou religiosos para sua manutenção. Nessa época, alguns poucos letrados preencheram a lacuna de centenas de jesuítas. Já o ensino superior continuava dependendo da instrução das universidades europeias, principalmente a de Coimbra (OLINDA, 2003).

O ensino do nosso país só começou a alterar-se mais profundamente quando, em 1807, Portugal foi invadido pelas tropas de Napoleão e, então, a Corte Portuguesa se deslocou ao Brasil sob escolta e proteção dos ingleses. O nosso país passou a ser sede do reino português. Com isso, foram criados cargos, cursos, cadeiras, escolas e as primeiras faculdades isoladas para atender às necessidades da nova população. Portanto, é no período monárquico que a educação superior no Brasil ganha vulto. Quando D. João VI chegou à Bahia, recebeu a solicitação da elite local no sentido de ser criada uma universidade no Brasil. Em vez de universidade, Salvador passou a sediar o curso de cirurgia, anatomia e obstetrícia, além disso, foram inauguradas academias militares e a escola de Belas Artes, bem como o Museu Nacional, a Biblioteca Nacional e o Jardim botânico (GHIRALDELLI JR, 2008).

Contudo, conforme indicado, essa série de reformas não se deu em função dos interesses da população e sim como decorrência de mudanças na infraestrutura e no ensino necessárias às exigências da Côrte. Conforme indica Freire (1993), com o estabelecimento da Coroa Portuguesa, houve uma preocupação imediatista com o ensino para preparar os cidadãos que deveriam servir aos novos habitantes. A profissionalização dos cursos superiores, inaugurada por D. João VI representou a fragmentação do ensino e o caráter não-universitário e profissionalizante que se desenvolveu lentamente, que seguia o modelo de formação visando assegurar um diploma profissional com direito a ocupar postos privilegiados em um mercado de trabalho altamente restrito. Não possuíamos universidades, mas sim cursos isolados e funcionais apenas ao interesse dominante.

2.2. Ensino superior no período imperial: o reforço da educação elitista

Brasil Imperial é um período da história brasileira entre 7 de setembro de 1822 e 15 de novembro de 1889. Para que se possa compreender o que norteava as ações educacionais nesse período, é fundamental discorrer acerca da caracterização sociopolítica do Brasil oitocentista. O País era uma monarquia nos moldes ingleses e nos identificávamos como uma “democracia coroada”. Assim, a formação do Estado nacional brasileiro seguiu o modelo europeu liberal-parlamentar. Isso demonstra uma peculiaridade que vai predominar: a submissão em relação à Europa ou, de um modo geral, em relação às nações centrais do capitalismo. Outra importante característica da época era o domínio de uma elite latifundiária cuja fonte de riqueza era a

monocultura exportadora e que expressava uma racionalidade conservadora, patriarcal e gradualista. Conservadora em relação à estrutura socioeconômica escravocrata, patriarcal herdada da colônia e gradualista em relação às ações e políticas, traduzindo-se em resistência às reformas.

Segundo Ghiraldelli Jr (2008), quando D. Pedro I liderou a Independência outorgou em seguida uma Constituição ao nosso país, a Carta Magna de 1824. No documento continha um tópico específico que tratava a educação. Essa traçava a ideia de um sistema nacional de educação, indicando que o Império deveria possuir escolas primárias, ginásios e universidades:

> Foram estas leis que serviriam de base à organização do ensino no Brasil, ficando em vigor, com pequenas alterações, até a proclamação da República em 1889.[...] Não obstante ao fato da educação ter se tornado elitista, seguindo a tendência iniciada por D. João VI, reforçada durante o reinado de D. Pedro II, as leis promulgadas por D. Pedro I tiveram como objetivo formar um sistema educacional popular e gratuito. (RAMOS, 2011, p. 6)

Todavia, no plano prático, segundo Morosini (2005), manteve-se o descompasso entre a realidade estrutural e os objetivos propostos. A evidencia disso foi a adoção do método lancasteriano[2] de ensino pela Lei de outubro de 1827.

Durante o período da Regência, foram criados dois cursos de direito: um em Olinda, na região Nordeste, e outro em São Paulo, no Sudeste. Além desses cursos, a escola de Minas foi criada na cidade de Ouro Preto.

Segundo Oliven (2002), a primeiras faculdades brasileiras: medicina, direito e politécnica, eram independentes umas das outras, localizadas em cidades importantes e possuíam uma orientação profissional bastante elitista. Conforme Freire (1993), a educação para os vulneráveis era vítima do descaso das autoridades, limitadas pela falta de formação do docente e pela insuficiência dos que eram formados. No que tange ao ensino superior, Ghiraldelli Jr (2008) destaca que:

> [...] no campo do ensino superior, quem quisesse uma boa escola deveria se deslocar para os cursos jurídicos de São Paulo e Olinda. Quem desejasse seguir a carreira médica deveria se contentar com a Bahia e o Rio de Janeiro. A engenharia estava restrita, de certo modo, à Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Havia ainda os cursos militares do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e de Fortaleza. Existia também o curso da Marinha, no Rio de Janeiro. O Rio de Janeiro detinha, ainda, escola para o ensino artístico e mais seis seminários para o ensino religioso. Não existia uma política integrada entre o governo central e o que se fazia nas províncias, o que nutria não só um caráter heterogêneo para a educação brasileira da época como também mostrava,

[2] Pelo método lancasteriano, o ensino acontecia por ajuda mútua entre alunos mais adiantados e alunos menos adiantados. Os alunos menos adiantados ficavam sob o comando de alunos-monitores, e estes, por sua vez, eram chefiados por um inspetor de alunos que se mantinha em contato com o professor [...] situação revelava, então, a insuficiência de professores e, é certo, de escolas e de uma organização mínima para a educação nacional (MOROSINI, 2005, p. 33).

> para qualquer viajante, uma imensa alteração de qualidade da educação quando este fosse caminhando de província para província (GHIRALDELLI JR, 2008, p. 15).

Uma referência importante para se compreender a frágil educação do Império é a aprovação do ato adicional à Constituição de 1834. Este empoderou as assembleias provinciais para legislar e organizar todo o ensino. Isso significou a descentralização precoce das políticas e do controle educacional, impedindo a unificação dos sistemas educacionais e criando uma dualidade de sistemas.

No período imperial, apesar das várias propostas e cursos, não foram criadas universidades no Brasil. Oliven (2002) considera que isso talvez se deva ao alto conceito da universidade de Coimbra. Assim, os novos cursos superiores da orientação profissional que se foram estabelecendo no território brasileiro eram vistos como substitutos à universidade.

Por outro lado, pode-se afirmar que a não efetivação era indiferente para a elite da época. Segundo Freire (1993), no período entre 1534 e 1850 precisava-se, tão somente, organizar e manter uma instrução superior, a mesma poderia ser dada por cursos isolados, para uma elite que se encarregaria da burocracia estatal, com a finalidade de perpetuar seus interesses e cujo diploma indicava uma "supremacia" social, política e econômica.

Em suma pode-se afirmar que as ações voltadas à educação no Brasil Império procuraram garantir a continuidade da tradição aristocrática. As reformas implantadas apenas consolidaram os mecanismos de exclusão que impediam o acesso ao nível superior de ensino às camadas mais vulneráveis da sociedade. Também não foram aplicadas ações para superar o isolamento dos cursos. Ou seja, as reformas do Brasil Imperial não foram capazes de instaurar, concreta e abstratamente, a universidade no Brasil.

2.3. Ensino superior na primeira república: universidade surgida sob reformas desconexas

No final do século XIX o Brasil presenciava eventos relevantes: troca de regime político, a abolição da escravatura, o primeiro surto industrial, etc. Stepan (2005) analisa a sociedade republicana:

> [...] O Brasil entrou no século XX como uma sociedade altamente estratificada, tanto social quanto racialmente — uma sociedade que, apesar de apresentar-se formalmente como república liberal, era informalmente governada por uma pequena elite, em sua maioria branca, e na qual menos de 2% da população votavam nas eleições nacionais; uma sociedade em que a maioria das pessoas era negra ou mulata e analfabeta; em que, apesar da separação técnica entre Igreja e Estado, a Igreja Católica mantinha considerável influência; e na qual o liberalismo democrático era visto por muitos intelectuais como irrelevante ou prejudicial para o futuro do país (STEPAN, 2005, p. 46 - 47)

Em meio a esse quadro geral de profunda estratificação social, expressava-se desafios postos ao ordenamento que se figurava na associação entre educação e trabalho, essa relação se exprime em dupla face: a necessidade de educar o indivíduo para uma sociedade livre, não escravista; e de alterar a feição negativa de que se revestia a atividade laboral. Nesse sentido, Ghiraldelli Jr (2008), destaca que os grupos que estiveram ao lado dos militares na idealização do novo regime vieram de setores sociais urbanos que privilegiavam a atividade mais especializada. Associado a isso, ao clima de inovação política e a influência positivista, surgiu o estímulo para que nossos intelectuais e políticos viessem a discutir a necessidade de fomento a educação.

Havia uma contradição intrínseca ao processo de transição. Embora fosse majoritariamente rural, o Brasil já tomava contato com a aceleração urbana e, simultaneamente, com a precariedade do investimento escolar. Demandava-se qualificação para o trabalho industrial, mas também para os que iriam para a atividade agrícola. Estes foram os desafios que moldaram as propostas de reforma e de investimento em educação na Primeira República.

Oliven (2002) avalia que embora houvesse um ambiente a favor da educação, a influência do ideário positivista na república instaurada foi um fator que contribuiu para o atraso na criação de universidades no Brasil, e a forma aglutinada em que se deu. Segundo a autora, os líderes políticos da primeira república viam a universidade como instituição medieval e adaptada às necessidades do velho continente, uma organização ultrapassada e anacrônica para as necessidades do novo mundo.

Por conseguinte, a primeira Universidade brasileira foi criada somente em 1920. Resultado do Decreto nº 14. 343, a Universidade do Rio de Janeiro reunia, administrativamente, faculdades profissionais pré-existentes, mais direcionadas ao ensino do que à pesquisa e conservava a orientação profissional dos seus cursos e a autonomia das faculdades isoladas. É importante destacar que a Universidade do Rio de Janeiro serviria de modelo para as outras instituições de ensino superior que passaram a existir no Brasil: Minas Gerais (1927) e a do Rio Grande do Sul (1934). O que aponta para a construção de instituições fechadas para peculiaridades locais e demandas regionais, o que evidencia uma falta de autonomia.

Ghiraldelli Jr (2008) comenta que o cenário da educação no começo do século XX era dividido da seguinte forma: de um lado, instituições católicas, empenhadas em oferecer uma alternativa confessional ao ensino público, e, de outro, iniciativas de elites locais que buscavam dotar seus estados de estabelecimentos de ensino superior. Ainda segundo o autor, entre 1889 e 1918 foram criadas no Brasil cinquenta e seis novas escolas superiores, a grande maioria privada. Apesar da expansão, a primeira república apresentou índices muito baixos de

matrículas. Estima-se que somente 0,05% da população total do país estava matriculada nesse nível de ensino.

A primeira república foi marcada pelas inúmeras reformas de ensino, conforme destacam Gomes e Mourão (2011). A primeira foi empreendida por Benjamin Constant, instituída pelo Decreto nº 981, de 1890, teve como particularidade a montagem de uma diretriz educacional que abrangia todos os níveis de ensino. Durante o Império, qualquer estudante que pretendesse o certificado de conclusão do ensino secundário, condição necessária ao ingresso no ensino superior, deveria requerê-lo ao Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro. Restavam às províncias os exames parcelados preparatórios, que eram feitos nas próprias faculdades de ensino superior. Dessa forma, a reforma instituiu a diplomação. A reforma é lembrada também por ter estabelecido o processo seriado e por ter ampliado o currículo das escolas brasileiras. Esse ato foi carregado de interesse dominante a favor das classes alta e média, orientada para a construção de um currículo de cultura geral.

Outra relevante reforma instituída no período, foi a Reforma de Rivadávia Correa (1911). O Estado retirou toda e qualquer interferência no setor educacional. Ficou estabelecido um ensino livre, e foi abolido o reconhecimento oficial de certificados dos cursos secundários das escolas equiparadas. As faculdades interessadas em receber alunos promoveriam o exame de admissão. A Reforma Rivadávia Correia ficou marcada como aquela que resultou em desregulamentação excessiva, propiciando o caos na educação nacional com a omissão completa do Estado em sua condução.

Carlos Maximiliano promoveu em 1915 uma reforma educacional que revogou decisões tomadas na Reforma Rivadávia Correa, justificada em razão da intenção de reorganizar o ensino secundário e o superior. A última reforma para o ensino secundário e superior da primeira república foi em 1925, conduzida por João Luís Alves e Rocha Vaz, essa reforma objetivou um maior controle do Estado sobre o aparelho escolar. Para gerir o ensino, criava-se o departamento nacional de ensino, órgão diretamente ligado e subordinado ao presidente da república. Com essa lei, foi instituída a obrigatoriedade de um curso ginasial de seis anos de duração, seriado, e de frequência obrigatória.

As consecutivas reformas instauradas na primeira república não foram suficientes para mudar radicalmente o ensino superior brasileiro, pois, conforme Morosini (2005), ao se fazer um balanço do ensino superior no Brasil, até 1930, constata-se que as modificações foram apenas superficiais e objetivaram a manutenção das relações de classe. Dessa forma, a Primeira República, assim como o Império, apesar das várias reformas, também não conseguiu efetivar um sistema de educação superior.

2.4. Ensino superior na era Vargas: dualidade política e educacional

Getúlio Vargas alcançou o poder no dia 3 de novembro de 1930, após um golpe de Estado que depôs Washington Luís. A partir de então passamos por longo estádio com Getúlio Vargas à frente do Estado brasileiro. Essa fase da nossa história pode ser dividida em três períodos: o primeiro teve Getúlio Vargas como membro importante do governo revolucionário pós-outubro de 1930 (o governo provisório); no segundo, Vargas governou após a promulgação da Constituição de 1934, por fim, no terceiro período, exerceu o poder de 1937 a 1945 como ditador, à frente do "Estado Novo". Em 1950, Vargas é novamente eleito, agora através do voto direto, e fica no poder até 24 de agosto de 1954, data de sua morte. No entanto, esse governo não faz parte da chamada "Era Vargas" (GHIRALDELLI JR, 2008).

No início do século XX a exportação do café representava mais da metade do total de exportações, mostrando-se um grande motor do desenvolvimento nacional. Prosseguiu com crescimento acelerado até meados dos anos 1920, quando ocorreu a estagnação nos índices. Estava exposto o grande problema do modelo econômico pautado nas exportações: a fragilidade, submissão e insegurança que se tem em depender de fatores externos. Neste caso específico, a quebra da Bolsa de Valores em Nova York em 1929 impactou profundamente toda economia mundial. O preço do café no mercado mundial caiu mais de 60% em um momento em que representava mais de 70% das exportações nacionais. A renda nacional despencou; a necessidade de quitar os débitos com o exterior levou o Governo a recorrer às reservas cambiais, fato que aprofundou ainda mais o cenário negativo.

Foi nesse contexto de grandes desafios econômicos que Getúlio Vargas assumiu o poder central. Entendia-se naquele momento que o subdesenvolvimento brasileiro era o principal motivo de preocupação. De um diagnóstico inicial sobressaia o reconhecimento que a economia voltada à exportação de produtos primários era uma das suas razões e que, resultava, principalmente, em instabilidades causadas pela dependência econômica em relação ao exterior.

A curto prazo, para regularizar a situação brasileira no cenário interno e internacional, Vargas implantou medidas que buscavam o estancamento da crise econômica. Em termos específicos, o então presidente da república, renegociou acordos de pagamentos de dívidas com outros países e, o mais importante, com a implantação do controle de câmbio, procurou desvalorizar a moeda nacional e a elevação das tarifas para produtos importados, com isso o Brasil diminuiu sensivelmente o volume de bens trazidos de fora, substituindo saldo deficitário na balança comercial para o superávit. Para controlar o preço do café, Vargas implantou

medidas polêmicas como a compra e destruição do excedente de café. Assim, manteve equilíbrio entre oferta e demanda.

A longo prazo, porém, o estimulo ao setor industrial brasileiro aparecia como solução do problema diagnosticado. Tem origem uma nova ideologia política, o nacional-desenvolvimentismo, e o modelo econômico compatível, a substituição de importações. Como modo de financiamento, o excedente gerado pelas produções agrícolas era destinado ao desenvolvimento industrial. Com esse fomento, o setor industrial brasileiro recuperou-se antes do resto do mundo da crise de 1929.

A nova orientação econômica concebeu o deslocamento do eixo dinâmico; transição de um modelo agroexportador para um urbano-industrial. Eis, em síntese, a dinâmica do processo:

> Durante a década de 1930, o Brasil continuou se industrializando e se urbanizando. A produção industrial foi superior ao valor da produção agrícola em 1933. Cidades como Rio de Janeiro e São Paulo ultrapassaram a casa de um milhão de habitantes. Sabemos que quanto mais urbano se torna um país, mais cresce os setores de serviços, menos as pessoas querem se submeter ao trabalho braçal e, então, mais os setores médios ou aspirantes a tal exigem educação e escolas. Foi isso que ocorreu. Uma boa parte de nosso povo começou a sonhar com algo bastante simples: ver se seus filhos poderiam, uma vez fora da zona rural, escapar do "serviço físico bruto" (GHIRALDELLI JR., 2008, p. 39).

A nova realidade no campo produtivo e urbano passou a exigir maior especialização da mão-de-obra, para tal seria necessário investimentos no canal educacional. Nas palavras de Aranha (2006, p. 305): "Com a crise do modelo oligárquico agroexportador e o delineamento do modelo nacional desenvolvimentista com base na industrialização, exigia-se melhor escolarização, sobretudo para os segmentos urbanos – tecnocratas, militares e empresários industriais".

Consonante às novas aspirações, criou-se, em novembro de 1930, o Ministério da Educação e Saúde Pública. No âmbito educacional, buscava unificar as políticas dos estados, formando um modelo integrado. Ressalta-se que até a criação do Ministério os assuntos voltados à área eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça.

No entender de Piletti (2006), com a criação da nova instituição, o governo federal procurou alcançar três objetivos particulares:

> I) ampliar sua faixa de participação no desenvolvimento da educação nacional, marcando dessa forma o termino de um longo período de total – ou quase total – alheamento dos problemas relacionados com a educação popular. II) desenvolver os instrumentos destinados a unificar, disciplinar e proporcionar a articulação e integração aos sistemas isolados estaduais, os quais registravam grande heterogeneidade em relação à organização das diversas modalidades de ensino a seu

> cargo. III) estabelecer os mecanismos destinados a promover o relacionamento federal com os diversos sistemas, definindo-se assim as formas de intervenção do ministério e de suas relações com as secretarias de educação estaduais e com os próprios estabelecimentos (PILETTI, 2006, p. 45).

Uma das primeiras medidas adotadas pelo recém-criado Ministério da Educação e da Saúde Pública foi uma série de decretos denominados de Reforma Francisco Campos. Esses decretos foram elencados por Saviani (2008, p. 37).

a) Decreto n. 19.850, criação o Conselho Nacional de Educação;

b) Decreto n. 19.851, organização administrativa do ensino superior público;

c) Decreto n.19.890, organização administrativa do ensino secundarista público;

d) Decreto n. 19.941, instituição do ensino religioso no ensino público;

e) Decreto n. 20.158, organização e regulamentação do ensino comercial.

Instituído pelo Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, incorporado à Reforma Francisco Campos, o Estatuto das Universidades Brasileiras possuía como meta organizar o ensino superior no país, a partir da coordenação administrativa das faculdades instaladas, formando um sistema universitário nacional centralizado. Dentre as principais contribuições do Decreto, foi descrito que a universidade poderia ser oficial, ou seja, pública, ou livre, isto é, privada, à qual competia dar ao conjunto das faculdades integradas na universidade o caráter especificamente universitário. Na prática, porém, os cursos, apesar de serem ligados por meio de uma reitoria, mantinham, no entanto, a sua autonomia jurídica (OLIVEN, 2002). Dessa forma, a Reforma do ensino superior é caracterizada por instituir um conjunto de faculdades que apesar de usarem o termo "universidade" de forma aparente, mantinham isolamento institucional e pedagógico.

Pode-se atribuir à Reforma Francisco Campos a inovação trazida por meio das diretrizes, gerais e nacionais, para a educação. A partir de então, esta passou a compor a pauta das discussões políticas e dos fóruns mais importantes da nação. Porém isso foi insuficiente frente ao reflexo da instabilidade e as circunstâncias de caráter precário que acompanharam a tomada de poder político, o qual, para se sustentar, necessita de um acúmulo de autoridade. Para Romero (2014) todas as determinações impostas nos levam a concluir que o resultado da referida Reforma de Ensino foi a manutenção de uma política educacional baseada numa concepção ideológica autoritária, no que diz respeito a sua organização, e aristocrática, no que se refere ao acesso. Tornando-se retrato fiel das contradições e ambiguidades pelas quais o país

atravessava: de um lado a necessidade de compor força de trabalho para uma sociedade industrializada e por outro a vinculação arraigada a valores e modelos ultrapassados.

O momento vivido pelo país na década de 30 propiciou um clima de muita discussão e agitação de ideias em todos os campos. O próprio governo não ouviu as principais demandas dos educadores na formulação de uma política nacional de educação. Assim, surgido pelo descontentamento em relação as ações do governo e comprometimento com a renovação da educação nacional, em 1932, é lançado o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" que agregava uma sistematizada concepção pedagógica da época, indo da filosofia a política educacional (GHIRALDELLI JR, 2008).

Piletti (2006) sintetiza os principais pontos defendidos no manifesto:

> a) A educação é vista como instrumento essencial de reconstrução da democracia no Brasil, com a integração de todos os grupos sociais. b) A educação deve ser essencialmente publica, obrigatória, gratuita, leiga e sem qualquer segregação de cor, sexo ou tipo de estudos, e desenvolver-se em estreita vinculação com as comunidades. c) A educação deve ser "uma só", com os vários graus articulados para atender as diversas fases do crescimento humano. Mas, unidade não quer dizer uniformidade; antes, pressupõe multiplicidade. Daí, embora única sobre as bases e os princípios estabelecidos pelo governo federal, a escola deve adaptar-se as características regionais. d) A educação deve ser funcional e ativa e os currículos devem adaptar-se aos interesses naturais do aluno, que são o eixo da escola e o centro da gravidade do problema da educação. e) Todos os professores, mesmo os do ensino primário, devem ter formação universitária (PILETTI, 2006, p. 47)

A desordem normativa exposta pelo manifesto retratava toda a estrutura que compunha o sistema educacional brasileiro. Segundo Piletti (2006), a inexistência de uma universidade funcional colocava o Brasil numa situação de inferioridade em relação aos outros países da américa latina. México e o Peru, por exemplo, já possuíam um sistema organizado de ensino.

Cunha (2000, p. 163) apresenta uma reflexão acerca dos acontecimentos da década de 30, afirmando que: "nos cinco anos da era Vargas, desenvolveram-se no Brasil duas políticas educacionais, uma autoritária, pelo governo federal, outra liberal, pelo governo do Estado de São Paulo e pela prefeitura do Distrito Federal". Sob a ótica do pensamento liberal, em 1934 é fundada a Universidade de São Paulo (USP), que juntamente com a Universidade do Distrito Federal (1935), foram de fato as primeiras universidades a funcionar no Brasil, já que a universidade do Rio de Janeiro, criada em 7 de setembro de 1920, não teve existência mais que nominal (OLIVEN, 2002).

Cunha (2000) discorre acerca da criação de universidades na Era Vargas:

> Ao fim da era de Vargas, em 1945, eram cinco as instituições universitárias, em meio a dezenas de faculdades isoladas. A Universidade do Rio de Janeiro tinha passado a se chamar, desde 1937, Universidade do Brasil, que se pretendia modelar com suas faculdades e escolas nacionais. A Universidade de Minas Gerais permaneceu com o status adquirido. A Escola de Engenharia de Porto Alegre foi credenciada como universidade em 1934, no mesmo ano em que foi criada a Universidade de São Paulo, uma bem-sucedida variante do modelo federal. Em 1940, na cidade do Rio de Janeiro, surgiram as Faculdades Católicas, embrião da universidade reconhecida pelo estado em 1946 e, mais tarde, pontifícia - foi esta a primeira universidade privada do país. Teve vida curta a Universidade do Distrito Federal, criada por Anísio Teixeira em 1935 e dissolvida em 1939, tendo parte de suas faculdades incorporada pela Universidade do Brasil. (CUNHA, 2000, p. 164).

Outra questão que merece destaque se refere ao tratamento dado à educação nos dispositivos inseridos pela Constituição de 1934. O texto aprovado pela Constituinte de 1934, e que se fixou no capítulo "Da educação e da cultura" estabeleceu alguns tópicos importantes para a educação: a educação como direito de todos; a obrigatoriedade da escola primária integral; a gratuidade do ensino ulterior ao primário; a assistência estudantil. Além disso, fixou para a União a exclusividade de traçar diretrizes da educação nacional e o Plano Nacional de Educação; criou o Conselho Nacional de Educação e determinou um mínimo de 10% o percentual a ser retirado dos impostos arrecadados pela União destinado ao sistema de educação. Pode-se dizer, portanto, que, em relação à primeira Constituição republicana, os ideais democráticos da educação foram melhores acolhidos pela Carta Magna de 1934.

Por outro lado, Ghiraldelli Jr (2008) destaca alguns pontos negativos referentes a relação público/privada presentes na Carta Magna de 1934:

> Em relação à disputa entre ensino público versus ensino privado, a Carta de 1934 trouxe dois princípios, posteriormente repetidos em outras Constituições, que abriram espaços para que o fluxo de recursos públicos pudesse ser canalizado para entidades privadas. O art. 150, item "e", colocou que à União cabia "exercer ação supletiva onde se faça necessária por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o país por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções". O art. 154, por sua vez, isentou de impostos os "estabelecimentos particulares de educação primária gratuita ou educação profissional gratuita". Esses dois artigos, de certa maneira, praticamente "oficializaram" a rede de ensino particular e a estimularam, obviamente em detrimento da rede pública (GHIRALDELLI JR, 2008, p. 70 - 71).

No entender de Piletti (2006) as medidas educacionais presentes na Constituição se, por um lado, estabeleceram o início da construção de um sistema nacional de educação, por outro lado assinalaram uma profunda centralização das competências. A autonomia dos estados e seus diversos sistemas educacionais foi limitada; quase tudo passou a depender da autoridade superior; multiplicaram-se os órgãos, as leis, os regulamentos, as portarias etc., assim as ações educacionais tornaram-se mais burocráticas e rígidas. Para Jacob (1997), essa fase é marcada

por uma relativa abertura dos canais de acesso ao ensino superior, ainda que restrito, com o aumento de cursos e de estudantes. A relação entre autoritarismo e relativa abertura do acesso ao ensino superior, expressa o caráter dual da reforma do ensino superior da época, refletindo as ambiguidades do momento histórico. Porém, em determinado aspecto, abriu perspectivas para as universidades.

O país viveu pouco tempo sob Constituição democrática gerada por uma Assembleia Nacional. Getúlio Vargas, que havia se tornado Presidente da República pelo resultado da votação da Assembleia de 1934, logo depois, em 1937, tornou-se ditador através de um golpe militar. Nasceu aquilo que o próprio Getúlio denominou de "Estado Novo", com outra Constituição, esta, então, feita por Francisco Campos.

Com a Constituição de 1937, Vargas tornou-se autoridade suprema do Estado, que, como tem-se no regimento legal, coordena os órgãos representativos, dirige a política interna e externa, promove e orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do país. Visando a um controle ditatorial sobre a sociedade, a Carta de 1937 introduziu dispositivos que atribuiu ao presidente a competência para dissolver o congresso, revogar decretos-leis e nomear interventores para os estados; extinguiu os partidos políticos; aboliu a liberdade de imprensa e instituiu a censura previa; estabeleceu a pena de morte; prorrogou o mandato presidencial (PILETTI, 2006).

No campo da política educacional, o Estado Novo pode ser caracterizado com a criação de uma legislação ditada pela Constituição de 1937, e por uma série de decretos-leis instituidos pelo Ministério da Educação, presidido por Gustavo Capanema, estas leis representaram a aplicação na educação de toda a essência autoritária e segregativa que caracterizou essa fase do governo.

Ghiraldelli Jr (2008) registra que, ao contrário da Carta de 1934, produzida por uma Assembleia Nacional Constituinte eleita pelo povo, a Lei Maior de 1937 foi imposta ao país como ordenamento legal do "Estado Novo". Quanto à educação, a Carta de 1937 inverteu as tendências democratizantes de 1934. O autor destaca trechos dos textos legais a fim de destacar os impactos da nova Constituição na esfera educacional.

Quadro 1 - Comparativo entre os artigos 149, da Constituição de 1934, e o 125, da Constituição de 1937

Constituição federal de 1934	Constituição federal de 1937
Artigo 149 A educação é direito de todos e deve ser ministrado pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e estrangeiros domiciliados no país.	**Artigo 125** A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução de suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

Fonte: Ghiraldelli Jr (2008), adaptação

Observar-se pelo Quadro 1 que Estado Novo praticamente abriu mão de sua responsabilidade para com educação pública por meio de sua legislação máxima, assumindo apenas um papel subsidiário em relação ao ensino, deixando assim esse papel as instituições particulares. O ordenamento democratizante alcançado em 1934, quando a lei determinou a educação como direito de todos e obrigação dos poderes públicos, foi substituído por um texto mais abrangente que desobrigou o Estado de manter e expandir o ensino público.

Também a gratuidade do ensino, publicada na Carta de 1934, ficou maculada na Constituição de 1937:

Quadro 2 - Comparativo entres os artigos 150, da Constituição de 1934, e o 130, da Constituição de 1937

Constituição federal de 1934	Constituição federal de 1937
Artigo 150 a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensiva aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de torná-lo mais acessível.	**Artigo 130** O ensino-primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar, escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

Fonte: Ghiraldelli Jr (2008), adaptação

Conforme descrito no Quadro 2, com o artigo 130, o Estado Novo forneceu indícios de não desejar aplicar os recursos públicos provindos dos impostos para a democratização das oportunidades de educação para a população. Pelo contrário, deixou transparecer a intenção que os mais ricos, diretamente, deveriam financiar a educação dos mais pobres. Institucionalizou-se, assim, a escola pública paga e o donativo obrigatório. Deixar por conta dos mais ricos a educação dos mais pobres, sem a mediação de determinação do Estado, equivaleu a simplesmente não se propor a qualquer defesa da educação popular geral.

Conforme exposto, a Constituição de 1937 não estava interessada em delegar ao Estado tarefas que forneciam à população uma educação geral por meio de uma rede de ensino

público e gratuito. A intenção da Carta era manter um explícito dualismo educacional: os que tivessem condições proveriam seus estudos através do sistema público ou particular enquanto os mais pobres deveriam ter como destino as escolas profissionais, assim, a letra da lei definia por antecipação o processo escolar pelo qual passaria cada indivíduo, a criação de "elites condutoras" a partir de um dado setor privilegiado economicamente. O texto constitucional reconheceu a divisão entre pobres e ricos e, oficialmente, extinguiu a igualdade formal entre cidadãos (GHIRALDELLI JR, 2008).

As omissões da Constituição de 1937 também diziam muito do espírito antidemocrático da época. Enquanto a Constituição de 1934 determinou à União e aos municípios a aplicação de no mínimo 10% e aos Estados nunca menos de 20% da renda dos impostos no sistema educativo, a Carta de 1937 não legislou sobre dotação orçamentária para a educação. Enquanto a Carta de 1934 exigiu concurso público para o magistério oficial, a Constituição de 1937 desconsiderou tal questão.

Durante o "Estado Novo", muitas medidas foram tomadas no sentido de cumprir o papel instituído pela Constituição de 1937, porém algumas outras foram desenvolvidas de modo que ultrapassaram, em parte, a Carta Magna instaurada com a ditadura, guiadas unicamente pelo viés populista de Vargas. Isso se fez presente entre as regras e as práticas das Leis Orgânicas do Ensino. Tal ordenamento legal constituiu-se numa série de decretos-leis que começaram a ser emitidos durante o Estado Novo e se completaram após o seu término. Basicamente, as leis orgânicas, consubstanciaram-se em seis decretos-leis que ordenavam o ensino primário, secundário, industrial, comercial, normal e agrícola (GHIRALDELLI JR, 2008).

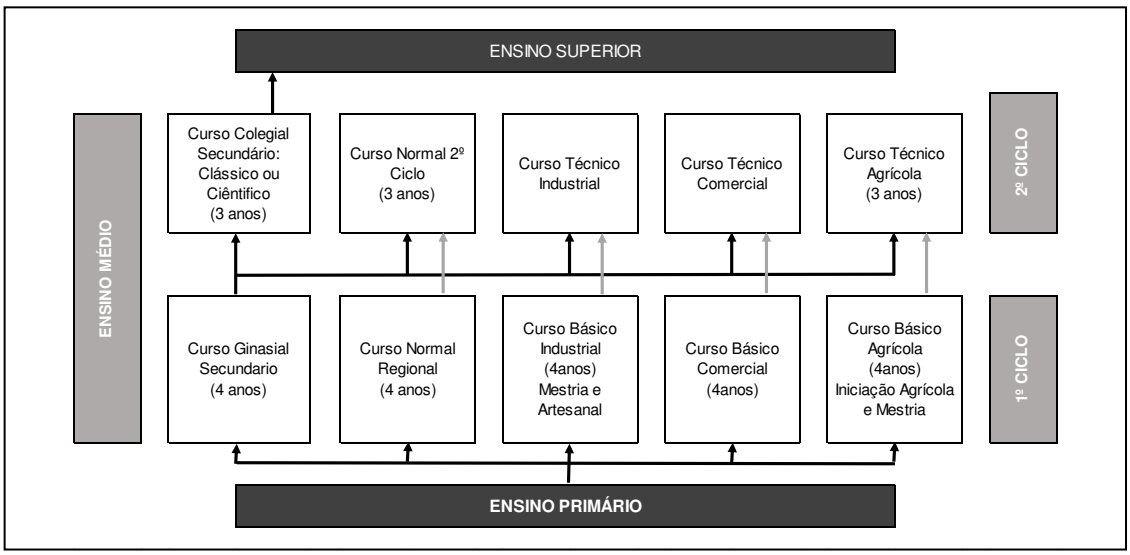


Figura 1 - Estrutura de ensino implantado no Estado Novo, leis orgânicas - Brasil - 1942 - 1946
Fonte: Ney (2008)

O grande desenvolvimento industrial do qual a economia do país vinha passando desde o início da Era Vargas demandava uma maior qualificação de sua mão de obra. A profissionalização da massa trabalhadora era iminente.

Observa-se na Figura 1 que apesar de expandir todo o sistema educacional da época, a estrutura implantada para a educação, por meio das Leis orgânicas, fica caracterizada pela política de dualidade entre a escola para a elite e a escola de natureza profissional para "os menos" favorecidos. Poucos eram os alunos pertencentes às camadas menos abastadas da sociedade que conseguiam ingressar no ginásio, requisito para a entrada em qualquer curso do Ensino Superior. A eles estava destinado o ensino primário e em seguida o curso secundário profissional de primeiro ciclo. Ao final, a profissionalização dava-se em qualquer curso técnico pertencente ao segundo ciclo. Além disso, com as leis orgânicas de ensino ficou estabelecido que as escolas normais, primárias e secundárias deveriam ter em seus currículos o ensino de trabalhos manuais. Deixou um marco de separação dos trabalhos intelectual e manual destinados aos mais favorecidos e aos menos favorecidos, respectivamente.

A Era Vargas pode ser definida como formadora de um dualismo educacional originado de um sistema de ensino bifurcado, com o ensino secundário público destinado às "elites condutoras", e um ensino profissionalizante para outros setores da população. A ideia de elite condutora não é antagônica à democracia, mas a elite condutora constituída a partir de uma segregação antecipada pela lei é incompatível com a ideia de democracia.

2.5. Ensino superior no período democrático: o ensino moldado pelo Estado desenvolvimentista

Com o fim da Segunda Guerra Mundial aumentaram as pressões para a redemocratização do país. Em 29 de outubro de 1945, Getúlio Vargas foi deposto em um golpe militar liderado pelo general Góes Monteiro. Logo após, houve assembleia constituinte e promulgação da uma nova Constituição em 1946, que destituía o Estado autoritário. Depois de quinze anos, tínhamos eleições diretas em todos os níveis, de vereador a presidente da República.

Nesse contexto avançam as perspectivas do Estado de Bem-Estar Social e do crescimento econômico, que embasam e orientam os governos de Getúlio Vargas (1951 – 1954), Juscelino Kubistchek (1956-1961), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) em torno de um ideal nacionalista e desenvolvimentista. Vale expor concisas considerações acerca dos impactos no campo educacional referentes às ações conjunturais desenvolvidas.

Com o retorno de Vargas, por meio de eleições ocorridas em outubro de 1950, o nacional-desenvolvimentismo manifesta-se consubstanciado em uma política econômica substitutiva de importações, atrelada a seus elementos resultantes, a saber, urbanização, proletarização, industrialização. Com efeito, o país teve grande capacidade para importar e investir em setores estratégicos, como o foram os grandes projetos: Petrobrás, Eletrobrás, além de investimento em transporte. Subjacente a esse esquema de poder, estava presente toda uma ideologia que dava sustentação às políticas de governo, revestidas dos valores urbano-industriais, do populismo, nacionalismo e desenvolvimentismo. O nacionalismo e o populismo getulista, que prometiam o desenvolvimento no Brasil associado ao bem-estar social, defendiam à tese de que o Estado deveria responsabilizar-se da oferta de educação para as classes populares (GHIRALDELLI JR, 2008).

Na tentativa de pôr em prática o discurso, Vargas, em geral, procurou aumentar as despesas públicas com o ensino. Entretanto, não houve uma prioridade nas bases, o ensino avançado foi muito mais contemplado que o ensino primário. De modo que não houve grandes alterações no número de matrículas no ensino primário, e a alfabetização durante a gestão Vargas. O que ajudou a expandir a massa de analfabetos e fortalecer um ensino superior elitizado. De modo geral, pode-se fazer uma avaliação negativa do governo Vargas, pós 1945, quanto à sua atuação no campo educacional se for considerado o contraste entre a política social verbalizada, que acenava para a instalação de um estado do bem-estar social, e, portanto, a oferta de educação para os setores economicamente menos privilegiados, e o resultado de sua política social efetiva.

Após o suicídio de Vargas, em agosto de 1954, Juscelino Kubitschek (JK) assumiu o governo em 1956. O Plano de Metas de JK era baseado no processo de fomento de infraestrutura, dentro de uma lógica de interiorização, integração nacional e urbanização acentuada, sendo o Estado o grande agente estratégico de planejamento macroeconômico e industrial, de geração de empregos por meio de gastos públicos, favorecendo a entrada do capital estrangeiro no país. Assim, o aporte de recursos internacionais apresentava-se como solução alternativa de crescimento econômico por meio da industrialização.

A última meta do programa, que tratava da educação, atrelava o problema do ensino às necessidades de uma educação voltada para o desenvolvimento, ou seja, o incentivo ao ensino técnico - profissionalizante. A meta de progresso inverteu o papel do ensino público, colocando-o sob os desígnios diretos do mercado. Ênfase dada a uma escola capaz de formar mão-de-obra técnica, de nível médio, limitando a universidade àqueles que tivessem “vocação intelectual” (GHIRALDELLI JR, 2008).

Jânio Quadros, coerente em sua postura conservadora, colocou-se ao lado dos defensores da escola privada. Durante o pouco tempo de gestão procurou conter a expansão do ensino superior e proibir a incorporação de faculdades pelo sistema federal. Ao mesmo tempo, acenou com a continuação da política expansiva de escolas técnicas e profissionais. Em sentido oposto, o seu sucessor, João Goulart, mesmo administrando sob forte pressão dos setores mais conservadores, conseguiu desenvolver medidas importantes para o avanço nas áreas sociais. Segundo Ghiraldelli Jr (2008) entre 1961 e 1964 o Governo Federal aumentou em 5,93% os gastos com educação, além de lançar o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, que fixou como prioridades a necessidade de expansão do ensino primário, o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e a formação e treinamento do pessoal técnico.

No entender de Morosini (2005), as legislações universitárias surgidas após 1945 são refletoras da democratização e política econômica vigente na nação brasileira. A Constituição de 1946 também seguiu essa tendência, mesmo bastante conservadora em seu capitulo sobre a educação, reintroduziu alguns tópicos que haviam sido suprimidos pela carta ditatorial de 1937, dentre os princípios reintegrados estão os seguintes: "a educação como direito de todos, a escola primaria obrigatória, a assistência aos estudantes e a gratuidade do ensino primário, aos níveis ulteriores, para quantos provassem insuficiência dos meios" (PILETTI, 2006, p. 54). Ainda ficou estabelecido que "compete à União legislar sobre as diretrizes e bases da Educação Nacional", incumbindo ao então ministro Clemente Mariani dar forma as novas bases da Educação Nacional.

Isso se deu sob um quadro político bastante conturbado, após anos de regime ditatorial e a recente tomada do Estado por um golpe militar, que propiciou luta nos bastidores políticos com a criação de partidos e articulações que disputavam agressivamente a cena política do país. Somando-se a isso, o conflito de interesses envolvendo por um lado os liberais escolanovistas, que defendiam a escola pública e a centralização do processo educacional pela União e, por outro, os católicos cujo mote era a escola privada e a não interferência do Estado nos negócios educacionais. Foi nesse cenário que tramitou no Congresso Nacional a tentativa de formulação e regulamentação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A comissão foi instalada em 1947 e remeteu o projeto ao Congresso em 1948 sendo aprovada somente em 1961 (GHIRALDELLI JR, 2008).

Em 1948, o Ministro Clemente Mariani encaminha o primeiro Projeto da LDB, que propõe a rede escolar gratuita até o secundário e cria a equivalência dos cursos de nível médio, mediante prova de adaptação. O anteprojeto correspondia ao que previa a Constituição, pois aludia aos direitos à educação; apresentava a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário

e gratuidade da escola pública em seus vários níveis de ensino; de igual modo, colocava as obrigações e responsabilidades do Estado relativas ao sistema de ensino. Entretanto foi engavetado em 1949. Após anos de tentativa de retomada, em 1957 reiniciou-se a discussão sobre o projeto quando a comissão de educação e cultura recebeu um súbito substitutivo, que alterava substancialmente todo o projeto original, o chamado "Substitutivo Lacerda", que trazia para dentro da legislação os interesses dos proprietários do ensino privado, o qual propôs, entre outras coisas, que a educação seria financiada pelo Estado, porém a responsabilidade do financiamento estatal estaria vinculada às entidades privadas (SAVIANI, 1999).

Diante do substitutivo Lacerda, os defensores da educação pública gratuita sentiram que a aprovação de uma peça excessivamente privatista seria uma ameaça à escola pública. Partindo desse descontentamento, em 1959 veio a público o "Manifesto dos Educadores Mais Uma Vez Convocados" que, invocando as ideias do "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" de 1932, centralizou e organizou a campanha (GHIRALDELLI JR, 2008).

Após um período de 14 anos de tramitação no congresso nacional, foi enfim promulgada a lei nº 4.024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Apesar de o projeto receber mais de 200 emendas no Senado e veto de 25 artigos pelo presidente, afastando-o, em parte, do estabelecido no "substitutivo Lacerda", muitos consideraram a aprovação do projeto uma derrota das forças democráticas e populares.

Para Oliven (2002), a LDB reforçou o modelo tradicional de instituições de ensino superior vigente no país. Em termos organizacionais, as faculdades isoladas e a universidade composta por simples aglomerado de escolas profissionais; além disso, manteve maior preocupação com o ensino, sem focalizar o desenvolvimento da pesquisa. Ao conceder expressiva autoridade ao Conselho Federal de Educação (CFE), com poder para autorizar e fiscalizar novos cursos de graduação e deliberar sobre o currículo mínimo de cada curso superior, a nova lei fortaleceu a centralização do sistema de educação superior. Assim, segundo a autora, pode-se dizer que a LDB acabou por legitimar e ampliar o sistema existente.

Ao observar a estrutura curricular produzida pelo Conselho Federal de Educação (CFE) e pelos conselhos estaduais a partir das prescrições da LDB 4.024/61, apresentada na Figura 2, percebe-se que a LDB representou em parte o espírito democrático da época, alterando a estruturação do ensino e praticamente transformou o primeiro ciclo do ensino médio em uma formação preliminar sem caminho único a formação profissional, como ocorrera na estrutura do período anterior. A saída de qualquer alternativa do 2º ciclo do ensino médio passara a permitir acesso ao ensino superior.

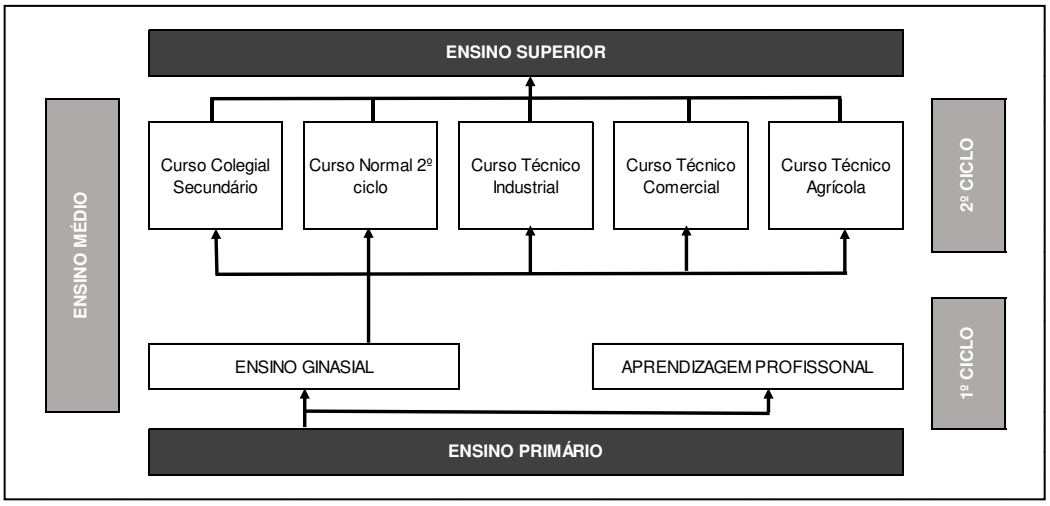


Figura 2 - Estrutura do ensino implantado pela LDB e leis correlatas - Brasil - 1961
Fonte: Ney (2008)

A nova estrutura curricular do ensino secundário voltou-se para a valorização de aprendizagens ligadas aos conhecimentos gerais e técnicos, de forma a almejar objetivos de preparação profissional. O surgimento da LDB permitiu a democratização do ensino secundário, em especial do ciclo ginasial e se incorporou ao contexto de ascensão industrial e urbana da época, pretendendo oferecer, principalmente, formação especializada a alunos provindos das classes menos favorecidas economicamente. Com isso, o país obteria mão-de-obra qualificada para o trabalho industrial e as demais atividades comerciais e administrativas a ela associadas. A escolarização das massas, em consonância com a formação oferecida pelas escolas de nível superior cujo acesso, embora menos restrito, favorecia as classes dominantes constituiria um dualismo no interior da sociedade a partir do qual se acreditava que o desenvolvimento nacional pudesse ser alavancado.

2.6. Ensino superior no regime militar: a educação sob contexto repressivo e de ajustes ao capital internacional

O regime militar, resultante de uma movimentação das forças conservadoras, dentre elas as Forças Militares, a Igreja e a burguesia, instaurou-se em 31 de março de 1964, instituindo um governo que a princípio deveria representar uma fase de transição, mas permaneceu no poder por 21 anos.

Os militares criaram todo um aparato burocrático-legal para legitimar a sua governança e assim assegurar os interesses da burguesia brasileira. Saíram vitoriosas, portanto, as forças socioeconômicas dominantes, o que implicou a adequação da ideologia política ao modelo econômico. Em consequência, o nacionalismo desenvolvimentista foi substituído pela doutrina da interdependência global. Consumou-se, desse modo, consoante a visão dominante,

uma ruptura política considerada necessária para preservar a ordem socioeconômica, pois se temia que a persistência dos grupos alheios ao poder político formal viesse a provocar uma ruptura no plano socioeconômico. Dos instrumentos legais, os atos institucionais representaram a legitimação do seu poderio e consolidaram o regime repressivo (SAVIANI, 2008).

Do ponto de vista econômico, o regime militar manteve em curso a política de aprofundamento do capitalismo dependente, tendo como desafio a formação de mão de obra para a intensificação da indústria. O atrelamento da economia brasileira ao capital estrangeiro ganhou contornos ainda mais significativos com uma política de facilitação da entrada do capital, "criando-se em consequência o famoso tripé em que o Estado funcionava como instrumento de acumulação a serviço tanto do capital nacional quanto – e sobretudo – do capital internacional" (COUTINHO, 2006, p. 181). Foi acentuada a busca de um crescimento econômico acelerado, que culminou no chamado "milagre econômico", gerando endividamento e um processo inflacionário penoso.

Em termos educacionais, Ghiraldelli Jr (2008) sustenta que ao longo de duas décadas o regime militar foi pautado pela repressão, privatização do ensino, exclusão de boa parcela dos setores mais pobres do ensino elementar de qualidade, institucionalização do ensino profissionalizante na rede pública, divulgação de uma pedagogia calcada em aspectos puramente técnicos e, tentativas variadas de desmobilização do magistério através de abundante e confusa legislação educacional.

Para indicar a direção pela qual a educação se situaria, o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) se dedicou a organizar um simpósio sobre a pretendida reforma da educação, em dezembro de 1964. Para orientar os debates foi elaborado um "documento básico", organizado em torno do vetor desenvolvimento, situando-se na linha dos novos estudos de economia da educação, que consideram os investimentos no ensino como destinados a assegurar o aumento da produtividade e da renda. Em torno dessa meta, a escola primária deveria capacitar para a realização de determinadas atividades práticas; o ensino médio teria como objetivo a preparação dos profissionais necessários ao desenvolvimento econômico e social do país; e ao ensino superior eram atribuídas as funções de formar a mão-de-obra especializada requerida pelas empresas e preparar os quadros dirigentes da nação.

A orientação geral traduzida nos objetivos indicados, e a referência a aspectos específicos, como a profissionalização do nível médio, a integração dos cursos superiores de formação tecnológica com as empresas e a precedência do Ministério do Planejamento sobre o da Educação na planificação educacional, são elementos contidos no documento e que posteriormente passaram a integrar as reformas de ensino do governo militar

Piletti (2006), destaca as consequências nocivas do período militar para a educação:

> A partir de 1964, a educação brasileira, da mesma forma que os outros setores da vida nacional, passou a ser vítima do autoritarismo que se instalou no país. Reformas foram efetuadas em todos os níveis de ensino, impostas de cima para baixo, sem a participação dos maiores interessados – alunos, professores e outros setores da sociedade. Os resultados são o que vemos em quase todas as nossas escolas: elevados índices de repetência e evasão escolar, escolas com deficiência de recursos materiais e humano, professores pessimamente remunerados e sem motivação para trabalhar, elevadas taxas de analfabetismo (PILETTI, 2006, p.64).

Entre junho de 1964 e janeiro de 1968, foram firmados acordos entre o Ministério da Educação e Cultura e a Agency for International Development (acordos MEC-USAID), que atrelaram a política educacional do nosso país às determinações de um grupo específico de técnicos norte-americanos.

O relatório emitido por um dos consultores da USAID diz muito sobre as ações adotadas pelo regime militar em relação aos profissionais da educação. Tem-se no documento a articulação público-privado como modelo de organização e gestão universitária. Assim, defende um regime de trabalho fora do amparo público e submetido aos critérios de competência e produtividade. A mudança para o sistema de fundação permitiria flexibilizar as relações de trabalho e o processo de recrutamento conforme o modelo privado de instituição. Desse modo, o consultor da USAID aponta critérios de avaliação de desempenho para a fixação e a dispensa de professores considerando as atividades acadêmicas. Ademais, o consultor sugere um modelo meritocrático de promoção na carreira, em detrimento da progressão por tempo de serviço. A liberdade de cátedra e da autonomia acadêmica é questionado; assim, sugere-se a liberdade limitada por critérios específicos de produtividade. O mesmo pode ser dito sobre a estabilidade profissional, que deve ser igualmente limitada conforme os interesses da instituição e o desempenho profissional (VERAS, 2014).

Insere-se nesse contexto a repressão na esfera educacional. Conforme Jacob (1997), com o golpe de 1964, o Estado interventor voltou a agir nas universidades públicas com a invasão de tropas militares nas universidades, demissão e prisão de professores e estudantes, apreensão de livros, destituição de reitores e nomeação de interventores. O poder controlador do Conselho Federal de Educação (CFE) foi bastante utilizado para consolidar a política educacional autoritária do período.

Os vetores de ação militar-civil no movimento estudantil estavam presentes no Relatório Meira Mattos, construído em 1968 por uma comissão mista de militares e civis presididos por general homônimo. O Relatório anunciava explicitamente que a *priori o* objetivo

da educação era ser instrumento de maior alcance para a execução dos objetivos econômicos e sociais da política de desenvolvimento.

Um primeiro ponto a se sublinhar nesse documento são as medidas para aumentar a vigilância e a punição no campo universitário.

O segundo fator é a busca por tornar menos prolongados os processos burocráticos e licitatórios de repasse de verbas, sobretudo para reformas físicas. Nada obstante, esse dispositivo, ao mesmo tempo em que acelera os processos licitatórios, torna-os menos seguros e mais propícios à improbidade e irregularidades.

A terceiro questão se refere à sugestão de uniformização da cobrança das anuidades nas instituições de ensino superior públicas. Outros pontos importantes indicavam para os estudantes, o cumprimento do ano letivo, as disparidades de mensalidades, programas e práticas pedagógicas das faculdades particulares e, finalmente, o controle do movimento estudantil.

No governo Costa e Silva percebeu-se que as medidas puramente policialescas não seriam suficientes para conter a onda de protestos e críticas vindas de vários setores da sociedade, assim, utilizando-se do juízo de promover reformas que se adiantariam à organização da clientela, instaurou, com a alegação pública de restaurar a ordem perturbada pelo movimento estudantil, surgido desde 1964, o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), pelo Decreto 62.977/68, que num curto prazo emitiu um relatório o qual foi logo aprovado pelo congresso e decretado pelo governo sob o número 5.540, de 28 de novembro de 1968 - Lei da Reforma Universitária.

A lei da reforma universitária previa, em seus artigos 1 e 2, o objetivo do ensino superior - o desenvolvimento das ciências, letras, artes e a formação profissional superior, além da relação entre o ensino e a pesquisa. O artigo 3 estabelecia a autonomia universitária, embora não atribuísse dispositivos que a fixasse institucionalmente. O artigo 4 definia o regime autárquico para as universidades públicas e o de fundações para instituições privadas. Os artigos 5, 6 e 7 submetiam os estatutos universitários, assim como a criação e o funcionamento de faculdades privadas, ao Conselho Federal de Educação. O artigo 8 legislava acerca da formação de universidades ou das federações superiores. O artigo 9 definia as atribuições do Conselho Universitário. Os artigos 10, 11 e 12 definiam as características organizacionais da universidade e dos departamentos. Os artigos 13, 14 e 15 estabeleciam órgãos e medidas de supervisão, controle e ingerência deliberativa da universidade, assim como a participação do empresariado na gestão financeira institucional. O artigo 16 definia os mecanismos indiretos de nomeação dos reitores e diretores. Os artigos 17, 18 e 20 definiam e descreviam os cursos superiores a serem ofertados como cursos de graduação, pós-graduação, especialização e extensão. O artigo

21 versava sobre os vestibulares. O artigo 23 vinculava os cursos profissionais às condicionantes do mercado de trabalho. Os artigos 24 e 26 submetiam os cursos de pós-graduação e graduação ao CFE, esse órgão, por sua vez, detinha suas atribuições redigidas nos artigos 44, 46 e 47. O artigo 27 versava sobre os diplomas e o 29, sobre obrigatoriedade da frequência para professores e estudantes. O artigo 30 estabelecia a educação superior na formação docente. Os artigos 31 ao 37 abrangiam o corpo docente em termos de regime, atividades, cargos, funções, formação, aperfeiçoamento, contrato e exclusão. Os artigos 38 ao 41 regiam sobre o corpo discente, encaminhando a criação de entidades estudantis cooptadas e da monitoria escolar. As disposições gerais eram abrangidas pelos artigos 42 ao 51 e, mais uma vez, reforçavam o papel do CFE no que concerne à criação, ao reconhecimento, ao funcionamento, à expedição de diplomas, à contratação. Boa parte dos artigos das disposições transitórias, entre o 52 ao 59, foram vetados, embora dois deles recomendassem a reorganização das universidades rurais, tendo em vista a prática do ensino e da pesquisa (VERAS, 2014).

Morosini (2005) relaciona a articulação entre política socioeconômica e educacional na exposição da Lei da Reforma Universitária, ao focar na racionalização das atividades universitárias, de forma a dar-lhes maior eficiência e produtividade. Em geral, na reforma universitária de 1968 domina o conteúdo técnico em contraposição ao sociopolítico. O autor admite que, de fato, se tratou de uma reforma profunda, pois legislava para a educação com base nas universidades, instituindo a ampliação de suas funções para o ensino, pesquisa e extensão, e criando os departamentos aliados a um complexo sistema organizacional, caracterizado, de um lado, pelo sistema administrativo e, do outro, pelo acadêmico.

Avaliando a reforma implantada em 1968, Saviani (2008) diagnostica que:

> [...] em suma, a estrutura universitária que nos foi legada pelo Regime Militar acarreta consideráveis dificuldades à qualidade do ensino, determinadas pelos seguintes fatores: eliminação das turmas/classes resultante da departamentalização aliada à matrícula por disciplina e ao regime de créditos, dificultando o trabalho dos professores junto aos alunos e desconsiderando as especificidades das diferentes carreiras profissionais na programação das disciplinas que integram os respectivos currículos; substituição do período letivo anual pelo semestral, reduzindo o tempo de trabalho pedagógico do professor com seus alunos, o que inviabiliza a superação das eventuais lacunas e dificulta a assimilação efetiva, pelos alunos, dos conhecimentos constitutivos das disciplinas consideradas indispensáveis à sua formação (SAVIANI, 2008, p. 307-308)

As reformas educacionais promovidas durante os 21 anos de regime militar partiram pela busca do crescimento econômico e de infraestrutura, e em defesa da modernização do setor educacional do país compreendida no conceito de capital humano. É nessa direção que os membros do GTRU recomendavam em seu relatório as áreas tidas como prioritárias, nas quais

se deveriam formar pessoas como capital para responder ao mercado de trabalho, e dessa forma "ao concentrar o aumento de vagas em carreiras prioritárias para o desenvolvimento econômico e social [...] professores de nível médio, medicina e outras profissões de saúde, engenharia e outras profissões da área tecnológica, técnicos intermediários" (PILETTI, 2006, p. 68).

A busca pela maior produtividade e sustentabilidade do ensino superior veio acompanhada pela expansão do ensino no setor privado por meio da implantação de faculdades isoladas que se multiplicaram no interior e se expandiram na periferia dos grandes centros urbanos, oferecendo cursos de graduação desconsiderando um padrão acadêmico mínimo. Entre 1964 e 1973, enquanto o ensino primário cresceu 70,3%; o ginasial, 332%; o colegial, 391%; o ensino superior foi muito além, tendo crescido no mesmo período 744,7%. Entre 1968 e 1976, o número de instituições públicas de ensino superior passou de 129 para 222, enquanto as instituições privadas saltaram de 243 para 663 (SAVIANI, 2008). No ano de 1980 mais da metade dos alunos do ensino superior estavam matriculados em estabelecimentos isolados de ensino superior, sendo 86% em faculdades privadas (CUNHA, 2007).

Piletti (2006) disserta sobre a expansão do ensino superior no início dos anos de 1980:

> [...] no ano de 1981, o Brasil contava com 65 universidades, sete delas com mais de 20.000 alunos. Nesse mesmo ano, o número de estabelecimentos isolados de ensino superior excedia a oitocentos, duzentos e cinquenta dos quais com menos de 300 alunos. As novas faculdades isoladas não eram lócus de atividades de pesquisa, dedicando-se, exclusivamente, ao ensino (PILETTI, 2006, p. 66)

A Constituição de 1967 sinalizou claramente na direção do apoio à iniciativa privada, ao estipular, no parágrafo 2º do artigo 168: "Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo", dispositivo que foi mantido na Emenda de 1969 (artigo 176).

Paralelamente, o governo federal reduziu progressivamente os recursos aplicados na educação: "desceu de 7,60% (em 1970), para 4,31% (em 1975), recuperando-se um pouco em 1978, com 5,20%" (Saviani, 2008, p. 9). Assim, liberado da imposição constitucional, o investimento em educação por parte do MEC chegou a aproximadamente um terço do mínimo fixado pela Constituição de 1946, e confirmado pela LDB de 1961.

A bibliografia que analisa os feitos educacionais da ditadura sublinha que a reforma não foi eficiente em sua missão de ampliar a oferta de vagas no ensino superior público. Pelo contrário, observa-se o crescimento das faculdades privadas em detrimento da escola pública. Por outro lado, há uma crescente expansão das pós-graduações no campo universitário.

Porém, Veras (2014) esclarece que ao longo dos anos de 1964 a 1968, não houve articulação entre o ensino, a pesquisa e a extensão, primeiramente porque a pesquisa e a

extensão ainda não estavam devidamente institucionalizadas na vida universitária, e as antigas escolas reunidas sob o brasão da universidade não as exercitavam sistematicamente. Em segundo lugar, porque o golpe buscou sufocar as experiências de extensão promovidas por educadores, por estudantes e pelos movimentos de educação e cultura popular.

Em suma, pode-se dizer que as ações executadas em todo o período destacado no presente capítulo, em determinado sentido, moldaram uma determinada caracterização estrutural do ensino superior nacional. O ensino superior no Brasil colonial foi marcado pelo elitismo fruto da seletividade jesuítica. A educação superior no período imperial se caracterizou pelo caráter não-universitário e profissionalizante que foi determinado pelos interesses da elite. As reformas educacionais ocorridas no período imperial não fizeram mais do que conservar as molduras das instituições existentes. A Primeira República, apesar dos muitos projetos e desejos revolucionários, também não conseguiu efetivar a ideia de universidade no Brasil. Por sua vez, no governo Vargas ocorreu um grande dualismo construído com formas de governo relativamente opostas vindas de um mesmo presidente. O período posterior, de 1945 a 1963, conviveu com a herança autoritária no âmbito das relações de trabalho e da organização do ensino deixado pela ditadura varguista, mas recolocou em parte tópicos suprimidos pelo regime autoritário. O regime militar empreendeu uma reforma universitária privatista caracterizada pela busca da formação da força de trabalho de nível universitário através do autoritarismo com vistas a consolidar o projeto de desenvolvimento associado e dependente dos centros hegemônicos do capitalismo internacional.

Portanto, o nosso ensino superior foi estruturalmente determinado por ações e politicas que produziram uma visão dual e utilitarista da educação. Nos períodos posteriores não há uma ruptura desse padrão histórico, pelo contrário, tem-se o surgimento de uma especificidade temporal determinada pela estrita relação entre economia e educação traduzida pelo ideário emergente.

3. NEOLIBERALISMO E A EDUCAÇÃO

A importância do entendimento acerca do processo neoliberal está relacionada ao seu impacto na recuperação das relações de poder e a dominação moldadas endogenamente ao modo de produção capitalista e movimentadas pelos conflitos e contradições próprios do seu percurso histórico.

De acordo com Mateo (2016), a chamada ação neoliberal surge como resposta ao crescente reformismo social refletidos em políticas redistributivas, de planejamento e regulamentação implementadas no final do século XIX, que demonstravam o esgotamento do liberalismo clássico. A "pedra fundamental" do neoliberalismo foi o colóquio Walter Lippman em 1938, porém sua ideologia só foi posta em prática após a crise de superprodução, na década de 1970, onde a combinação de uma profunda recessão, inflação acelerada e desemprego, conduziu à reconfiguração do fordismo e do Estado de Bem-Estar Social. A crise de superprodução, dentre um leque de consequências, provocou amplo processo de reestruturação do capitalismo, com o objetivo de recuperar seu ciclo produtivo. Tal reestruturação implantou-se sem abalar os pilares essenciais do modo de produção, por meio de mudanças em sua estrutura, marcando assim um novo padrão de acumulação flexível (ABREU; RESENDE, 2001). Diante de um padrão de acumulação renovado e da necessidade de rompimento total com os pressupostos remanescentes da crise, seria necessária uma engrenagem que oferecesse sustentabilidade e justificasse ações mais flexíveis também por parte do Estado, ou seja, um conjunto de estratégias discricionárias que tivessem implicações econômicas, sociais e ideológicas baseadas no escopo liberal para fundamentar o esquema de dominação baseado no mercado. Assim, uma série de correntes que pregavam um modelo mais flexível e pró-mercado ganharam força, erguendo-se assim a nova ortodoxia econômica.

Iniciou-se com isso, um processo de reformas no Estado, inicialmente nos países desenvolvidos e posteriormente nos países em desenvolvimento. A ideia de reforma neoliberal é identificada como um processo contraditório e provido de interesses da elite capitalista na busca por ampliação de poder. Seguindo o ideário emergente, colocou-se como imperativo aos diferentes países a integração na sociedade globalizada através da implementação de reformas multidimensionais, visando cortes nos benefícios sociais, programas de privatizações, políticas liberalizantes voltadas para o mercado, desregulamentação do mercado de trabalho, com a modificação das leis trabalhistas e previdenciária (COSTA, 2000). Assim, a resposta neoliberal para a queda da taxa de lucro consistiu em uma gama de políticas com o objetivo de conter a unidade social e intensificar os retornos financeiros.

O Estado brasileiro, coordenado pela concepção econômico-liberal, implementa reformas em sua aparelhagem, definindo as atividades de que deve se encarregar diretamente, aquelas que deve supervisionar e aquelas que deve abrir à iniciativa privada. Com isso, entra em conformidade com as determinações de organismos internacionais que firmam acordos que condicionam a inclusão de "cláusulas sociais", tornando a privatização e equilíbrio nos gastos, que incluem o ensino superior, como parte essencial da reforma do Estado.

3.1. Ascensão do neoliberalismo

Para que se possa definir a origem do ideário neoliberal, é necessário resgatar o processo de reorganização flexível do capital, fundamentais para superação de suas contradições expressas em crises.

De modo geral, Marx (2008) identifica as crises como sendo a expressão das contradições entre o desenvolvimento técnico das forças produtivas e as relações sociais de produção. Assim sendo, a crise está intrínseca ao funcionamento do modo de produção capitalista, uma vez que é produto direto de suas contradições e evidência do seu caráter histórico. O método de exposição que o autor utiliza para destacar os processos contraditórios que geram crises parte do ciclo simples de produção e realização.

No Livro Primeiro de ¨O Capital¨ é demonstrado como, a partir do funcionamento da lei do valor, origina-se a contradição entre o valor de uso e o valor de troca. Nesse estágio, o capital aparece no processo de valorização transformando dinheiro em mercadoria e mercadoria em mais dinheiro. Portanto mercadoria e dinheiro são atores presentes tanto na instância da compra quanto da venda. Assim nasce as primeiras possibilidades de crise, constituída na dissociação entre compra e venda.

A possibilidade de compra e venda se distanciarem no tempo e no espaço anuncia apenas a forma embrionária da crise e, por isso, também, a sua forma mais abstrata. Nessa perspectiva, diz Marx (1980, p. 947), "aparece a existência da crise em suas formas mais simples e em seu conteúdo mais simples, até onde a própria forma é seu conteúdo mais simples. Mas ainda não é conteúdo com fundamento concretizado". Essas formas isoladamente "não podem explicar por que desvelam sua face crítica, por que a contradição potencial nelas contida se patenteia contradição em ato" (MARX, 1980, p. 947). Em sua forma mais ampla, a contradição fundamental que gera as crises está no caráter histórico/transitório do modo de produção que emite impulso para o desenvolvimento das forças produtivas e os limites impostos pelas relações sociais de produção a esse desenvolvimento. A base de exploração cada vez mais

reduzida, dada pela concentração e centralização do capital, e a criação de uma superpopulação relativa, impõem barreiras tendencialmente difíceis de serem superadas.

Como parte do processo que explica a queda potencial de rentabilidade, torna-se imprescindível a exposição do que Marx intitulou como "lei da queda tendencial da taxa de lucro". Tal lei se refere ao:

> [...] fenômeno decorrente da natureza da produção capitalista: aumentando a produtividade do trabalho, diminui o preço de cada mercadoria ou de dada quantidade de mercadoria, multiplica-se o número das mercadorias, reduzem-se a massa de lucro por mercadoria isolada e a taxa de lucro relativa à totalidade das mercadorias, mas aumenta a massa de lucro correspondente (MARX, 2008, p. 302-303).

A tese proposta por Marx indica que o desenvolvimento do modo de produção capitalista impõe uma elevação relativa da parcela do capital constante sobre o capital variável, o que Marx intitula de "crescimento da composição orgânica do capital". A lei geral da acumulação capitalista expõe um crescimento da magnitude de capital acumulado convertido em uma massa continuamente crescente de capitais. Porém o aumento da magnitude do capital global não se converte de forma proporcional em meios de produção e na contratação de trabalhadores. Traduz-se, de fato, em taxas maiores de conversão em elementos do capital constante. No entanto a maior produtividade tem um preço. Como o parâmetro da taxa de lucro é a relação entre a mais-valia e o capital total adiantado, o crescimento da composição orgânica do capital, entendido como crescimento relativo da parcela do capital que se converte em capital constante sobre a parcela do capital que se converte em capital variável, resulta em uma taxa de lucro declinante que se impõe como barreira ao desenvolvimento do modo de produção capitalista.

A superprodução se baseia na circunstância que a massa absoluta da produção cresce a uma taxa superior à taxa de consumo dos operários e capitalistas. Como afirma Marx (1980, p. 942), "não se trata de superprodução absoluta, superprodução em si confrontada com a necessidade absoluta ou com o desejo de possuir as mercadorias". Assim, a superprodução tem como princípio a existência do trabalho em sua forma assalariada e a existência de uma classe de exploradores com o incessante desejo de acumulação de capital.

Várias das diversas crises globais de superprodução que o modo de produção capitalista promoveu foram geradas a partir dos anos de 1940, quando o capital financeiro passou a fomentar a expansão dos monopólios em busca constante por superlucros. As flutuações das taxas de lucro resultaram em ondas inconstantes de expansão e estagnação.

Segundo Mandel (1990), após a segunda guerra mundial – até início dos anos 70 - o capitalismo viveu o seu auge no que tange ao avanço técnico significativo do processo de acumulação, período que o autor denomina de longa onda expansiva, devido ao crescimento econômico baseado pelo alto nível de concentração e centralização do capital, gerados pelo então novo padrão tecnológico alicerceado no modelo fordista/keynesiano. Durante três décadas o capital gozou de intensa expansão. Nas palavras do autor:

> Essa expansão (boom do pós-guerra) tinha dado um impulso poderoso a um novo avanço das forças produtivas, a uma nova revolução tecnológica. Propiciou um novo salto para a concentração de capitais e a internacionalização da produção, as forças produtivas ultrapassando cada vez mais os limites do Estado burguês nacional (MANDEL, 1990, p. 11-12).

O aumento de capital constante advindo da terceira revolução industrial impactou a tendência decrescente da taxa de lucros. No início de 1970 a crise desponta entre as principais potencias econômicas numa longa e profunda recessão, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação resultantes das contradições internas do sistema capitalista (MANDEL, 1990).

Dessa forma, o que Harvey (2008) denomina de “liberalismo embutido” começou a ruir. O autor destaca que os sinais de uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes. O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de "estagflação" que duraria por boa parte dos anos 1970. Surgiram crises fiscais de vários Estados. Enquanto as receitas de impostos caíam acentuadamente e os gastos sociais disparavam.

A crise dos anos 1970 é descrita por Mandel (1990) como uma “clássica crise de superprodução”, porém com efeito multicausal, resultante do processo endógeno conjuntural. O autor aponta que:

> Na história do capitalismo, cada crise de superprodução combina traços gerais, que dizem respeito às contradições fundamentais do modo de produção capitalista, com traços particulares que resultam do momento histórico preciso no qual ela se produz no curso do desenvolvimento desse modo de produção. A recessão econômica generalizada de 1973/74 não escapa a essa regra (MANDEL, 1990, p. 29).

Dessa forma, na concepção de Mandel (1990), apesar de conter traços que identifiquem a recessão generalizada na Europa como uma crise característica ao processo de intensificação produtiva, é um erro das teorias monocausais identificar a totalidade do efeito na análise isolada dos elementos causadores. Para demonstrar a fragilidade dessas teorias de causa única, Mandel recorre aos escritos de Marx e Engels, no tomo III de “O Capital”, no qual

definem as crises como resultantes da redução da taxa de lucro e da realização da mais-valia, ou seja, em decorrência de múltiplas determinações.

Para Mandel (1990), assim como os outros fatores agravantes da crise, a redução na taxa de lucro não deve ser entendida de forma mecanicista. Para uma total compreensão do que seria a crise é necessário identificar os elementos que estão entre taxa de lucros e crise. Para tanto, faz-se necessário distinguir os "fenômenos do aparecimento da crise, dos seus detonadores, sua causa mais profunda e sua função no quadro da lógica imanente do modo de produção capitalista" (MANDEL, 1990, p. 211). Desta maneira, acontecimentos como *crashs* bancários, bancarrotas, falências e aumento do valor de matérias-primas – o petróleo em 1973/74 –, não podem ser confundidos como causas. Embora esses acontecimentos precipitem a crise e aumentem a gravidade da recessão, eles não a causam. Nas palavras do autor "para que ele possa desencadeá-lo, é necessário que coincida com toda uma série de pré-condições que não decorrem em medida alguma da influência autônoma do detonador" (MANDEL, 1990, p. 212)

No que se refere aos impactos da crise, Abreu e Resende (2001) afirmam que o que mais se destacou, foi a redução dos níveis de produtividade do capital, dado a acentuada tendência decrescente da taxa de lucro; esgotamento do padrão de acumulação fordista de produção; expansão do capital financeiro, que ganhava relativa autonomia frente ao capital produtivo; maior concentração de capitais, devido às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas; crise do Estado de Bem-Estar Social, que gerou crise fiscal do Estado capitalista.

Portanto, a crise de produção capitalista pode ser entendida como uma manifestação em direção destrutiva de sua lógica e do notório desgaste de um modelo baseado em uma grande incorporação de capital fixo e ordenamento rígido da massa operária. Essa crise estrutural, dentre um leque de consequências, provocou um amplo processo de reestruturação do capital, com o objetivo de recuperar seu ciclo produtivo. Tal processo implantou-se como resposta superficial, isto é, uma reestruturação sem abalar os pilares essenciais do modo de produção, por meio de mudanças em sua composição, marcando assim um novo padrão de acumulação flexível (ABREU; RESENDE, 2001). Portanto a relevância do processo de reestruturação produtiva para o capital se colocava na necessidade de recuperação do ciclo de valorização, sem, no entanto, questionar o modo de produção capitalista como um todo.

Diante de um padrão de acumulação renovado e da necessidade de rompimento total com os pressupostos remanescentes da crise, seria necessário uma engrenagem que oferecesse sustentabilidade e justificasse ações mais flexíveis também por parte do Estado, ou seja, um conjunto de estratégias discricionárias que tivessem implicações econômicas, sociais e

ideológicas baseadas no escopo liberal para fundamentar o esquema de dominação baseado no mercado.

No entender de Coutinho (1993) a economia política liberal clássica, enquanto um campo do saber destinado ao entendimento de um modo de produção racional e organização das economias, dos mercados e das trocas decorre de três elementos históricos: as raízes filosóficas em que se assenta; as questões correntes da vida comercial e o liberalismo político.

As proposições básicas descritas por Smith (2003), em "A Riqueza das Nações" pretendiam buscar legitimidade social, política e econômica para a defesa do liberalismo econômico e garantir um ambiente de livre concorrência. Assim, qualquer determinante da política nacional que venha a impedir a livre concorrência deveria ser refutado. Smith visava com esta obra o entendimento acerca de quais fatores determinariam a riquezas das nações, baseado na conservação das classes. Nesse sentido, o autor rompe tanto com uma explicação centrada na circulação proposta pelos mercantilistas, como também determinada por um único setor da produção, conforme elencada pelos fisiocratas, para propor uma teoria econômica centrada em aspectos sociais da produção, ou seja, a riqueza das nações se assentaria nos fundamentos do trabalho.

Apresentando tal postulado como uma ciência objetiva da riqueza material, concilia-se a liberdade individual com as delimitações do Estado. A ideia de liberdade está relacionada a lógica liberal de que quando os indivíduos buscam as oportunidades mais rentáveis para sí essas seriam também as mais produtivas para a coletividade. O indivíduo, assim, seria conduzido por uma "mão invisível" que levaria a nação em direção à riqueza e à prosperidade.

Fundamentado pelo ideário liberal smithiano, o neoliberalismo apresentou-se como a ideologia própria da fase pós-guerra do capitalismo. A lógica da ideologia neoliberal está na maximização da liberdade individual e no livre movimento dos mercados. Nessa configuração, o papel do Estado na sociedade vê-se redefinido e o mercado deve ser livre para estabelecer suas próprias regras. O termo neoliberal passou a ser utilizado como expressão da economia política de uma sociedade global, forjada na luta contra o estatismo e o socialismo, em defesa da economia de mercado, da liberdade econômica (IANNI, 1993).

Segundo Mateo (2016) o neoliberalismo passou a ganhar terreno, com suas críticas ao poder dos sindicatos e do movimento operário em geral, que teriam corroído as bases de acumulação capitalista pelas suas pressões reivindicativas sobre os salários, por um lado, e pela sua pressão para que o Estado aumentasse os gastos sociais, por outro. A "pedra fundamental" do neoliberalismo foi o colóquio Walter Lippman em 1938, porém suas ideias só foram praticadas após a crise de 1970, quando os países de capitalismo avançado caíram em uma longa

e profunda recessão, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, nesse cenário o pensamento neoliberal começa a se difundir. Uma série de correntes que pregavam um modelo mais flexível e pró-mercado ganharam força, erguendo-se assim a nova ortodoxia econômica.

A ideia de indivíduo do ideário neoliberal parte de uma concepção micro, desprovida de complexidade social, onde cada trabalhador é tratado como um mero fator de produção que está inserido em relações opostas que, porém, geram equilíbrio e bem-estar geral. Mateo (2016) define assim a ação neoliberal:

> O termo neoliberalismo faz referência a rotação política e econômica que tem sido conduzida em uma ampla gama de países desde os anos setenta ou oitenta do século passado. Em termos econômicos, a alegação era restaurar a rentabilidade do capital, que tinha vindo a diminuir desde a segunda metade dos anos sessenta. Para efeito, teve de alterar radicalmente o modelo forçado de acumulação desde a Segunda Guerra Mundial através da desregulamentação de mercados, a privatização de empresas estatais e abertura ao comércio externo e economias financeiras. assim, abriu-se novos espaços para a obtenção de ganho, a força de reprodução modificou-se, generalizando a insegurança no trabalho e a moderação salarial, e ampliou-se a apreciação do ciclo base de capital, ou extração e apropriação de excedente (MATEO, 2016, p.14).

O neoliberalismo pode ainda ser entendido como processo de reestruturação que rompe com os elementos presentes no boom pós-guerra que são: a intervenção estatal, restrição a especulação e a criação de um Estado Social. Porém, não se pode limitar a atuação neoliberal como uma mera “destruidora de amarras”, mas sim como um processo criador, pois é também um projeto regulador com a finalidade de reprodução persistente do capital. Uma vez que se livra, em parte, das restrições impostas pelo Estado e pela luta de classes, impõe um sentido mercantilizado a sociedade. Assim, por meio desse processo complexo, o neoliberalismo representa uma forma de ofensiva do capital sobre o trabalho para compensar a queda da taxa de lucro (MATEO, 2016).

Para Harvey (2008) o processo de neoliberalização envolveu muita "destruição criativa", não somente dos antigos poderes e estruturas institucionais. mas também das divisões do trabalho, das relações sociais, da promoção do bem-estar social, das combinações de tecnologias, dos modos de vida e de pensamento, das atividades reprodutivas, das formas de ligação à terra e dos hábitos. Segundo o autor, na medida em que julga a troca de mercado uma ética em si capaz de servir de guia a toda ação humana, e que substitui todas as crenças éticas antes sustentadas, o neoliberalismo ressignifica as relações contratuais no mercado. Essa ideologia sustenta que o bem social é maximizado quando se maximizam o alcance e a frequência das transações, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado.

É necessária a compreensão da totalidade da ação neoliberal por meio de uma perspectiva do capital, ou seja, pela lógica do processo de acumulação. O neoliberalismo possui como pressuposto criar condições para a plena funcionalidade das relações capitalistas que, nesse sentido, indica o capital em termos de uma contradição fundamental para o ciclo da realização, que é a livre escolha baseada em exploração. Essa relação possui legitimação do Estado através de uma gama de medidas discricionárias que buscam criar condições de elevação da rentabilidade mercantil e financeira.

Partindo-se da descrição, é possível concluir que as políticas neoliberais encontram nos períodos de crise um solo fértil para se propagarem. Na fase depressiva a sua ação oferece meios para proteger o capital. A predileção do capital em sua forma dinheiro indica uma busca por estabilidade monetária e fiscal, base dos programas neoliberais, que inevitavelmente cria: a falência de empresas, flexibilidade trabalhista, desinflação, e, portanto, uma reestruturação do capital. Dessa forma, é possível inferir a estreita ligação entre o neoliberalismo e o capital financeiro (MATEO, 2016).

O neoliberalismo converge com a internacionalização da economia. A fragmentação mundial dos processos de produção e o deslocamento da indústria para fora das fronteiras nacionais consolidam o poderio das empresas transnacionais, intensificando assim, a fase de exportação de capitais. As firmas utilizam as normas do comércio livre e as baixas taxas para desenvolver exportações de produtos e capitais. Estes movimentos amparam a globalização financeira (KATZ, 2016).

O processo de neoliberalização trouxe como receituário a desregulamentação do mercado, o processo de centralização do capital, sob a forma financeira e imprimindo um cenário de "mundialização do capital". Sobre a mundialização, Chesnais (1995) define - a como o.

> [...] resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS, 1995, p. 34)

A expressão "mundialização do capital", segundo Chesnais (2001), expressa um novo cenário no qual o capital permite seu desenvolvimento, pela adoção de políticas desreguladoras que favoreceram sua expansão sob a forma financeira. A centralização do capital aliada à descentralização das operações produtivas, comerciais e financeiras, reorganizam a economia e a geopolítica do mundo. Nesse contexto, os grupos industriais multinacionais ganham força,

introduzindo novas formas de gestão e de controle do trabalho, da produção e dos mercados. O autor utiliza-se da ideia de oligopólio mundial para tratar a forma pela qual as grandes firmas se organizam ao redor do mundo. É esse o espaço da ocorrência de relações diversificadas, que articulam o investimento externo direto aos grandes grupos multinacionais.

Portanto a mundialização se insere em uma significação polarizada e geopolítica. A globalização não se limita ao processo de integração mundial. Nascida da liberalização e da desregulamentação, a mundialização liberou tendências à polarização e à desigualdade. Suas consequências geopolíticas graves e a marginalização de continentes, são resultados da forte seletividade inerente aos investimentos financeiros e aos investimentos diretos, quando os grupos industriais se beneficiam da liberalização e da desregulamentação das economias nacionais. O fato de que se tenha integração para uns e marginalização para outros, resulta do processo contraditório do capital na busca de rentabilidade (CHESNAIS, 2001). Em termos da divisão centro-periferia, a dominação surge para garantir primazia das áreas avançadas no contexto do compromisso de uma nova ordem econômica internacional alinhadas a organismos como Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUCED) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), para os quais o imperialismo possa controlar vários ataques ao mesmo tempo que se valoriza por meio de relações que atendam aos interesses do capital global (MATEO, 2016).

Com o intuito de discutir as origens teóricas do neoliberalismo, é imprescindível elaborar breve resgate descritivo das obras dos dois maiores proeminentes teóricos de tal doutrina, são eles: Friedrich Hayek com a obra “O Caminho da Servidão”, que sistematizou o pensamento neoliberal em 1944, e Milton Friedman, que escreveu “Capitalismo e Liberdade”.

O livro “O Caminho da Servidão”, de Friedrich August von Hayek, apresentado em 1944, foi o grande marco do advento neoliberal, entendido como um manifesto crítico ao Estado de bem-estar social, pois reagia de forma crítica às práticas keynesianas e o assistencialismo do Estado. Adotando o ponto de vista liberal, Hayek (1987) considera o intervencionismo estatal uma ameaça à liberdade individual, não somente econômica, mas também regimental, pois levaria ao crescimento da coerção administrativa arbitrária e a progressiva destruição do Estado de direito que, consequentemente, refletiria na Constituição de um regime totalitário e ineficiente.

O autor expressava que todos os coletivistas são responsáveis pelo advento do totalitarismo. Nessa delimitação elástica, o socialismo definido por Hayek (1987, p. 55) caracteriza-se como à “[...] abolição da iniciativa privada e da propriedade privada dos meios

de produção, e à criação de um sistema de economia planificada no qual o empresário que trabalha visando ao lucro é substituído por um órgão central de planejamento".

> Quando incompletos, tanto a concorrência como o dirigismo central se tornam instrumentos fracos e ineficientes. Eles constituem princípios alternativos usados na solução do mesmo problema e, se combinados, nenhum dos dois funcionará efetivamente e o resultado será pior do que se tivéssemos aderido a qualquer dos dois sistemas (HAYEK, 1987, p. 62).

As instituições políticas características do socialismo, progressivamente corroeriam as tradições de liberdade política, referenciadas pela superação do liberalismo clássico, que criaria um ambiente em que as pessoas se tornariam menos dispostas a tolerar a desigualdade social. Esse processo culminaria em um distanciamento das ideias de liberdade e aproximação do totalitarismo. Assim, segundo o autor, a transformação da liberdade em totalitarismo é um processo político resultante de uma concepção errônea de igualdade.

Para entender a concepção de liberdade no pensamento de Hayek é importante destacar o conceito de indivíduo nos escritos do autor. Para Hayek (1987), o homem social não é aquele que está circunscrito friamente nas teorias econômicas de corte neoclássico. Os indivíduos são dotados de racionalidade limitada que resulta em apreensão e subjetividade. Portanto, as realidades objetivas não condicionam os atos individuais, mas sim as subjetivas. Como consequência, há uma produção simultânea de resultados intencionais e não intencionais na sociedade que refletem como um atributo exclusivo de cada indivíduo, considerados isoladamente, em suas perspectivas próprias de tempo, espaço e recursos que interferem no seu modo único de agir e pensar.

Hayek (1987) parte da definição de subjetividade individual para defender o estado de direito, em que cada indivíduo seguiria seus próprios valores e objetivos. Nesse sentido não se pode realizar objetivos individuais sob a ótica de um objetivo social generalizado imposto por um Estado autoritário. Portanto, o estado de direito, deve proporcionar e legitimar tão somente a igualdade jurídica entre os indivíduos, o que entra em conflito com qualquer atividade de um governo autoritário, que vise a igualdade material. Assim, a observância do estado de direito distinguiria um país livre de um país submetido a um governo autoritário.

Na esfera econômica a concepção liberal de sociedade denota-se como indivíduos perseguindo interesses particulares e relacionando-se entre si por meio do mercado. Hayek defende que é de suma importância que os agentes tenham total liberdade econômica. A dicotomia entre o livre mercado e o totalitarismo é dita como insuperável pelo autor: "A única alternativa à submissão às forças impessoais e aparentemente irracionais do mercado é a

submissão ao poder também incontrolável e, portanto, arbitrário de outros homens" (HAYEK, 1987, p. 83).

Partindo da ideia de liberdade individual, Hayek (1987, p. 88) define o Estado como sendo uma instituição que "deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações". Portanto, o papel do Estado mínimo, segundo o autor, deveria ficar restrito a criar e manter as condições favoráveis à manutenção do livre mercado, atuando como árbitro, garantindo o cumprimento das leis e complementando a ação do mercado nas áreas em que este não possa ser eficiente.

Hayek (1987) em trecho no qual defende o Estado de Direito, pela concepção de liberdade individual, expressa o que pensa sobre a desigualdade socioeconômica:

> O Estado de Direito, no sentido de regime de Direito formal – de não -concessão pela autoridade de privilégios legais a determinados indivíduos – salvaguarda a igualdade perante a lei, que é a antítese do governo arbitrário. Uma consequência necessária disso – contraditória apenas na aparência – é que essa igualdade formal perante a lei conflita e é de fato incompatível com qualquer atividade do governo que vise a uma igualdade material ou substantiva intencional entre os diferentes indivíduos, e que qualquer política consagrada a um ideal substantivo de justiça distributiva leva a distribuição do Estado de Direito. Para proporcionar resultados iguais para pessoas diferentes, é necessário tratá-las de maneira diferente. Dar a diferentes pessoas as mesmas oportunidades objetivas não equivale a proporcionar-lhes a mesma oportunidade subjetiva. É inegável que o Estado de Direito produz desigualdade econômica – tudo que se pode afirmar em seu favor é que essa desigualdade não é criada intencionalmente com o objetivo de atingir este ou aquele indivíduo de modo particular (HAYEK, 1987, p. 184).

Portanto, para o autor, as desigualdades sociais que o Estado de Direito produz, não seriam criadas intencionalmente, nem teriam o objetivo de atingir indivíduos de forma particular. Sobre o privilégio social que alguns indivíduos possuem, Hayek aponta que as regras do jogo permitem que todos possam através da meritocracia adquirir seus bens.

Na conclusão da sua obra, Hayek (1987) enfatiza a necessidade de ultrapassar os empecilhos impostos pelos governos que obstruíram os caminhos da liberdade para assim criar condições favoráveis ao progresso. Segundo ele, a política de liberdade individual é a única capaz de fato de produzir bem-estar social permanente.

Assim como Hayek, Friedman (1984), em sua obra, Capitalismo e liberdade, buscou atacar sistematicamente os pressupostos da teoria keynesiana. De acordo com a Escola de Chicago, da qual fazia parte, o livre mercado é a única forma de garantia do bem-estar geral. Em trecho da sua obra, o autor define sua concepção de Estado liberal:

> [...] um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedade; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; se envolva em atividades com relação ao monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de um louco; - um tal governo teria evidentemente, importantes funções a desempenhar (FRIEDMAN, 1984, p.38).

Partindo dessa concepção, o autor defende que o Estado só deveria atuar onde fosse indispensável, como a defesa nacional, em que o mercado não seria capaz de suscitar consensos. O Estado deveria assegurar os direitos individuais e de propriedade além de fornecer a estrutura para balizar o funcionamento do mercado. Friedman (1984) ainda chama a atenção para os riscos de totalitarismo decorrentes da intervenção estatal nas esferas da vida em sociedade:

> [...] só há dois meios de coordenar as atividades de milhões. Um é a direção central, utilizando a coerção – a técnica do Exército e do Estado totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica de mercado (FRIEDMAN, 1984, p.87).

A partir da leitura do trecho acima percebe-se que, assim como Hayek, Friedman (1984) considerava que a maior ameaça à liberdade individual é a concentração de poder. Para garantir o livre arbítrio social seria necessário limitar e descentralizar as funções do governo. O instrumento para isso seria o programa político liberal. Assim, o capitalismo competitivo promoveria a liberdade política ao separar o poder político do econômico. Sendo dessa forma, precondição para a liberdade política.

As diferenças de renda são, para Friedman (1984), justificáveis dentro de um equilíbrio fundamentado pelas ações individuas. Segundo o autor as diferentes rendas numa sociedade livre atenderiam ao princípio ético liberal da meritocracia. As diferenças de renda se embasariam na proporção de produtividade e aperfeiçoamento individual. Ele identifica na busca pela igualdade de renda como um dos grandes incentivadores dos sentimentos coletivistas, que buscam no Estado centralizador o meio para realização.

Isto posto, as políticas sociais, entendidas pelo autor como ações intrometidas na tentativa de regular os desequilíbrios, são consideradas entraves ao equilíbrio. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça à liberdade individual, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos de equilíbrio. Assim, os programas sociais teriam efeitos contrários aos pretendidos. Para Friedman (1984, p. 160) “A distribuição da renda é uma das áreas em que o governo tem causado maior número de males [...] É outro

exemplo da justificação da intervenção do governo em termos de alegadas deficiências do sistema de empresa privada"

Coerentes com os postulados expostos, os neoliberais defendem a não responsabilidade do Estado frente a oferta de educação pública universal. Friedman (1984) assinala que para ampliar o escopo da oferta, e também para aliviar os setores da sociedade que contribuem através de impostos para o sistema público de ensino, o Estado deveria dividir, ou até transferir, suas responsabilidades com o setor privado. As transferências da responsabilidade de execução das políticas sociais à outras esferas são entendidas como uma forma de aumentar a eficiência administrativa e de reduzir os custos. Assim, além de estimular a competição entre os serviços oferecidos no mercado, mantendo-se o padrão da qualidade dos mesmos, possibilita às famílias o direito de livre escolha em relação ao tipo de educação desejada para seus filhos, condizente ao princípio de liberdade.

3.2. Neoliberalismo no contexto mundial

A alegação de ineficiência do Estado ao fazer valer políticas protecionistas e gerar demasiadamente bens públicos provocou um novo reordenamento da estrutura de poder mundial, culminando no processo de globalização e no neoliberalismo como ideário de Estado.

A globalização é o processo pelo qual se expande o mercado e, consequentemente, as fronteiras nacionais. Outra face desse processo aponta para a tendência da uniformização de agendas, ainda que se observem diferentes estratégias nacionais. O ajustamento está relacionado à necessidade de harmonização das políticas que afetam positivamente o desempenho do ciclo de realização do capital. A contradição desse processo é que, apesar da tendência à uniformização estratégica, a dominação oligopolizante tem na exploração das desigualdades nacionais uma das mais importantes fontes de apropriação imperialista.

Uma maneira de entender a lógica da política global uniforme é salientar que para o neoliberalismo não é o capitalismo que entra em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, é reformar o Estado diminuindo a sua atuação para superar a crise e retomar a alta rentabilidade do capital. A mão invisível deverá superar as falhas do Estado, portanto, a lógica do mercado deve prevalecer para que o ambiente econômico possa ser o mais eficiente e produtivo possível.

Dessa forma, a partir da década de 1980, iniciou-se o processo de reformas no Estado, inicialmente nos países desenvolvidos e depois nos países em desenvolvimento. A tese, colocada pelos governos das nações dominantes, que o Estado precisava de reformas voltadas para o mercado, logo foi difundida para os demais países. Iniciou-se uma ampla campanha a favor das reformas neoliberais.

Behring (2003) argumenta que a ideia de reforma do Estado nasce como um esforço global para a retomada das taxas de lucro utilizando-se da exploração do trabalho pelo capital. Para se conseguir esse objetivo, é fundamental gerar as condições políticas e ideológicas, essas manifestam-se por meio de ações e discursos liberais para a retomada de competitividade, o que só seria possível por meio da flexibilização das relações contratuais de trabalho, retirando-se o Estado da regulação destas relações, inclusive no que se refere à questão de proteção social, com a redução dos encargos sociais.

A proposta neoliberal para combater a crise era simples: a manutenção de um Estado forte o suficiente para romper o poder dos sindicatos e manter o controle monetário, mas diminuto nos gastos sociais e nas intervenções na economia. Além disso, propunham o abandono da meta do pleno emprego, para a criação de um exército de reserva de trabalhadores e reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos (ANDERSON, 1998).

Segundo Harvey (2008), o movimento transnacional do neoliberalismo permaneceu à margem tanto da política como da influência acadêmica até meados da década de 1970. A partir de então, começou a ocupar o centro do palco, especialmente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, financiado por bancos, bem como mediante sua crescente influência na academia, particularmente na Universidade de Chicago, em que Milton Friedman fruía de grande prestígio. Em 1979, com a eleição de Thatcher, na Inglaterra, é que assume o poder o primeiro governo de um país capitalista avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Logo depois, assumem Reagan, nos Estados Unidos (1980), Khol, na Alemanha Ocidental (1982), Schluter, na Dinamarca (1983), e, em seguida, quase todos os países do norte da Europa Ocidental elegem governos considerados neoliberais.

3.2.1. Gênese do neoliberalismo nas grandes potências

Em meados dos anos de 1970, o neoliberalismo latino-americano antecipou todas as tendências dos países desenvolvidos. Esse paradigma originou-se no Chile sob Pinochet, com o assessoramento econômico baseado na ortodoxia de Hayek e Friedman.

As bases do neoliberalismo chileno são advindas da década de 1950. O intitulado "projeto Chile" que no ano de 1956 foi responsável pelo financiamento dos estudos de vários estudantes de economia chilenos na Escola de Chicago. Esses alunos foram denominados "Chicago Boys". A ideia foi introduzir no país sul-americano ideias econômicas defensoras da centralidade do mercado, um contraponto ao nacionalismo e estatismo presente no continente. A finalidade foi a construção de um projeto educacional transformando o Chile em uma espécie

de laboratório de experiência econômica onde Friedman poderia verificar a efetividade de suas teorias.

Com o golpe militar de 11 de setembro de 1973, uma onda de terror e assassinatos ocorreu no país. Enquanto o golpe militar ganhava corpo na sociedade chilena, ao mesmo tempo, nos bastidores políticos, havia a articulação com os "Chicago Boys". O movimento da história, a partir da efetivação da ditadura chilena, materializou a oportunidade de pôr em prática o experimento de Friedman e seus seguidores.

O programa de reformas apontou para a configuração de uma economia de livre mercado. Dentre os principais pontos da reforma, destacavam-se:

> 1) eliminação dos controles de preços; 2) abertura indiscriminada para as importações; 3) liberalização do mercado financeiro, seguida de uma ampla liberalização dos fluxos internacionais de capitais; 4) redução do tamanho do setor público, com a privatização de diversas empresas estatais, além da privatização do sistema de saúde e de previdência; 5) devolução aos antigos proprietários de empresas e terras expropriadas; 6) desarticulação dos movimentos sindicais e partidos de esquerda; 7) reforma tributária que reduziu fortemente a participação dos impostos diretos e de maior progressão (VALDÉS, 1995, p. 35 -36).

O projeto neoliberal no Chile apresentou diversos desdobramentos negativos. Em 1982, o desemprego superou 30%, os salários reais se reduziram drasticamente a ponto de que, naquele ano, seus valores foram inferiores aos de 1970, o PIB caiu 14% e a produção industrial diminuiu 23%, além da elevação da dívida externa. De acordo com Lucena (2011), o governo chileno promoveu um amplo processo de privatização das empresas públicas. No ano de 1973 o Chile contava com 507 empresas estatais, sete anos após, com apenas 15 empresas públicas o que gerou um amplo processo de desemprego no setor. Ao mesmo tempo, a reforma da previdência social, ocorrida no ano de 1981, retirou o critério de solidariedade, substituindo-o por uma poupança e capitalização individual do contribuinte.

> O Estado garante um mínimo anual que não é fixo, pois é dependente da rentabilidade média do setor financeiro. O mecanismo perverso dessa reforma está em transformar os trabalhadores em sócios indiretos da companhia de previdência para a qual contribuem, o que os transforma imediatamente em investidores interessados no sucesso do sistema financeiro e das administradoras dos fundos de pensão. [...] Outra consequência da privatização da previdência foi que, por essa reforma, as administradoras privadas de fundos de pensão passaram a controlar o destino de uma enorme soma de fundos de investimento em longo prazo, correspondente a 20% do PIB chileno. Ao fim de poucos meses de aplicação dessa reforma em 1981, os dois principais grupos econômicos chilenos controlavam 75% do total desses fundos [...] (LUCENA, 2011, p. 140).

Ainda que em alguma medida as experiências do Chile tenham se antecedido, a posse do governo inglês por Margaret Thatcher, em 1979, é tida como um marco da virada neoliberal. Em 1980, Ronald Reagan e, em 1982, Helmut Kohl, assumiriam o comando de EUA e

Alemanha, respectivamente, consolidando nas grandes potências da época o ideário político neoliberal. Em 1983, Schuler toma posse na Dinamarca, Estado até então modelo do bem-estar social. Em pouco tempo, a Europa ocidental entornava à essa direção.

Conforme Harvey (2008), Margareth Thatcher foi eleita na Grã-Bretanha com a firme obrigação de reformar a economia. Ela atacou o keynesianismo e a ideia de que as soluções monetaristas "do lado da oferta" eram essenciais para curar a estagflação britânica. Isso significava uma revolução em políticas fiscais e sociais, e demonstrou imediatamente uma forte determinação de acabar com as instituições e práticas políticas do Estado social democrata que se consolidara no país a partir de 1945. Isso envolvia enfrentar o poder sindical, atacar todas as formas de políticas sociais que prejudicassem a flexibilidade competitiva, desmantelar ou reverter os compromissos do Estado de bem-estar social, privatizar empresas públicas, reduzir impostos, promover a iniciativa dos empreendedores e criar um clima de negócios favorável para induzir um forte fluxo de investimento externo.

Nas palavras de Anderson (1998):

> Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente, (...) se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água (ANDERSON, 1998, P. 12.).

Paul Volcker, presidente do Federal Reserve Bank no governo Carter, em outubro de 1979, promoveu uma mudança de postura na política monetária dos Estados Unidos. O compromisso de longa data do Estado democrático liberal com os princípios do *New Deal*, foi abandonado em favor de uma política destinada a conter a inflação sem medir as consequências para o emprego. A taxa nominal de juro aumentou subitamente, depois de algumas elevações e quedas. Iniciou-se assim uma duradoura recessão profunda que esvaziaria as fábricas e destruiria os sindicatos dos Estados Unidos, além de levar países devedores à beira da falência, dando início à longa era dos ajustes estruturais.

No entender de Harvey (2008) a vitória de Ronald Reagan sobre Carter em 1980 mostrou-se crucial nesse sentido. Volcker foi apoiado e permaneceu em sua posição de presidente do Federal Reserve. O governo Reagan então ofereceu o apoio político necessário por meio de mais desregulação, cortes de impostos, cortes orçamentários e ataques ao poder sindical e profissional no momento em que a recessão inspirada em Volcker produzia altas taxas de desemprego e o efeito global sobre a condição do trabalho foi dramático. Iniciou-se assim, o longo declínio dos níveis dos salários reais.

As indicações de Reagan para posições de poder em áreas como regulação ambiental, segurança ocupacional e saúde acentuaram ainda mais a campanha contra o governo. A desregulação de tudo - de empresas aéreas e de telecomunicações ao sistema financeiro - abriu novas áreas de liberdade de mercado irrestrita para poderosos interesses corporativos.

O capital financeiro buscou crescentemente, no exterior, taxas de retorno mais elevadas. A desindustrialização doméstica e a tendência a levar a produção para o exterior tornaram-se muito mais comuns. O mercado, descrito ideologicamente como forma de promover a competição e a inovação, tornou-se veículo da consolidação do poder monopolista.

Bancos de investimento de Nova York contavam com a tradição imperial norte-americano tanto para manter abertas novas oportunidades de investimento como para proteger suas operações externas. Foi nesse contexto que os fundos excedentes reciclados pelos bancos de investimento de Nova York se dispersaram pelo globo. Isso exigiu a liberalização do crédito e do mercado financeiro internacionais, e o governo norte-americano começou a promover e apoiar ativamente essa estratégia no nível global (HARVEY, 2008).

O governo Reagan, que pensara seriamente em retirar o apoio ao Fundo Monetário Internacional (FMI) no primeiro ano de mandato, descobriu uma maneira de unir os poderes do Tesouro norte americano e do FMI para resolver a dificuldade rolando a dívida, mas exigiu em troca reformas neoliberais. Esse tratamento se tornou o padrão. O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do fundamentalismo do livre mercado e da ortodoxia neoliberal. Em troca do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais através de ajustes estruturais (HARVEY, 2008).

Por intermédio da exposição de Anderson (1998), é possível destacar o processo de "neoliberalização" em outras potencias mundiais:

> [...] a Dinamarca, Estado modelo do bem-estar escandinavo, caiu sob o controle de uma coalizão clara de direita, o governo de Schluter. Em seguida, quase todos os países do norte da Europa Ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também viraram à direita [...] o governo socialista na França se viu forçado pelos mercados financeiros internacionais a mudar seu curso dramaticamente e reorientar-se para fazer uma política muito próxima à ortodoxia neoliberal, com prioridade para a estabilidade monetária, a contenção do orçamento, concessões fiscais aos detentores de capital e abandono do pleno emprego [...] (ANDERSON, 1998, p.11-13).

3.2.2. Consenso de Washington: globalização impositiva

Após a consolidação da hegemonia neoliberal em países do capitalismo avançado, em um primeiro momento, e do Leste Europeu, em uma segunda etapa, a América Latina, na década de 1990, converteu-se no terceiro grande espaço de implantação do neoliberalismo.

O neoliberalismo latino-americano atravessou duas etapas diferenciadas. Nos anos 80 prevaleceram as reformas de ajuste anti-inflacionário. Na década seguinte, predominou o Consenso de Washington, que se desdobra em recomendações de abertura comercial, privatizações e flexibilização econômica. No primeiro período introduziram-se políticas de choque ortodoxo para cortar a despesa pública social e elevar as taxas de lucro. Na segunda fase, afirmou-se que o cenário macroeconómico regional já permitia abrir as portas da eficiência, privatizando empresas estatais e eliminando proteções tarifarias (KATZ, 2016).

Bresser Pereira (1991) destaca que o Consenso de Washington se formou a partir da crise do consenso keynesiano e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 1940 e 1950. Por outro lado, essa perspectiva, segundo o autor, é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca, dos monetaristas, dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais e da escola da escolha pública. Essas diferentes visões teóricas são partilhadas pelas agências multilaterais em Washington, o Tesouro, o FED e o Departamento de Estado dos Estados Unidos, os ministérios das finanças dos demais países do G-7.

Em 1989, em um seminário organizado pelo Institute of International Economics, sediado em Washington, reuniram-se diversos economistas latino-americanos, funcionários do FMI, do Banco Mundial, além de representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O tema do encontro, “Latin America adjustment: how much has happened?”, visava discutir um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. O diagnóstico era tenebroso: dívida externa elevada, estagnação econômica, inflação crescente, recessão e desemprego. De acordo com a abordagem de Washington, as causas da crise latino-americana eram basicamente duas: a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo, excesso de regulação e empresas estatais ineficientes; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. As conclusões desse encontro passaram a ser denominadas formalmente como o Consenso de Washington.

Basicamente, a justificativa de conter os males diagnosticados impôs um amplo conjunto de medidas discricionárias, centradas na desregulação dos mercados, na abertura comercial, na liberalização do fluxo de capitais, em uma rigorosa política monetária e fiscal e, fundamentalmente, na reforma do Estado nos diferentes países latino-americanos. Para Anderson (1998, p. 7), o Consenso de Washington representou "a denominação de uma articulação para implantar o neoliberalismo de maneira ordenada em diversos países".

As conclusões decorrentes do encontro em Washington podem ser assim sintetizadas por Williamson:

> 1) Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, buscando eliminar o déficit público e estabelecendo um superávit primário para o pagamento da dívida externa; 2) Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura, redirecionando recursos para a manutenção da máquina administrativa e subsídios para setores com maior retorno econômico; 3) Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária (elevação dos impostos); 4- Liberalização financeira, com a eliminação das restrições que impedem as instituições financeiras internacionais de atuarem em igualdade com instituições nacionais nos mercados locais, além do afastamento do Estado do setor financeiro e do estabelecimento de taxas de juros reais positivas direcionadas para o mercado; 5) Taxa de câmbio competitiva, para estimular um crescimento rápido na exportação de setores não tradicionais; 6)Abertura do comércio exterior, com a redução das alíquotas de importação para a inserção em uma "economia globalizada"; 7) Eliminação das restrições ao capital estrangeiro, permitindo, assim, a entrada de capitais sob a forma de Investimento Estrangeiro Direto (IED); 8) Privatização, com a transferência de empresas estatais para o capital privado (nacional e estrangeiro); 9) Desregulação da economia, com a redução da legislação de controle sobre o processo econômico e das relações trabalhistas; 10) Direito à propriedade intelectual (WILLIAMSON apud BRESSER PEREIRA, 1991, p. 6)

Conforme Mota (2005, p. 80), o Consenso de Washington "deve ser pensado como um dos meios pelos quais a burguesia internacional imprime uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise de 80, especialmente no que diz respeito às reformas a serem implementadas pelos países periféricos". A adoção de tais medidas prescritivas constituiria condição fundamental para que pudessem renegociar a dívida externa e receber qualquer recurso das agências financeiras internacionais. Assim passariam a depender sempre de financiamentos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), tendo de sujeitar suas respectivas políticas econômicas e decisões de investimentos à fiscalização internacional, por meio de condicionalidades.

No entender de Bresser Pereira (1991) o resultado do esforço de ajustamento dos países latino-americanos em termos de estabilização dos preços e de retomada do crescimento foram medíocres. De acordo com o autor, as iniciativas de estabilização, demonstraram-se perversas, na medida em que não foram acompanhadas por um ataque direto às dívidas públicas internas e externas excessivamente altas, que implicam juros excessivamente elevados a serem pagos pelo setor público, e à insuficiência de poupança pública. Por outro lado, o núcleo da

crise fiscal - o esgotamento da estratégia de substituição de importações - não foi devidamente enfrentado em função da própria imobilização do Estado.

> A crise fiscal na América Latina foi o resultado de dois fatores: de um lado, do excessivo endividamento externo dos anos 70 e, de outro, do atraso em abandonar a estratégia de substituição de importações e em adotar uma estratégia orientada para as exportações. As duas causas podem se fundir em uma única se dissermos que o excessivo endividamento dos anos 70 foi a forma perversa que os governos e as empresas latino-americanos encontraram para financiar uma estratégia de desenvolvimento que já havia se desgastado e perdido funcionalidade nos anos 60 (BRESSER PEREIRA, p. 14, 1991).

Com a implementação do modelo neoliberal na região, esperava-se que os países possuidores de mão de obra abundante pudessem assim encontrar uma forma de inserção internacional na então nova era da globalização. Contudo, na visão de Bresser Pereira (1991), aconteceu o oposto à medida que houve reações muito fortes à ortodoxia convencional por parte das economias regionais. Gerando, assim, a crise do neoliberalismo latino-americano. Os desequilíbrios gerados por esse modelo espalharam-se por toda a região, juntamente com a primazia crescente do setor exportador contra o desenvolvimento interno. Aumentou a heterogeneidade estrutural da economia e concentraram-se as atividades mais rentáveis em poucas empresas. A capacidade do Estado para priorizar as decisões de investimento ficou muito debilitada (KATZ, 2016).

As economias latino-americanas voltaram a suportar a carência estrutural de divisas. Não puderam assegurar as reservas nem manter sob controle o câmbio, a taxa de juro ou o nível de inflação. Quando estes desequilíbrios emergiram, os ministros pró-mercado abandonaram as suas doutrinas e recorreram ao endividamento. Optou-se pelo crédito externo dispendioso para lidar com a asfixia gerada pelo próprio modelo. Em pouco tempo os mitos do rigor neoliberal no gerenciamento do Estado ficaram desmentidos. Vários anos de privatizações e flexibilidade laboral recriaram as crises financeiras, as quebras fiscais, as fugas de capital e os colapsos cambio-monetários do passado (KATZ, 2016).

As democracias liberais instaladas de cima para baixo que promovem as reformas do Estado neoliberal, na América Latina, tinham em Fujimori, no Peru, um modelo político autoritário e conservador, na implantação do projeto socioeconômico. No Brasil, com Collor e FHC, a modernização do aparelho do Estado, que aprofundou a concentração econômica. Na Argentina, Carlos Menem levou o país à falência; na Bolívia, Paz Zamora e Hugo Banzer não conseguiram tirar o país da miséria; na Colômbia, Andrés Pastrana perdeu a luta para o narcotráfico; na Costa Rica, Rafael Calderón alterou a consolidada democracia; na Guatemala, Jorge Serrano gerou mais pobreza no país; no México, Carlos Salinas não assimilou os conflitos

internos provocados pelos movimentos sociais; no Paraguai, Carlos Wasmosy não tirou o país das consequências da prolongada ditadura militar de Stroesner; no Uruguai, Alberto Lacalle, não projetou a economia no contexto do Mercosul; e, na Venezuela, Rafael Caldera preparou as condições para o regime populista de Chávez (PETRY, 2008).

Segundo Katz (2016) o balanço do neoliberalismo é contundente nos próprios termos do esquema. Pretendia reverter o baixo crescimento e manteve um reduzido nível de expansão da economia. Esperava eliminar as crises financeiras e agravou esses desmoronamentos. Prometia erigir uma plataforma duradoura de investimento e acentuou a distância da região com os países desenvolvidos.

O Banco Mundial, em seu relatório de 2006[3], afirma de que o desempenho econômico da América Latina nas últimas décadas foi decepcionante, apontando como principais fatores "a própria pobreza" que estaria "dificultando o crescimento da região e, a menos que os entraves que afetam os pobres sejam abordados, será difícil alcançar um forte crescimento". Além disso, é do entendimento dos consultores de que os países da América Latina "precisam combater a pobreza de modo mais agressivo, se quiserem promover um maior crescimento". Diz o Banco Mundial que a região se mantém "como uma das regiões com mais alto nível de desigualdade do mundo, onde cerca de um quarto da população vive com menos de US$2 ao dia". Para romper o círculo vicioso da pobreza, seria necessária "uma queda de 10% nos níveis de pobreza, se outros fatores permanecerem iguais", o que poderia "gerar um aumento de 1% no crescimento econômico. Por sua vez, uma elevação de 10% nos níveis de pobreza reduzirá as taxas de crescimento em 1% e de investimento em até 8% do PIB".

3.3. A educação sob contexto neoliberal

Frigotto (2015) destaca que no modelo escolar brasileiro instaura-se e perpetua-se, de um lado, a escola clássica, formativa, de ampla base científica e cultural, para as classes dirigentes, e outra pragmática, instrumental, adestradora de formação profissional restrita e na ótica das demandas do mercado, para os trabalhadores. Trata-se de ensinar, treinar, adestrar, formar ou educar na função de produção adequada a um determinado projeto de desenvolvimento, pensado pelas classes dirigentes.

Os postulados de Friedman (1984) teceram atribuições que fundamentam a educação como elemento a ser dissociado do campo social para inserir-se no mercado. Segundo a base do projeto neoliberal, o Estado não deveria administrar e nem sequer financiar as instituições

[3] BANCO Mundial. **Redução da Pobreza e Crescimento: Círculos Virtuoso e Vicioso**. Relatório Anual, 2006. Disponível: http://www.bancomundial.org.br

escolares. Friedman defendia a ideia de que a incumbência do governo seria exigir um mínimo de instrução e que, para isso, dotaria indiretamente as famílias carentes com recursos necessários para pagar pela educação dos filhos em instituições autorizadas. Desse modo, o preceito neoliberal do Estado Mínimo se efetivaria na área educacional. O autor elabora seu pensamento em um contexto de superação da crise baseado em uma integração liberal que deveria abarcar todas as dimensões para tornar-se eficiente. Assim, dizia ele, ser irracional investir sem expectativas que remetessem a um retorno compensatório.

Para Frigotto (2015), a construção de uma relação linear entre educação e trabalho na sua concepção reducionista de emprego advém de duas determinações básicas. Primeiramente, o acirramento da crise do sistema capitalista que ao contrário do que postulava a tese de que o livre mercado levaria ao equilíbrio e à igualdade o que se materializou foi o aumento da desigualdade entre nações, regiões e entre grupos sociais e a radicalização do desemprego estrutural. Diante desse contexto, a segunda determinação é a luta crescente da classe trabalhadora pela superação das relações sociais capitalistas. Um mundo de revoltas, duas sangrentas guerras mundiais e uma revolução socialista, em 1917 na Rússia e que se amplia, após a Segunda Guerra Mundial, constituindo a União Soviética.

A questão central que ocupava os dirigentes e intelectuais do sistema capitalista após a Segunda Guerra Mundial e a ampliação geopolítica do socialismo com reflexo nas regiões pobres era: qual seria a chave para diminuir a desigualdade entre nações e entre grupos sociais e indivíduos?

No início da década de 1960, a equipe liderada pelo economista Theodore Schultz, nos Estados Unidos, buscou responder à questão acima e formulou o conceito de capital humano. Este entendido como o estoque de conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e níveis de saúde que potenciariam a força de trabalho das diferentes nações. Partindo desse pressuposto, é explícito na obra de Friedman, e de outros pensadores liberais, a exaltação do capital humano como um “retorno compensatório”.

A teoria neoclássica do capital humano pode ser descrita como uma forma de investimento na educação de modo que esta alavanque a economia. Dessa forma, a educação seria uma espécie de “mola propulsora” da economia que deveria subordinar-se à lógica que determina o crescimento econômico da sociedade capitalista.

A tese básica sustentada por Schultz, e que se tornou senso comum, foi a de que aqueles países, ou famílias e indivíduos, que investissem em educação acabariam tendo um retorno igual ou maior que outros investimentos produtivos. Por essa via se teria a chave para diminuir a desigualdade entre nações, grupos sociais e indivíduos. Tratava-se de uma

perspectiva do papel integrador da educação escolar ao mundo do emprego e de uma estratégia para evitar a penetração do ideário socialista, em especial o risco de sua expansão nos países de capitalismo da periferia (FRIGOTTO, 2015).

Envolto deste processo, para Saviani (2008) a educação passa a ser entendida como:

> [...] um investimento em capital humano individual que habilita as pessoas para a competição pelos empregos disponíveis. O acesso a diferentes graus de escolaridade amplia as condições de empregabilidade do indivíduo, o que, entretanto, não lhe garante emprego, pelo simples fato de que, na forma atual do desenvolvimento capitalista, não há emprego para todos: a economia pode crescer convivendo com altas taxas de desemprego e com grandes contingentes populacionais excluídos do processo (SAVIANI. 2008, p. 430).

A essência da teoria do capital humano revela que o investimento nas capacidades individuais se dá por meio da educação. Dessa forma o capital humano é análogo ao capital físico ao ampliar a produtividade por meio de investimento. Portanto a educação, do ponto de vista individual, deve ser tratada como uma decisão de alocação. O indivíduo incorre em custos – o custo de oportunidade, representado pelos custos associados a se manter estudando – e obtém como benefício a elevação da renda propiciada pela maior escolaridade. A educação é considerada de duas formas distintas: consumo, num primeiro momento, pois, a curto prazo, sempre demandará gastos para sua execução; e investimento, num segundo momento, devido à possibilidade de elevar as rendas futuras dos estudantes, resultando em crescimento econômico.

Considera-se como medida de taxa de retorno da educação o coeficiente estimado para educação nas regressões de Mincer:

$$\ln w_i(h) = \alpha_0 + \beta h_i + \sum_{l=1}^{l} \gamma_l controles_{l,i} + \varepsilon_i .$$

Onde w_i é o salário por hora do i-ésimo trabalhador, h_i representa os anos de escolaridade, β é o retorno associado aos anos de estudo, e o coeficiente γ_l é o impacto das variáveis exógenas sobre os salários. A regressão evidencia a relação direta entre educação e renda, expressa pela taxa de retorno correspondente.

Santos (2008), citando Schultz (1973), expõe como o ciclo dinâmico traduz-se em produto do processo educacional:

> Na visão de Schultz, investindo em educação, os indivíduos ampliam o seu raio de escolhas, pois à medida que o mercado de trabalho se torna cada vez mais restritivo e concorrencial, os indivíduos mais bem preparados e instruídos terão um leque maior de escolhas profissionais. O processo de aquisição de educação é um insumo importante tanto para o indivíduo quanto para o setor produtivo. Para o indivíduo, porque eleva os rendimentos pessoais; para o setor produtivo, porque gera eficiência e aumenta a produtividade (SANTOS, 2008, p. 20).

Segundo Frigotto (2015) é sob a égide da teoria do capital humano que se traçam planos, diretrizes e estratégias educacionais, especialmente para os países de capitalismo dependente, e se afirma a ideia de que a ascensão e a mobilidade social têm um caminho garantido via escolaridade, mediante empregos bem remunerados. Para o autor essa perspectiva integradora da escola, paradoxalmente, caminhava numa direção inversa das relações sociais capitalistas, com concentração de capital e monopólio da ciência e da técnica, aumento do desemprego estrutural e ampliação do trabalho precário.

Trata-se, portanto, de uma noção que os intelectuais da burguesia mundial produziram para explicar o fenômeno da desigualdade entre as nações e entre indivíduos ou grupos sociais, sem desvendar os fundamentos reais que produzem esta desigualdade: a propriedade privada dos meios e instrumentos de produção pela burguesia ou classe capitalista e a compra, numa relação desigual, da única mercadoria que os trabalhadores possuem para proverem os meios de vida seus e de seus filhos – a venda de sua força de trabalho (FRIGOTTO, 2015).

Ainda segundo Frigotto (2015), dois elementos sustentam a limitação da teoria burguesa de capital humano: O primeiro e principal elemento que orienta e falseia os demais é o pressuposto da concepção liberal de natureza e comportamento humano. Para o pensamento liberal, todos os indivíduos nascem com as mesmas predisposições naturais demarcadas pela busca racional do que é útil. Todos, portanto, aparecem no mercado em iguais condições de escolha individual. Para o autor, o que esta concepção de natureza humana com igualdade e liberdade individual de escolha não revela é o processo histórico assimétrico que produziu proprietários privados de meios e instrumentos de produção e trabalhadores. Da mesma forma, esta concepção ignora o processo histórico desigual na constituição das diferentes nações. Uma análise, portanto, que não reconhece as relações de poder e de dominação e violência ao longo da história e se afirma no pressuposto falso de uma natureza humana abstrata na qual cada indivíduo, independentemente de origem e classe social, faz suas escolhas em iguais condições.

O segundo elemento evidencia o caráter limitado da noção ou conceito de “capital humano” pela necessidade de redefini-lo em face do fato de que, paradoxalmente, inversamente à tendência universal do aumento da escolaridade, há um recrudescimento no desemprego estrutural, precarização do trabalho com perda de direitos e, especialmente, em países dependentes, oferta de empregos que exige trabalho simples e oferece uma baixíssima remuneração. Segundo o autor, com o agravamento da desigualdade no capitalismo contemporâneo, a noção de “capital humano” vem sendo redefinida e ressignificada pelas noções de sociedade do conhecimento e empregabilidade

Portanto pela ótica econômica neoliberal, conforme criticam Ferreira e Bittar (2008), o sistema educacional focaliza a criação de uma força de trabalho produtiva com capacidade de resposta, com rápida aprendizagem, que se submetam a trabalhos esgotantes, e que sejam competitivos, criativos. A relação entre educação e produtividade material denota uma visão mercantilista da escola, uma vez que separa a formação propedêutica da profissional. Segundo os autores, a análise da intervenção produtivista nas políticas educacionais evidencia a expansão das políticas convenientes aos interesses do capital. Essas políticas contam com o apoio dos governos e das elites que viabilizam sua inserção e operacionalização, conforme as orientações das agências que as monitoram.

Nesse sentido, a expansão das políticas de interesse do capital internacional, incluindo a educação, restringe-se ao papel de reproduzir produtividade, formar ideologicamente e servir como segmento do mercado. Assim, vale a interpretação de alguns autores acerca da educação no seio da cidadania e humanidade, a qual se modifica no decorrer das mudanças nas configurações sociais, políticas e econômicas da sociedade.

Ghiraldelli Jr (2008) destaca que Platão acreditava que a espontaneidade do ato de aprender parecia remeter a uma dimensão interior do espírito e não ao efeito de um ensinamento exterior. Rousseau, por sua vez, acreditava que o homem devia ser educado por meio da natureza, valorizando a liberdade e buscando sempre a proximidade com o interior do ser.

Para Kant (2005), a educação não deveria ter como princípio básico o treinamento das crianças e sim o objetivo de ensiná-las a pensar. Na visão do autor, o aluno deveria ser educado para tornar-se um cidadão crítico e autônomo, capaz de pensar e refletir sobre a realidade.

Portanto entendia-se que a educação deveria acontecer em harmonia com a natureza, a liberdade e a bondade inata ao sujeito. Um ensino individualizado e voltado para as aptidões dos alunos.

Contudo, as visões que dissertavam acerca da associação entre educação e cidadania vão sendo deslocadas conforme as transformações no mundo do trabalho, repondo a relação entre educação e crescimento produtivo. Essa interpretação torna-se mais aguda quando o neoliberalismo passa a desempenhar influência direta sobre a educação, colocando-a em uma posição estratégica em seu projeto hegemônico.

Para Silva (1994):

> [...] nesse projeto, a intervenção na educação com vistas a servir os propósitos empresárias e industriais tem duas dimensões principais. De um lado, é central, na reestruturação buscada pelos ideólogos neoliberais, atrelar a educação institucionalizada aos objetivos estreitos de preparação para o local de trabalho. No léxico liberal, trata-se de fazer com que as escolas preparem melhor seus alunos para a competitividade do mercado nacional e internacional. De outro, é importante também utilizar a educação como veículo de transmissão das ideias que proclamam as excelências do livre mercado e da livre iniciativa. Há um esforço de alteração do currículo não apenas com o objetivo de dirigi-lo a uma preparação estreita para o local de trabalho, mas também com o objetivo de preparar os estudantes para aceitar os postulados do credo liberal (SILVA, 1994, p. 12).

Vale ressaltar três objetivos pelos quais a retórica neoliberal atribui papel estratégico a educação:

> a. Atrelar a educação escolar à preparação para o trabalho e a pesquisa acadêmica ao imperativo do mercado ou às necessidades da livre iniciativa. Assegurar que o mundo empresarial tem interesse na educação porque deseja uma força de trabalho qualificada, apta para a competição no mercado nacional e internacional. b. Tornar a escola um meio de transmissão dos seus princípios doutrinários. O que está em questão é a adequação da escola à ideologia dominante. c. Fazer da escola um mercado para os produtos da indústria cultural e da informática, o que, aliás, é coerente com ideia de fazer a escola funcionar de forma semelhante ao mercado, mas é contraditório porque, enquanto, no discurso, os neoliberais condenam a participação direta do Estado no financiamento da educação, na prática, não hesitam em aproveitar os subsídios estatais para divulgar seus produtos didáticos e paradidáticos no mercado escolar. (MARRACH, 1996, p. 46-48).

Gentili (1995, p. 48) destaca as falácias que expressam que a educação "está em crise porque nela não se institucionalizaram os critérios competitivos que garantem uma distribuição diferencial do serviço, que se fundamente no mérito e no esforço individual dos usuários do sistema". Em relação às mudanças de papel do Estado, Gentili (1995, p 41) acredita que elas "podem refletir em novas visões e novas características para a educação e as políticas educacionais, na globalização mundial do capitalismo". O autor ainda destaca que a palavra de ordem desse discurso pode ser traduzida da seguinte maneira: qualidade total, adequação do ensino à competitividade do mercado internacional, incorporação das técnicas e linguagens da informática, abertura das universidades aos financiamentos empresariais, pesquisas práticas, utilitárias e produtividade.

3.4. Ideário neoliberal na educação brasileira: o governo FHC

Após a consolidação do ideário nas grandes potências europeias, abriu-se caminho para efetivar a implantação das teorias neoliberais e a sua imposição aos países subdesenvolvidos. No Brasil, as ideias neoliberais, introduziram-se no curto mandato de Fernando Collor de Melo, governo no qual teve importante destaque o programa de

privatização. Porém aprofundou-se e consolidou-se nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso.

Na adesão do Brasil ao projeto neoliberal, tem como destaque o agravamento da crise econômica nacional, desencadeada entre os anos de 1989 e 1990, e o esgotamento do modelo fortemente estatal, inaugurado na década de 1930. Dessa forma, efetivamente, segundo Tavares e Melin (1998),

> [...] o Brasil foi o último dos países latino-americanos, já no começo da década de 1990, a entrar nesse circuito de submissão às políticas de liberalização financeira e comercial e de desregulamentação cambial com o objetivo de atrair recursos externos, a qualquer custo, inserindo-se de forma subordinada no novo quadro financeiro mundial (TAVARES; MERLIN, 1998, p. 51).

O momento crucial da falência do Estado Desenvolvimentista, que direciona-o favoravelmente ao neoliberalismo, vai materializar-se embrionariamente no último ano de governo do então presidente José Sarney, onde ocorre a completa crise da autoridade governamental como resultado da hiperinflação. A conjunção desses efeitos exigiu, por sua vez, uma mudança radical da perspectiva até então adotada pelo Estado brasileiro.

Diante desse panorama, o governo Collor ascende ao poder em 1990 sob a égide do cenário democrático agindo em conformidade à sua estratégia político-econômica, que intencionava estabelecer uma nova relação entre o Estado e a iniciativa privada com vistas ao processo de modernização. Conforme Piletti (2006, p. 58), em referência as medidas neoliberais adotadas, "[...] uma ampla Reforma Administrativa, o Programa Federal de Desregulamentação e o Programa Nacional de Desestatização" cujo ponto em comum foi o processo de privatização do Estado.

No que diz respeito às ações do governo Collor referentes às políticas sociais, essa administração deu continuidade a um desmonte em absoluta coerência com o ideário ativamente em vigor. Nessa perspectiva, ocorreu o completo descumprimento das deliberações sociais contempladas na então recente Constituição Federal de 1988.

Instalada em 1º de fevereiro de 1987, a assembleia nacional constituinte, formada para discutir os rumos da nova Constituição, provocou intensa articulação de entidades representativas dos diversos setores sociais, todas interessadas em fazer prevalecer suas propostas no novo texto constitucional. As "emendas populares" alcançaram milhões de assinaturas, numa tentativa de fazer com que o povo passasse a influir diretamente sobre os trabalhos constituintes (PILETTI, 2006).

No campo educacional os debates também foram intensos. Mais uma vez colocaram-se em lados opostos os privatistas e os defensores da escola pública e gratuita. Estes últimos, em resposta ativa, divulgaram em 2 de abril de 1987, o manifesto a nação, que defendia maior expansão, democratização e investimentos na educação pública.

Em 5 de outubro de 1988, vinte meses após o início dos trabalhos, foi promulgada a nova Constituição. Nela incluiu-se parcialmente os princípios propostos pelos defensores da escola pública, mostrando a força da mobilização. Para Figueiredo (1988), a Constituição brasileira de 1988 se estabelece como uma das mais avançadas do mundo em matéria de consagração e proteção dos direitos sociais, dentre os quais o direito à educação.

> [...] é a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e, entre eles, uns que valem como base de prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana (FIGUEIREDO, 1988, p. 93).

No que diz respeito especificamente a educação superior, essa é tratada na Constituição de 1988, de forma indireta, em quatro artigos (207; 208, inciso V; 213; 218) que não revelam por si só a complexidade decorrente deste nível de ensino, embora, por traços gerais, definam um caráter progressivo (RANIERI, 2000). Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 peca pela falta de abrangência, visto que "à exceção do artigo 207, de caráter instrumental, as demais previsões apenas tangenciam os temas do dever do Estado, do acesso, da oferta e do financiamento da educação superior." (RANIERI, 2000, p.34).

Para dar efeito ao direito fundamental à educação, a CF, no artigo 208, assegura o padrão de qualidade, bem como o acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, além de expandir a atividade à iniciativa privada, dentro dos limites fixados na lei (RANIERI, 2000). A valer, a coexistência do público e privado bem como iniciativas de autonomia e regulamentação destes serviços é destacado também em outros artigos da Constituição, como o 206 e o 207, que tratam a respeito da autonomia universitária e direito e deveres de seus funcionários (SCHWARTZMAN, 2007).

A Constituição Federal é omissa quanto aos estabelecimentos isolados de ensino superior, que, no entanto, concentram desde essa época o maior número de matrículas do ensino superior no país. A suposição é de que os estabelecimentos em questão não gozam da mesma autonomia que as universidades e por isso necessitam de um regime mais estrito de supervisão (SCHWARTZMAN, 2007).

Quanto ao financiamento, foram estabelecidos índices mínimos da receita a ser aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino pela União e pelos estados, distrito

federal e municípios, conforme o artigo 212. No caso da União, foi fixado em 18%, portanto, o índice ficou 5% acima daquele reivindicado pelo fórum da educação na constituinte, que foi de 13% (PILETTI, 2006).

Contrariamente à proposta do fórum, porém, as verbas públicas não foram destinadas exclusivamente às instituições públicas. Conforme o artigo 213, os recursos públicos poderão ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, desde que comprovem finalidade não lucrativa, apliquem seus excedentes em educação, e destinem seu patrimônio a outra escola ou ao poder público, em caso de encerramento de suas atividades.

Quanto a garantia de acesso à educação superior, a Constituição indica que cabe ao Estado garantir o acesso à educação superior a todos em plena igualdade. Contudo, o exercício do direito está condicionado ao mérito, à capacidade individual de cada um. Portanto o Estado deve viabilizar a participação igualitária no processo seletivo embora o acesso individual esteja vinculado a capacidade de cada um conforme dispõe o artigo 208, inciso V, da Constituição Federal (CF, 1988).

Em suma, a Constituição de 1988 mostrou avanços no campo da educação, porém, não deixou de favorecer velhos hábitos que desgostaram os que queriam uma maior proteção ao ensino público, gratuito e obrigatório fornecido pelo Estado, por conter uma série de mecanismos de transferência de verbas públicas para o ensino privado e por ser incompleta frente a complexidade do sistema educacional. A verdade é que a lei maior de 1988 não podia por ela mesma, legislar no campo mais detalhado da educação superior. Para tal, a próprio dispositivo determinou que se elaborasse uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, esta foi promulgada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002).

Silva Junior e Sguissardi (2001, p. 28) definem a LDB como uma espécie de plataforma legal, para o então novo governo, “dar guarida à uma série de ações de reforma que se fundamentam em princípios defendidos tanto por organismos supranacionais, como o Banco Mundial, quanto por analistas e mentores nacionais da modernização do sistema de educação superior do país.”

De acordo com Cunha (2003), desde o início do seu primeiro mandato, FHC deixou claro qual seria sua posição frente a educação. Junto com uma equipe coordenada pelo economista liberal Paulo Renato Souza, nomeado ministro da educação, montou metas prioritárias para a educação onde deu destaque para seu papel econômico baseado em um estilo de desenvolvimento marcado pelo dinamismo do progresso científico e tecnológico. A reforma educacional seria parte do conjunto da reforma do Estado, necessária para impor um maior eficientismo. Nas palavras de Leher (1999):

> No cerne da ideologia da globalização, as diretrizes do Banco Mundial consideram apenas a dimensão estritamente instrumental da educação face à nova dinâmica do capital, numa perspectiva estritamente economista [...]contribuindo para a hipertrofia da crença no determinismo tecnológico, com significativas consequências desmobilizadoras (LEHER, 1999, p. 20).

O governo de FHC levou avante o processo de modernização conservadora baseado em racionalidade administrativa e eficácia quantitativa. Ocorreram diversas medidas de ajustes estruturais e fiscais, bem como reformas orientadas para o mercado, visando à integração do Brasil à economia global, ao mesmo tempo em que se enfatizava o novo papel atribuído ao mercado para alocação dos recursos, se diminuía as funções do Estado como provedor dos serviços.

No entender de Behring (2003) o governo de FHC mostrou-se adepto do projeto político econômico conduzido pelo grande capital internacional. Dessa forma, a política econômica do então Presidente foi claramente norteada pelo pacote resultante do Consenso de Washington. Empunhando as bandeiras do controle da inflação e da estabilização da moeda, o presidente promoveu a abertura comercial, privatizou diversas empresas estatais, autorizou a livre circulação de capitais estrangeiros e aumentou a taxa de juros a índices excessivos.

Os preceitos da reforma do Estado evidenciam sua articulação com as diretrizes dos organismos multilaterais – em especial o FMI e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento /Banco Mundial – que propõem que países subdesenvolvidos como o Brasil busquem o equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.; privatização dos serviços públicos, entre esses destacando-se o serviços educacionais, de ciência e pesquisa, de cultura e de saúde (HERMIDA, 2012).

Seguindo o receituário neoliberal, foi levado avante a ideia de reforma capitalista. O projeto reformista do governo FHC ganhou corpo normativo e institucional a partir da elaboração do plano diretor da reforma do aparelho do Estado . O Plano constitui um conjunto de esforços constitucionais para a reforma do Estado, visando à integração do Brasil à economia mundial ao mesmo tempo em que enfatizava a lógica de mercado para alocação dos recursos.

Na apresentação do PDRAE, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), dizia-se que a crise vivida pelo país nas décadas antecedentes

confunde-se com a crise do Estado. Esse, ao ampliar sua participação no setor produtivo, teria se desviado de suas funções básicas, com gradual deterioração dos serviços públicos, agravamento da crise fiscal e aumento da inflação. A reforma do Estado seria imprescindível para consolidar a estabilização, assegurar o crescimento da economia e promover a correção das desigualdades sociais (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001).

> A reforma do Estado, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano, ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma torna-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do estado brasileiro e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional, voltado para o atendimento dos cidadãos. (BRESSER PEREIRA, 1995 apud SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 29)

As medidas que conduziriam a reforma do aparelho do Estado se baseavam em tornar "a administração pública mais flexível e reduzir seus custos, como forma de prevalecer o ideal capitalista de Estado mínimo e eficiente. A sua ação consistia em três direções: a mudança na legislação, inclusive as reformas constitucionais; a introdução de uma cultura gerencial e, por fim, a adoção de práticas gerenciais" (BEHRING, 2003, p.183).

Partindo-se do diagnóstico de crise da aparelhagem do Estado, a modernização e o aumento de eficiência da administração pública será, para o MARE, resultado de um complexo projeto de reforma, que busca de uma só vez o fortalecimento do núcleo do Estado e a descentralização da administração pública.

Nos textos oficiais é possível auferir três dimensões da crise diagnosticada - crise fiscal, administrativa e de aparelho do Estado - conforme destacam Silva Junior e Sguissardi (2001):

> Por crise do Estado, o então ministro se referia ao modo de intervenção do Estado na crise fiscal, administrativa e de aparelho do Estado que fundamentavam a ingerência que propiciaram a crise econômica que o país vinha passando pelos últimos quinze anos. Por crise fiscal, entendia a perda de credito público e a poupança pública negativa. Por crise administrativa, a referência era o esgotamento do modelo de exportações. E finalmente, por crise do aparelho do Estado, o ministro entendia a ocorrência de clientelismo, da profissionalização insuficiente, para ele seria premissa do Estado moderno ter administrativamente um núcleo burocrático voltado para consecução das funções exclusivas do Estado, e um setor de serviços sociais e de obras de infraestrutura, ambos voltados para uma maior efetividade e eficiência (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 29).

Os objetivos que conduziriam a reforma do aparelho do Estado seriam: a) tornar a administração pública mais flexível e eficiente; b) reduzir seus custos; c) garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; e d) levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação.

Dentro das medidas é notória a referência às qualidades do setor privado, ao passo que a eficiência, agilidade, etc. dos serviços do Estado deveriam ser semelhantes às desse setor. Para chegar ao nível esperado o então ministro propôs a adoção de uma forma de organização administrativa ainda mais flexível e menos burocrática. Abriu-se também um debate acerca da necessidade de reforma constitucional para dar maior flexibilização na administração e mudança do sistema de previdência do funcionalismo. Pretendia-se, com isso, segundo as autoridades, passar de uma administração pública formal, fundada em princípios racionais burocráticos e contraposta ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo.

As propostas da reforma atingiam a educação superior, neste seguimento estão postos objetivos estabelecidos no plano diretor para serviços não exclusivos do Estado. No conteúdo da proposta estava a transformação das fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que teriam autorização específica do poder legislativo para celebrar contratos de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001).

Como organizações sociais, as IFES deviam submeter-se a três tipos de controle: estatal, comunitário e do mercado. O último, porque caberia ao mercado velar pela eficiência e qualidade dos serviços prestados, bem como oferecer um financiamento complementar ao oferecido pelo Estado.

Para atingir os objetivos da reforma no contexto dos serviços não exclusivos do Estado, a estratégia de transição constituía-se de três dimensões: a) instituição legal - os contratos passariam a ser em regime CLT com maior flexibilização de estabilidade e maior poder de exoneração, e tratamento específico para questões de aposentadorias e pensões, etc.; b) cultural - passagem de uma cultura burocrática para uma gerencial; c) modernizadora - introdução da administração gerencial menos burocrática (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001).

No entender de Cunha (2003), a proposta de governo de FHC para a educação superior destacou-se pela preponderância do papel econômico a ela atribuído, como,

> Base do novo estilo de desenvolvimento, cujo dinamismo e sustentação provém de fora dela mesma – do progresso científico e tecnológico. [...] Afirmava a necessidade de se estabelecer uma "verdadeira parceria" entre o setor privado e governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico. [...] A política para o ensino superior deveria promover uma "revolução administrativa": o objetivo seria administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando a generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma "efetiva autonomia", mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho (CUNHA, 2003, p. 39).

Agindo em consonância aos preceitos de eficientismo, os mentores da modernização do sistema educacional superior do país referiam-se negativamente à rede pública de ensino superior. Diziam que esse nível de ensino deveria ser em parte suprido pela rede privada, que além de possuir meios autossustentáveis de expansão ainda era majoritária em relação à quantidade de alunos e a preparação para o mercado. Assim diziam ser inaceitável que a rede federal pública consumisse cerca de 70 a 80% do orçamento do Ministério da Educação para atender apenas a 22% dos estudantes de graduação. A prioridade privada representou às universidades públicas uma política de racionalização administrativa onde essas passariam a atender a diversas demandas e aumento de produtividade.

A reforma promovida na educação superior caracterizou-se por uma reorganização das universidades que seguiu uma orientação política que se subordinava às regras do mercado mediante a competitividade e autofinanciamento, e por racionalidade técnica que levava as instituições de educação superior a potencializar os recursos para alcançar maior eficiência e competitividade (OLIVEIRA, 2000). Essa nova lógica passou a exigir das universidades federais várias ações, como:

> a) definir a natureza/identidade e missão básica que possui no cenário acadêmico; b) definir as reais vocações e potencialidades específicas; c) contribuir decisivamente para o desenvolvimento do Estado e da região em que se insere; d) expandir as vagas, sobretudo no período noturno, sem ampliar o quadro de docentes e técnico administrativos, objetivando aumentar a relação aluno/professor; e) otimizar a utilização das instalações físicas e dos equipamentos, bem como das habilidades docentes; f) diminuir as taxas de reprovação e evasão; g) reduzir os recursos destinados à residência estudantil, restaurantes, bolsas e subsídios; h) flexibilizar o ensino, os cursos, os currículos e os programas de estudo; i) melhorar a qualidade do ensino oferecido; j) adequar os cursos de formação e os serviços às demandas do mercado de trabalho; l) aperfeiçoar mecanismos de avaliação; m) qualificar a gestão, racionalizar o uso de recursos e estimular a produtividade; n) buscar alternativas de financiamento; o) flexibilizar a política de pessoal docente e técnico-administrativo; p) qualificar e titular docentes e servidores; q) integrar pós-graduação/graduação; r) consolidar a pesquisa e os programas de pós-graduação; s) ampliar a produção e capacidade científica instalada; t) desenvolver processos de inovação tecnológica de produção e difusão da ciência e da cultura; u) exercer ampla autonomia (OLIVEIRA, 2000, p. 63).

De modo complementar ao MARE, na questão da reforma do Estado, mas com uma atuação incisiva no próprio proposito de reestruturação do sistema de educação superior, o MEC se destacou no período FHC pelo implemento de uma série de medidas de ordem legal (LDB, decretos, portarias, envio ao congresso nacional de medidas provisórias, propostas de emendas constitucionais), além de contingenciar recursos de custeio e capital, desautorizar o preenchimento, via concurso, das vagas de docentes e funcionários das IFES.

Para definir a nova estruturação, desenhou-se um projeto político-pedagógico para a educação superior brasileira, consoante com as novas demandas do capital internacional e com as recomendações de organismos multilaterais. Em dezembro de 1996, foi promulgada a Lei nº 9.394, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A sua elaboração foi repleta de articulações políticas que permitem identificar traços parciais nas estratégias de ação do Estado para a aprovação das políticas educacionais. Ao invés de buscar incluir dispositivos específicos, o MEC preferiu que o projeto deixasse de tratar dos temas que seriam objeto de projetos de lei específicos, ou o fizesse de modo bastante genérico, permitindo articulações com as medidas que se tomavam. Dessa forma, a LDB ficou famosa por ser uma versão mínima de projeto educativo extenso para a educação nacional (CUNHA, 2003).

Carvalho (2006) destaca que a política adotada para a educação superior durante o período FHC favoreceu o crescimento do setor privado a um ritmo acelerado, em especial após a aprovação da LDB. Com esse, o Estado assumiu papel destacado no controle e na gestão das políticas educacionais, ao mesmo tempo que liberalizou a oferta pela iniciativa privada.

Silva Junior e Sguissardi (2001) consideram que na LDB tem-se a conformidade implícita com as propostas do MARE, que visavam, na sua ótica, a superação da crise. O autor afirma, que nos termos em que a LDB foi elaborada, constituiu-se em adequada moldura jurídica para a maioria das propostas de adequação do MARE.

O parágrafo único do artigo 52 da LDB propiciou nova possibilidade de caracterização para as universidades: "É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber". Essa diferenciação se concretizou com a criação dos centros universitários, das faculdades integradas, das faculdades e dos institutos superiores ou escolas superiores, cada uma com exigências e atribuições legais claramente definidas. Esse arcabouço legal favoreceu a expansão da educação superior realizada pelo setor privado. Além disso, os novos tipos de IES introduziram modificações substantivas em relação à natureza e à identidade das universidades tradicionais. Caracteriza uma clara tentativa de restringir a universidade pública, onerosa aos cofres públicos, e expansão das universidades de ensino.

Garantindo legalmente diretrizes da reforma administrativa (art. 53), a LDB assegura às IFES uma autonomia financeira da qual jamais gozaram de elaborar seu próprio orçamento, sem submetê-lo à aprovação do MEC; adotar um regime financeiro e contábil próprio, juntamente com a liberdade para formação de pessoal. Destaque ainda nesse artigo o inciso que prevê a cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas, legitima-se, assim, a busca de recursos nas mais diferentes fontes de financiamentos (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001).

Vale ressaltar que a autonomia é apenas administrativa. As avaliações, materiais, currículos, programas, conteúdos, cursos de formação, critérios de "controle" e fiscalização, continuam dirigidos e centralizados. Mas, no que se refere à gestão financeira, passou a ser ainda mais centralizada. Silva Junior e Sguissardi (2001) destacam dois fatores que explicam essa questão: Primeiro, buscou-se a coerência entre o diagnóstico que atribui a unidade do modelo universitário e a isonomia de carreira e salários, a responsabilidade pela crise do sistema. Em segundo, o MEC, usando o termo autonomia, estimula a busca de recursos próprios. Está presente tanto na LDB quanto em emendas, recomendações às instituições para que busquem por recursos suplementares junto a fontes privadas para suprir suas necessidades. O que, segundo os autores, passa a ser viso pela comunidade acadêmica como passo significativo do processo de privatização das IFES.

Vários pontos podem ser destacados em relação a predileção privada na LDB, dando possibilidades para seu alargamento, deste modo, percebe-se a desregulação das condições de funcionamento do setor privado, através da liberalização das exigências acadêmicas de qualificação e certificação. A LDB expandiu o direito a autonomia administrativa a qualquer IES, em dois artigos. Dentre eles, reassegurou a possibilidade de criar e extinguir cursos, assim como de determinar o número de vagas de cada um, elementos importantes para a sintonia das instituições privadas com o mercado.

O Decreto nº 2.306/97 acabou com a representação acadêmica no conselho fiscal das entidades mantedoras das IES privadas; retirou a obrigatoriedade de publicação anual de seus balanços, certificado por auditores independentes; reduziu de dois terços para menos 50% da receita operacional das IES sem fins lucrativos o que deve ser aplicado na remuneração do corpo docente e técnico administrativo (CUNHA, 2003).

A LDB é omissa em relação ao princípio da associação de ensino, pesquisa e extensão, cuja obediência seria exigida, segundo Decretos 2.207, de abril de 1997, e 2.306, de agosto de 1997, apenas das IES organizadas sob a forma universidade (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001). Com isso, segundo Cunha (2003), os centros universitários, foram sendo expandidos, em sua maioria privados, com objetivo de se constituírem em instituições de ensino pluricurriculares. Vale ressaltar que a LDB, em seu artigo 44, inciso I, introduziu também um novo tipo de curso, os chamados cursos sequenciais, por campo de saber, por diferentes níveis de abrangência. Os argumentos que defendiam sua criação asseguravam que essa seria uma alternativa aos tradicionais cursos de graduação, promovendo a flexibilidade e a sintonia com as demandas do mercado de trabalho (CUNHA, 2003; HERMIDA, 2012).

A tendência de cursos técnicos como alternativas aos cursos de graduação se renova com o decreto 2.406/1997, que determina a transformação das escolas técnicas em Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), garantindo uma autonomia para ministrar em grau superior, a graduação e pós-graduação visando a formação de profissionais e especialistas em áreas tecnológicas. Esta nova estratégia foi ao encontro dos interesses das instituições privadas de ensino superior, não parecendo ser por acaso a preferência e o crescimento acentuado deste tipo de graduação no período.

Agindo mais uma vez em conformidade com o mercado, em 1999 o governo federal, implantou o Fundo de Financiamento Estudantil em substituição ao Crédito Educativo (CREDUC). Definido como "um programa destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação. Para candidatar-se ao Fies, os alunos devem estar regularmente matriculados em instituições não gratuitas, cadastradas no programa" (MEC, 2012).

Silva Junior e Sguissardi (2001), destacam diversas ações do governo FHC que impactaram os repasses paras as IFES. Estas medidas foram estabelecidas para conter o déficit público advindo do diagnóstico que nas IFES a relação custo/aluno estaria excessivamente alta:

> a) congelamento dos salários de docentes e não docentes desde a posse do governo em 1995; b) não autorização para preenchimento de aproximadamente 7 mil vagas docentes; c) contingenciamento e redução de recursos do orçamento de custeio e capital que levaram a não cobertura de gastos fundamentais para manutenção e estrutura das IFES; d) ameaça de perda de direitos de aposentadoria e de direito trabalhistas; e) o corte de mais de 20% dos recursos para pesquisa e pós graduação, além do estabelecimento de novas normas e práticas, da alçada da CAPES E CNPq que atingiram o sistema de pós graduação, como a instituição de mestrados profissionais e encurtamento de mestrados e doutorados e aumento da rigidez para concessão de bolsas; f) quando acabou o congelamento dos salários institui-se o programa de incentivo à docência no nível da graduação que prevê o sistema de bolsas de valor variável, de acordo com a titulação dos docentes, que deveriam atingir aproximadamente 30% dos efetivos docentes do conjunto das universidades (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2001, p. 36).

Em suma, no governo de FHC, as diretrizes políticas foram guiadas por normas de organismos internacionais que passaram pela tentativa da caracterização da educação superior como um serviço público não estatal; da diminuição significativa do financiamento estatal na manutenção das universidades federais; da mudança do papel do Estado, de financiador para regulador; da privatização; do incentivo de fontes alternativas de financiamento; das parcerias público-privadas; da diferenciação e competitividade entre instituições; da expansão de baixo custo; da formação para atender ao mercado de trabalho. Nessa perspectiva eficientista/privatista, as universidades passaram a ser vistas a partir de uma visão utilitária dos seus serviços, modificando expressivamente os referenciais da sua finalidade.

4. A EXPANSÃO MERCANTIL DO ENSINO SUPERIOR ENTRE 2003 e 2014

O presente capitulo visa discutir o aspecto mercantilista intrínseco à expansão universitária ocorrida entre 2003 e 2014, evidenciando a relação entre os governos brasileiros e a crescente mercantilização regulatória do ensino superior, na qual, segundo muitos autores, diversas políticas públicas foram fundamentadas visando a expansão via setor privado, alinhamento ao mercado, parcerias público/privadas e submissão diante capital estrangeiro. A caracterização dessa relação biunívoca é expressa pelo que Ball (2014) denomina de "políticas de rede".

Mainardes (2006) contribui à análise das políticas públicas na área da educação com base nos trabalhos de Stephen Ball. Nesse campo específico, o autor propõe que se recorra à "abordagem do ciclo de políticas" a fim de realizar uma investigação crítica da trajetória dos programas e das políticas, desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática educacional. Considera-se não apenas seus resultados práticos, mas também os seus efeitos. O autor propõe uma abordagem da política pública envolvendo três contextos principais: os contextos de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses momentos estão inter-relacionados, não tendo dimensão sequencial e temporal, e nem constituindo etapas lineares.

O contexto da influência consiste no momento em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. Ou seja, o contexto em que grupos de interesse disputam influência na definição das finalidades sociais da educação. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes recebe apoio e, outras vezes, é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos, que podem ser lugares de articulação de influência.

O denominado contexto da produção de texto é caracterizado pelo texto político, que normalmente está articulado com a linguagem do interesse público mais geral. Nesta perspectiva, os textos políticos representam a política, sendo caracterizados como resultado de disputas e acordos, tomando a forma de textos legais oficiais, artigos, comentários formais e informais e etc.

O contexto da prática consiste no momento em que a política está sujeita à interpretação e à recriação e onde ela produz efeitos e consequências, que podem representar

mudanças e transformações significativas na política original. As políticas não são simplesmente implementadas dentro desta arena, mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem recriadas dentro da perspectiva dominante.

Na obra "Educação global S.A. Novas redes políticas e o imaginário neoliberal" Stephen Ball (2014) aborda os impactos do neoliberalismo nas políticas públicas em educação atrelada a ideia de redes como a engrenagem motriz dessa relação. A argumentação explicita uma nova geração de políticas educacionais globais, destacando todo o processo acerca das ambições e limites do neoliberalismo; o processo de mutação de formas e modalidades do Estado; a submissão do social diante o econômico; e a mudança da racionalidade política, que passa a canalizar o interesse global financeiro. Tais características apontam uma reestruturação neoliberal.

O estudo se baseia no "estudo da filantropia, da privatização e da reforma política em educação e áreas correlatas" utilizando a etnografia (BALL, 2014, p. 27). Para o autor, os fluxos e mobilidades do capital forjam relações orgânicas a qual ele nomeia de "rede". Nessa perspectiva, redes políticas são tidas por "comunidades políticas, geralmente baseadas em concepções compartilhadas de problemas sociais e suas soluções".

A ramificação ideológica fundamentada pelo mercado é descrita por Ball a partir do estudo de várias corporações que atuam no setor educacional. Essas aparecem como redes de conhecimento estratégico com a finalidade de produzir efeitos de influência e prática estabelecidos ideologicamente. Portanto a investigação sobre as redes permite identificar um ponto de convergência entre os diversos campos de atuação que fazem do mercado a solução para os problemas sociais e econômicos. Esses grupos majoritários disseminam suas ideias baseados sempre em valores como "direitos individuais", "Estado mínimo" e "direito à propriedade privada e a contratos de livre iniciativa". Segundo Ball, as empresas estão trabalhando para mudar a percepção do público sobre a natureza dos problemas sociais, incluindo a educação (BALL, 2014).

A partir dos pontos destacados, o argumento do autor se volta às instituições de educação públicas como foco de interesse de investimentos e base de ação neoliberal na política educacional, baseado na identificação de necessidades sociais e educacionais. A articulação envolve a convocação da rede empresarial, como os bancos, as assessorias de gestão de capital, as consultorias de avaliação de desempenho além de uma série de entidades financeiras. Ball (2014) aponta que o trabalho dessas redes políticas e empresariais está na direção de um projeto internacional capaz de promover unidade política e oportunidades de expansão do capital.

O autor revela ainda que a interferência nas escolas e nos sistemas educacionais públicos e privados chega ao nível de desenvolvimento de currículos, da pedagogia e do sistema de avaliação dos alunos. Do qual, o mesmo, intitula "política de informação" que são chaves da articulação da reforma do Estado, a redefinição de suas metas econômicas e a tentativa de moldar a percepção social.

A nova filantropia ocupa o que Ball chama de "micro espaços globalizantes", que são formas privilegiadas de articulação política e de atuação das redes, e, por isso, também oportunidade de encontro de várias iniciativas de demandas globais. O núcleo apontado diz respeito à expectativa de resultados financeiros. Para isso, há tanto uma rede que funciona como direcionadora dos recursos para as causas sociais, enquanto outras operam como consultoras, assessoras, orientadoras e avaliadoras, todas orientadas pelo lucro filantrópico.

Ball (2014) discute também o modo de mercantilização dos bens públicos operado pelas redes de políticas neoliberais. Segundo ele,

> [...] as privatizações são complexas, multifacetadas e inter-relacionadas. Podem ser entendidas pelo desenvolvimento de um conjunto de relações complexas e simultâneas entre: 1) Mudanças organizacionais nas instituições do setor público; 2) Novas formas de Estado e modalidades; 3) Privatização do próprio Estado; 4) Os interesses do capital e os processos de mercantilização, serviços públicos como oportunidade de lucro (BALL, 2014, p.155).

Esses são os mecanismos que, ao propagar um diagnóstico de crise do Estado, preparam a estrutura para a entrega de soluções rápidas e eficientes da iniciativa privada. Isso é o que o autor caracteriza como colonização das infraestruturas da política.

4.1. Reformas expansionistas vinculadas ao mercado

O início do percurso da política educacional superior no período analisado se dá a partir da constituição do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), de outubro de 2003, no qual foi solicitado a apresentação de um plano de ação com o objetivo de reestruturar e desenvolver as IFES. As ações se deram em virtude da meta para a expansão de vagas discentes que, segundo Trópia (2012, p. 362) era uma "[...] expansão acordada pelo Brasil e os Organismos Internacionais que previa que, até o final da década de 1990, pelo menos 30% dos jovens entre 18 a 24 anos estariam matriculados no ensino superior". Na afirmativa do autor, o relatório indica como possíveis soluções: "Um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente as universidades federais, além de uma reforma universitária mais profunda" (BRASIL, 2003). No que se refere a "uma reforma universitária mais profunda", o autor em questão aponta três medidas referes à lógica de expansão das matrículas: por meio da educação

a distância (Ead); modificação na política de financiamento, mediante inserção privados; e regulamentação da autonomia universitária.

Otranto (2006, p.48) ressalta a preocupação fiscal do Estado ao propor pela GTI "[...] uma lei de incentivo fiscal para o ensino superior, a criação de fundos empresariais para financiar o funcionamento das universidades federais e um acordo de troca da dívida externa por investimentos em educação". No que tange à substituição do pagamento da dívida pública por investimento no ensino superior, o autor revela que se tratou de uma orientação do BM e UNESCO que condicionava às reformas da educação superior dos países periféricos.

Em todo o período há uma forte vinculação entre avaliação e financiamento. Amaral (2005) destaca que o modelo de distribuição de recursos estabelecido para as IFES, bem como a Gratificação de Estímulo à Docência (GED), além das avaliações do "Provão" e das condições de oferta dos cursos de graduação foram elementos constitutivos dessa vinculação durante os mandatos de FHC e identifica a continuidade desta lógica, tanto pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) como pelo conteúdo da reforma no que concerne ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), na medida que se faz necessário o atendimento de indicadores institucionais de desempenho. O autor remete a ideia de redes politicas ao salientar que as fundações de apoio fazem a intermediação entre as atividades de prestação de serviços, oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas, submetendo as IFES a um duplo controle - estatal e mercado.

A reforma da educação superior iniciada no governo Lula (2003-2010) foi guiada por meio de promulgações de leis e decretos que sufocam a tese de ruptura absoluta dos pressupostos estabelecidos no governo de FHC (AMARAL, 2008). Nesse sentido, as ações consubstanciadas em textos normativos aplicados no período revelam a pauta da reforma expansionista de ensino.

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, regulamenta a avaliação das condições de oferta dos cursos de graduação (BRASIL, 2004). A lei passou a sofrer várias críticas, dentre elas a de conter uma lógica produtivista, na qual o Estado assume o papel de avaliador. Queiroz (2011) afirma que ao perseguir resultados, o Estado assume a competência de avaliar o serviço oferecido, ao verificar o desempenho final do produto. Desse modo, consagra-se como "Estado avaliador", cujo aparelho se atribui a tarefa de realizar a avaliação, disseminando a proposta da competitividade entre os rankings de desempenho. Assim ao mesmo tempo em que estimula as instituições públicas a otimizar a qualidade com recursos limitados, coloca as escolas privadas no centro do debate, pois favorece a sua lógica orgânica e, consequentemente, a tendência de investimentos

no setor em questão. O governo reforçou os processos de controle sobre as IES, favorecendo a regulação de ações de diversos órgãos que engendram políticas públicas, bem como privadas.

Nessa acepção, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) alcança a capacidade de moldar a educação superior a partir de sua regulação atribuídas às imposições com alto teor quantitativo e mercadológico, bem como no estímulo à competição entre as instituições. O programa é um suposto catalisador da ampliação da quantidade de cursos e fiscalizador das IES privadas. Todavia, segundo Queiroz (2011), o SINAES estaria atuando, em verdade, para conduzir as IES a se moldarem aos padrões de formação que estão sendo implantados nos países centrais.

A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a chamada Lei de Inovação Tecnológica (LIT), tratou de incentivos a inovação, a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (BRASIL, 2004). Para Macedo e Russo (2010), com esse tipo de determinação, as universidades vêm sendo estimuladas pelos órgãos governamentais a realizar atividades que visem à promoção do desenvolvimento produtivo. O estímulo à realização de projetos de inovação tecnológica articulado ao setor empresarial baseia-se no argumento schumpeteriano de desenvolvimento.

O Banco Mundial e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) apontaram como positiva a política de pesquisa e desenvolvimento brasileira impostas com o advento da Lei de Inovações Tecnológicas. As agências salientaram que o governo precisaria ampliar as medidas de apoio criando um ambiente de negócios mais amplo em que as empresas privadas queiram investir em inovação. Neste sentido, o Estado garantiu essa articulação através do fundo público por duas vertentes: 1) renúncia fiscal; e 2) utilização privada do espaço público (MACEDO; RUSSO, 2010).

O Estado abriu mão de sua arrecadação com a finalidade de incentivar a implantação de parques industriais e financiamento de pesquisas em instituições públicas ou privadas. Com essa articulação, a lei permitiu a naturalização da aproximação entre conhecimento e mercado, bem como entre universidade e setor privado, possibilitando a subordinação da pesquisa científica e tecnológica às exigências do setor produtivo.

Na análise de conteúdo do dispositivo é possível identificar as disposições normativas da LIT no capítulo 1 de seu texto. O capítulo 2 aborda a necessidade da constituição de um cenário propício para inovação, dando ênfase a interação entre universidades e os setores privados. No capítulo 3 é sugerida a criação de estímulos para que institutos públicos de pesquisa tragam a inovação tecnológica como missão acadêmica. Há a preocupação em

determinar normas que possibilitem transferir, bem como licenciar tecnologias das entidades públicas de pesquisa e universidades brasileiras para o setor produtivo do país (BRASIL, 2004).

É valido ressaltar que a maior demanda por inovação tecnológica está assentada na lógica estratégica e pragmática, de elevado teor utilitarista. Nesse cenário se insere o fomento de inovação tecnológica na agenda do ensino superior dos países de capitalismo dependente. Para Leher (2004),

> A condição capitalista dependente tem como consequência uma pequena demanda de cientista e engenheiros, por isso as universidades não ocupam um lugar estratégico na agenda das coalizões dominantes. A adequação tecnológica, por ser episódica e de baixo perfil, acaba sendo indevidamente desviada para as universidades que, desse modo, têm suas funções ressignificadas, entrando no circuito do capital de forma imediata e pontual, impedindo tanto a autonomia em ciência e tecnologia como a expansão e melhoria das universidades públicas (LEHER, 2004, p. 882).

O autor acrescenta que a ideia de que as universidades devam produzir inovação produtiva é controversa à medida que "[...] é a lógica do capital que transforma conhecimento plasmado no trabalho em mais-valia. E as empresas são os loci desse processo" (LEHER, 2004, p. 882). Nesse sentido, a LIT subordina as universidades à lógica processual, ao passo em que o capital substanciado sob forma de empresas determina o que poderá ser produzido ou comprado. Assim, na visão do autor, a LIT é mais uma ação que institucionaliza o domínio do capital sobre a pesquisa científica, a partir do movimento de empresariamento da produção do saber.

Outra medida sancionada durante o período de estudo, foi a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que introduziu as normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP), no âmbito da administração pública. A crítica, referente a área educacional, está relacionada ao fortalecimento do polo privado do Estado, ampliando-se a utilização dos recursos públicos por entidades privadas, com ou sem fins lucrativos. De acordo com Lopreato (2005, p. 9), "[...] as PPP's foram pensadas para fazer os investimentos que o setor público deixou de realizar porque tem que gerar o superávit primário exigido na manutenção da sustentabilidade da dívida que o mercado requer".

Na compreensão de Leher acerca da motivação para as PPP's:

> [...] O interesse do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e do FMI pela na matéria é forte. O governo brasileiro acertou com a chefe da missão do FMI, Teresa Ter-Minassian, que o projeto das PPPs, o PL de Inovação Tecnológica e o de Lei de Falências devem ser prioridades da pauta do Parlamento nacional (LEHER, 2004, p. 872).

No dispositivo aprovado em 2004, o alcance das PPP's vai além do que o previsto no governo FHC, sendo expresso pelo projeto de lei que prevê normas gerais para a contratação

de PPP's no âmbito da administração pública, no seu artigo 3 "Pode ser objeto de parceria público-privada: I – a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra púbica" (BRASIL, 2004). Portanto, retirando as atividades que correspondem a regular e legislar, o restante pode ser apreendido pelas PPP's. Desse modo, a incorporação da saúde, educação, meio ambiente, pesquisa e ciência e tecnologia pode passar por essa parceria. Assim, fica ao setor privado as decisões acerca dos investimentos públicos.

Ainda de acordo com Leher (2004):

> [...] as resoluções de investimentos ficarão por conta dos investidores privados que os selecionarão de acordo com os seus critérios de poder de mercado e de maximização de lucros. Evidentemente, nesse escopo não cabem políticas públicas universalizantes. A focalização de nichos de mercado provavelmente será a regra. Se houver financiamento público, setores mais pobres podem ser alcançados com políticas assistenciais, nos termos das políticas de "aliviamento à pobreza" do Banco Mundial; se houver possibilidade de explorar tarifas e taxas, certamente os setores mais favorecidos serão alcançados por essas parcerias (LEHER, 2004, p.873).

O autor empreende análise que relaciona a vinculação existente entre o ProUni e a LIT com a lógica das PPP's, nos seguintes termos:

> Além do PPP, um projeto 'guarda-chuva', existem medidas que incidem diretamente sobre a universidade: o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o PL de Inovação Tecnológica. No primeiro projeto, por meio de gigantesca renúncia fiscal, que poderá ultrapassar R$ 2,0 bilhões/ano, montante equivalente a mais de 1/3 do orçamento de todas as instituições federais de ensino superior, o Estado irá comprar vagas do setor privado, metamorfoseando-se em vagas 'públicas'. A outra face dessa diluição da fronteira entre o público e o privado é o Projeto de Lei de Inovação Tecnológica, originalmente de autoria de Cardoso e redimensionado pelo atual governo Lula. As universidades serão inseridas no moinho satânico da reprodução do capital, colocando à disposição laboratórios, equipamentos e, principalmente, pessoal para iniciativas empresariais, como se as empresas locais estivessem demandando a produção de tecnologias e, ainda mais inverossímil, como se as inovações tecnológicas nascessem nas universidades. Em troca, as instituições receberiam alguma compensação econômica por parte das empresas, desde que abram mão de seu caráter público e não- mercantil. Em suma, é a institucionalização do 'capitalismo acadêmico' (LEHER, 2004, p. 876).

Outra ação do período foi o Decreto Presidencial nº 5.205, de 14 de setembro de 2004, que regulamentou as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado (BRASIL, 2004). De acordo com Trigueiro (2006), o decreto normatiza a Lei nº 8.958/94 do governo Itamar Franco, que disserta a respeito de parcerias entre instituições públicas e de direito privado ditas de apoio. Segundo o autor, esses acordos são fundamentais ao projeto hegemônico, à medida que regulamentam de forma categórica o fim da fronteira entre as atividades de responsabilidade do governo e da iniciativa privada no âmbito das IFES:

> Desde a década de 1990, essas fundações ditas de apoio iniciaram, mesmo que de forma desregulamentada, um processo de "privatização por dentro" das IFES, caracterizado por estreitas relações com empresas privadas através de venda de projetos, criação de empresas júniores e de incubadoras de empresas e realização de cursos pagos (MBA's e mestrados profissionais) entre outros. O caráter público das universidades federais é perigosamente posto em xeque, desvirtuando a atividade fim das IFES, que é o tripé ensino-pesquisa extensão, passando as instituições a atenderem à lógica do mercado em detrimento da produção do saber e do desenvolvimento científico. Essa articulação vai ao encontro dos interesses e recomendações dos organismos internacionais, desobrigando o Estado de seu papel fundamental de financiar a educação. Este era o passo principal para que o governo Lula da Silva implantasse a sua lógica de autonomia universitária, conforme o Banco Mundial já propalava desde os anos de 1990 (TRIGUEIRO, 2006, p. 61).

O Decreto Presidencial nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, posterior a Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, consolidou a educação a distância nos cursos regulares. "caracteriza a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos." (BRASIL, 2005). Severino (2008) alerta para a concepção da educação como política de integração dos países periféricos à globalização econômica e à sociedade de informação por meio da utilização das tecnologias de comunicação que já aparecem nos países periféricos reduzida à educação a distância (EaD).

Trópia (2012) faz críticas ao decreto que fomenta o ensino a distância:

> Este decreto, em conjunto com a Lei das Parcerias Público-Privadas, consolida a abertura do mercado educacional brasileiro ao capital estrangeiro. Mais uma vez o Governo se anteciparia à "Reforma Universitária", sem crivo parlamentar e sem o debate com a comunidade acadêmica (TRÓPIA, 2012, p. 366).

Para Minto (2012), as tecnologias de ensino a distância caracterizam-se como um dos caminhos fundamentais para a expansão do campo privado de ensino. A política de Educação a Distância (EaD) expande as possibilidades de investimentos produtivos no ensino, elevando, portanto, as perspectivas para a extração lucrativa neste setor. Além disso, "[...] do ponto de vista da regulação social e dos direitos trabalhistas, a maior parte das propostas práticas de EaD já nascem flexibilizadas, isto é, sob regência de relações precárias de trabalho" (MINTO, 2012, p. 345).

Ainda que a EaD esteja mais concentrada no setor privado, essa modalidade de ensino insere-se na lógica das IFES. Por conseguinte, no ano de 2006, um marco regulatório significativo para a lógica da política de EaD foi constituído, trata-se da Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada mediante Decreto nº 5.800, de 8 de junho. Uma fundação que se apresenta enquanto "[...] um sistema voltado para o desenvolvimento da modalidade de

educação à distância, com finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país" (BRASIL, 2006).

A UAB possuía grande potencial para oferta de vagas para o ensino superior na modalidade EaD. Contudo, ao ser ofertada, a lógica do ensino superior baseado no tripé acadêmico é alterada.

> A UAB representa uma das maiores ameaças à universidade brasileira, além de levar ao descrédito o próprio sentido do ensino superior a distância, que funciona com boa adequação em outros países, pois no Brasil a UAB não representaria nem mesmo uma universidade em sentido pleno, uma vez que a pesquisa e a extensão inexistem (MANCEBO; MARTINS, 2012, p. 139).

Compreende-se que a política EaD está intimamente associada às necessidades do capital. As difundidas vantagens associadas a alta tecnologia e inclusão digital devem ser ponderadas, bem como a alegação que a EaD é um caminho para a democratização do acesso ao ensino superior. Segundo Minto (2012, p. 349) "Trata-se da parafernália do capital a ser amplamente consumida como pretexto para a redenção do problema educacional"

Tem-se ainda o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Esse objetiva, conforme seu artigo 1 "criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais" (BRASIL, 2007). Algumas das metas do REUNI: aumentar as vagas nos cursos de graduação; ampliar os cursos noturnos; propiciar inovações pedagógicas; combater a evasão; elevar a taxa de aprovação para 90%; atingir a proporção de 18 alunos por professor e ampliar a mobilidade estudantil entre as instituições, cursos e programas de educação superior (BRASIL, 2007). As metas do programa são, essencialmente, desproporcionais com o financiamento direcionado, logo, de acordo com o texto do decreto, seu financiamento é "[...] limitado a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal da universidade, no período de cinco anos de que trata o art. 1º" e condicionado " [...] à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação" (BRASIL, 2007). Nessa lógica, quando estabelecido a meta da taxa média de conclusão dos cursos de graduação, percebe-se o descolamento dos padrões internacionais, pois a taxa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é fixada em 70%.

Vale destacar que as proposições do REUNI em relação ao aumento de vagas no turno noturno, à redução da evasão, à ocupação de vagas ociosas, à reestruturação acadêmica foram medidas já preconizadas no governo de FHC e recomendadas pelo Banco Mundial (1995) e que

passavam pela ótica da racionalização da gestão e da otimização dos custos, que continuaram a ser mantidas nos governos posteriores (LEDA; MANCEBO, 2009).

No tocante a capacidade orçamentária da União para o processo de expansão e reestruturação das IFES, os seus limites já estavam nítidos, conforme destaca a nota da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES/SN):

> Dinheiro do REUNI já acabou, diz ministro. Os R$ 2,5 bilhões destinados a financiar os quatro anos de implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) já foram comprometidos nos dois primeiros anos do projeto e não há previsões de como o governo que tomará posse em 2010 arcará com a despesa oriunda desse crescimento desenfreado das universidades públicas, promovido pelo governo Lula (ANDES apud LIMA et al 2012, p. 89).

O processo de implantação do REUNI encontrou resistência interna das universidades. Foram ocupadas 14 reitorias pelos representantes do Movimento Estudantil. Por seu turno, o ANDES-SN foi outra entidade a se posicionar de forma contrária aos intentos do REUNI, por compreender que, embora em sua forma aparente apresentasse referências a democratização, em sua essência, aprofundava o processo de precarização do trabalho docente nas IFES além de rebaixar a formação através de sua flexibilização curricular.

As críticas ao REUNI baseiam-se fundamentalmente na imposição de ampliação das matrículas nas IFES sem o aumento proporcional dos investimentos, por meio de uma concepção produtivista da educação. Os impactos se configuram em uma alta relação aluno/professor, o que aprofunda a lógica de intensificação e precarização do trabalho docente, bem como o aprofundamento da certificação em massa operacionalizada no Brasil, desafinada a qualidade do processo, associando desse modo, a lógica da educação terciária preconizada pelo BM (LEDA; MANCEBO, 2009).

Segundo Maués (2008), programas como o SINAES, a Lei de Inovação Tecnológica, a Parceria Público-Privada e o REUNI constituíram uma nova regulação social para o campo da educação superior. O autor, com base em Lessar, explicita que esses mecanismos colocaram a "obrigação de resultados que exprime uma pressão social forte em favor de um sistema educacional mais performático" (MAUÉS, 2008, p. 8).

Em conjunto, toda essa documentação explicita uma reforma universitária fragmentada, configurando um quadro de continuidade no campo educacional. Identidades ideológicas podem ser localizadas, mesmo que se considere que "o governo de Lula da Silva, por estar envolto por uma aura de esquerda, pode dar nova forma à agenda neoliberal, tornando-a mais opaca e difícil de ser analisada e combatida, e ao mesmo tempo que deu ao Estado o papel de regulador e controlador da prestação de contas das IES" (LEHER, 2004, p. 870).

Tratando-se de continuidade, pode-se afirmar que, em linhas gerais, permanece a limitação orçamentária, a subserviência diante das pressões dos organismos internacionais, o fomento às instituições privadas, a vinculação das instituições públicas de ensino superior às decisões do Ministério do Planejamento, o que transforma a educação superior em uma "espécie de 'variável flutuante' do modelo econômico, que ora é estimulada com investimentos, ora é desativada por cortes de verbas, segundo critérios totalmente alheios à educação e à pesquisa, pois são determinados exclusivamente pelo desempenho do capital." (CHAUI, 2003, p. 137).

Em 2011 a então presidente Dilma Rousseff iniciou seu governo reafirmando a continuidade do programa de expansão da educação superior mediante o anúncio da construção de novas universidades federais e da criação de novos campi universitários. A expansão da educação superior pública na ótica do governo teve por objetivo: expandir e interiorizar os institutos e universidades federais, principalmente nos municípios populosos com baixa receita *per capita*; promover a formação de profissionais para o desenvolvimento regional e potencializar a função e o engajamento dos institutos e universidades como agentes de desenvolvimento.

A continuidade ressoa no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014, que estabelece metas para serem cumpridas no campo da educação até 2024, dentre as metas está o investimento crescente no setor privado, o que acaba por dar ainda mais domínio do setor sobre a graduação e abrindo as portas para a expansão no campo da pós-graduação (FREITAS, 2014). Na análise das metas e estratégias contidas no Plano, percebe-se ainda que foi mantida a base da política de educação superior do período de 2003-2010. "Este movimento se dá especialmente em relação à expansão da oferta pelo REUNI; o ensino a distância; o Fies e o ProUni, consolidando as parcerias público-privadas na educação superior" (LIMA, 2012, p. 645).

O debate acerca do PNE (2014-2024) foi apresentado na Conferência Nacional de Educação (CONAE). No que se refere ao documento final da CONAE, fica patente às fragilidades no diagnóstico da política de educação superior no período. As principais críticas contidas no documento se referem: 1) aos vetos não revogados por Lula da Silva do PNE (2001-2011); 2) o envolvimento dos organismos internacionais no processo de mercantilização da educação, ao passo que, essa só é factível em função do arcabouço político-jurídico engendrado pelo governo; 3) ranqueamento classificatório das universidades; 4) o processo de diferenciação das instituições, dos cursos e das fontes de financiamento das instituições de ensino superior brasileira, que foi aprofundado ao longo do governo Lula (BRASIL apud LIMA, 2012).

As ações do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014) em nada mudaram a órbita em que a educação foi colocada, ou seja, na órbita da financeirização, mercantilização e regulação. Vale destacar algumas de suas iniciativas.

De início, a ampliação da mobilidade internacional com o programa Ciências sem Fronteiras, destinado a ciência e tecnologia, que são áreas estratégicas para o crescimento econômico.

Para colocar em operação recomendações elaboradas com base no catecismo neoliberal, o governo colocou em ação programas para formação de cientistas em áreas consideradas estratégicas para o fortalecimento econômico do país. Segundo Pires (2015), o governo intervém no sentido de criar as condições para que a economia se desenvolva dentro da lógica do neoliberalismo. Grandes esforços foram empenhados no sentido de transformar conhecimento em riqueza, e para isso busca-se mobilizar os indivíduos usando suas liberdades e estimulando seus interesses, tornando-os parceiros voluntários neste empreendimento.

Em outro ponto, apesar de ser financiado em sua maior parte pelo governo, dentro de seu plano de metas, das 101.000 bolsas oferecidas inicialmente, 75.000 bolsas estavam previstas para serem financiadas com recursos do Governo Federal e 26.000 bolsas concedidas com recursos da iniciativa privada. Assim, é de se esperar que essas políticas acabassem por operar modificações no campo de currículo, formatando-o de modo a atender as exigências do setor privado.

A segunda ação se deu por meio da intensificação e expansão de campi universitários ou centros tecnológicos nos interiores dos estados, o que repercute diretamente no desenvolvimento local e regional.

O documento da UNESCO, denominado: “O papel das universidades no desenvolvimento regional” (1998), aponta as transformações da aprendizagem na sociedade capitalista. Neste documento, é destacado que “as enormes transformações que a natureza da economia mundial capitalista sofreu a partir de meados dos anos setenta tiveram grandes repercussões nas estratégias de desenvolvimento econômico e regional” (UNESCO, 1998, p.388). Assim tem-se uma mudança global a partir da década de 1970 no que era até então considerado desenvolvimento territorial.

Desta forma, o papel assumido pelas universidades perante o desenvolvimento econômico de regiões está inserido no contexto da qualificação do capital humano que consiste na formação de recursos capazes de aumentar a produtividade de trabalho. Essa configuração se refere a retenção de profissionais qualificados para atuar em uma região, considerando as

especificidades desta. Trata-se de um modelo endógeno baseado na intensificação do capital impregnado ao sistema corrente.

Por último, também vale destacar a institucionalização do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), com vistas à ampliação do acesso à educação profissionalizante voltada exclusivamente para o mercado de trabalho.

Além das ações destacadas, a presidente Dilma Rousseff sugeriu a criação de um consórcio entre algumas universidades, num processo que foi denominado multiuniversidade, voltado para uma maior eficiência na aplicação dos recursos, com mobilidade entre as instituições associadas, tendo claras intenções de torná-la referência nacional na inovação tecnológica.

> A política para a educação superior do governo Dilma vem enfatizando os seguintes parâmetros a serem incorporados pelas universidades: inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social, foco em áreas estratégicas/prioritárias de estudo e de pesquisa e internacionalização da educação superior (FERREIRA, 2012, p. 468).

Com a atuação pautada em uma determinada direção, a política para educação superior implantada até o ano de 2014 mostrou-se bastante contraditória e dual, tanto no discurso como na ação. No discurso, por um lado, há a afirmação da educação superior como um bem público imbuído de função social, mas, ao mesmo tempo, justifica, em sua mutação mercadológica, a necessidade de trazer constantemente retorno econômico, nos moldes da lógica do investimento em capital humano, enfatizada nos documentos dos organismos internacionais. Na prática, por um lado, estreitou as relações público/ privado e optou pela solvência das IES privadas, bem como aprofundou os parâmetros avaliativos e a função regulatória do Estado, mas, por outro, reverteu, em parte, o processo de sucateamento do segmento federal.

4.2. Fomento da rede privada de ensino superior

Gemaque e Chaves (2010) apontam que a expansão universitária via setor privado vem ocorrendo por meio da adoção de mecanismos, tais como: liberalização dos serviços educacionais; isenções tributárias; isenção da contribuição previdenciária das instituições filantrópicas; bolsas de estudo para alunos via programa de Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior; empréstimos financeiros a juros subsidiados por instituições bancárias oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; o ProUni, entre outras formas de estímulo.

Segundo Neves e Fernandes (2002), o terceiro vetor no qual se deve buscar as determinações para o empresariamento do ensino superior brasileiro estaria,

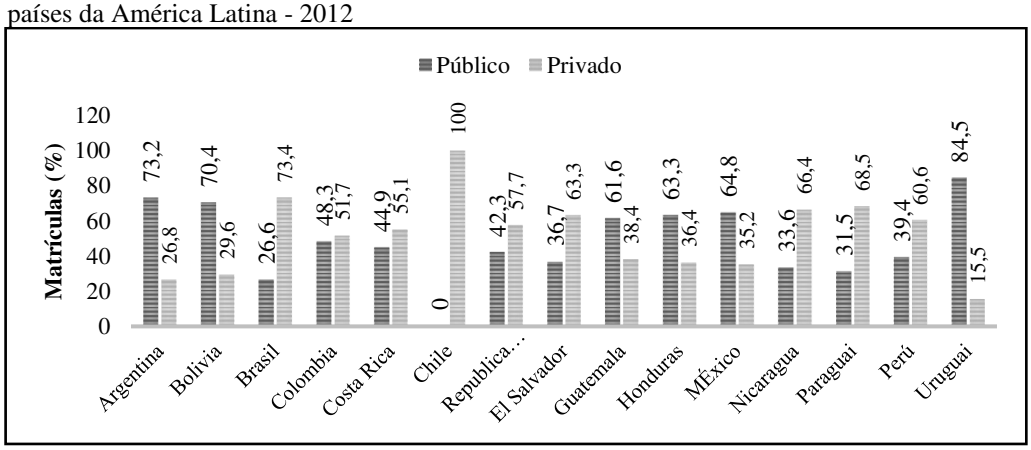
> [...] nas estratégias do Estado de privatização dos serviços públicos, que se destinam, em boa parte, a transferir recursos que até então eram destinados, prioritariamente, à reprodução da força de trabalho para aumentar a produtividade e a competitividade empresariais, em decorrência dos imperativos para a superação da crise do capitalismo monopolista (NEVES; FERNANDES, 2002, p. 25).

Algumas das ações privatistas do Estado por meio de políticas fiscais e tributárias são destacadas por meio da Lei 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional, materializada por uma série de medidas relacionadas sobretudo a isenções fiscais. As instituições de ensino sem fins lucrativos, durante um longo período, ficaram isentas do pagamento de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). Além disso, várias instituições receberam tratamento diferenciado em relação aos percentuais a serem recolhidos de Programas e contribuições, tais como: Programa de Integração Social (PIS – Lei Complementar n. 7/70), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL - Lei n. 7.689/88), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS - Lei Complementar n. 70/91) (CARVALHO, 2005).

Sobre os incentivos concedidos, Carvalho (2005) afirma que os impactos microeconômicos da renúncia fiscal repercutiram no processo de expansão das matrículas privadas ao longo das três últimas décadas. Foi, sobretudo, a imunidade do IPTU que permitiu a IES privadas adquirir um maior número de imóveis, para alojar mais cursos e alunos, sem ônus tributário sobre as despesas operacionais, servindo inclusive como estímulo à ampliação do ativo imobilizado. O estímulo à expansão das matrículas via setor privado se deu também via isenção do ISS e do COFINS. Estes, por sua vez, garantiram o crescimento acelerado da receita operacional bruta de várias instituições, já que não havia ônus tributário sobre a ampliação da prestação de serviços. Finalmente, a isenção do Imposto de Renda e da CSLL possibilitou a várias instituições a continuidade da atividade educacional e a saúde financeira.

Comparando os países da América Latina, o resultado da política de privatização do ensino superior adotada no Brasil colocou o país com a segunda maior privatização deste nível de ensino em um conjunto de 15 países, com 73,4% dos estudantes matriculados em IES privadas (dados de 2012), perdendo apenas para o Chile, cuja totalidade do ensino superior está privatizada. Por outro lado, os países que apresentam os menores índices de privatização da educação superior são: Uruguai, Argentina e Bolívia. Nestes países, a maioria dos estudantes estão matriculados em instituições públicas de educação superior: 84,5%, 73,2%, e 70,4 %, respectivamente. Conforme indicado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Distribuição de matrículas de nível superior, por categoria administrativa, em 15 países da América Latina - 2012



Fonte: Siteal En Base A Encuestas De Hogares (2013)

A partir do cenário descrito, torna-se fundamental determinar por quais caminhos efetuou-se a expansão do ensino privado nas últimas décadas.

4.2.1. Financeirização da educação

A abertura para o capital internacional pode ser vista por várias perspectivas. Destaca-se principalmente no primeiro mandato da então presidente Dilma Rousseff o papel predominante da internacionalização no que concerne à mercantilização e à financeirização da educação superior.

> Internacionalizar, seja na vertente que for, tem um sentido muito específico no Brasil de hoje: significa ajustar as IES, assim como o que nelas se produz, às regras, valores e diretrizes difundidas no espaço da acumulação de capital em escala mundial, nada tendo a ver com uma "inclusão" de todos e de tudo na sua esfera de realização (MINTO, 2014, p. 349).

Evidentemente o processo não se iniciou no governo Dilma. O que ocorre é o percurso progressivo do capital cujo horizonte de acumulação e concentração desencadeia o movimento de oligopolização, que pode ser constatado pela quantidade de fusões e aquisições de IES privadas durante o período, conforme destaca ANDES (2015).

> Somente no governo Dilma (2011-2014), foram realizadas o total de 69 fusões, sendo 21 delas no ano de 2011 e 16 em cada um dos anos consecutivos. Entre as instituições compradas que entraram na órbita da compra de IES privadas aparecem Grupo Saggin Educacional, Abril Educação, UNIBR, ACTIS (Fundo Private Equity), Manning & Napier Advisors (investidor internacional), BR Investimentos, Pollux Capital Administradora, Grupo CETEC Educacional, Grupo Rhema Educação e Escola Satélite, além da Kroton, Anhanguera, Estácio e Ser Educacional (ANDES, 2015, p. 76).

A partir, principalmente, dos anos de 1970 começaram a ser difundidas novas estratégias de acumulação de capital no setor educacional, por meio do mercado de capitais,

que se tornaram factíveis para um grupo ainda restrito de IES mercantis. Fazem parte das transformações: a liberação e desregulamentação dos fluxos financeiros, interligação dos mercados, criação de inovações financeiras e a formação de fundos de investimentos institucionais. Todas essas transformações estão interligadas ao processo de "financeirização" (GUTTMANN, 2008).

De acordo com Oliveira (2009), no Brasil o fenômeno de financeirização da educação acentua-se no final da década de 1990, resultante do processo de globalização e de disseminação das tecnologias de informação. Manifestou-se, por meio da oferta direta de cursos, da produção de materiais instrucionais, do surgimento de consultorias empresariais.

Carvalho (2013), detalha o início das estratégias mercantis no ensino superior brasileiro:

> [...] A pioneira no ramo é a CM Consultores, que atua desde 1988, cujo proprietário é o professor Carlos Antônio Monteiro, especializada em gestão educacional, na oferta de cursos e seminários. Destacam-se ainda: a PRS Consultores, Lobo & Associados Consultoria e a Hoper Educacional. A primeira era de propriedade do ex-ministro da educação Paulo Renato de Souza, que parece estar desativada. A segunda está em funcionamento desde 1999 e é de propriedade de Roberto Leal Lobo e Silva Filho, ex-reitor e vice-reitor da Universidade de São Paulo (USP) e ex-reitor da Universidade de Mogi das Cruzes, que oferece assessoria, consultoria, além de ministrar cursos, seminários, workshops, treinamentos aos gestores das IES privadas e vender uma série de "produtos" direcionados a atender sua clientela. Seus sócios fundaram, a partir de 2005, sob a denominação de Instituto Lobo para o Desenvolvimento da Educação, da Ciência e da Tecnologia, uma instituição sem fins lucrativos, com sede no mesmo local, com coincidência nas atividades, com exceção de oferta da assessoria e da consultoria. A terceira atua nas áreas de consultoria de gestão, estudos de mercado, educação executiva, produção de conteúdo e metodologias de ensino (CARVALHO, 2013, p. 766).

O autor destaca diferentes modelos representantes do setor lucrativo no ensino superior no Brasil. O modelo de universidade corporativa, teve origem em 1998, com a Universidade do Transporte, seguida das empresas nacionais e multinacionais, na sua maioria, essas instituições não têm campus, nem instalações físicas definidas, uma vez que grande parte dos cursos ofertados é em formato virtual. Existem também outras experiências empresariais que fazem uso dos princípios conceituais da universidade corporativa e estão pautadas por uma abordagem de gestão de competências.

As empresas educacionais passaram a adotar novas estratégias em face da concorrência acirrada promovida pelo surto expansivo desse tipo de ensino nos anos de 1990 (OLIVEIRA, 2009). Na busca por clientes, a diversificação de cursos possibilitou a oferta de modalidades de ensino com menor prestígio acadêmico, atreladas apenas ao ensino, focadas na diferenciação em virtude da demanda ou do contexto local. São exemplos os cursos sequenciais, a distância e de extensão e de pós-graduação *lato sensu*.

Os esforços de captação e de retenção passaram a ser prioridade por conta das estratégias no campo do marketing nas IES, onde cada instituição prioriza e intensifica a busca por novos alunos, sem ações efetivas para controlar a perda deles durante o seu vínculo. Essas estratégias passaram a ser ampliadas em razão da expansão concorrencial de IES privadas, o que acaba ocasionando uma série de consequências, tais como: desequilíbrio na oferta, existência de demanda reprimida, insegurança de renda, falta de financiamento para ampliar o número de ingressantes no ensino superior.

As táticas mercantis das IES privadas promovem transformações arrojadas. De acordo com Carvalho (2013), uma das estratégias de expansão é a transformação de pequenas unidades isoladas em grandes conglomerados. Isso vem ocorrendo por meio de reestruturação operacional, seja pela aquisição de instituições de porte pequeno em dificuldades financeiras, seja por meio de fusões de capital, cuja cooperação permite ganhos de escala e maior fatia de mercado.

O movimento de oligopolização pode ser constatado pela quantidade de fusões e aquisições. Como destacam os dados da KPMG Corporate Finance, no ano de 2007, houve 19 aquisições no setor educacional. Em 2008, foram registradas 53 transações, o que levou o setor à posição de terceiro lugar no ranking nacional. Em 2009, em virtude da crise internacional, que afetou o setor educacional, houve redução acentuada para 12 operações, ainda assim, o setor educacional ocupou a décima segunda posição entre os setores econômicos. Em 2010, ocorreu ligeira recuperação para 20 operações, mantendo-se o mesmo posicionamento, e em 2011 ocorreu novo aumento para 27 operações e a subida de uma posição no ranking de transações (KPMG, 2012).

A manifestação mais significativa do fenômeno de mercantilização pode ser observada por meio das aquisições realizadas por fundos private equity[4] e pela abertura de capital das empresas educacionais na bolsa de valores, a partir de 2007. Entre 2006 e o primeiro trimestre de 2010 foram realizadas cinco grandes operações, a principal foi a compra de 68% da Anhanguera Educacional pelo Banco Pátria (KPMG, 2012).” Esses Fundos têm condições de injetar somas elevadas de recursos nos negócios educacionais por intermédio de grupos fechados de grandes especuladores, mediante a exigência de reestruturação baseada na redução

[4] *Private equity* são fundos de investimento em participações de empresas de capital aberto ou fechado, com envolvimento posterior da entidade gestora/ investidora nos foros de gestão da entidade investida

de custos, na racionalização administrativa, na profissionalização da gestão" (OLIVEIRA, 2009, p. 741).

As instituições que tiveram seu capital aberto passaram a ter suas razões sociais alteradas e juntamente com a estrutura societária que passou a ser composta por fundos de investimentos. O tipo de captação via mercado de capitais permitiu a essas empresas uma grande movimentação de recursos, que iniciou um processo intenso de aquisições e fusões, visando o crescimento de patrimônio líquido em larga escala. Conforme salienta Carvalho (2013):

> [...] enquanto no SEB e na Estácio houve um acréscimo de 11,45% e 13%, respectivamente, os grupos Kroton e Anhanguera tiveram um incremento extraordinário de 82% e 117%, respectivamente. Em 2011, o SEB deixou de ter cotação de suas ações no mercado acionário. A Kroton, a Anhanguera e a Estácio permanecem cotadas na bolsa de valores brasileira e contam, respectivamente, com 11.297, 13.742 e 10.890 investidores, entre pessoas físicas e clubes de investimento. Outro dado importante é a participação do setor "serviços educacionais" na BM&FBOVESPA. Entre abril de 2011 e março de 2012, este representava 0,43% das negociações e 0,53% em volume monetário (CARVALHO, 2013, p. 777).

Os instrumentos financeiros estabelecem o comprometimento da gerência com os interesses dos acionistas. Isso significa dizer que o objetivo da empresa educacional é o lucro, uma vez que ficam subordinados à maximização do valor acionário no mercado de capitais. Nesse sentido, todas as estratégias de gestão devem convergir para a ampliação dos lucros de curto prazo.

Guttmann (2008) alerta para os efeitos da financeirização na medida em que,

> [...] o preço da ação é, portanto, a variável-chave em torno da qual a gestão corporativa organiza a sua atuação, incitando reaquisições frequentes de ações, o uso de ações como moeda, o afrouxamento das normas contábeis e a manipulação de demonstrações financeiras. (GUTTMANN, 2008, p. 19).

Em suma, a caracterização da expansão privada no âmbito do ensino superior aponta a entrada de capital estrangeiro articuladas a operações de fusões, abertura de capital e aumento de infraestrutura de IES privadas que se amplificaram nos governos recentes por meios diretos e indiretos de políticas de fomento. Para Ryan (2001) esse processo representa prejuízo ao processo educacional brasileiro uma vez que a nova lógica financeira das IES mercantis, acompanhada das demais estratégias organizacionais, são incompatíveis com os princípios que norteiam a educação. Esse modelo institucional adaptado ao segmento educacional promove conflitos evidentes entre os valores educacionais e do mercado.

4.2.2. Programa Universidade para Todos

Em 2004 o governo Lula enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei do ProUni. Contudo, não obstante a tramitação, o então presidente editou, em 10 de setembro de 2004, a Medida Provisória (MP) nº 213 que instituiu o ProUni. Ademais, o Decreto nº 5.245/04, regulamentou a Portaria nº 3.268, de 19 de outubro de 2004, estabeleceu os procedimentos para adesão das instituições privadas de educação superior ao ProUni. Em 13 de janeiro de 2005, o Programa foi transformado em lei nº 11.096/05.

O governo criou o ProUni alegando a necessidade de "democratizar" o acesso dos jovens brasileiros à educação superior. O Programa concede a todas as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que aderem ao programa isenção de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. O aluno precisa comprovar sua condição socioeconômica e sua qualificação acadêmica, atendendo alguns pré-requisitos: obter nota mínima determinada no ENEM; ter renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos; ter cursado o Ensino Médio completo em escola pública, ou o Ensino Médio completo em escola privada com bolsa integral, ou ser portador de deficiência, ou, ainda, ser professor da rede pública de Ensino Básico, em efetivo exercício, concorrendo a vagas em cursos de Licenciatura ou Pedagogia, sendo que, neste caso, a renda familiar por pessoa não é considerada (BRASIL, 2005).

As instituições de ensino que participam do ProUni ficam isentas de uma série de impostos e incentivos fiscais. O mecanismo de renúncia fiscal foi utilizado inicialmente no Brasil na década de 1960 e 1970, como forma de incentivo à expansão de vagas, tornando-se um fator central no financiamento do ensino superior privado brasileiro. De acordo com Carvalho (2005, p.3):

> Este instrumento foi essencial para o crescimento intensivo dos estabelecimentos na prosperidade econômica e, principalmente, garantiu a continuidade da atividade da empresa educacional no período de crise, por meio da redução do impacto sobre custos e despesas inerentes à prestação de serviços (CARVALHO, 2005, p. 3).

A Lei nº. 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional, em concordância com a Constituição Federal de 1967, determinava que não haveria incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. Em outras palavras, os estabelecimentos privados gozaram do privilégio, desde a sua criação, de imunidade fiscal, não recolhendo aos cofres públicos a receita tributária devida.

Apesar de existirem requisitos restritivos para as entidades educacionais terem acesso à imunidade tributária, na prática, a maior parte dos estabelecimentos usufruiu e vem usufruindo deste benefício. A instituição de ensino, na forma de associação civil ou fundação, considerada como entidade sem fins lucrativos, poderia receber por seus produtos e serviços, porém, deveria reinvestir o superávit na manutenção e expansão das atividades educacionais. De acordo com Carvalho (2005):

> Os estabelecimentos de ensino superior considerados sem fins lucrativos passaram a ser imunes ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), ambos de competência do poder municipal Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPJ) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, no caso dos imóveis localizados em zonas rurais, ambos de competência da União (CARVALHO, 2005, p.3).

Nesse sentido, a renúncia fiscal representou a redução nos custos fixo e variável do estabelecimento de ensino e, por sua vez, este tipo de incentivo implicou no estreitamento da arrecadação tributária, o que poderia ser considerado como uma forma de transferência indireta de recursos financeiros do Estado às instituições de ensino privado.

Ao voltar-se para a solução do problema de escassez de vagas no ensino superior através do incentivo à iniciativa privada, o ProUni resgata as relações entre o público e privado, sobretudo no tocante ao financiamento da educação, uma vez que se registra a transferência de recursos públicos para as empresas privadas de ensino, mediante isenção de recolhimento de impostos e tributos incidentes sobre receitas provenientes de atividades desenvolvidas.

Para Catani e Hey (2007), um dos grandes dilemas da educação superior refere-se à ampliação do acesso e às tendências das políticas de acesso, como o ProUni e o crédito educativo. Os autores afirmam que a "configuração do sistema de educação superior no país, marcada pela hegemonia do setor privado na oferta de vagas, tende a se consolidar, já que atendem à ampliação do acesso com a manutenção da estrutura de oferta de vagas nesse setor" (p. 421).

A análise documental do Projeto a Lei do ProUni permite identificar alterações no texto legal que conduzem à flexibilização de requisitos e sanções e à redução da contrapartida das instituições particulares[5]. Evidências sugerem que, durante a tramitação, houve atuação efetiva das associações representantes das IES privadas que refletiram o jogo político. Esses atores manifestaram-se na forma de adesão antecipada (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006). Carvalho (2005) pontua que a redação final do documento refletiu este jogo político, no qual o

[5] O Projeto de Lei estabelecia uma multa de, no máximo, 1% do faturamento anual do exercício anterior à data da infração para a instituição que descumprir as regras do ProUni. A partir da Medida Provisória, deixa de constar qualquer sanção pecuniária para o desrespeito às regras do programa.

MEC teve que ceder e acomodar os interesses privados, e, estes atores não foram plenamente atendidos:

> Em 2005, as privadas lucrativas e as sem fins lucrativos não-filantrópicas devem destinar uma bolsa integral para nove alunos pagantes ou bolsas parciais até 10% da receita bruta. A partir de 2006, o documento é bastante generoso para ambas. A relação de estudantes pagantes por bolsas concedidas é ampliada e o comprometimento da receita bruta é reduzido: uma bolsa integral para 10,7 alunos pagantes ou, de forma alternativa, conceder uma bolsa integral para 22 estudantes, com quantidades adicionais de bolsas parciais (50% e 25%) até atingir 8,5% da receita bruta. [...] Já algumas filantrópicas têm declarado, a partir da publicação da Medida Provisória, nos meios de comunicação, que estariam dispostas a deixar o status de entidades de assistência social para se tornarem instituições com fins lucrativos. [...] No caso das instituições lucrativas e sem fins lucrativos e não-beneficentes, as regras são bem mais flexíveis. A barganha dá-se por meio da escolha de bolsas integrais e/ou parciais, por meio de duas opções de adesão. A primeira baseia-se na concessão de bolsas integrais e a segunda envolve reduzir, de forma significativa, as bolsas integrais e usar a receita bruta como parâmetro para a concessão de bolsas parciais (50% e 25%). A adesão ao PROUNI é voluntária (CARVALHO, 2005, p.11).

As críticas dirigidas ao programa são variadas e compreendem diferentes vertentes. As mais comuns referem-se à transferência indireta de recursos públicos ao setor privado, incentivando a privatização do sistema de ensino superior; à falta de controle público sobre a qualidade das instituições participantes; ao reforço da política discriminatória, que relega uma educação questionável para a população carente; à precariedade das políticas de atendimento discente.

Quanto ao caráter social, Catani e Gilioli (2005) afirmam categoricamente que o ProUni promove uma política pública de acesso, mas não de permanência e conclusão do curso, orientando-se por uma concepção assistencialista, nos moldes das recomendações do BIRD, que oferece benefícios e não direitos aos egressos do ensino médio público.

Segundo Mancebo (2004, p.13):

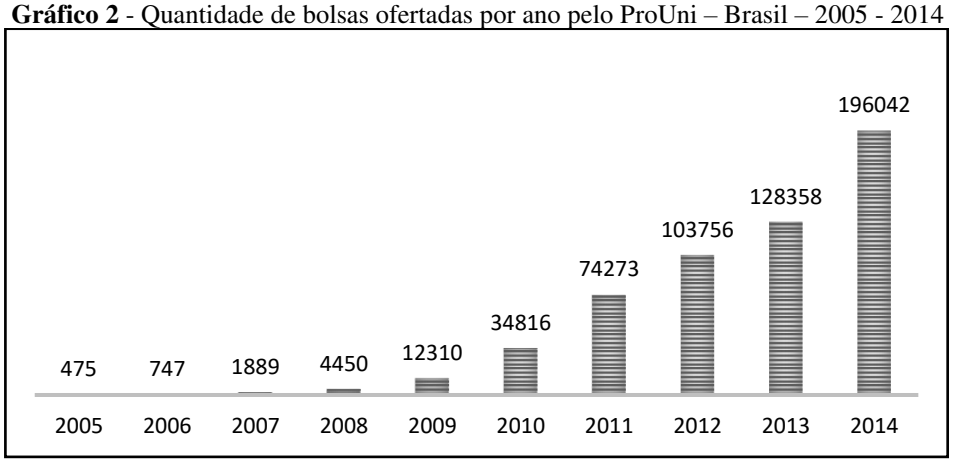
> [...] longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, a privatização promovida pelo programa tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior a que são submetidos os setores populares. A alocação dos estudantes pobres nas instituições particulares cristalizará mais ainda a dinâmica de segmentação e diferenciação no sistema escolar, destinando escolas academicamente superiores para os que passarem nos vestibulares das instituições públicas (MANCEBO, 2004, P. 13)

Para Leher (2004), o programa foi utilizado pelo governo federal sob um discurso de inclusão social da população pobre, mas na prática tem favorecido as instituições privadas que se encontravam em uma conjuntura de crise de inadimplência. Nessa concepção, o autor afirma que:

> [...] em um contexto de dramático estrangulamento orçamentário das Instituições públicas, vítimas do draconiano superávit primário que fez secar as políticas públicas, por que tamanho desapreço pelas instituições públicas que tantas contribuições têm dado ao povo brasileiro? O ProUni é um vultoso programa de salvamento das privadas de má qualidade que sofriam alto índice de inadimplência, mas que conheceram na última década lucros extraordinários, movimentando atualmente mais de R$ 15 bilhões/ ano (LEHER, 2004, p. 875).

No entender do autor, o programa em questão serve às ambições das instituições filantrópicas, comunitárias, confessionais e particulares de ensino superior, por meio da isenção de impostos e contribuições, que reduz em, aproximadamente 15% os gastos, em troca de contrapartidas mínimas. Para Carvalho (2005) o programa surge como excelente oportunidade para o financiamento das IES privadas ameaçadas pelo peso das vagas excessivas e diante um quadro de incerteza em relação a inadimplência/desistência. O Gráfico 2 apresenta a ascendente quantidade de bolsas integrais e parciais ofertadas pelo ProUni de 2005 a 2014.

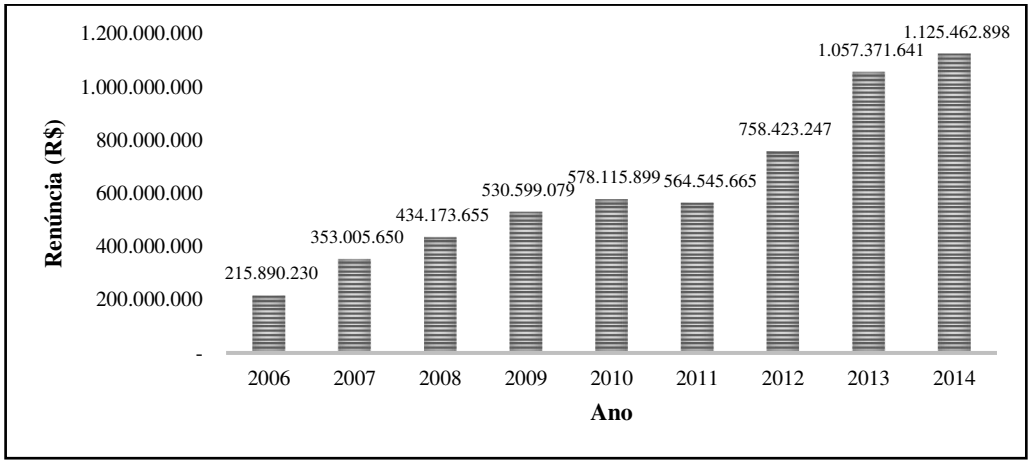
Gráfico 2 - Quantidade de bolsas ofertadas por ano pelo ProUni – Brasil – 2005 - 2014



Fonte: INEP (2014)

No que diz respeito às finanças públicas, o impacto está relacionado a redução da receita tributária. Conforme observa-se no Gráfico 3, o governo federal abdicou de arrecadação R$ 5,6 bilhões das instituições de ensino privadas. A cada ano, o bolo da renúncia fiscal foi aumentando e, em valores corrigidos, cresceu 421,31% entre 2006 e 2014. O último ano do estudo representou maior impacto do período, indicando uma progressão no peso orçamentário.

Gráfico 3 - Renúncia fiscal com o ProUni - Brasil - 2006 - 2014



Fonte: Receita federal (2015)

O maior volume de renúncia é o do INSS, que representa 38% do total da renúncia fiscal para esse programa. A renúncia dos recursos da fonte PIS tem sido reduzida a cada ano enquanto a CSLL apresenta um movimento inverso.

As instituições mais beneficiadas são aquelas com fins lucrativos, já que ficam isentas, a partir da adesão, de praticamente todos os tributos que recolhiam. Além disso, a contrapartida em número de bolsas é muito baixa, estas permanecem com o mesmo status institucional e continuam não se submetendo a fiscalização/regulação governamental. Segundo Carvalho (2005,):

> As instituições sem fins lucrativos deixam de recolher a COFINS e o PIS. O impacto sobre a rentabilidade deve ser importante, uma vez que a isenção da COFINS estimula o aumento de matrículas, e, consequentemente, o crescimento da receita operacional bruta, já que não há ônus tributário sobre o incremento na prestação de serviços. A isenção do PIS para as confessionais/comunitárias tem impacto muito reduzido sobre a folha salarial. [...] Já, as entidades beneficentes apenas se beneficiam da isenção do PIS, cujo ônus fiscal é pouco representativo. Este contexto permite compreender as alegações das filantrópicas em tornarem-se lucrativas. A troca de imunidade por isenção por dez anos renováveis por iguais períodos não traz prejuízos significativos. Os tributos municipais podem ser barganhados com os poderes locais e as alíquotas variam muito entre os municípios. O INSS patronal, de acordo com o explicitado na legislação do PROUNI, pode ser suavemente parcelado nos cinco primeiros anos (CARVALHO, 2005, p. 10).

Para Gemaque e Chaves (2010), a política de favorecimento da expansão do setor privado torna-se evidente com a análise dos dados referentes à renúncia fiscal das IES privadas para a implementação do ProUni. Aprile e Barone (2008) questionam a opção do governo em privilegiar IES privadas, cuja maioria são faculdades ou centros universitários, desobrigados da pesquisa e extensão. Tratando-se de um programa de parceria público/privada inserido na lógica de fortalecimento do privado por meio de incentivo governamental.

4.2.3. Fundo de Financiamento Estudantil

O primeiro programa voltado para financiamento estudantil criado por um governo federal foi o Programa de Crédito Educativo, em 23 de agosto de 1975, operacionalizado com recursos do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e bancos comerciais. Em 1999 surge o Fies, criado por meio de Medida Provisória nº. 1.827/99, possuindo as mesmas fontes de verbas do CREDUC, na qual foi oficializada pela Lei nº 10.260/01, de 12 de julho de 2001. Com os governos mais recentes a lógica do programa não só foi mantida, como também ampliada.

Conforme mencionado, o Fies foi criado e moldado baseado na experiência com o CREDUC, levando-se em consideração os erros cometidos no mesmo, de forma a evitá-los para que não ameaçassem a sustentabilidade e a estabilidade do novo programa. É válido, portanto, citar duas principais diferenças entre os dois modelos:

a) A taxa de juros praticada no Fies é prefixada em 6,5% a.a., implicando em um custo financeiro independente da inflação, enquanto que para o CREDUC tinha uma parcela prefixada de 6% a.a. somada à outra variável, de correção monetária, medida pela Taxa Referencial (TR), que durante o período hiperinflacionário superou o valor de 20% ao mês;
b) Diferentemente do Fies, nem todos os empréstimos concedidos pelo CREDUC requeriam fiador, o que aumentava o risco de inadimplência substancialmente.

Estes dois pontos combinados sugerem que o programa antigo era mais suscetível a ciclos financeiros e econômicos, o que, provavelmente, explica o alto índice de inadimplência observado em sua vigência.

O Fies, por sua vez, era, a princípio, mais restritivo, financiando no máximo 70% dos encargos educacionais, sendo exclusivo para cursos de graduação e apresentando prazo de amortização da dívida imediatamente subsequente à conclusão do curso. Contudo, em seguida, o programa sofreu grandes reformas estruturais com o intuito de aumentar a atratividade na perspectiva do estudante, houve o êxito esperado, observou-se uma aceleração no número de alunos financiados pelo programa.

Essas mudanças trouxeram condições extremamente flexíveis e favoráveis aos estudantes:

a) Taxa de juros prefixados passou a ser de 3,4% a.a., com nenhuma amortização durante o período de utilização e com pagamento de juros limitados a R$ 150 por trimestre até o início do período de amortização;

b) Período de carência de 18 meses;
c) Período de amortização para três vezes o período de duração regular do curso acrescido de 12 meses;

Para os estudantes com renda familiar bruta mensal de até 10 salários mínimos, o financiamento pode ser de até 100%, quando o percentual do comprometimento de renda familiar mensal bruta per capita com encargos educacionais for igual ou superior a 60%; e de até 75%, quando o percentual do comprometimento de renda familiar mensal bruta per capita com encargos educacionais for igual ou superior a 40% e menor de 60%. Já para os estudantes com renda familiar entre 10 e 15 salários mínimos, a taxa de financiamento pode ser de até 75%, quando o percentual do comprometimento de renda familiar mensal bruta per capita com encargos educacionais for igual ou superior a 40%; ou até 50%, quando o percentual do comprometimento de renda familiar mensal bruta per capita com encargos educacionais for igual ou superior a 20% e menor que 40%. Por fim, para os estudantes com renda familiar entre 15 e 20 salários mínimos, o financiamento pode ser de 50%, quando o percentual do comprometimento de renda familiar mensal bruta per capita com encargos educacionais for igual ou superior a 20%.

Numa tentativa de construir legitimidade social, as autoridades da área econômica afirmaram que "cerca de 46% dos recursos do Governo Central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população" (MEC, 2003). Ao mesmo tempo, tais autoridades apresentavam como solução para viabilizar o acesso dos mais pobres à educação superior "a expansão dos empréstimos a estudantes de baixa renda, com taxas subsidiadas" (MEC, 2003).

Barone (2008) destaca que esse programa não é um benefício aos estudantes, mas se constitui num empréstimo adquirido para os que não têm condições de pagar as mensalidades do curso. Na prática esse programa tem sido relevante para a sobrevivência de parte significativa das IES privadas, pois reduz a inadimplência nestas instituições a medida em que se constitui num mecanismo que estudantes utilizam para custear seus estudos.

Além disso, implica em um grande dispêndio de recursos públicos que, desde 2009, passaram a ser concedidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como cita Cardim (2015):

> Em 2014, 26% dos estudantes matriculados nas Instituições de Ensino Superior privadas foram beneficiados pelo Fies. Isso significa um dispêndio de quase R$ 13 bilhões por parte do governo. Esse percentual é ainda mais relevante quando se considera o fato de que 74% das vagas do ensino superior são ofertadas nas instituições particulares. (CARDIM, 2015, p. 3)

No que diz respeito aos governos que atuaram entre 2003 e 2014, identifica-se que não houve rupturas com a lógica do Fies, dando continuidade em sua operacionalidade, subordinando-se aos interesses do capital. Nessa lógica, foi traçada a Portaria Normativa nº 2, de 31 de março de 2008, que articula a distribuição dos recursos do Fies com a concessão das bolsas parciais do ProUni. Assim, os governos em questão mostraram alinhamento aos interesses dos empresários da educação a partir da processualidade do Fies e do ProUni, programas legitimados pelas PPP's, tornando factível, dessa forma, canalizar recursos públicos para as IES privadas.

> [...] O que se presenciou, portanto, no governo Lula da Silva (2003-2010), foi a continuidade da política de Estado da Terceira Via de imputar ao Estado a desobrigação para com as políticas sociais de caráter universalizante, principalmente através da redução de verbas públicas para o seu financiamento e o estímulo ao empresariamento das atividades sociais (AVILA; LÉDA; VALE, 2012, p. 167).

Ao longo do processo de consolidação do Fies, mudanças foram incorporadas no programa tendo em vista o aprimoramento normativo e operacional principalmente a partir da Lei nº 12.202/10. Para Avila, Léda e Vale (2012),

> A expansão do setor privado mercantil do ensino superior foi reforçada pelas políticas educacionais ensejadas nos dois governos Lula e ampliadas no governo Dilma, como é o caso do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e seus sucessivos reajustes, no sentido de ampliar a oferta e suprir as demandas do empresariamento da educação superior; do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies); da abertura do setor educacional para a participação das empresas e grupos estrangeiros; e da utilização do ensino distância (EaD) como via para a democratização do acesso à educação, dentre outros mecanismos (AVILA; LÉDA; VALE, 2012, p. 169).

No Quadro 3 destaca-se os principais tópicos de regras e a evolução dos mesmos do modelo original que esteve em vigor desde a sua criação até 2009 para o novo modelo lançado em 2010, substituído em 2015, com as respectivas mudanças. Para isso, foram definidos dois cenários distintos, o primeiro do "antigo Fies", abrangendo o período de 1999 até 2009; e o segundo comportando desde o ano de 2010 até 2014.

Quadro 3 - Evolução das Principais Regras do Fies – Brasil - 1999-2014

Tópico	de 1999 a 2009	de 2010 a 2014
Taxa de juros	Antes, até outubro de 2006, eram de 9%. Depois, até agosto de 2009, flutuou entre 3,5% e 6,5%.	De março de 2010 até o fim de 2014, os juros ficaram estabelecidos em 3,4% a.a.
Período de carência	Até o final de 2007 não havia carência. Depois passou a ser de 6 meses	18 meses
Teto da renda familiar	Não era quesito excludente. Contudo, estudantes de menor renda tinham prioridade no financiamento	Renda familiar bruta de até 20 salários mínimos.
Pagamento antes do período de amortização	R$50 por trimestre devido aos juros do empréstimo	R$150 por trimestre devido aos juros do empréstimo
Prioridade por curso	Apesar de não possuírem prioridade, licenciatura, pedagogia e área tecnológica possuiam taxa de juros mais baixa (3,5% a.a)	Não havia definição de critério.
Prazo para pagamento	Duas vezes o tempo de duração do curso	Três vezes a duração do curso mais 12 meses
Descontos nas mensalidades	Estudante pagava a mensalidade mais barata cobrada na instituição pelo curso.	Estudante pagava a mensalidade mais barata cobrada na instituição pelo curso.
Notas mínimas no enem	Única exigência era ter prestado o exame.	Única exigência era ter prestado o exame.
Número de beneficiários	600 mil	1,9 milhões
Gastos federais	R$4,5 bilhões	R$60 bilhões
Financiamento máximo	Até 2001 era de 70%, após esse ano passou a ser de 100%	100%

Fonte: MEC (2014)

Em suma, o Fies está alinhado ao discurso de democratização do acesso ao ensino superior apesar de seguir a mesma linha ideológica do ProUni, a alocação de recursos públicos nas instituições privadas, estreitando as fronteiras que separam as duas categorias administrativas. Desse modo, o Fies, apesar não se trata de algo inovador no rol das políticas criadas nos governos que atuaram entre 2003 e 2014, aprofundou sua lógica, tornando-se um mecanismo crucial para os empresários da educação.

4.3. Expansão da oferta do ensino superior no Brasil: 2001 – 2014

Na presente seção será analisado, a partir da apresentação de dados extraídos do censo da educação superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o perfil da expansão da educação superior no período entre 2001 a 2014, destacando alterações a nível das categorias administrativas.

Tabela 1 - Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa – Brasil - 2001 – 2014

Ano	Total	Pública								Privada	%
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2001	1.391	183	13,2	67	4,8	63	4,5	53	3,8	1.208	86,8
2002	1.637	195	11,9	73	4,5	65	4,0	57	3,5	1.442	88,1
2003	1.859	207	11,1	83	4,5	65	3,5	59	3,2	1.652	88,9
2004	2.013	224	11,1	87	4,3	75	3,7	62	3,1	1.789	88,9
2005	2.165	231	10,7	97	4,5	75	3,5	59	2,7	1.934	89,3
2006	2.270	248	10,9	105	4,6	83	3,7	60	2,6	2.022	89,1
2007	2.281	249	10,9	106	4,6	82	3,6	61	2,7	2.032	89,1
2008	2.252	236	10,5	93	4,1	82	3,6	61	2,7	2.016	89,5
2009	2.314	245	10,6	94	4,1	84	3,6	67	2,9	2.069	89,4
2010	2.378	278	11,7	99	4,2	108	4,5	71	3,0	2.100	88,3
2011	2.365	284	12,0	103	4,4	110	4,7	71	3,0	2.081	88,0
2012	2.416	304	12,6	103	4,3	116	4,8	85	3,5	2.112	87,4
2013	2.391	301	12,6	106	4,4	119	5,0	76	3,2	2.090	87,4
2014	2.368	298	12,6	107	4,5	118	5,0	73	3,1	2.070	87,4

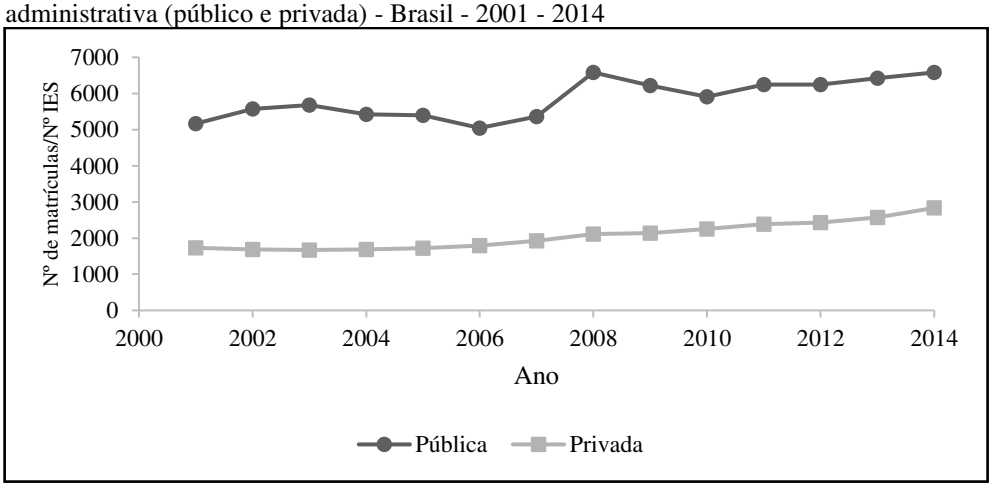
Fonte: Inep (2014)

De acordo com dados divulgados pelo INEP (INEP, 2014), entre 2001 e 2014, conforme observado na Tabela 1, houve aumento de 70,24% no número de Instituições de Ensino Superior no país. Em 2014 havia um amplo domínio do setor privado, que possuía 87,4% do total de IES. Analisando a participação em relação ao total, o setor público apresentou queda no período: em 2001 detinha 13,2% de participação, o que corresponde a 183 IES

públicas. Passando para 2014, a participação foi de 12,6% (298 IES), o que representa um recuo de 4,76% na participação. Houve, entretanto, uma recuperação se comparado ao ano de 2008, período em que a presença de universidades públicas foi a menor (10,5%). A razão para a queda súbita de instituições federais ocorrida entre 2007 e 2008 foi o "enxugamento" de instituições para o processo de formação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que, em muitos casos, se deu a partir da fusão de Centros Federais de Educação Tecnológica (INEP, 2014).

O setor privado comportava uma participação de 86,8% em 2001 e passou a apresentar percentual de 87,4% em 2014, o que traduz um crescimento de 71,35 % do total de IES privadas, enquanto no setor público esse avanço foi de cerca de 62,84%. Considerando apenas o final do governo FHC até o período Lula/Dilma (2002 a 2014), houve um crescimento de 44,65% do total de IES. No setor público esse aumento foi de 52,82% e no setor privado, 43,55%. Observa-se que até o final do governo Lula, o setor privado possuía uma maior variação de crescimento quanto ao número de instituições, com 45,63% contra 42,56% do setor público, o avanço das instituições públicas foi fomentado durante o período Dilma principalmente pela criação de universidades Estaduais. A seguir verifica-se que a queda relativa de instituições privadas, que se deu a partir de 2010, pode ser explicada pelos processos de fusões e ampliações que se intensificaram no período.

Gráfico 4 - Razão entre o número de matrículas de graduação e o total de IES por categoria administrativa (público e privada) - Brasil - 2001 - 2014



Fonte: Inep (2014)

Embora haja queda no número de IES privadas a partir de 2010, isso não significa que houve um recuo na participação deste segmento no mercado universitário. A partir de meados da década passada, ocorreu uma série de expansões e fusões no ensino privado impulsionados pela participação de investidores estrangeiros, que perceberam a grande fragmentação do setor

(ANDES, 2015). O Gráfico 4 indica a razão entre o número de matrículas de graduação e o total de instituições públicas e privadas. Nota-se um crescimento no número de matrículas por única instituição, indicando assim, uma mudança nos últimos anos na capacidade de oferta de vagas pelas IES privadas. Esses processos propiciaram a expansão do número de matrículas, com isso, em 2014, as IES privadas atingiram o maior nível de participação em relação ao total desde 2001, conforme exposto a seguir.

Tabela 2 - Evolução do número de matrículas de graduação por categoria administrativa - Brasil - 2001 - 2014

Ano	Total	Pública								Privada	%
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2001	3.036.113	944.584	31,1	504.797	16,6	360.537	11,9	79.250	2,6	2.091.529	68,9
2002	3.520.627	1.085.977	30,8	543.598	15,4	437.927	12,4	104.452	3,0	2.434.650	69,2
2003	3.936.933	1.176.174	29,9	583.633	14,8	465.978	11,8	126.563	3,2	2.760.759	70,1
2004	4.223.344	1.214.317	28,8	592.705	14,0	489.529	11,6	132.083	3,1	3.009.027	71,2
2005	4.567.798	1.246.704	27,3	595.327	13,0	514.726	11,3	136.651	3,0	3.321.094	72,7
2006	4.883.852	1.251.365	25,6	607.180	12,4	502.826	10,3	141.359	2,9	3.632.487	74,4
2007	5.250.147	1.335.177	25,4	641.094	12,2	550.089	10,5	143.994	2,7	3.914.970	74,6
2008	5.808.017	1.552.953	26,7	698.319	12,0	710.175	12,2	144.459	2,5	4.255.064	73,3
2009	5.954.021	1.523.864	25,6	839.397	14,1	566.204	9,5	118.263	2,0	4.430.157	74,4
2010	6.379.299	1.643.298	25,8	938.656	14,7	601.112	9,4	103.530	1,6	4.736.001	74,2
2011	6.739.689	1.773.315	26,3	1.032.936	15,3	619.354	9,2	121.025	1,8	4.966.374	73,7
2012	7.037.508	1.897.376	27,0	1.087.413	15,5	625.283	8,9	184.680	2,6	5.140.132	73,0
2013	7.305.977	1.932.527	26,5	1.137.851	15,6	604.517	8,3	190.159	2,6	5.373.450	73,5
2014	7.828.013	1.961.002	25,1	1.180.068	15,1	615.849	7,9	165.085	2,1	5.867.011	74,9

Fonte: Inep (2014)

A Tabela 2, acima, exibe a evolução no número de matrículas nos cursos de graduação no período de 2001 a 2014. De acordo com o censo da educação superior do INEP, em 2014 o Brasil contava com 7.828.013 matrículas, esse total representa mais que o dobro das matrículas de 2001. É observado um domínio do setor privado que possuía, em 2014, o percentual de 74,9% do total de matrículas, o maior nível de participação deste setor se considerado todos os anos analisados.

Considerando apenas o período do governo Lula, observa-se um crescimento de 140,97% do setor privado e de 80,57% do setor público. Em ambos os setores é visto um crescimento do número total de ofertas de vagas nos últimos anos da análise, nas IES públicas há predomínio da categoria federal. A taxa de crescimento observada nas matrículas de graduação da categoria pública variou 1,85%, em 2013, e 1,47%, em 2014, enquanto o setor

privado, nos mesmos períodos, conseguiu taxas de crescimento de, respectivamente, 4,53% e 9,18%. Embora haja crescimento total, nos últimos anos é observado que o setor público está em estado decrescente ao passo que o crescimento da rede privada se manteve estável e positivo.

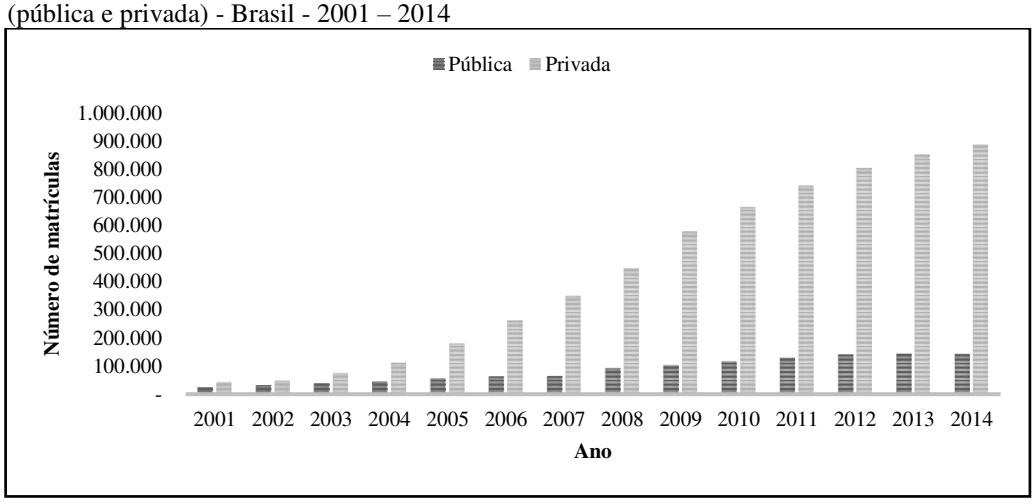
Tabela 3 - Evolução do número de matrículas de graduação, segundo o grau acadêmico - Brasil - 2001 - 2014

Ano	Bacharelado	Licenciatura	Tecnológico	Bacharelado e Licenciatura	Não aplicável
2001	2.036.724	648.666	69.797	279.356	1.570
2002	2.340.407	789.575	81.348	306.465	2.832
2003	2.600.193	885.384	114.770	332.885	3.701
2004	2.778.406	928.599	158.916	344.570	2.853
2005	3.001.095	970.331	237.066	356.605	2.701
2006	3.172.626	1.023.582	325.901	361.093	650
2007	3.419.495	1.062.073	414.822	345.778	7.979
2008	3.772.939	1.159.750	539.651	333.024	2.653
2009	3.867.551	1.191.763	680.679	214.028	-----
2010	4.226.717	1.354.989	781.609	-----	15.984
2011	4.495.831	1.039.539	870.534	-----	16.995
2012	4.703.693	1.366.559	944.904	-----	22.532
2013	4.912.310	1.374.174	995.746	-----	23.747
2014	5.309.414	1.466.635	1.029.767	-----	22.197

Fonte: Inep (2014)

A Tabela 3 apresenta as matrículas por grau acadêmico de cursos de graduação no período de 2001 a 2014. Os cursos de bacharelado são os com maior número de matrículas durante o período analisado, seguido pelos cursos de licenciatura, que obtiveram, de 2001 a 2014, um crescimento de 126,10%, avanço inferior aos de bacharelado, que cresceram 160,68% no mesmo período, e ambos com um crescimento inferior ao grau tecnológico, que obteve 1.375,37%. A seguir, dados da expansão do grau tecnológico no período analisado.

Gráfico 5 - Evolução das matrículas de graduação tecnológica por categoria administrativa (pública e privada) - Brasil - 2001 – 2014



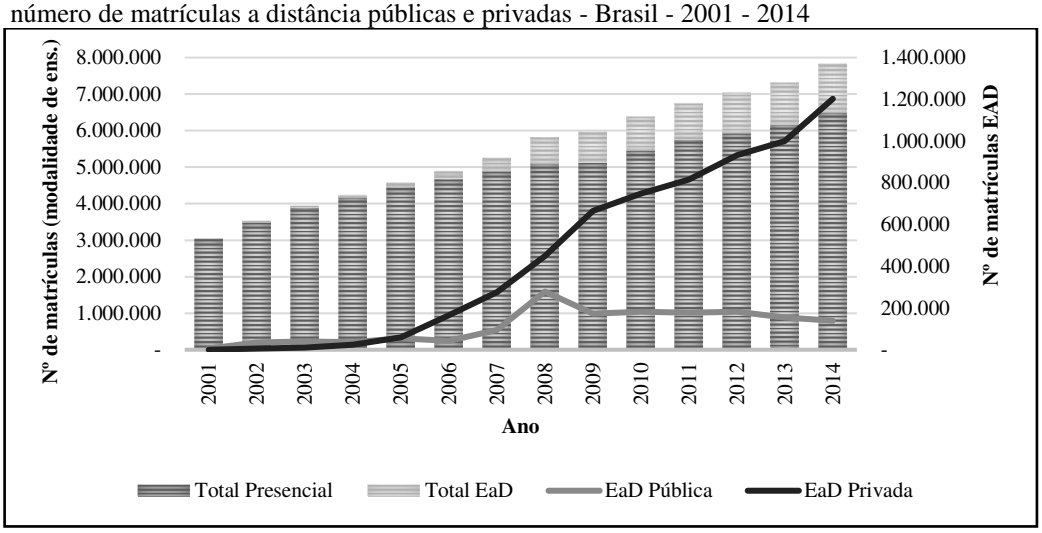
Fonte: Inep (2014)

A educação tecnológica no Brasil é vista como promotora da inserção no mercado de trabalho e da inclusão social. Dentro desse panorama, um pilar essencial é composto pelo setor educacional e, dentro dele, pelas faculdades e a sua capacidade de criação e transferência de conhecimento para a sociedade. A tarefa posta para a educação tecnológica superior é o preenchimento ágil e de formação de lacunas de mão-de-obra surgidas no mercado de trabalho por conta da chegada e disseminação de novas tecnologias. Essas atribuições fazem esse nível de ensino muito demandado, pois representa uma formação superior rápida e voltada totalmente para o mercado de trabalho.

Houve uma trajetória de ascensão das matrículas nos cursos superiores tecnológicos, que em 2001 foram de 69.797 e atingiu, em 2014, um total de 1.029.767 – aumento superior em mais de 14 vezes no período, conforme explicito no Gráfico 5. O crescimento desse tipo de graduação aponta, principalmente, no sentido dos investimentos na educação profissional e tecnológica de nível superior pela iniciativa privada, que acompanharam a alta demanda por esse tipo de ensino. Já o crescimento dessa modalidade no ensino público é explicado pela expansão dos IFs e CEFET's estimulada pela política pública federal de interiorização da educação profissional tecnológica e superior, com forte abordagem territorial/regional, para dessa forma promover o desenvolvimento regional e local por meio do aumento da produtividade.

Além dos cursos tecnológicos, as IES, principalmente as de cunho privado, ampliaram uma outra tendência relacionada a alta receptividade da demanda e desenvolvimento tecnológico, a EaD.

Gráfico 6 - Evolução do número de matrículas de graduação por modalidade de ensino e do número de matrículas a distância públicas e privadas - Brasil - 2001 - 2014



Fonte: Inep (2014)

O desenvolvimento tecnológico e a facilidade de acesso têm permitido que instituições de ensino superior ofertem cursos a distância. A inserção das tecnologias no campo educativo tem causado reações. Por um lado, as instituições creem que, ao vencer barreiras de tempo e espaço, poderão disponibilizar cursos para um número maior de alunos em diversas partes do país e do mundo, e consequentemente conseguir crescimento. Por outro lado, especialmente o aluno adulto, ativo no mercado de trabalho, vê o EaD como uma alternativa que pode facilitar o seu processo de capacitação profissional permitindo que aprenda de maneira mais flexível. Assim, a modalidade de ensino a distância vem sendo tomada pelo setor privado que a vê como alternativa para diminuição de custos e aumento crescente de lucros (SEVERINO, 2008).

O Gráfico 6 ilustra a expansão das matrículas considerando as modalidades de ensino presencial e a distância. É notada uma expansão considerável da modalidade de ensino a distância. Os dados mostram que durante o período de estudo houve expansão no ensino a distância de 3.195,78%, esse crescimento foi, sobretudo, a partir de 2008 com o avanço do setor privado nesse tipo de modalidade, além da expansão de 96,87% do EaD público, seguida de queda, 61,55%, em 2009, constituída em parte pelo caso particular de descredenciamento de cursos a distância[6]. É observado a supremacia do setor privado nessa modalidade de ensino, que vem de uma tendência crescente desde 2005, com uma expansão mais tímida entre 2010 e 2012, seguida de um salto em 2014. No último ano destacado, 17,14% das matrículas correspondem à modalidade à distância (1.341.842 matrículas), das quais 89,61% foram oferecidas pelo setor privado.

[6] Conforme Portaria nº 44, de 18 de agosto de 2009, a Universidade do Tocantins foi descredenciada para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância

Tem-se na Tabela 4 dados referentes a expansão das matrículas por organização acadêmica, o exame desses dados tem como objetivo identificar por quais tipos de estabelecimento de ensino ocorreu a expansão universitária em cada categoria administrativa.

Tabela 4 - Evolução do número de matrículas de graduação por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa - Brasil - 2002, 2010 e 2014

Ano	Categoria administrativa	Organização Acadêmica				
		Total	**Universidade**	**Centro Universitário**	**Faculdade**	**IF e CEFET**
2002	**Brasil**	3.520.627	2.187.133	432.818	874.414	26.262
	Estadual	437.927	403.315	-----	34.612	-----
	Federal	543.598	512.423	1.061	3.852	26.262
	Municipal	104.452	34.486	13.585	56.381	-----
	Privada	2.434.650	1.236.909	418.172	779.569	-----
2010	**Brasil**	6.379.299	3.464.711	836.680	1.990.402	87.506
	Estadual	601.112	547.683	1.199	52.230	-----
	Federal	938.656	849.679	-----	1.471	87.506
	Municipal	103.530	38.277	12.967	52.286	-----
	Privada	4.736.001	2.029.072	822.514	1.884.415	-----
2014	**Brasil**	7.828.013	4.167.059	1.293.795	2.235.197	131.962
	Estadual	615.849	546.086	1.793	67.970	-----
	Federal	1.180.068	1.046.467	-----	1.639	131.962
	Municipal	165.085	86.153	25.301	53.631	-----
	Privada	5.867.011	2.488.353	1.266.701	2.111.957	-----

Fonte: Inep (2014)

Devido ao rigoroso e oneroso processo de criação de universidades, que é estabelecido por meio de alta eficiência em ensino, pesquisa e extensão, as IES privadas estão se expandindo cada vez mais por meio das outras organizações acadêmicas - centro universitário e faculdade. Os dados acima mostram a evolução do número de matrículas por organização acadêmica, segundo a categoria administrativa. Quanto a organização acadêmica, entre os anos 2002 a 2010, houve um maior crescimento nas categorias IF e CEFET (233,20%) e Faculdade (127,63%), já entre os anos 2010 a 2014 as maiores taxas de evolução foram observadas nos Centros Universitários (54,63%) e novamente nas IF e CEFET (50,80%).

Em relação as categorias administrativas, há uma hegemonia do setor privado com 5.867.011 matrículas, seguido pelas instituições federais com 1.180.068. É visto também uma distribuição mais uniforme do setor privado nas diversas organizações acadêmicas, obtendo uma maior quantidade de matrículas relativas em todas. Já no setor público há predominância federal em universidades. Embora percam em número de matrículas, as universidades federais

conseguem taxas ligeiramente superiores, em termos de variação de crescimento, comparativamente às universidades de cunho privado, as primeiras obtiveram 65,82% entre 2002 e 2014 e de 23,16% entre 2010 e 2014; enquanto as últimas conseguiram 64,04% e 22,64%, na categoria "universidade".

A seguir é exposto o crescimento de cada categoria administrativa em quantidade de novos alunos. A análise da taxa de ingresso anual serve como um importante instrumento indicativo de expansão ou declínio em cada setor.

Tabela 5 - Evolução do número de ingressos de graduação por categoria administrativa - Brasil - 2001 - 2014

Ano	Total	Pública								Privada	%
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2001	1.043.308	251.239	24,08	125.701	12,05	99.214	9,51	26.324	2,52	792.069	75,92
2002	1.431.893	334.070	23,33	148.843	10,39	149.017	10,41	36.210	2,53	1.097.823	76,67
2003	1.554.664	325.405	20,93	153.393	9,87	128.323	8,25	43.689	2,81	1.229.259	79,07
2004	1.646.414	364.647	22,15	165.685	10,06	153.889	9,35	45.073	2,74	1.281.767	77,85
2005	1.805.102	362.217	20,07	148.206	8,21	166.660	9,23	47.351	2,62	1.442.885	79,93
2006	1.965.314	368.394	18,74	177.232	9,02	143.636	7,31	47.526	2,42	1.596.920	81,26
2007	2.138.241	416.178	19,46	193.919	9,07	176.047	8,23	46.212	2,16	1.722.063	80,54
2008	2.336.899	538.474	23,04	211.183	9,04	282.950	12,11	44.341	1,90	1.798.425	76,96
2009	2.065.082	422.320	20,45	253.642	12,28	133.425	6,46	35.253	1,71	1.642.762	79,55
2010	2.182.229	475.884	21,81	302.359	13,86	141.413	6,48	32.112	1,47	1.706.345	78,19
2011	2.346.695	490.680	20,91	308.504	13,15	146.049	6,22	36.127	1,54	1.856.015	79,09
2012	2.747.089	547.897	19,94	334.212	12,17	152.603	5,56	61.082	2,22	2.199.192	80,06
2013	2.742.950	531.846	19,39	325.267	11,86	142.842	5,21	63.737	2,32	2.211.104	80,61
2014	3.110.848	548.542	17,63	346.991	11,15	148.619	4,78	52.935	1,70	2.562.306	82,37

Fonte: Inep (2014)

Acima tem-se a Tabela 5 que dimensiona a evolução de ingressos em cursos de graduação por categorias administrativas. É observado, assim como em todos os dados analisados até aqui, um predomínio do setor privado nesse aspecto. Essas instituições contaram em 2014 com 82,37% dos ingressos na graduação privada; seguida pelas federais, com 11,15%, estaduais, com 4,78 e municipais com 1,70%.

Em termos de taxa de crescimento também é possível observar avanço das instituições privadas. Essas alcançaram uma elevação em 2014 de 223,50% em relação a 2001, seguida da categoria pública federal com 176,05% em número de ingressos no mesmo período. Essa diferença se deve muito ao progresso que o setor privado obteve principalmente após 2010,

período em que se consolidou o investimento estrangeiro e o processo de aumento de infraestrutura nas instituições privadas nacionais, essas obtiveram crescimento de 38,05% contra 12,47% da categoria pública federal. Até 2010 as públicas federais possuíam um crescimento proporcional de 140,5%, seguida pela categoria privada com 115,4%.

Tabela 6 - Evolução do número de concluintes em graduação por categoria administrativa (pública e privada) - Brasil - 2001-2014

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
2001	396.119	132.747	33,51	263.372	66,49
2002	467.972	152.813	32,65	315.159	67,35
2003	532.228	173.141	32,53	359.087	67,47
2004	633.363	209.008	33,00	424.355	67,00
2005	730.484	103.689	14,19	526.795	72,12
2006	762.633	195.231	25,60	567.402	74,40
2007	786.611	197.040	25,05	589.571	74,95
2008	870.386	195.933	22,51	674.453	77,49
2009	959.197	206.877	21,57	752.320	78,43
2010	973.839	190.597	19,57	783.242	80,43
2011	1.016.713	218.365	21,48	798.348	78,52
2012	1.050.413	237.546	22,61	812.867	77,39
2013	991.010	229.278	23,14	761.732	76,86
2014	1.027.092	241.765	23,54	785.327	76,46

Fonte: Inep (2014)

O número de concluintes aumentou de 467.972 para 1.027.092 o que representa um avanço de 119,48%, de 2002 a 2014, conforme indicado na Tabela 6. O setor público perdeu participação no número de concluintes anuais do ensino superior para o setor privado embora tenha conseguido taxas de recuperação nos últimos anos, mas não o suficiente para sequer alcançar taxas parecidas com as de 2001 e 2002. Em 2002 as IES privadas possuíam uma taxa de concluintes de 67,35%, em 2010, de 80,43% e em 2014, de 76,46%, representando um crescimento no período de 149,18%. Por outro lado, no setor público, tínhamos em 2002, 32,65% de concluintes nas IES públicas, em 2010 esse percentual caiu para 19,57% e em 2014 esse setor alcançou a marca de 23,54%, o que representa uma expansão em termos absolutos de 58,21%.

A Tabela 7 exibe dados que indicam a evolução do custo por aluno. Esse indicador representa a relação entre o total de matrículas e os recursos provenientes para manutenção das instituições públicas.

Tabela 7 - Evolução do custo/aluno anual por estudante no ensino superior - Brasil - 2000 – 2013

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Investimento Público por Estudante	20.056	19.819	18.355	16.039	15.184	16.361	16.938
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
	17.897	16.542	18.579	19.748	21.041	19.110	21.383

Obs.: Valores (R$ 1,00), atualizados para 2013 pelo IPCA/IBGE
Fonte: Inep (2014)

Com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o INEP calculou o custo/aluno do ensino superior e os resultados estão expressos acima. O custo/aluno médio durante os Governos Lula/Dilma foi de R$ 18.075,00 o que representa menos do que o aplicado nos anos 2000, 2001 e 2002, anos do governo anterior. Em relação ao investido desde 2003, somente em 2011 e 2013 o indicador foi superior aos anos de 2000 e 2001. O crescimento do índice até 2013 foi de apenas 6,61%, num período de importante expansão do ensino superior.

A partir do diagnóstico feito sobre a expansão do ensino superior promovida pelos governos que atuaram entre 2003 e 2014, podemos apontar algumas tendências mais gerais. O setor público como um todo se expandiu durante os governos, nas IES públicas cresceram as matrículas, os ingressantes e os concluintes. Porém essa expansão não foi suficiente para reverter o amplo domínio do setor privado em nenhum aspecto da oferta de educação superior, tendo inclusive aumentado a sua participação durante o período. Assim podemos dizer que o setor privado detinha o predomínio da oferta no ensino superior no período Lula e continuou possuindo no Governo Dilma.

Outro aspecto notado no período foi que os cursos ofertados passaram por uma diversificação. Continua majoritária a modalidade presencial e os cursos de bacharelado e licenciatura, no entanto, a modalidade EaD e os cursos tecnológicos vêm crescendo a taxas expressivas, sendo ofertados principalmente pelo setor privado.

Os dados apresentados ainda dão indícios que os investimentos públicos no ensino superior público foram insuficientes frente ao crescimento deste nível de ensino. O capítulo subsequente aborda a questão do financiamento da educação superior, com enfoque para o repasse de verbas para as IFES. Essa questão é crucial pois define com exatidão os impactos da política econômica adotada na destinação efetiva dos recursos orçamentários da União para o financiamento das universidades públicas federais. Desta forma é possível realçar a prioridade de alocação, ao mesmo tempo que ajuda a explicar a crise de verbas que incide sobre as universidades públicas nos últimos anos.

5. FINANCIAMENTO DAS IES BRASILEIRAS

A relevância em se discutir o financiamento da educação superior brasileira surge da necessidade de o Brasil elevar o índice de jovens matriculados nesse nível de ensino e também pela enorme expansão ocorrida no setor privado, acompanhado por inadimplência e crescente mercantilização, que implica em sua qualidade. Associado a isso tem-se a alegação da suposta incapacidade financeira do Estado em suportar uma elevação substancial dos recursos que se dirigem as instituições públicas, tornando-se passivo frente a um direito constitucional.

Adiciona-se a esse debate o contexto em torno da globalização que é fortemente influenciado pelas posições dos organismos multilaterais, que propõem todo o espectro de políticas socioeconômicas sob a influência da chamada agenda neoliberal, que se configuram de acordo com a especificidade de cada época cujo resultados se manifestam por meio de arranjos políticos e nos mecanismos de incentivos.

Dessa forma, o ensino superior se vê no contexto do "quase-mercado[7]" educacional, uma pregação em favor da eficiência, da competição entre as instituições, da implantação de um gerenciamento administrativo/acadêmico que segue padrões de empresas privadas, e da procura por fontes alternativas de financiamento (AMARAL, 2008).

No entender de Amaral (2008), desde a década de 1970 o financiamento do ensino superior vem sendo negligenciado, de forma significativa, por meio da política macroeconômica liberal. As universidades federais tiveram seus orçamentos reduzidos com repercussões nos gastos em custeio e investimento.

A discussão sobre financiamento desse nível educacional remete a uma grande diversidade e complexidade de IES. Dado o conjunto heterogêneo e pouco articulado de instituições, deve-se destacar o papel que cada uma desempenha dado uma quantidade finita de recursos e considerando a legislação, a cultura e a realidade do país. Amaral (2003), enfatiza que não se pode falar de um conjunto de instituições de ensino superior públicas de um país, sem antes falar do que se espera desse conjunto de instituições e de que modo o poder público as ampara.

---

[7] Amaral (2008, p. 654) define quase mercado da seguinte forma: "são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São quase porque diferem de mercados convencionais em aspectos importantes. Em outros termos, ocorrem diferenças no quase-mercado em relação ao mercado livre, tanto na demanda como na oferta. As características dos serviços educacionais ou da mercadoria educacional são diversas das dos serviços e mercadorias típicas. O maior controle e regulação do poder público sobre os fornecedores e os próprios serviços educacionais são mais estritos e normatizados".

Dada a abrangência nacional, as IFES constituem-se em um importante fator de redistribuição da riqueza por permitir a formação de profissionais altamente qualificados em todo o território nacional, além de desenvolver atividades de pós-graduação, pesquisa e de extensão local, o que contribui para a redução da desigualdade tecnológica entre as regiões do país e da interdependência entre os estados. Argumento corroborado por Amaral (2008), destacando que as instituições públicas de ensino superior brasileiras são responsáveis por mais de 90% da produção científica do país, o que mostra a sua importância no conjunto de ações a serem realizadas visando o desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

As instituições públicas são financiadas quase que inteiramente pela União, e há a "tentativa ou a tentação do controle estatal, a fim de obrigar a universidade a cumprir seus deveres com a sociedade e ao desenvolvimento" (BERCHEM, 1990 apud AMARAL, 2003, p. 128). O financiamento das instituições privadas se dá no quase-mercado educacional, pelo pagamento de mensalidade e pela assinatura de contratos com a iniciativa privada. Assim, o mercado tende a ter o controle sobre os rumos das atividades acadêmicas. Pois quando o financiamento repassado pelo Estado se torna insuficiente, as instituições públicas são forçadas a dirigirem-se ao mercado prestando serviços, oferecendo cursos, assessorias e consultorias remuneradas, e passam, então, a enfrentar dois polos de controle: o estatal e o do mercado.

O financiamento no setor privado depende fortemente da cobrança de mensalidades, anuidades e taxas pelos cursos oferecidos (graduação, *latu sensu*, mestrado, doutorado, etc.). A legislação brasileira concedeu às IES privadas a oportunidade de fixar suas próprias mensalidades, desvinculando as negociações da área educacional e transferindo para os setores de relação com o consumidor e o produto consumido (AMARAL, 2003).

Há inúmeras fontes indiretas de recursos públicos para as IES privadas (isenções fiscais e previdenciárias e renúncia fiscal/ProUni) além de fontes diretas como o crédito educativo/ Fies o que contribui significativamente para sua expansão e manutenção.

As IES públicas, em especial as IFES, são financiadas com recursos financeiros do Fundo Público Federal (FPF) originado de recursos oriundos da sociedade e colocados à disposição do governo federal para implantação de políticas públicas. É constituído por: pagamento de impostos, taxas e contribuições, utilização do patrimônio, realização de serviços incluindo os financeiros, atividades agropecuárias e industriais, transferência entre governos, operações de créditos, alienação de bens, amortização de empréstimos, multas, juros e recursos advindos das privatizações (VELLOSO, 2000).

O fato de serem financiadas com recursos do FPF, as IFES têm que disputar o seu financiamento em um conjunto muito amplo que envolve diversos atores públicos e privados.

O FPF é responsável por financiar programas governamentais relacionados à educação, saúde, saneamento, habitação, assistência social, salário-desemprego, subsídios à agricultura e à instalação de indústrias, juros subsidiados às empresas privadas, socorro a bancos, renúncia fiscal, pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas públicas interna e externa, etc. (VELLOSO, 2000).

Os recursos do FPF encaminhados às atividades das IFES são divididos entre aqueles diretamente arrecadados, chamados recursos próprios, provenientes de convênios/contratos, e os recursos do Tesouro Nacional, oriundos das outras fontes, como impostos, taxas, contribuições etc. Especificamente, os recursos próprios provêm de prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição, prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos hospitais universitários (HU´s), taxas internas, aluguéis, doações, receitas resultantes de aplicações no mercado financeiro etc.

No âmbito da União, a receita específica destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino é resultante dos seguintes impostos: a) Imposto sobre a Importação; b) Imposto sobre a exportação (IE); c) Imposto sobre a Renda (IR); d) Imposto Territorial Rural (ITR); e) Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI); f) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Da soma desses impostos são subtraídos os valores correspondentes às transferências constitucionais e legais e às Desvinculações da Receita da União (DRU); do resultado desta operação são calculados os dezoito por cento determinados pela Constituição de 1988.

O comportamento dos recursos do Tesouro transferidos às universidades resulta de um conjunto de fatores; alguns são mais relevantes em certos períodos, outros têm maior intensidade em anos diversos. Esses fatores incluem, principalmente: a arrecadação de impostos que pertencem à União, o produto interno bruto e diferentes aspectos das políticas públicas para os servidores em geral e para as IFES, em particular.

O financiamento da educação brasileira é previsto em lei para todas as esferas do governo, correspondendo a um percentual mínimo obrigatório. Como o ensino oferecido pelas IFES é gratuito, o Governo Federal é o principal financiador da manutenção destas instituições, restando, porém, uma pequena parcela por conta da arrecadação própria de cada instituição, sendo fruto dos esforços da unidade em angariar recursos.

As instituições não possuem patrimônio e fundos que gerem recursos financeiros relevantes, quando comparados com os seus orçamentos. A LDB estabeleceu em relação às necessidades da universidade, em seu artigo 55, que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimentos das

instituições de educação superior por ela mantidas", porém, não definiu concretamente a forma de se estabelecer o montante de recursos que assegurem a manutenção e desenvolvimento das instituições.

As IES públicas, por viverem essa tensão entre as ações do Estado e do mercado, passam a desenvolver um conjunto de atividades que as caracteriza como uma multidiversidade, que é, uma universidade funcionalizada, disponível para o desempenho de serviços públicos e a satisfação de necessidades sociais conforme as solicitações das agências financiadoras, estatais e não-estatais (VELOSO, 2000). Portanto, as instituições afastam-se da possibilidade de conquistar a autonomia, e inserem-se em um processo de heteronomia (FÁVERO, 2000).

Chauí (2001, p.112), assim define a autonomia universitária no contexto do pensamento liberal: "A autonomia significa, portanto, gerenciamento empresarial da instituição e prevê que, para cumprir as metas e alcançar os indicadores impostos pelo contrato de gestão, a universidade tem "autonomia" para "captar recursos" de outras fontes, fazendo parcerias com empresas privadas"

Apesar de o autofinanciamento estar sendo praticado em todo o país, esse instrumento vem sendo objeto de críticas frequentes, sob o argumento de que constitui o primeiro passo para a completa privatização da educação superior pública, nesse sentido Sguissardi (2004) analisa:

> A função da universidade é produzir cultura e não dinheiro. O dinheiro deve ser suprido pelo Governo e hoje é suprido pelo Governo mesmo nas mais ricas universidades do mundo. As universidades de Harvard, de Columbia, da Califórnia, que são consideradas universidades riquíssimas e que têm patrimônio imenso, acumulado por séculos, hoje vivem sobretudo das subvenções do Governo Federal dos Estados Unidos e crescem cada vez mais. Portanto, é indiferente a estrutura de fundação ou autarquia" (SGUISSARDI, 2004, p.78).

Documentos oficiais da UNESCO reforçam o papel do Estado frente ao financiamento público. "O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado, a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, aumentar a sua eficácia e manter sua qualidade e relevância" (UNESCO; CRUB, 1999, p.43). Assim, o Estado deveria financiar o ensino público visando uma maior eficácia educacional.

5.1. Modelo de distribuição de verbas públicas para as instituições federais de ensino superior

Diversos autores classificam em quatro os mecanismos dos quais os Estados utilizam para financiar o ensino superior (CONCEIÇÃO ET AL, 1998; SGUISSARDI, 2004; VELLOSO, 2000):

A. Financiamento por Fórmulas;
B. Financiamento Incremental ou Inercial;
C. Financiamento Contratual;
D. Financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes.

O financiamento por fórmulas se dá pelo estabelecimento de variáveis/indicadores institucionais que participam de uma expressão lógica que indica no final qual percentual ou valor deve se direcionar para cada instituição que participa da distribuição (VELLOSO 2000).

No financiamento incremental ou inercial, os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior. O novo valor é estabelecido unilateralmente pelo governo, ou negociado entre o governo e a instituição ou, simplesmente, é especificado um percentual de incremento ano a ano (SGUISSARDI, 2004).

No financiamento contratual se estabelece, entre a instituição e o Estado, materializado num contrato, um acordo em que a IES se "compromete a concretizar um determinado programa ou a atingir determinados objetivos, recebendo para isso uma contrapartida do Estado." (CONCEIÇÃO et al., 1998, p. 86).

No financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes, utilizam-se os cheques educacionais. Esse método consiste no seguinte:

> À parcela de receitas que o Estado cobra em impostos e destina à educação é dividido em cheques, estes são repassados aos estudantes para frequentarem as universidades que entenderem. Desta forma as universidades que têm que competir entre si, sujeitando-se exclusivamente às regras de mercado, dependentes apenas da escolha dos estudantes. Embora admitida frequentemente como metodologia de financiamento, a dificuldade em prever as consequências da alteração da relação aluno/universidade resultantes da implementação do conceito tem limitado a sua concretização (CONCEIÇÃO et al., 1998, P. 87).

A programação financeira das IFES se dá por uma sistemática mista do financiamento incremental ou inercial e a do financiamento por fórmulas. Os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior; o volume de recursos é estabelecido pela União e aprovado pelo Congresso Nacional, sem nenhuma consulta sobre as reais necessidades das instituições (AMARAL, 2008).

O MEC determina, inercialmente, o volume de recursos para o pagamento de pessoal. No caso da distribuição dos recursos de manutenção e investimentos entre as IFES, é exercido desde a década de 1990, o modelo de financiamento por fórmulas, implantado em um acordo entre o MEC e a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (ANDIFES), materializado no que se convencionou chamar de "Matriz Andifes", resultado de esforços conjuntos para dotação de metodologia de rateio de recursos orçamentários que instituiu um modelo matemático para a distribuição de recursos denominados em rubrica como "Outros Custeios e Capital" (OCC), que, para as instituições federais de ensino superior, refere-se, basicamente, ao orçamento total da universidade subtraído os recursos destinados a despesas relacionadas com pessoal. Os recursos orçamentários da OCC se destinam à realização das despesas correntes relacionadas à aquisição de material de consumo, diárias, passagens, locação de mão de obra, serviços de pessoa física e jurídica e outras, bem como das despesas de capital, como obras e instalações e equipamentos e material permanente.

A definição de orçamento global e institucional para manutenção e investimentos das IFES resulta de processo que comporta três fases distintas. Na primeira, o MEC estabelece um "teto" global de recursos para o conjunto dessas instituições. Em seguida, o orçamento global é distribuído de acordo com as regras estabelecidas pelo modelo ANDIFES, definindo-se assim os orçamentos por instituição. Na terceira fase, os orçamentos institucionais são informados às IFES, que procedem à alocação dos recursos por elemento de despesa, devolvendo-os então ao MEC para consolidação da proposta orçamentária relativa ao exercício seguinte (FAÇANHA; MARINHO, 2001).

A distribuição de verbas do MEC com o uso do modelo da ANDIFES é um exemplo de tomada de decisões por um órgão central, com base em informações relativas a um número grande de unidades que operam tecnologias parecidas e que partilham de missões institucionais semelhantes. Mas estas missões são efetivadas em arcabouços organizacionais bastante diversificados.

Em 1999, o MEC desenvolveu um modelo de alocação de recursos orçamentários das IFES entendido como uma adaptação da forma de financiamento então em vigor. O modelo é composto de duas submatrizes: Matriz de Ensino e Matriz de Pesquisa. A Matriz de Ensino considerava variáveis como alunos matriculados, concluintes, ingressantes, vagas no vestibular, peso do curso, bônus para fora de sede, bônus para cursos noturnos, taxa de retenção e taxa de evasão. Por meio de fórmulas específicas, calculava-se o número equivalente de estudantes. Já a Matriz de Pesquisa considerava o número de docentes envolvidos com a pós-graduação e a

avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) dos programas de mestrado e doutorado.

Numa combinação dos percentuais resultantes da Matriz de Ensino e da Matriz de Pesquisa, ocorria uma partição do montante orçamentária entre as universidades, o que, de acordo com Amaral (2003), provocava competição. Tal situação se agravava ainda mais, pois, "o bolo financeiro é praticamente o mesmo de um ano para o outro, e quando uma instituição conseguia aumentar a sua fatia é porque outras instituições, obrigatoriamente, ficaram com porções menores" (Amaral, 2003, p.116). O que estimulava a desigualdade entre as IFES com tamanhos e perfis bastante diferentes.

No início do presente século, a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação convidou a Andifes e o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES (FORPLAD) a pensarem conjuntamente em uma nova proposta que, dentre outros aspectos: a) Reconhecesse a heterogeneidade do Sistema das IFES; b) Possuísse parâmetros que valorizassem o desempenho das IFES, induzindo-as a estabelecerem políticas acadêmicas para a diminuição da evasão e da retenção dos alunos; c) Incentivasse a criação de cursos noturnos; d) Previsse a expansão do Sistema Federal de Ensino Superior; e) Utilizasse indicadores que poderiam ser facilmente avaliados; e f) Contemplasse a equalização de distorções no sistema (REIS et al, 2017).

Assim, a partir de 2005, nova metodologia foi implementada e desenvolvida de modo que pudesse incorporar os importantes aspectos da gestão universitária anteriormente destacados. A base da atual metodologia de distribuição de recursos orçamentários de OCC entre as instituições passa a ter dois componentes: o Orçamento Básico e o Orçamento de Investimento (BRASIL, 2006).

O Orçamento Básico é constituído de duas parcelas. A primeira, denominada Parcela de Manutenção, utiliza um modelo sem partição considerando a Unidade Básica de Custeio (UBC) multiplicado pelo Número de Aluno-Equivalente (NAE) de cada IFES, o que corresponde a 80% do valor total do Orçamento Básico. A segunda parcela, denominada Parcela de Qualidade e Produtividade (IQP), correspondente a 20% do montante orçamentário, utiliza um modelo de partição, considerando indicadores que contemplem aspectos qualitativos (BRASIL, 2006). A parte relativa ao Orçamento de Investimento é constituída pela Parcela de Equalização e pela Parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, cujos objetivos são a conservação da infraestrutura física e patrimonial das IFES e o incentivo ao investimento no Sistema Federal de Ensino Superior.

A UBC é utilizada no modelo como um dos parâmetros para identificar a necessidade do custeio das instituições, compostas de itens de despesas que foram considerados de maior impacto orçamentário. É calculada com dados do ano anterior pela relação entre o total de gastos e o respectivo NAE.

O NAE é o principal indicador utilizado para a análise dos custos de manutenção presente no Orçamento Básico e categorizado na OCC, financiados com recursos do fundo público federal. Inclui-se no cálculo todos os cursos de caráter permanente que não sejam autofinanciados, mantidos por recursos especiais de convênios ou em parcerias com instituições públicas ou privadas. O cálculo do Aluno Equivalente para a graduação superior é o seguinte:

$$Nfte(G)^{8} = \{[Ndi \times D \times (1+R)] + [(Ni - Ndi)/4) \times D]\} \times BT \times BFS \times PG$$

O outro indicador para definição do orçamento da universidade é o IQP, que vai compor o vetor Pós-Graduação e Pesquisa (PGP) na Matriz orçamentária. O PGP corresponde à ponderação das variáveis: número de cursos de mestrado, doutorado e residência médica em 10%; número de dissertações, teses e residência,13%; e número de pontos apresentados no total do conceito da Capes, 4%. O índice resultante é convertido em 100% para definição do valor relativo de PGP de cada universidade na matriz.

Em julho de 2010, foi emitido o Decreto nº 7.233 (BRASIL, 2010) que, em seu artigo 4, estabelece que a matriz de distribuição de recursos orçamentários das universidades federais considere, além dos atuais, outros parâmetros, como: 1) a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente; 2) o número de registro e comercialização de patentes; 3) a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação; 4) os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); e 5) programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.

O Decreto sinaliza a importância dada ao estabelecimento de critérios técnicos e universais para alocação de recursos orçamentários entre as instituições federais e a necessidade de inserir no atual modelo outras variáveis relacionadas à eficiência, produção acadêmica e qualidade do ensino.

De modo geral, Schwartzman (2010) destaca em três as principais preocupações quando se analisa o montante e as formas de financiamento. Inicialmente é preciso verificar se

[8] Em que: Nfte(G) = Número de alunos equivalentes (graduação); Ndi = Número de diplomados; D = Duração média do curso; R = Coeficiente de retenção; Ni = Número de ingressantes; BT = Bônus por turno noturno; BFS = Bônus por curso fora de sede; PG = Peso do Grupo.

a quantidade de recursos é suficiente para atingir as metas desejadas. Em seguida, examina-se a incidência, isto é, quem se beneficia dos gastos e finalmente, se a forma de financiar leva a uma maior eficiência no uso dos recursos.

Marques (2003), afirma que essa preocupação não está sendo aplicada na prática. Segundo o autor, a literatura sobre o financiamento do ensino superior é pródiga na constatação de que as verbas do tesouro alocadas às IFES para sua manutenção e expansão têm sido insuficientes, a começar pelas verbas de pessoal.

Segundo Corbucci (2004), outro grande obstáculo que as IFES enfrentam é a necessidade de gerar mais recursos para financiamento de custeios. Em virtude do esgotamento de prática de aplicação financeira dos anos de 1990, que consistia em aplicar recursos disponíveis em canais financeiros, no final da mesma década os recursos fornecidos para esse tipo de dispêndio começaram a declinar.

As fontes de financiamento das IFES vêm sendo debatidas exaustivamente em função de restrições orçamentárias impostas pelos sucessivos governos. As universidades públicas vêm apresentando dificuldades para manter suas atividades, resultando em uma série de greves, reivindicando mais recursos para que possam cumprir sua missão transformadora. Frequentemente são discutidas as possibilidades de busca por alternativas diferenciadas de financiamento como a cobrança de taxas e mensalidades. As estratégias de financiamento, ou seja, as origens dos recursos e os procedimentos para a sua distribuição, repercutem no funcionamento das instituições de ensino superior.

5.2. Perfil do financiamento das IES brasileiras

Por meio do Censo Financeiro da Educação Superior de 2001 a 2010 (INEP, 2010), elaborado pelo INEP, é possível traçar um perfil do financiamento das IES quanto a sua origem e gastos. O censo classifica as IES brasileiras em categorias administrativas, conforme a vinculação de suas mantenedoras: instituições federais, estaduais, municipais, particulares e comunitárias/ confessionais/ filantrópicas.

De acordo com dados da pesquisa do ensino superior 2014 (INEP, 2014), o governo federal, até então, mantinha 63 universidades, 4 faculdades e 40 centros de educação tecnológica e institutos federais, num total de 1.180.068 matrículas. Os recursos que financiam as atividades das instituições federais são, em sua maior parte, originários da União, 88%; os recursos restantes vinculam-se a convênios, 9%, e receitas próprias, 3%, oriundas de prestação de serviços e de taxas cobradas dos estudantes. Registra-se que são ínfimos os recursos aplicados nas instituições federais, pelos estados e municípios.

As instituições estaduais, em número de 118, até 2014, se constituíam por 38 universidades, 2 centros universitários e 78 faculdades. As instituições estaduais recebem 87% de seus recursos dos estados, da União, 0,8%, e dos municípios, menos de 0,3%; os recursos restantes originam-se da execução de contratos, convênios e de taxas estudantis.

As instituições dos municípios, todas localizadas fora das capitais, constituíam 10 universidades, 9 centros universitários e 54 faculdades. As instituições municipais recebem poucos recursos da União, dos estados e dos municípios, em torno de 5%, sendo que o montante de recursos oriundos de mensalidades atinge um elevado percentual de cerca de 80%; os outros recursos são das mantenedoras – em geral fundações – e de convênios e contratos que representam cerca de 2,5%.

As instituições particulares, no sentido estrito, possuíam 84 universidades, 136 centros universitários e 1850 faculdades, com um total de 5.867.011 matrículas. Essas instituições são financiadas quase totalmente pelos recursos oriundos do pagamento de mensalidades e pelo Fies; os recursos aplicados pelas mantenedoras não chegam a 2% e os recursos restantes originam-se de convênios e contratos.

As instituições comunitárias/confessionais/filantrópicas possuem, assim como as particulares, a maior parte dos seus recursos com origem na cobrança de mensalidades, 89%; as mantenedoras aplicam 2% dos recursos dessas instituições e a União, estados e municípios, 0,3% dos seus recursos. Os outros recursos são aqueles que se originam de convênios e contratos.

As instituições federais gastam cerca de 80% dos recursos com o pagamento de pessoal, o que engloba o pagamento de pessoal ativo, 49%, o pagamento de inativos e pensionistas, 22%, o pagamento de benefícios, 2,5%, e o pagamento de outras despesas de pessoal, da ordem de 4,5%. As despesas de custeio das instituições federais atingem 15% e as de capital não chegam a 5% que são aqueles recursos destinados à aquisição de acervo bibliográfico, equipamentos, material permanente, obras e instalações.

As instituições estaduais aplicam 74% dos recursos para o pagamento de pessoal, sendo 50% para o pagamento de ativos e 17% para o pagamento de inativos e pensionistas. Os benefícios atingem 1,5% e as outras despesas de pessoal, 6%. Os recursos de custeio representam 21% do total de recursos e os de capital, em torno de 5%.

As instituições municipais gastam 62% de seus recursos com o pagamento de pessoal, sendo 56% para o pagamento de ativos. Apenas 0,3% são utilizados para o pagamento de inativos e pensionistas. Os recursos de custeio atingem 25% do total e os de capital, 11%.

As instituições particulares dedicam 53% para o pagamento de pessoal, sendo 49% para ativos; o pagamento de inativos e pensionistas não chega a 0,2%; os benefícios, 1,7%, e o restante dirige-se ao pagamento de outras despesas de pessoal. Os gastos com custeio atingem 28% do total de recursos e as despesas de capital atingem 20%.

O pagamento de pessoal das instituições comunitárias/ confessionais/ filantrópicas atinge 55% das despesas; o pagamento de inativos é praticamente nulo; os benefícios atingem 2% e as outras despesas de pessoal não chegam a 2%. As despesas com o custeio atingem 29% do total e as de capital, 15,5%.

5.3. Financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior

Devido à dimensão e a importância das IFES em sua função de realizar pesquisas e oferecer programas de pós-graduação, nesta seção se analisará como se comportaram os recursos provenientes da União que se dirigiram às IES federais para o pagamento dos trabalhadores em atividade, para o custeio das atividades e para os investimentos realizados pelas instituições.

As IFES são financiadas essencialmente por recursos do governo federal, por isso há uma forte dependência das universidades por recursos. Estima-se que a média das receitas advindas da União para as IES federais é de 88%. O restante dos recursos tem sido obtido via convênios, taxas cobradas e serviços eventuais prestados pelas instituições. Assim, cada instituição procurou estabelecer o maior número possível de convênios ou contratos de gestão, pois é uma forma permitida pela legislação para complementar suas receitas e superar as restrições orçamentárias. Os convênios/contratos celebrados em âmbito federal, estadual e municipal, constituíram-se na segunda maior fonte de recursos em todas as IFES, representando em média 9% da receita total. A terceira fonte relevante de financiamento provém de receitas próprias. Esses recursos suplementares são captados de diferentes formas, dentre as quais a prestação de serviços pelas diversas unidades da instituição, incluindo a oferta de cursos de especialização *latu sensu* e extensão, assessorias e consultorias; a prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) pelos hospitais universitários; as aplicações no mercado financeiro e a cobrança de taxas, aluguéis e arrendamentos. Essas receitas representam em média 3% do total das fontes de recursos das universidades federais.

A Tabela 8, a seguir, apresenta os recursos destinados às universidades federais classificados por natureza da despesa, no período de 2003 a 2014. Para tal, foi utilizado dados

relativos ao orçamento executado da União, considerando a subfunção das despesas com Educação.

Tabela 8 - Recursos destinados às universidades federais, classificados de acordo com a natureza da despesa – Brasil – 2003-2014.

ANO	PESSOAL		CUSTEIO		INVESTIMENTOS		TOTAL[9]
	R$	%	R$	%	R$	%	R$
2003	14.788.885.952	87,9	1.855.215.000	11,02	174.157.758	1,03	16.827.902.088
2004	16.512.601.472	86,6	2.301.125.364	12,07	242.023.868	1,27	19.060.833.662
2005	15.629.905.177	84,9	2.441.839.420	13,26	330.664.434	1,8	18.408.298.661
2006	19.377.749.534	85,9	2.706.871.809	12	472.515.367	2,09	22.562.547.967
2007	20.161.660.855	83,2	3.155.521.016	13,03	895.233.540	3,7	24.222.544.228
2008	21.734.980.903	83,4	3.430.352.111	13,16	904.305.020	3,47	26.073.363.294
2009	24.456.923.503	79,7	4.159.999.673	13,55	2.076.758.900	6,76	30.706.012.287
2010	27.803.750.025	78,5	5.393.012.242	15,22	2.214.961.943	6,25	35.426.933.937
2011	28.938.959.675	76,6	5.833.297.755	15,43	3.024.682.925	8	37.802.840.192
2012	29.263.671.945	82,7	5.302.232.002	14,99	775.637.225	2,19	35.370.114.929
2013	31.689.700.211	81,2	6.486.834.030	16,59	818.471.796	2,1	39.017.383.884
2014	33.603.720.393	81,8	6.417.761.955	15,62	1.041.317.270	2,54	41.076.643.811
Δ%	127,22%		245,93%		497,92%		144,10%
Média %		**82,7**		**13,83**		**3,43**	

Obs.: Valores (R$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento - SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção

As universidades federais brasileiras, pela complexa estrutura exigida, e pelo tamanho, possuem inúmeras despesas. Se tomarmos como referência o percentual médio dos recursos destinados ao pessoal, custeio e investimentos, no período de 2003 a 2014, a despesa mais relevante na totalidade das universidades federais brasileiras é referente a pessoal e encargos sociais. Essa despesa equivale à média de 82,7% do total. As despesas dessa natureza são de caráter remuneratório, incluindo: o efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público; os proventos de aposentadorias, reformas e pensões; as obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador; os incidentes sobre a folha de salários; as contribuições a entidades fechadas de previdência; as despesas com a contratação temporária para atender a

[9] Soma-se ao total a rubrica "despesas financeiras correntes" que possui media na série temporal de 0,04% em relação ao total destinado

necessidade de interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra. A segunda maior despesa é custeio, ou seja, a manutenção das instituições, em média 13,83% do total das despesas é destinada para as despesas correntes. O investimento aparece em terceiro lugar com uma média de 3,43%.

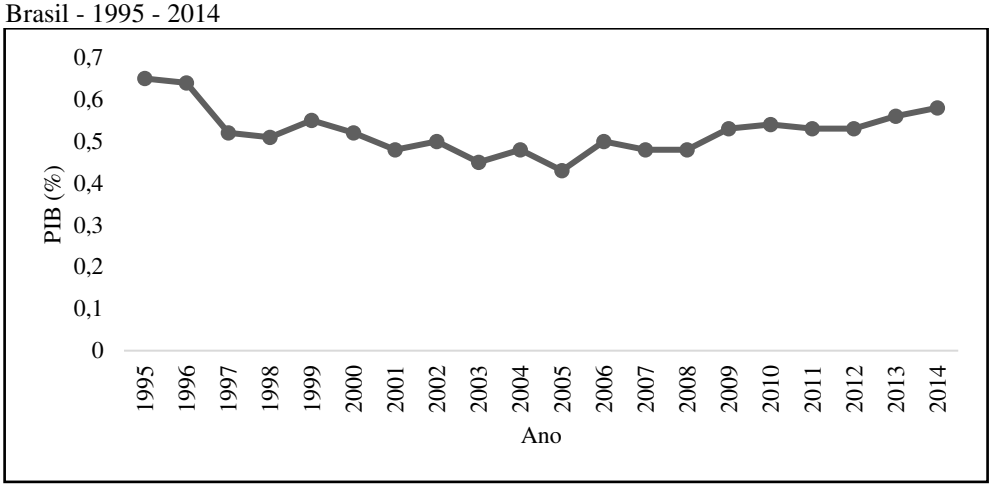
De acordo com Schwartzman (2010), até o início da década de 1990 a alocação de recurso do MEC entre as IFES se baseava fortemente em critérios históricos, ou seja, o orçamento de um ano tendia a repetir o do ano anterior. Isso se dá pela rigidez da folha de pessoal, que corresponde a mais de 80% dos recursos do tesouro repassado às universidades. Os dados apresentados indicam que, apesar do crescimento dos recursos destinados ao custeio e investimentos, especialmente durante a vigência do Reuni, praticamente 83% dos recursos destinados as universidades foram alocados para pagamento do pessoal docente e técnico-administrativo.

Em relação aos recursos para custeio, o referido autor explica que cada instituição superior recebia um "teto" que era distribuído pelas várias rubricas. Este valor máximo tendia a repetir o do ano anterior, mas seu repasse não tinha a mesma regularidade de liberação como ocorria com a folha de pessoal, ficando ao sabor da disponibilidade orçamentária e financeira do governo federal. Como resultado, ao longo de muitos anos, estes recursos, repassados pelo tesouro, se mantiveram constantes ou mesmo declinantes, apesar do crescimento o número de IFES.

As informações contidas a seguir indicam, em termos relativos, o quantitativo de recursos financeiros destinados às IFES para pagamento de pessoal e encargos sociais, manutenção e para investimentos, aplicados nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014).

O Gráfico 7 apresenta os recursos da União destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais das IFES, retirando-se o pagamento de inativos, pensionistas e precatórios, em relação ao mais importante indicador de riqueza nacional, o PIB, no período de 1995 a 2014.

Gráfico 7 – Recursos para pessoal e encargos sociais das IFES, como percentual do PIB - Brasil - 1995 - 2014



Obs. a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
Fonte: PIB: Ipea - http://www.ipedata.gov.br; Recursos das IFES: Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção

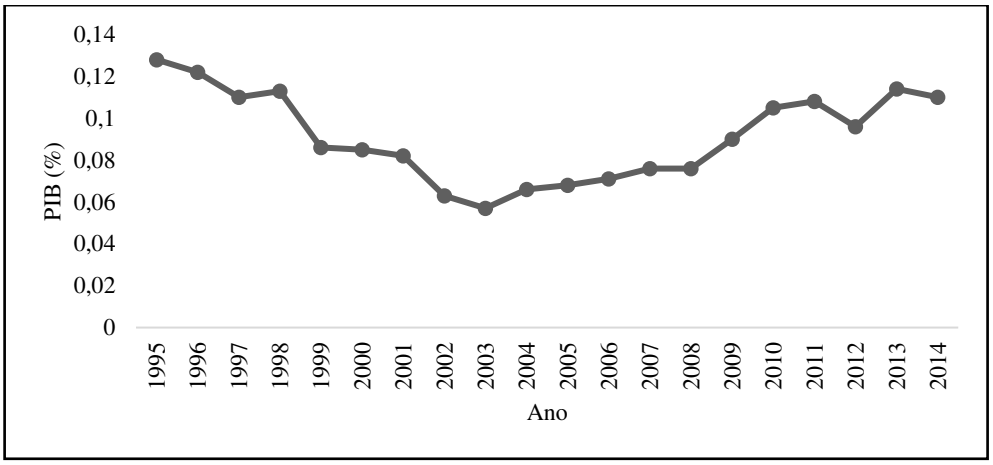
Os recursos em relação ao PIB apresentaram queda em termos percentuais de 10,76%. Em 1995, primeiro ano do período FHC, os recursos representavam 0,65% do PIB, já em 2014, final do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, passaram a representar 0,58% do PIB. Esse recuo representa a contradição existente entre a expansão de IFES e a queda relativa de gastos. No decorrer de todo o período analisado houve uma série de oscilações principalmente entre 1999 e 2007. O período posterior, a partir de 2011, que compreende o governo Dilma Rousseff, em termos absolutos, se mostra estável e com crescimento dos recursos, porém em relação ao PIB mostra-se com tendência de estagnação, reportando a taxa do ano de 1999.

Devido à grande quantidade de quedas, que representa cortes de recursos, e a falta de expansão significativa de investimentos, após 1996 os recursos não conseguiram alcançar 0,6% do PIB. Embora haja crescimento, quando comparando-os a principal referência de crescimento do país, ou seja, a capacidade potencial de investimentos, vemos estagnação nos recursos destinados para pessoal e encargos sociais, o que representa uma grande perda da massa salarial dos servidores (docentes e técnico-administrativos) das IFES. Esse cenário pode ainda ser articulado às medidas do REUNI, que ampliaram o número de matrículas nas universidades em 117,08%, inferindo traços indicativos de que o perfil do financiamento da expansão do ensino superior vem ocorrendo pela contenção de gastos por meio da intensificação do trabalho docente e técnico.

O Gráfico 8 apresenta os gastos de custeio relativos a efetiva manutenção das IFES, evidenciados como percentual em relação ao PIB. Entende-se como custeio das IFES, os recursos explicitados na rubrica Outras Despesas Correntes, descontados os benefícios, alguns

chamados de salários indiretos, como auxílio alimentação, auxílio transporte, auxílio creche, assistência médica e odontológica (AMARAL,2008).

Gráfico 8 - Recursos para custeio das IFES, como percentual do PIB - Brasil - 1995 - 2014

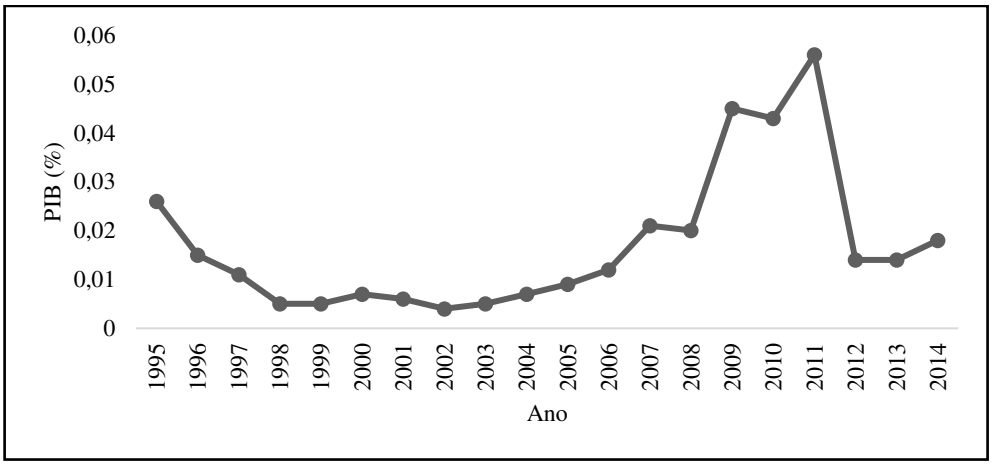


Obs. a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
Fonte: PIB: Ipea - http://www.ipedata.gov.br; Recursos das IFES: Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção.

Observa-se que em 2014, último ano de governo do primeiro mandato da então presidente Dilma Rousseff, o percentual de recursos para custeio em relação ao PIB sofreu declínio precedido de forte baixa em 2012, mostrando tendências de instabilidade que remete ao orçamento insuficiente que a universidade pública brasileira vem enfrentando nos últimos anos. É notada uma expressiva queda da curva no período FHC, que, porém, possui no seu primeiro governo, média máxima do período analisado, seguido por alta no final do governo Lula. No período de oito anos, o governo Luiz Inácio Lula da Silva conseguiu um avanço de 245% no financiamento de outras despesas correntes. Há que se dissociar a expansão dos novos campi universitários, o que fez aumentar substancialmente os recursos para a efetiva manutenção das instituições.

No Gráfico 9 tem-se os percentuais em relação ao PIB para investimentos nas IFES, que são aqueles que se destinam à aquisição de equipamentos, mobiliários, material bibliográfico, obras físicas etc.

Gráfico 9 - Recursos para investimentos nas IFES, como percentual do PIB- Brasil - 1995 - 2014



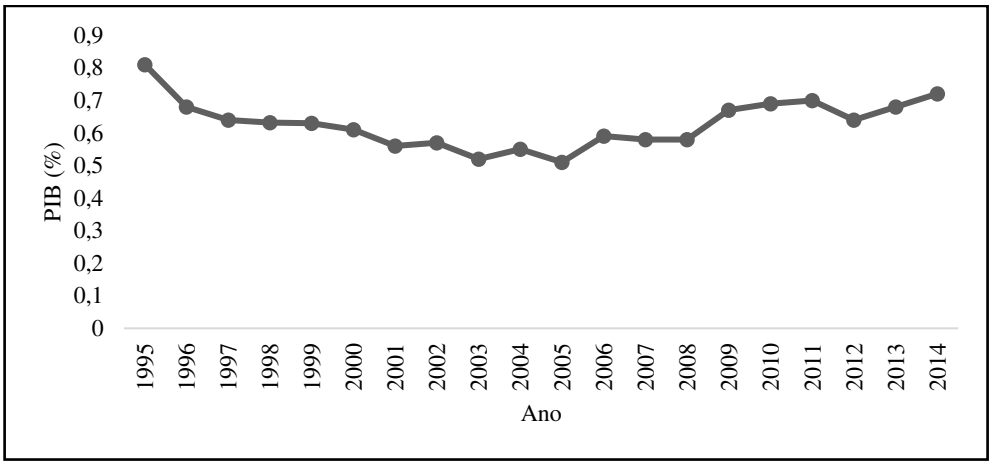
Obs. a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
Fonte: PIB: Ipea - http://www.ipedata.gov.br; Recursos das IFES: Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção.

Conforme destacado acima, os recursos para o investimento nas IFES apresentaram queda de 1995 a 1998. Nos anos posteriores, de 2003 a 2008, é visto uma tendência crescente. É necessário destacar que uma parte da expansão dos recursos se deve ao processo de transformação e de instalação de novas instituições superiores no país. A partir de 2009, e abrangendo todo o período Dilma, há uma série de grandes oscilações (indo de 0,056%, em 2011; até 0,014%, em 2012), seguidas de uma quase estagnação nos anos posteriores.

O baixo valor destinado a investimentos públicos para as IFES na série demonstram a gravidade da situação para a realização de obras, aquisição de equipamentos, material permanente, etc. Recursos do Tesouro para este tipo de gastos são os mais escassos no universo das IFES, culminando com o seu processo de sucateamento (AMARAL,2008).

O Gráfico 10 apresenta os recursos totais para o financiamento das IFES em relação ao PIB. Podemos observar que o ano de 1995 foi o que mais se aproximou de 1% de participação do PIB. Atingir a meta histórica de 1% é bastante significativo, depois da contínua queda posterior a 1995. No período de 2008 a 2011 a participação em relação ao PIB conseguiu crescimento após período marcado por uma série de oscilações que variaram entre 0,5% e 0,7%. De 2011 a 2014, há uma queda no primeiro ano sucedida por tímidas altas de 10,31% e 5,27%, respectivamente.

Gráfico 10 - Recursos para financiamento das IFES, como percentual do PIB – Brasil - 1995 - 2014



Obs. a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
Fonte: PIB: Ipea - http://www.ipedata.gov.br; Recursos das IFES: Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção.

Com base na trajetória observada, pode-se dizer que a trajetória de expansão das IFES no país efetivou-se, de modo especial, por intermédio da "otimização" da capacidade física e dos recursos humanos das universidades.

Segundo Amaral (2008), a partir de 1990, houve uma diminuição substancial nos recursos do tesouro nacional com tendência à recuperação nos anos 2004 a 2006, no governo Lula. O autor destaca que as estratégias utilizadas pelos governos de redução dos recursos aplicados nas instituições públicas atingem frontalmente o que elas possuem de mais caro, a autonomia acadêmica. Sob o achatamento de seus recursos, há um tolhimento à liberdade acadêmica das instituições, que passa a dirigir muitas de suas ações para atender aos interesses utilitaristas de, em geral exigentes financiadores privados.

Há, portanto, em relação à riqueza nacional, uma crônica instabilidade dos recursos financeiros aplicados nas instituições federais de ensino superior brasileiras, o que está comprometendo o desenvolvimento destas e diminuído sua capacidade de intervenção na realidade do país, tornando-as obsoletas ante as inovações tecnológicas.

5.4. Prioridade das despesas com o ensino superior público: comparativo com outras despesas públicas

Abaixo estão dispostos dados do financiamento das universidades federais de forma comparativa a outros gastos da União. A análise oferece destaque ao grau de prioridade do governo federal em expandir recursos para as IFES em relação a outros tópicos.

Na análise do orçamento da União, no período de 2003 a 2014, foram utilizados dados relativos ao orçamento executado. Para os dados relativos à execução orçamentária em relação às diversas funções e subfunções, bem como as despesas com a dívida pública, foram utilizados os demonstrativos, disponibilizados pelo Senado Federal: Execução Orçamentária por Função e por Subfunção; Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa; Execução Orçamentária por Órgão e por Unidade Orçamentária.

Tabela 9 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas totais da União – Brasil – 2003 - 2014

Ano	Despesas totais (X)	Despesas com as universidades federais	
		R$ (Y)	% Y/X
2003	1.656.529.366.566	16.827.902.088	1,02%
2004	1.610.244.593.133	19.060.833.662	1,18%
2005	1.836.254.366.329	18.408.298.661	1,00%
2006	1.885.024.558.316	22.562.547.967	1,20%
2007	1.880.377.574.322	24.222.544.228	1,29%
2008	1.830.292.203.324	26.073.363.294	1,42%
2009	1.963.359.889.516	30.706.012.287	1,56%
2010	1.986.084.053.293	35.426.933.937	1,78%
2011	2.075.179.376.909	37.802.840.192	1,82%
2012	2.032.656.649.882	35.370.114.929	1,74%
2013	1.999.301.596.750	39.017.383.884	1,95%
2014	2.284.954.042.002	41.076.643.811	1,80%

Obs.: Valores (R$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento - SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção.

Conforme destacado na Tabela 9, em 2003 os recursos destinados às universidades federais representavam, proporcionalmente, 1,02% das despesas da União. Em 2014, passaram a representar 1,80% das despesas do Estado, um crescimento proporcional de 76,47%. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as IFES foram elevadas de R$ 16,828 bilhões, em 2003, para R$ 41,077 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%. Destaca-se que no mesmo período a evolução do PIB em termos financeiros foi de 243,23% (IBGE, 2015).

Como pode-se verificar na Tabela 10, no período de 2003 a 2014, dando continuidade à política econômica de FHC, os governos trataram como prioridade a destinação de recursos públicos para honrar o pagamento da dívida pública.

Tabela 10 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas totais com a dívida pública, e com as despesas com juros e amortizações – Brasil - 2003-2014

Ano	Despesas totais com a dívida (juros, amortizações e refinanciamento) (X)	Despesas com juros e amortizações da dívida (Y)	Despesas com as universidades federais (Z)	(Z)/(X) %	(Z)/(Y) %
2003	986.044.314.791	285.967.500.477	16.827.902.088	1,71%	5,88%
2004	902.666.513.269	269.951.599.533	19.060.833.662	2,11%	7,06%
2005	1.056.334.293.359	234.128.833.286	18.408.298.661	1,74%	7,86%
2006	1.032.555.541.443	438.681.929.312	22.562.547.967	2,19%	5,14%
2007	939.821.985.959	364.227.710.702	24.222.544.228	2,58%	6,65%
2008	812.525.207.164	410.809.196.704	26.073.363.294	3,21%	6,35%
2009	889.438.144.374	526.823.992.266	30.706.012.287	3,45%	5,83%
2010	838.371.670.824	348.810.896.829	35.426.933.937	4,23%	10,16%
2011	876.148.624.671	297.201.040.488	37.802.840.192	4,31%	12,72%
2012	884.044.458.630	535.137.092.309	35.370.114.929	4,00%	6,61%
2013	794.187.601.206	525.064.216.562	39.017.383.884	4,91%	7,43%
2014	1.016.749.318.664	377.467.101.004	41.076.643.811	4,04%	10,88%

Obs.: Valores (R$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento - SIGA Brasil) - Execução Orçamentária por Órgão e Unidades Orçamentárias e Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa - GND.

A evolução de operações executadas pelos grandes bancos e o surgimento de novos agentes no ciclo financeiro deram impulso aos mercados. Todavia, esses mercados têm nos títulos do Estado a sua base de propagação. Os mercados de títulos públicos tornaram-se o segmento mais ativo do mercado financeiro internacional, e suas operações ultrapassam outras operações com ativos. Portanto, o propulsor especulador desses mercados são os títulos públicos que, por outro lado, servem para financiar os déficits públicos estruturais das economias nacionais.

A problemática social dessa questão é que a dívida pública e o pagamento de seus encargos financeiros, os juros, são financiados tendo por base a renda nacional. Ou seja, é, fundamentalmente, através do sistema tributário que são extraídos os excedentes transferidos aos rentistas. Leva-se em consideração na avaliação, que a estrutura tributária brasileira incide principalmente sobre o consumo, tornando-se regressiva. Com isso, os que se prejudicam, diretamente, pelo processo de acumulação financeira via dívida pública são as classes de renda mais baixa.

O Estado, portanto, no contexto da lógica rentista dos mercados financeiros tem a seguinte atribuição: ser o articulador da expropriação do excedente econômico social e de desvio de fração substancial desse excedente para os rentistas, credores do Estado, na forma de pagamento dos juros e encargos da dívida pública.

Ao compararmos os recursos destinados às universidades federais com os recursos destinados à dívida pública comprova-se a absoluta prioridade, conferida pelo Estado, para o pagamento dos encargos da dívida pública.

Se considerado apenas as despesas com juros e amortizações, o montante de recursos do orçamento empregado já pode ser considerado elevado. No período de 2003 a 2014, a União destinou, cumulativamente, R$ 4,614 trilhões, para o pagamento de juros e amortizações da dívida. Nesse mesmo período, as universidades federais receberam da União, cumulativamente, R$ 346,555 bilhões, o que representa 7,51% dos recursos destinados ao pagamento dos juros e amortizações.

Ao considerarmos as despesas totais com juros, amortizações e o refinanciamento da dívida, a União destinou cumulativamente, no período de 2003 a 2014, R$ 11,029 trilhões, o equivalente a R$ 919,074 bilhões ao ano para o pagamento da dívida. Destacando mais uma vez que nesse mesmo período as IFES receberam, cumulativamente, R$ 346,555 bilhões, o que representa nesse caso apenas 3,14% das despesas totais com juros, amortizações e refinanciamento.

Vemos a seguir, destacando diversas funções orçamentárias, o grau de comprometimento na alocação de recursos para pagamento da dívida pública.

Tabela 11 - Demonstrativo orçamentário da União – Brasil - 2003-2014

Ano	Dívida Pública	Previdência	Saúde	Educação	Assistência social	Outras despesas[10]	Total
2003	986.044.314.791	269.859.693.139	47.558.501.624	24.229.135.235	14.701.362.115	256.878.277.647	1.599.271.284.552
2004	902.666.513.269	292.162.281.548	53.369.110.867	23.528.792.189	24.110.301.018	279.095.580.599	1.574.932.579.489
2005	1.056.334.293.359	310.811.778.884	55.066.578.463	23.263.335.265	25.833.759.698	307.449.983.020	1.778.759.728.689
2006	1.032.555.541.443	338.382.725.126	57.678.963.873	27.196.918.232	33.897.721.414	332.961.008.950	1.822.672.879.039
2007	939.821.985.959	359.049.002.099	61.601.440.493	30.721.965.082	37.649.537.631	371.166.896.662	1.800.010.827.925
2008	812.525.207.164	350.003.931.559	64.635.237.558	34.539.313.675	41.366.830.028	419.316.442.479	1.722.386.962.462
2009	889.438.144.374	383.787.344.832	68.701.009.122	42.624.459.814	45.690.559.740	415.194.260.678	1.845.435.778.560
2010	838.371.670.824	412.811.126.348	73.205.982.199	53.842.192.384	51.063.621.049	437.407.337.351	1.866.701.930.155
2011	876.148.624.671	428.242.983.474	78.984.095.607	58.232.942.963	55.501.230.759	450.896.405.131	1.948.006.282.606
2012	884.044.458.630	451.659.876.847	83.808.724.848	67.190.052.329	63.254.090.088	460.247.519.755	2.010.204.722.498
2013	794.187.601.206	475.142.728.271	84.642.791.296	72.843.609.081	67.149.332.045	476.880.414.669	1.970.846.476.569
2014	1.016.749.318.664	490.377.885.780	89.757.333.867	84.118.213.137	69.503.595.894	503.238.886.196	2.253.745.233.538
Δ 2003-2014	**3,11%**	**81,72%**	**88,73%**	**247,18%**	**372,77%**	**95,91%**	**40,92%**

Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção e Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa – GND.

Conforme apresentado na Tabela 11, no período de 2003 a 2014, os governos destinaram cumulativamente R$ 11,029 trilhões para o pagamento da dívida pública o que representou 49,70% das despesas da União (R$ 22,193 trilhões). Em relação as funções, os recursos destinados à dívida foram mais de 20 vezes maiores que o montante destinado a Educação (R$ 542,331 bilhões), 13,5 vezes maiores que o montante destinado à Saúde (R$ 819,010 bilhões) e supera em mais de 20 vezes os recursos destinados à Assistência Social, que recebeu no período o total de R$ 529,722 bilhões.

Portanto, apesar do crescimento, os gastos sociais ficaram bem abaixo das despesas financeiras, demonstrando que o compromisso da União foi de garantir os contratos com o capital financeiro e o processo de transferência de renda. Esse quadro se deu à margem das políticas públicas de investimentos que poderiam reverter o cenário de degradação em que se encontra boa parte dos serviços estatais.

[10] Na rubrica Outras Despesas estão incluídas as seguintes Funções: Legislativa; Judiciária; Essencial à Justiça; Administração; Defesa Nacional; Segurança Pública; Relações Exteriores; Trabalho; Cultura; Direitos de Cidadania; Urbanismo; Habitação; Saneamento; Gestão Ambiental; Ciência e Tecnologia; Agricultura; Organização Agrária; Indústria; Comércio e Serviços; Comunicações; Energia; Transporte; Desporto e Lazer; Encargos Especiais (excluídas as despesas com o serviço da dívida interna e externa); Reserva de Contingência.

Levando-se em consideração apenas o ano de 2014, tem-se a seguinte configuração (Figura 3):

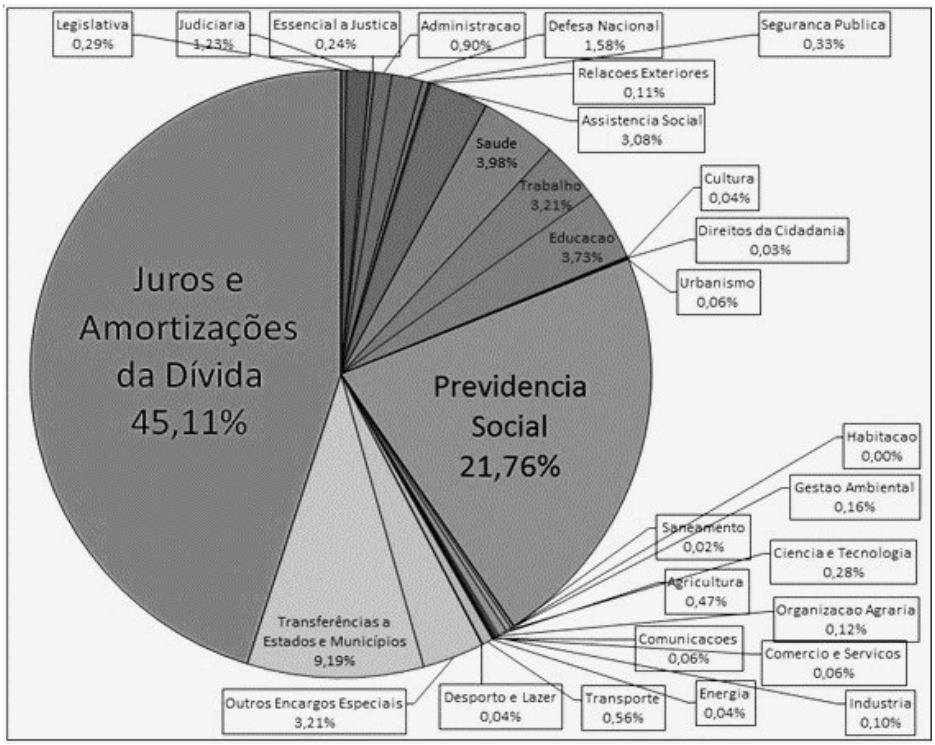


Figura 3 - Orçamento Geral da União - Brasil - 2014.

Fonte: http://www8d.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=92718

Observa-se o quão expressivo foram os gastos com a dívida em relação a outros canais de destinação de recursos da União, inclusive a educação. O recurso destinado, no ano de 2014, para a dívida pública foi de R$1,017 trilhão, o que corresponde a mais de 11 vezes o valor destinado para a saúde (R$ 89,757 bilhões) e a 12 vezes o valor atribuído para a educação, cujo montante no ano em destaque foi de R$ 84,118 bilhões. Os recursos destinados à dívida representaram 45,11% da totalidade do orçamento da União, enquanto as despesas com Previdência Social, Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia, Assistência Social, Cultura, Segurança Pública e Saneamento atingem o somatório de 33,22% do total das despesas orçamentárias de 2014.

As despesas da União somente com juros e amortizações da dívida pública representaram, em média, 20,74% do orçamento da União. Andes (2016) destaca que o Brasil é um dos países que mais gasta com juros sobre a dívida pública. Os juros extorsivos desperdiçam recursos públicos que poderiam, por exemplo, viabilizar a ampliação de recursos para a educação. A execução do orçamento público tem garantido os recursos destinados aos compromissos financeiros e somente depois, a sua realização em outras funções. Dessa

maneira, percebe-se a hierarquia de interesses dentro do Estado brasileiro e o uso dos recursos públicos.

Apesar do aumento dos recursos destinados às IFES, principalmente durante o governo Lula, tais instituições, proporcionalmente, perderam espaço na partilha dos recursos da União destinados à totalidade educacional.

Abaixo, na Tabela 12, o comparativo entre as despesas liquidadas da União, no período de 2003 a 2014, com as despesas com a função Educação.

Tabela 12 – Despesas da União com educação, como percentual do PIB e das despesas totais da União – Brasil – 2003 - 2014

Ano	PIB	Despesas totais da União	Função Educação		
	(X)	(Y)	R$ (Z)	% (Z)/(X)	% (Z) /(Y)
2003	3.250.982.543.168	1.656.529.366.566	26.884.296.223	0,83	1,62
2004	3.472.882.432.679	1.610.244.593.133	25.767.606.329	0,74	1,6
2005	3.603.083.100.642	1.836.254.366.329	26.856.681.601	0,75	1,46
2006	3.837.538.591.583	1.885.024.558.316	31.319.091.126	0,82	1,66
2007	4.176.282.791.289	1.880.377.574.322	37.409.814.975	0,9	1,99
2008	4.518.194.373.219	1.830.292.203.324	41.075.120.934	0,91	2,24
2009	4.613.480.956.582	1.963.359.889.516	50.844.792.868	1,1	2,59
2010	5.129.456.149.500	1.986.084.053.293	64.007.866.621	1,25	3,22
2011	5.414.034.173.400	2.075.179.376.909	72.340.209.676	1,34	3,49
2012	5.533.740.251.451	2.032.656.649.882	67.632.051.183	1,22	3,33
2013	5.701.847.256.570	1.999.301.596.750	75.575.245.707	1,33	3,78
2014	5.740.615.577.871	2.284.954.042.002	84.649.023.540	1,47	3,7
Δ **2003-2014**	76,58%	37,94%	214,86%	77,11%	128,40%

Obs.: Valores (R$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
Fonte: PIB: Ipea - http://www.ipedata.gov.br; Senado Federal (Portal Orçamento - SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção.

Observa-se que as despesas com a função Educação, no período da análise, apresentaram um crescimento constante, com exceção dos anos de 2004 e 2005, em relação ao ano de 2003, nos quais se verificou uma redução, financeira e percentual. Os anos de 2012 e 2014 voltaram a apresentar queda proporcional dos recursos destinados à educação. Em 2003, os recursos destinados à área educacional representavam, em termos relativos, 0,83% do PIB e 1,62% das despesas da União. Em 2014, passam a representar 1,47% do PIB e 3,7% das despesas da União, um crescimento de 77,11% e 128,40%, respectivamente. Do ponto de vista

financeiro, saltaram de R$ 26,884 bilhões, em 2003, para R$ 84,649 bilhões, em 2014, um crescimento de 214,86%.

Destaca-se o expressivo crescimento dos recursos destinados à Educação. Documentos oficiais de organismos internacionais, como o Banco Mundial, orientam que os Estados nacionais priorizem os investimentos em educação básica, que seria um instrumento de fomento a produtividade nacional para atividades primarias. Como consequência de tal orientação, recomenda também a redução proporcional dos recursos destinados às universidades federais, como forma de contenção de gastos.

> [...] Se todos os municípios e estados fossem capazes de emular as redes escolares mais eficientes, seria possível melhorar o desempenho (em termos de níveis de aprovação e rendimento estudantil) em 40% no ensino fundamental e 18% no ensino médio, mantendo o mesmo nível de despesas públicas. Em vez disso, o Brasil está gastando 62% mais do que precisaria para atingir o desempenho atualmente observado em escolas públicas, o que corresponde a quase 1% do PIB. Os gastos públicos com o ensino superior também são altamente ineficientes, e quase 50% dos recursos poderiam ser economizados. Os gastos públicos com ensino fundamental e médio são progressivos, mas os gastos com o ensino superior são altamente regressivos. Isso indica a necessidade de introduzir o pagamento de mensalidades em universidades públicas para as famílias mais ricas e de direcionar melhor o acesso ao financiamento estudantil para o ensino superior (programa Fies) (BM, 2017, p.121).

Tabela 13 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas totais da União com a educação – Brasil - 2003-2014

Ano	Despesas com a função educação (X)	Despesas com as universidades federais	
		R$ (Y)	Y/X %
2003	26.884.296.223	16.827.902.088	62,59%
2004	25.767.606.329	19.060.833.662	73,97%
2005	26.856.681.601	18.408.298.661	68,54%
2006	31.319.091.126	22.562.547.967	72,04%
2007	37.409.814.975	24.222.544.228	64,75%
2008	41.075.120.934	26.073.363.294	63,48%
2009	50.844.792.868	30.706.012.287	60,39%
2010	64.007.866.621	35.426.933.937	55,35%
2011	72.340.209.676	37.802.840.192	52,26%
2012	67.632.051.183	35.370.114.929	52,30%
2013	75.575.245.707	39.017.383.884	51,63%
2014	84.649.023.540	41.076.643.811	48,53%

Obs.: Valores (R$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil) - Demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção.

Na análise dos dados contidos na Tabela 13 verifica-se que, em termos financeiros, no período de 2003 a 2014 houve crescimento de 144,10% dos recursos destinados às universidades federais. Entretanto, houve uma redução proporcional dos recursos destinados,

quando comparados com as despesas da União com a função educação. Em termos proporcionais, houve um decréscimo de 29,97% dos recursos destinados às IFES, quando comparados com os recursos destinados à função educação.

O cenário descrito também é observado na comparação com a educação básica, conforme destacado na Tabela 14.

Tabela 14 - Despesas da União com as universidades federais e com a educação básica, como percentual das despesas totais da União – Brasil - 2003-2014

Ano	Despesas totais da União (X)	Despesas com as universidades federais		Despesas com a educação básica	
		R$ (Y)	% Y/X	R$ (Z)	%Z/X
2003	1.656.529.366.566	16.827.902.088	1,02%	6.302.215.859	0,38%
2004	1.610.244.593.133	19.060.833.662	1,18%	3.124.510.057	0,19%
2005	1.836.254.366.329	18.408.298.661	1,00%	5.455.064.286	0,30%
2006	1.885.024.558.316	22.562.547.967	1,20%	6.836.020.799	0,36%
2007	1.880.377.574.322	24.222.544.228	1,29%	8.012.434.094	0,43%
2008	1.830.292.203.324	26.073.363.294	1,42%	12.951.780.994	0,71%
2009	1.963.359.889.516	30.706.012.287	1,56%	17.103.248.165	0,87%
2010	1.986.084.053.293	35.426.933.937	1,78%	24.019.682.980	1,21%
2011	2.075.179.376.909	37.802.840.192	1,82%	28.442.890.753	1,37%
2012	2.032.656.649.882	35.370.114.929	1,74%	28.230.899.044	1,39%
2013	1.999.301.596.750	39.017.383.884	1,95%	28.426.500.282	1,42%
2014	2.284.954.042.002	41.076.643.811	1,80%	28.770.566.457	1,26%

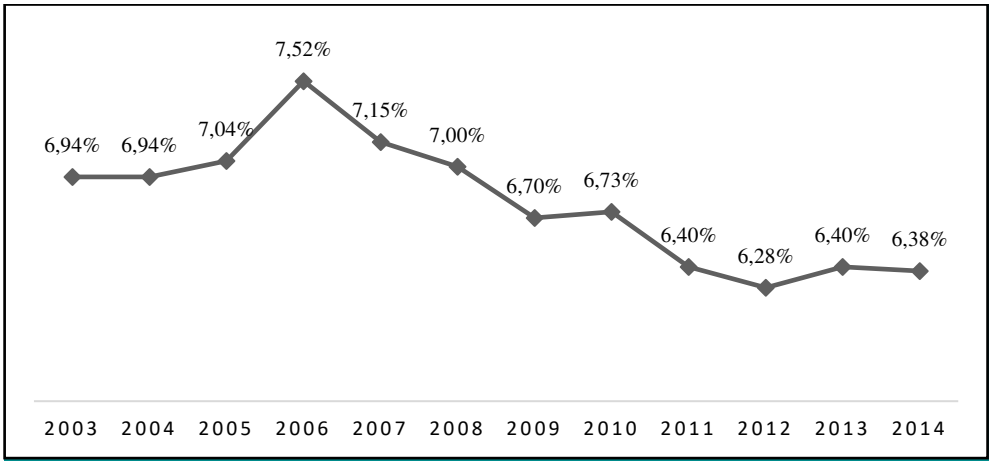
Obs.: Valores (R$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento - SIGA Brasil) - demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção.

No período analisado, os recursos proporcionais destinados à educação básica cresceram 231,58% (0,38% para 1,26%), enquanto, em termos proporcionais, os recursos destinados às universidades apresentaram um avanço de 76,47% (1,02% para 1,80%). Do ponto de vista financeiro, as despesas do Estado com as universidades federais elevaram-se de R$ 16,828 bilhões, em 2003, para R$ 41,077 bilhões, em 2014, crescimento de 144,10%. As despesas com a educação básica foram elevadas de R$ 6,302 bilhões, em 2003, para R$ 28,771 bilhões, em 2014, um crescimento de 356,51%.

Ao analisar o percentual do número de funções docentes em relação às matrículas nas universidades federais, de 2003 a 2014 (Gráfico 11), é possível notar seu caráter regressivo. Constata-se que enquanto os ingressos nas universidades foram ampliados em 126,21%, com taxas nos quatro últimos anos de 8,33% e 6,68% (INEP, 2014), o número absoluto de funções docentes elevou-se em 85,76%, com taxas de 3,23% e 3,30% nos últimos anos. Com base nessas

informações, é possível inferir que a expansão do ensino superior vem ocorrendo na contenção de gastos por meio da intensificação do trabalho dos docentes.

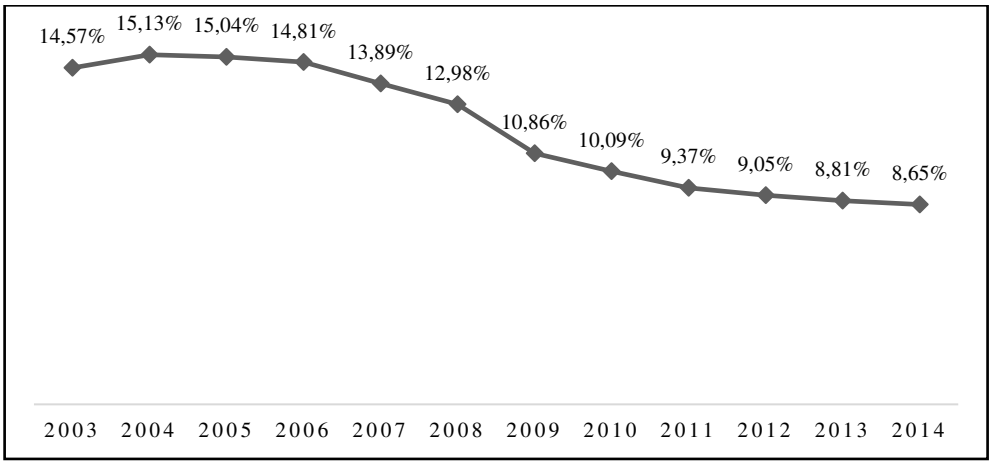
Gráfico 11 - Docentes das universidades federais, como percentual do número de matrículas – Brasil - 2003 - 2014



Fonte: Inep (2014)

O quadro se repete em relação ao número de funções técnico-administrativas, conforme evidencia o Gráfico 12. Verifica-se uma queda acentuada do percentual a partir de 2007. Entre 2003 e 2014 o quadro técnico das universidades cresceu apenas 20,03%. Assim, verificam-se os traços do perfil do financiamento da expansão desse nível de ensino, visto que esse tipo de função incide nas condições de trabalho dos docentes e discentes no interior das universidades.

Gráfico 12 - Técnicos administrativos nas universidades federais, como percentual do número de matrículas - Brasil - 2003 - 2014



Fonte: Inep (2014)

Em sentido antagônico ao que acontece com as IFES, o governo federal tratou como prioridade os recursos destinados ao fomento do ensino superior privado. Em 2005, 112,2 mil pessoas participaram do ProUni, até o fim de 2014, foram beneficiados 1,3 milhão de estudantes. Para isso, o governo federal abdicou de R$ 5,6 bilhões em tributos.

Tabela 15 - Gastos tributários da União com o ProUni e despesas da União com o Fies, como percentual das despesas com as universidades federais – Brasil - 2003-2014

Ano	Despesas com as universidades federais R$ (X)	ProUni + Fies (Y)	%(Y) /(X)
2003	16.827.902.088	1.341.626.724	7,97%
2004	19.060.833.662	1.237.629.607	6,49%
2005	18.408.298.661	1.483.019.843	8,06%
2006	22.562.547.967	1.798.956.611	7,97%
2007	24.222.544.228	2.026.418.396	8,37%
2008	26.073.363.294	2.331.020.555	8,94%
2009	30.706.012.287	2.658.192.855	8,66%
2010	35.426.933.937	3.039.224.782	8,58%
2011	37.802.840.192	3.751.149.478	9,92%
2012	35.370.114.929	4.852.523.941	13,72%
2013	39.017.383.884	9.202.622.781	23,59%
2014	41.076.643.811	13.153.636.658	32,02%

Obs.: Valores (R$ 1,00), a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
Fonte: a) Fies. Senado Federal (Portal Orçamento - SIGA Brasil). Demonstrativo da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias. b) ProUni (anos 2006-2014): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários).

Conforme indica os dados contidos na Tabela 15, em 2003 o governo federal liberou R$ 1,34 bilhão para o Fies, que representou 7,97% do gasto com as universidades federais. A partir de 2005, o governo federal, para viabilizar o ProUni, passou a conceder benefícios tributários para as instituições privadas de educação superior que aderissem ao Programa. Tais benefícios são contabilizados pela Receita Federal, como gastos tributários da União. Em 2014, o governo federal liberou R$ 13,154 bilhões para o Fies e o ProUni. Essas despesas passaram a representar 32,02% do gasto nas federais.

Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as IFES foram elevadas de R$ 16,828 bilhões, em 2003, para R$ 41,077 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%. As despesas com o Fies e o ProUni foram elevadas de R$ 1,34 bilhões, em 2003, para R$ 13,154 bilhões, em 2014, um crescimento de 880,42%. Tal comparação demonstra o apoio por meio de investimentos diretos e indiretos dos governos à expansão da educação superior privada no Brasil.

6. CONCLUSÃO

A política de expansão da educação superior implementada no Brasil, no período de 2003 a 2014, teve como centralidade a ótica economicista desse nível de ensino e foi materializada, de um lado, por meio da adoção de mecanismos governamentais que incentivaram a expansão de instituições de ensino superior privadas e fomentaram as relações mercadológicas no âmbito público. E por outro lado, pela omissão em relação a real demanda de recursos destinados às instituições federais de ensino superior. Em decorrência dessa política, o Brasil possuía, em 2012, o segundo maior nível de privatização dentre todos os países da América Latina.

Desde a sua gênese o ensino superior brasileiro ergueu-se em um contexto elitista onde as minorias permaneceram excluídas. Os governos recentes não se valeram de medidas suficientes para romper esse ciclo vicioso, pelo contrário, em certo sentido contribuíram com o fomento de um ensino excludente baseados em fundamentações ideológicas ortodoxas.

Gemaque e Chaves (2010) destacam que a expansão verdadeiramente democrática da educação superior pública se constitui em um dos principais desafios para o Brasil, em face da adoção desde a década de 1990, de políticas neoliberais. As reformas do Estado surgem mediante pressões impostas após a crise do Estado de bem-estar social, na Europa e do novo-desenvolvimentismo, na América Latina, que visam ajustar as ações do Estado, adequando-o à nova ordem internacional cuja centralidade se dá no crescente aumento dos valores orçamentários destinados à acumulação do capital e na redução proporcional de gastos com políticas sociais, tornando a privatização e o equilíbrio nos gastos, que incluem o ensino superior, como parte essencial da reforma.

O "receituário" que as instituições financeiras definiram como solução para a crise do capitalismo, resumiam-se em adotar um padrão flexível de acumulação que fez-se acompanhar de uma nova forma de atuação estatal. É assim, então, que a doutrina neoliberal, encontra a oportunidade histórica, na medida em que oferecia uma explicação para a crise e uma solução. O diagnóstico: o Estado Providência, com os gastos sociais, as concessões aos trabalhadores e a atuação interventora no mercado, impedia a competição e, portanto, a prosperidade de todos, tolhendo a liberdade dos cidadãos. O remédio: um Estado liberal para quebrar o poder dos sindicatos e das organizações operárias, criando um exército de reserva que enfraquecesse o poder da classe que vive do trabalho de negociar, capaz de garantir a estabilidade monetária a qualquer custo, capaz de controlar e limitar os gastos sociais e sua ação na economia,

incentivando os investimentos privados, aliviando a carga tributária do grande capital, taxando o trabalho, o comércio e o consumo.

O Estado brasileiro, conduzido por essa concepção, implementa reformas em sua aparelhagem, definindo as atividades de que deve se encarregar diretamente, aquelas que deve supervisionar e coordenar além daquelas que deve abrir à iniciativa privada. A educação superior torna-se a partir de então atividade não exclusiva do Estado, podendo ser oferecida por outras organizações públicas não-estatais e privadas. Assim, o Estado deveria focalizar sua atuação mais direta no ensino fundamental e em programas de educação profissional.

No processo de reforma concebido pelo Estado, o público e privado passam a ser confundidos, pois as atividades desenvolvidas nas universidades públicas passaram a ser arquitetados como serviços ou bem público, competitivos e não exclusivos do Estado. Dessa forma, a universidade, de instituição social que cria, inventa, produz, transforma e socializa conhecimentos de forma autônoma passa a ser vista como organização social reprodutora de conhecimentos e prestadora de serviços, lançando-se ao mercado competitivo e subordinando sua produção acadêmica às demandas e necessidades do capital (CHAUÍ, 2003).

O governo brasileiro age em conformidade às determinações de organismos internacionais que firmam acordos que condicionam a inclusão de "cláusulas sociais", tornando a privatização deste nível de educação parte essencial da reforma do Estado (GEMAQUE; CHAVES, 2010). Desta maneira, o Estado desenvolve uma política expansionista de cunho mercantilista, materializada principalmente, no estimulo à criação de instituições isoladas de ensino superior e transformando, paralelamente, os espaços públicos e democráticos em espaços regidos pela lógica mercadológica.

O estudo evidenciou que a política de expansão do ensino superior brasileiro foi fundamentada numa concepção economicista de contenção de gastos e no estabelecimento da parceria público/privada para o financiamento, e a geração de novas políticas voltadas ao ensino superior no país, adequando-se à lógica mercantil das "redes políticas de influência", exposta por Stephen Ball.

Como consequência, os governos recentes adotaram nos últimos anos uma política de racionalização de recursos para o financiamento das instituições federais de ensino superior, o que foi evidenciado pela queda dos recursos financeiros das universidades em relação ao PIB destinados para pagamento de pessoal de 1995 a 2014 (0,65% para 0,58%), para custeio (0,13% para 0,11%), e para investimento (0,026 para 0,018). Um exemplo da tendência instável de recursos durante o período se expressa no total aplicado para custeio das IFES em relação ao PIB, essa chegou a 52,83% da média do primeiro governo FHC. Outro dado significativo se

refere à evolução dos recursos destinados a outros canais de destinação comparando-os com os recursos destinados às IFES: no período de 2003 a 2014, os recursos destinados as despesas totais com juros, amortizações e o refinanciamento da dívida foram de R$ 11,029 trilhões, o equivalente a R$ 919,074 bilhões ao ano, nesse mesmo período as universidades federais receberam, cumulativamente, R$ 346,555 bilhões, o que representou apenas 3,14% das despesas totais com a dívida pública. Em 2005, o governo federal liberou R$ 1,484 bilhão para o Fies e ProUni, que representou 8,06% do gasto com as universidades federais. Em 2014, o governo federal passou a liberar R$ 13,154 bilhões para os programas mencionados. Essas despesas passaram a representar 32,32% do gasto nas federais.

Gemaque e Chaves (2010) destacam que a expansão universitária via setor privado vem ocorrendo por meio da adoção de mecanismos tais como: liberalização dos serviços educacionais; isenções tributárias; parcerias público/privada; isenção da contribuição previdenciária das instituições filantrópicas; bolsas de estudo para alunos via programa Fies; empréstimos financeiros a juros subsidiados por instituições bancárias oficiais como o BNDES; o ProUni, entre outras formas de estímulo.

Com o discurso da inclusão social aos excluídos, o governo atendeu às pressões do setor privado. Só com o ProUni, em troca de bolsas para os estudantes, o governo renunciou mais de R$ 5,6 bilhões em oito anos de aplicação desse programa. Ao expandir essas ações, sob o discurso da democratização do acesso, o Estado brasileiro nega à população o direito à educação pública de qualidade, pois a maioria das instituições beneficiadas por esses programas não desenvolvem o ensino associado ao tripé educacional. Trata-se, de fato, de programas de parceria público/privada inserido na lógica de fortalecimento do privado por meio de incentivo governamental.

Em síntese, pode-se afirmar que o perfil da política de expansão da educação superior brasileira, sob o discurso da inclusão de parcela mínima da população, não rompeu com os traços excludentes que foram ancorados pela nossa história. Também é verdade que um governo, independentemente qual seja, é insuficiente frente as amarras que o Estado capitalista impõe. Porém a estratégia de adoção de parcerias público/privadas, como alternativa para a expansão da educação brasileira, não contribui de forma efetiva para a mudança do quadro de exclusão social, sendo na prática mais uma forma de desvio de recursos do setor público em favorecimento do setor privado. Somente com aumento significativo do investimento público no setor público de ensino superior é que o país poderá, em algum grau, alterar a lógica elitista e excludente que se consolidou no nosso ensino superior.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. C. S.; RESENDE, L. M. Reestruturação produtiva: algumas reflexões sobre seus rebatimentos no serviço social. **Serviço Social em Revista**, Londrina: Universidade Estadual de Londrina, v. 4, n. 1, jul./dez, 2001.

ALVES, Eduardo. Análise crítica do Plano Diretor e da reforma do Aparelho do Estado. **Revista Urutágua**. Ano 1, 2001.

AMARAL, Nelson Cardoso. A Vinculação Avaliação/Financiamento na Educação Superior Brasileira. **Impulso**, v. 16, n. 40, maio-ago, 2005.

_____. **Autonomia e financiamento das IFES**: desafios e ações. **Avaliação,** Campinas: v. 13, n. 3, 2008. p. 647-680.

_____. Financiamento da educação superior no Brasil: gastos com as IFES - de Fernando Collor a Luiz Inácio Lula da Silva. BITTAR, M.; OLIVEIRA, JF; MOROSINI, M. **Educação superior no Brasil-10 anos pós-LDB.** Brasília: INEP/MEC, 2008. p. 257-282.

_____. **Financiamento da educação superior:** Estado x Mercado. Campinas: Cortez Editora, 2003.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E., GENTILI, P., **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

ANDES – SN. A educação vai ao mercado: considerações sobre mercantilização do ensino superior. **Revista Caderno Andes**, Florianópolis, 2015. p. 72-83.

_____. As Lutas sociais ante a agenda do capital. **Universidade e Sociedade**, Brasília: ANDES, n 57, 2016. p. 17-35

APRILE, Maria R.; BARONE, Rosa E. M. Políticas Públicas para Acesso ao Ensino Superior e Inclusão no Mundo do Trabalho – o Programa Universidade para Todos (PROUNI) em Questão. **Mundos sociais:** saberes e práticas, 2008. p. 58.

ARANHA, Maria L. de Arruda. **História da educação e da pedagogia**: geral e Brasil. 3ª ed. São Paulo, Moderna, 2006.

AVILA, S. F. O; LÉDA, D. B; VALE, A. A. Configurações do setor privado-mercantil na expansão da educação superior privada: notas para a análise do trabalho docente. MANCEBO, D.; SILVA JR, J. R. (Orgs.) **Trabalho docente e expansão da educação superior brasileira**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2012.

BALL, Stephen J. **Educação global S.A.** Novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Trad. de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra-reforma. **Desestruturação do Estado e perda de direitos**, v. 2, 2003.

BRASIL, **lei orgânica das universidades públicas federais**, Rio de Janeiro, 2002

BRASIL, MARE. **Plano diretor da reforma do Estado**. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL**.** Ministério da Educação. **Decreto nº 6.096**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

_____. PNE. Plano Nacional de Educação. **Lei nº 10.172/2001** (PNE). Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.205/2004**. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5205.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.622/2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.642/2011**. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2011/Decreto/D7642.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.861/2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.973/2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.079/2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.096/2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.892/2008** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.394/1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf. Acesso em: 2 de junho de 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, 1988. Versão atualizada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira.** Brasília: MARE/ENAP, 1995.

_____. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, 1991.

BRITO, T.T.R.; CUNHA, A.M.O. Revisitando a história da universidade no Brasil: política de criação, autonomia e docência. **Aprender – Caderno de Filosofia e Psicologia da Educação**. Ano 7 – n. 12. Jan./Jun. 2009. Vitória da Conquista, BA: Ed. UNESB, 2009.

CARDIM, Paulo. **A polêmica em torno do programa de financiamento estudantil** – Fies, 2015. Disponível em: <http://www.belasartes.br/diretodareitoria/artigos/a-polemica-em-torno-do-programa-de-financiamento-estudantil-Fies>. Acesso em: 15 de junho de 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, jul./set, 2013. p. 764-773.

_____. Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI. **reunião anual da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em educação**. Rio de Janeiro, v. 28, 2005.

_____. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. **Reforma universitária**: dimensões e perspectivas. Campinas, Alínea, 2006. p. 125-139.

CATANI, Afrânio Mendes. GILIOLI, Renato Sousa Porto. O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas Críticas**, v. 11, n. 20, jan-jun, 2005.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula e GILIOLI, Renato de Sousa Porto. **PROUNI**: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? Curitiba: Editora UFPR, 2006. p. 125-140.

_____. A educação superior no Brasil e as tendências das políticas de ampliação do acesso**. Atos de pesquisa em educação**. PPGE/ME FURB, v. 2, n. 3, set./dez, 2007. p. 414-429.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista brasileira de educação**. Campinas, n. 24, set./out./nov./dez, 2003. p. 5-15.

_____. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Unesp, 2001.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1995.

_____. **Mundialização**: o capital financeiro no comando. Revista Outubro, v. 5. 2001. p. 7-28

CONCEIÇÃO, Pedro; et al. **Novas ideias para a Universidade**. Lisboa: IST Press, 1998.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS; UNESCO BRASIL. **Tendências da educação superior para o século XXI**. Paris. Brasília-DF: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1999.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 88, 2004. p. 677-701.

COSTA, Lúcia Cortes. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. Pesquisa & Debate. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**. v. 11, n. 1 (17), 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. O estado Brasileiro: gênese, crise, alternativas. In.: LIMA, Júlio César França (Org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ/EPSJV, 2006.

COUTINHO, M. C. **Lições de economia política clássica**. São Paulo. Editora Hucitec, 1993.

CUNHA, Luiz Antonio. **A universidade reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superio**r**. Rio de Janeiro: UNESP, 2007.

_____. **A universidade temporã**: o ensino superior da Colônia à Era Vargas. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2007.

_____. Ensino superior e universidade no Brasil. Lopes, EMT et al. **500 anos de educação no Brasil**, 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica. p. 151-204, 2000.

_____. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 24, n. 82, 2003. p. 37-61.

FAÇANHA, Luís Otávio; MARINHO, Alexandre. **Instituições de ensino superior governamentais e particulares**: avaliação comparativa de eficiência. Rio de Janeiro: UFRJ, n.36, v. 6, nov, 2001.

FAUSTO, Bóris. **História Concisa do Brasil**. Edusp. São Paulo, 2001.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia universitária: uma conquista, não uma dádiva. **Educação superior:** avaliação da produção científica. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2000.

FERREIRA JR, Amarilio; BITTAR, Marisa. **Elitismo e exclusão na educação brasileira**. In: ROSÁRIO, Maria José Aviz do; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima (org.). Políticas públicas educacionais. Campinas: Editora Alínea, 2008.

FERREIRA, Suely. Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, v. 18, n. 36, 2012. p. 455-472

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Direitos difusos na Constituição de 1988. **Revista de direito público**. São Paulo, n. 88, Out-Dez, 1988.

FREIRE, Ana Maria Araújo. **Analfabetismo no Brasil:** da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as Catarinas (Paraguaçu), Filipas, Madalenas, Anas, Genebras, Apolônias e Grácias até os Severinos, 1534-1930. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

FREITAS, C. L. Helena. PNE e formação de professores: contradições e desafios. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 8, n. 15, jul./dez, 2014. p. 427- 445.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade.** São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Contexto e sentido ontológico, epistemológico e político da inversão da relação educação e trabalho para trabalho e educação. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 10, n. 20, 2015. p. 228-248.

GEMAQUE, Rosana M. de Oliveira; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Perfil da Expansão no Setor Público e Privado e Financiamento da Educação Superior Brasileira pós-LDB. **Série-Estudos-Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**. Campo Grande/MS, n. 30, jul./dez, 2010. p. 71-91.

GENTILI, P. **Pedagogia da exclusão:** crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Ed. Vozes, 1995.

GHIRALDELLI JR, Paulo. **História da educação brasileira**. – 3. ed. – São Paulo: Cortez Editora, 2008.

GOMES, Angela de Castro; MOURÃO, Alda (Org.). **A experiência da Primeira República no Brasil e em Portugal**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos estudos-CEBRAP**. São Paulo: n. 82, 2008. p. 11-33.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich A. von. **O caminho da servidão**. 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; Instituto Liberal, 1987.

HERMIDA, Jorge Fernando. A Reforma Educacional Na Era FHC (1995/1998 e 1999/2002): Duas Propostas, Duas Concepções. **IX seminário nacional de estudos e pesquisas "história, sociedade e educação no brasil"**, Anais eletrônicos. João Pessoa: Editora da UFPB, 2012. p. 1437-1455

IANNI, Octávio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

INEP. **Censo da Educação Superior 2001-2010**. Brasília, 2010. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em 15 de junho de 2018.

_____. **Resumo Técnico**: Censo Nacional da Educação Superior - 2003. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2004/resumo_tecnico_050105.pdf. Acesso em 15 de junho de 2018.

_____. **Resumo Técnico**: Censo Nacional da Educação Superior - 2010. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2011. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2010/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf. Acesso em 15 de junho de 2018.

_____. **Resumo Técnico**: Censo Nacional da Educação Superior - 2014. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. Disponível em: http://sistemascensosuperior.inep.gov.br/censosuperior_2014/. Acesso em 15 de junho de 2018.

JACOB, Vera Lúcia. **Poder do Estado e Poder dos Docentes**. Um olhar sobre o movimento. Belém-PA: SPEP/GRAPHITE, 1997.

KANT, I. **Crítica da faculdade do juízo**. Tradução de Valério Rohden e António Marques. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo**. São Paulo: Expressão Popular, 480 p, 2016.

KPMG Corporate. **Pesquisa de fusões e aquisições 2012** – 2º trimestre: espelho das transações realizadas no Brasil. 2012. Disponível em: http://www.kpmg.com/BR/PT/Estudos_Analises/artigosepublicacoes/Documents/Fusoes%20e%20Aquisicoes/2012/ FA-2otrim-2012.pdf. Acesso em: 18 de setembro de 2018.

LEDA, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação & Realidade**. Campinas, v. 34, n. 1, 2009. p. 49-64.

LEHER, Roberto. Para silenciar os campi. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 88, out. 2004. p. 867-891.

_____. **Um novo senhor da educação?** A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. Outubro, v. 1, n. 3, 1999. p. 19-30.

LIMA, Kátia Regina. A educação superior no Plano Nacional de Educação 2011-2020. **Perspectiva (UFSC),** v. 30, p. 625-656, 2012.

_____. et al. Políticas Públicas de "democratização" da Educação Superior no Governo Lula: Enem, Prouni, Reuni. **ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E105 MARXISMO**, V, UFSC, Florianópolis, 2011.

LOPREATO, F. L. C. "Finanças Públicas, PPP e Universidade". **Caderno Adunicamp.** Campinas, fev., 2005, p. 6-10.

LUCENA, C. Frederick August Von Hayek e a teoria dos fenômenos completos: uma análise marxista. **Educação e Filosofia**. Uberlândia, v. 25, n. 49, jan./jun, 2011.

MACEDO, Claudio Andrade; RUSSO, Suzana. A PROPRIEDADE INTELECTUAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. **Revista EDaPECI**, v. 5, n. 5, 2010. p. 147 –156.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 94, p.47-69, jan./abr., 2006.

MANCEBO, D. "Universidade para todos": a privatização em questão. **Pro-Posições**. 2004. p.75-90.

_____. MARTINS, T. B. Expansão do ensino a distância: pressupostos para sua análise e marcos regulatórios. In: MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J. R. (Org.). **Trabalho docente e expansão da educação superior brasileira**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2012, v. 1, p. 117-146.

MANDEL, Ernest. **A Crise do capital os fatos e sua interpretação marxista**. Ensaio, 1990.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. **Financiamento do ensino superior: um estudo sobre recursos diretamente arrecadados pelas IFES e o caso da UnB.** 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Nacional de Brasília. Brasília, 2003.

MARRACH, S. A. Neoliberalismo e Educação. In: GUIRALDELLI JUNIOR, P. (Org.). **Infância, Educação e Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 42-56.

MARX, K. **O Capital**. Livro 3, v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008

_____. **Teorias da mais-valia**. São Paulo: Difel, 1980.

MATEO, Juan Pablo. Capitalismo, neoliberalismo y política económica. **Pensamiento al margen**, nº 4, Murcia: ACEP, 2016

MAUÉS, Olgaíses. **A política de educação superior para a formação e o trabalho docente**: a nova regulação educacional. 31º Reunião Anual da ANPED, 2008.

MEC. **Legislação Fies**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/pnpd/323secretarias112877938/orgaos-vinculados-82187207/13375-legislacao-Fies. Acesso em: 16 de outubro de 2018.

MINTO, L. W. Educação superior, trabalho docente e capitalismo no Brasil: problematizando o ensino à distância (EAD). In: GALVÃO, A. et al. (Org.). **Capitalismo**: crises e resistências. 1ed.São Paulo: Outras Expressões, 2012, p. 341-357.

MINTO, Lalo Watanabe. **A educação da "miséria":** particularidade capitalista e educação superior no Brasil. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

MOROSINI, Marilia Costa. **O ensino superior no Brasil**. Histórias e memórias da educação no Brasil. Petrópolis: Vozes, v. 3, 2005. p. 295-323.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 3ed. São Paulo, Cortez, 2005.

MUNDIAL, Banco. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington, DC: BIRD/Banco Mundial, 2017.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; FERNANDES, Romildo Raposo. Política neoliberal e educação superior. **O empresariamento da educação:** novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos. São Paulo: Xamã, 2002. p. 21-40.

NEY, Antonio. **Política educacional**: organização e estrutura da educação brasileira. Rio de Janeiro: Wak, 2008.

OLINDA, Sílvia R. M. A educação no Brasil no período colonial: um olhar sobre as origens para compreender o presente. **Sitientibus**. Revista da Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, No. 29, p. 153-162, Jul./Dez, 2003.

OLIVEIRA, João Ferreira de. **A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais**: o caso da universidade federal de Goiás (UFG). Tese (Doutorado em Educação). São Paulo, 2000. p. 210.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de et al. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas: CEDES, v. 30, n. 108, 2009. p. 739-760.

OLIVEN, Arabela Campos. **Histórico da educação superior no Brasil.** A educação superior no Brasil. Brasília: Capes, 2002. p. 24-37.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **O papel das Universidades no Desenvolvimento Regional**. Paris: UNESCO,1998.

OTRANTO, C. R. A Reforma da Educação Superior do Governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JR, J. R.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (Org.). **Reforma Universitária**: dimensões e perspectivas. 1ed.Campinas, SP: Alínea, 2006, v. 1, p. 43-58.

PETRY, Almiro. **Neoliberalismo e globalização na América Latina**. UNISINOS, São Leopoldo, 2008.

PILETTI, Nelson. **História da Educação no Brasil**. 7. ed. São Paulo: ática, 2006.

PIRES, Natal Junior. **O Governamento dos cientistas em tempos neoliberais**: reflexões acerca da performatividade e da competição no meio acadêmico brasileiro no período de 1968 a 2014. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2015.

QUEIROZ, Kelli Consuêlo Almeida de Lima. **Eu avalio, tu avalias, nós nos autoavaliamos?** uma experiência proposta pelo SINAES. Dissertação de Mestrado – UNB. Campinas/SP: Autores Associados, 2011.

RAMOS, Fabio P. **Para entender a história.** ISSN 2179 - 4111. Ano 2, Volume fev., Série 07/10, 2011, p.01 - 14.

RANIERI, Nina. **Educação superior, direito e Estado**: na Lei de diretrizes e bases. São Paulo: EdUSP, 2000.

REIS, Cisne Zélia Teixeira et al. Modelo orçamentário das universidades federais: fatores motivadores e inibidores de sua institucionalização. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 10, n. 6, 2017. p. 1081-1100

ROMERO, Arnaldo. **O sentido da reforma**: O Estatuto da Universidade de Francisco Campos em um Brasil em transição, 2014.

RYAN, Yoni. **O ensino superior como um negócio:** lições do mundo corporativo. Minerva, Holanda: Springer, v 39, n. 1, 2001. p. 115-135.

SANTOS, R. A. Teoria do Capital Humano: Uma Análise do Caso Brasileiro. **Análise**, v. 19, n. 2, jul. – dez, 2008. p. 18-30

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2008.

_____. O legado educacional do Regime Militar. **Cadernos Cedes**. Campinas, SP, vol.28, n.76, set./dez, 2008.

_____. **Escola e democracia**. Autores Associados. São Paulo, 2009.

_____. Sistema de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, ano XX, nº 69, Dez, 1999.

SCHWARTZMAN, J. **O financiamento do ensino superior no Brasil e algumas lições para a América Latina**. São Paulo: IESALC, 2010.

_____. Autonomia Universitária e a Constituição de 1988. **Jornal Folha de São Paulo**. São Paulo, v. 12, 2007.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – (Gastos Tributários) – PLOA. Disponível em: https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2014. Acesso em: 10 setembro. 2018.

SENADO FEDERAL. **Demonstrativos da Execução Orçamentária**: 1995-2014. Portal Orçamento (Siga Brasil). Disponível em: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil. Acesso em: 12 setembro. 2018.

SEVERINO, Antônio. **O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios**, Curitiba: Educar, n. 31, 2008. p. 73-89.

SGUISSARDI, Valdemar. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade**: políticas, avaliação e trabalho docente. São Paulo: Cortez, 2004. p. 33-52.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**: reforma do Estado e mudanças na produção. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, T. T. A "nova" direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1994.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

STEPAN, Nancy Leys. **A hora da eugenia**: raça, gênero e nação na América Latina. Tradução de Paulo M. Garchet. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

TAVARES, Maria da Costa; MELIN, L. Eduardo. Mitos globais e fatos regionais. In: FIORI, J. L., LOURENÇO, M. S. & NORONHA, J. C. (Orgs.) **Globalização**: o fato e o mito. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998. p. 41-54.

TRIGUEIRO, Dumerval. **Ensaios sobre educação e universidade**. Brasília: INEP, 2006.

TRÓPIA, P. V. A natureza de classe da política educacional para o ensino superior nos governos Lula (2003-2010). In: GALVÃO, A.; GALASTRI, L.; SOUZA, J.; AMORIN, E. (Org.). **Capitalismo: crises e resistências**. São Paulo: Outras Expressão, v. 1, 508p, 2012

VALDÉS, Juan Gabriel. **Pinochet's Economists**: the Chicago School in Chile. New York: Cambridge University Press, 1995.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 110, jul, 2000. p. 39-66.

VERAS, Dimas Brasileiro. O ensino superior Brasileiro nos anos de ditadura: a reforma universitária e a revista de cultura da UFPE (1964-1968). **Revista Principia**. João Pessoa, ano 17, nº. 25, dez., 2014.