

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS LULA E DILMA: COMPREENSÃO DOS PESQUISADORES

ISAURA MONICA SOUZA ZANARDINI¹

FERNANDO OLIVEIRA RODRIGUES²

RESUMO: Este artigo resulta de pesquisa bibliográfica e documental e tem como finalidade principal compreender a forma de gestão dos últimos governos brasileiros no que tange à política educacional para o acesso à educação superior. Portanto, abordar-se-á a produção científica de pesquisadores relacionados à temática no período correspondente aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff (2003-2014). Partiremos de uma breve apresentação do contexto educacional nos governos supracitados, tendo em vista apontar a forma como vem sendo conduzidas as políticas educacionais pelos recentes governantes brasileiros, bem como as estratégias voltadas para a educação superior visando o entendimento das relações políticas e econômicas que permeiam a esfera educacional neste nível de ensino, por meio de ajustes estruturais, parcerias internacionais que subsidiam e sugerem acordos financeiros com instituições privadas.

Palavras-chave: Educação superior. Programas de acesso. Política educacional.

HIGHER EDUCATION IN LULA AND DILMA GOVERNMENTS: UNDERSTANDING OF THE RESEARCHERS

ABSTRACT: This article is resulted from bibliographic and documentary research and has as a main aim to understand the way of management of the last Brazilian governments regarding to the educational policy for the access to higher education. Therefore, it will address the scientific production of researchers related on the theme in the corresponding period to the governments of Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Vana Rousseff (2003-2014). We will depart from a brief presentation of the educational context in the above governments mentioned, in order to point the way on how it has been conducting the educational policies by the recent Brazilian governments, as well as the strategies driven for the higher education in order to understand the political and economic relations that permeate the education sphere in this level of education, through structural adjustments, international partnerships that subsidize and suggest financial agreements with private institutions.

Keywords: Higher education. Access programs. Educational policy.

¹ Docente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. monicazan@uol.com.br.

² Mestre em Educação pela UNIOESTE. Professor da Rede Municipal de Ensino de Cascavel.

EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS GOBIERNOS LULA Y DILMA: COMPRENSIÓN DE LOS INVESTIGADORES

RESUMEN: Este artículo resulta de investigación bibliográfica y documental y tiene por objetivo principal entender la forma de gestión de los últimos gobiernos brasileños en lo que se refiere a la política educacional para el acceso en la educación superior. Así será abordada la producción científica de investigadores relacionados al tema en la etapa correspondiente a los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Vana Rousseff (2003-2014). A contar de una ligera presentación del contexto de educación en los gobiernos mencionados, se señala la forma como se conducen las políticas educativas por los recientes administradores brasileños, así como estrategias vueltas a la educación superior con la finalidad de entender las relaciones políticas y económicas que permean la órbita educativa en este nivel de enseñanza, a través de ajustes estructurales, acuerdos internacionales que apoyan y sugieren acuerdos financieros con instituciones privadas.

Palabras clave: Enseñanza superior. Programas de acceso. Política educativa.

Introdução

Este artigo resulta de pesquisa de pós-graduação *stricto sensu*, realizada entre 2014 e 2016 na Universidade Estadual do Oeste do Paraná - *Campus* Cascavel, Programa de Pós-graduação em Educação. Com base em pesquisa de cunho bibliográfico e documental este trabalho apresenta alguns resultados da dissertação intitulada "As políticas para a educação superior nos governos Lula e Dilma: uma análise do Prouni e Fies", que teve como finalidade principal compreender a forma de gestão dos últimos governos brasileiros no que tange à política educacional para o acesso à educação superior.

Pretende-se, então, abordar no presente artigo a produção científica de pesquisadores que estudam as implicações da política social e macroeconômica no campo da educação. Os autores elencados para o estudo apresentam uma produção científica e um arcabouço teórico relacionado à temática, sobretudo pelo recorte histórico e temporal de seus estudos, correspondendo aos governos Lula e Dilma no período de 2003 a 2014.

O recorte deste trabalho se justifica pela necessidade de ampliar o debate acerca da educação superior. Para tanto, partimos de uma breve apresentação do contexto educacional que se molda à esfera política e econômica nos governos acima mencionados, para que assim as estratégias políticas de acesso, materializadas na forma de programas como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), sejam compreendidas para além de suas organizações estruturais e sistêmicas, visando o entendimento das múltiplas relações políticas e econômicas que incidem e transpassam a área educacional nesse nível de ensino.

A partir da vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, esperavam-se mudanças

estruturais significativas em todos os setores sociais, principalmente na educação, pois, o plano de governo apresentado por Lula acenava para um governo popular e democrático. Ainda no ano de 2003, importantes iniciativas em relação ao Ensino Superior foram tomadas, sob o argumento de melhorar a qualidade deste nível de ensino.

O debate acerca de uma possível “Reforma Universitária” apontava para a necessidade de um conjunto de ações emergenciais, na direção de provimento e complementação de recursos financeiros e elaboração de um novo modelo de educação superior. As reflexões oriundas dessa discussão sinalizaram para alguns elementos importantes que precisam ser considerados, como: autonomia acadêmica e financeira, gestão, estrutura e organização, instrumentos de avaliação e regulação, e políticas públicas para acesso e democratização (SANTOS; CERQUEIRA, 2009).

Na compreensão da conjuntura política e econômica da sociedade brasileira nos governos Lula, cabe considerar que o Brasil ainda ocupa uma posição de desvantagem em relação a outros países da América Latina, como: Argentina, Venezuela, Colômbia, Peru, Cuba, Bolívia, Chile e Equador no que tange ao número de matrículas no Ensino Superior. Conforme dados da UNESCO, nos anos de 2005/2006, o levantamento do percentual de matrículas no ensino superior na América Latina e Caribe apontou a disparidade entre o Brasil quando comparado aos demais países Sul-Americanos na taxa bruta de matrículas do acesso ao Ensino Superior. Nos anos supracitados, o Brasil apresentava o menor índice percentual de matrículas nesse nível de ensino 27,2% entre os países mencionados, enquanto que a Bolívia já atingia 86,5%, Chile 90,0% e o Equador seguia com o maior percentual na taxa bruta de matrículas 93,5% (GAZZOLA, 2008).

Diante desse contexto, é importante a análise da implementação e finalidade de alguns programas como o FIES (BRASIL, 2001) e o Prouni (BRASIL, 2005). Eles revelam como o Brasil tem gestado políticas educacionais para a ampliação do acesso ao Ensino Superior e demonstram o tratamento governamental dispensado a este nível de ensino.

1. Os Programas de Acesso à Educação Superior nos Governos Lula e Dilma

Em relação ao governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), Ferreira (2012) destaca que a promulgação de decretos e leis demonstrou a continuidade das políticas para a educação superior estabelecidas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nesse sentido, não houve sinal

de ruptura na forma de delineamento das políticas educacionais, no entanto, ocorreu um aumento dos recursos financeiros destinados à educação superior.

Dentre as ações efetivadas na reforma da educação superior dos governos Lula, destaca-se a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que criou o Programa Universidade para Todos (Prouni). A respeito desse programa, Ferreira (2012) afirma que o mesmo foi opção do governo Lula para a ampliação do acesso à educação superior. Para a autora, os programas citados se constituem em programas de Estado, tendo em vista que no governo Dilma há continuidade dos programas, porém com a indicação de novas etapas.

Para Carvalho e Lopreato (2005 apud REIS, 2015), o referido programa, cujo título utiliza o termo 'universidade' em um amplo sentido, não se restringe apenas às universidades, mas destina-se a qualquer tipo de instituição privada de ensino superior, inclusive instituições com fins lucrativos que, segundo os autores, foram as que mais se beneficiaram com o programa, pois tiveram isenção tributária. Carvalho (2011 apud REIS, 2015) assinala ainda que o Prouni tinha um duplo papel no governo Lula, visto que por um lado democratizou o acesso das camadas mais pobres da população à educação superior, mas por outro lado evidenciou que o financiamento do programa deu continuidade à manutenção do crescimento do setor particular por meio de respaldo financeiro de estabelecimentos educacionais, das seguintes formas: renúncia fiscal em trocas de bolsas de estudos, transferências orçamentárias para a permanência do estudante e o uso do crédito estudantil como meio complementar.

Compreende-se que os governos de Lula e Dilma adotaram como referencial para as reformas sociais em curso uma política de estabilidade voltada para o crescimento da economia do país. No entanto, é importante considerar que o discurso da política para equidade iniciado ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ganhou destaque no governo Lula, com a ampliação das áreas de abrangência das políticas sociais. Diante desses aspectos, o governo Dilma, pareceu seguir na mesma direção, por meio de um discurso baseado na sustentabilidade da economia, em detrimento da redistribuição de renda (FERREIRA, 2012).

O governo de Lula aprovou os seguintes instrumentos legais: Decreto nº 4.914, de 11/12/2003, que dispõe sobre os centros universitários, alterando o art. 11 do Decreto nº 860, de 09 de julho de 2001; Lei nº 10.861, de 14/04/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); Lei nº 10.973, de 30/12/2004, que instituiu a Parceria Pública Privada (PPP); o Decreto Presidencial nº 5.225, de 01/10/2004, que elevou os centros federais de educação tecnológica (Cefets), à categoria de instituições de ensino superior; o Decreto Presidencial nº 5.245, de 18/10/2004

transformado na Lei nº 11.096/05, que criou o Programa Universidade para Todos (Prouni); Decreto Presidencial nº 5.205, de 20/12/2004 que regulamentou as fundações de apoio privadas no interior das IFes e o Decreto Presidencial nº 5.773, de 09/05/2006, encaminhado pelo governo federal ao Congresso Nacional, em junho de 2006 que estabeleceu uma nova regulamentação para a educação superior. Tais medidas mantiveram e fortaleceram a continuidade à política de expansão do ensino superior sob a lógica da diversificação e da privatização de acordo com as orientações do Banco Mundial para a educação superior na América Latina, sistematizadas no documento: *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), que aponta:

A introdução de uma maior diferenciação no ensino superior, ou seja, a criação de instituições não-universitárias e o aumento de instituições privadas podem contribuir para satisfazer a demanda cada vez maior de educação superior e fazem com que os sistemas de ensino melhor se adequem às necessidades do mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 31).

O Prouni ofereceu em seu primeiro processo seletivo 112 mil bolsas em 1.114 instituições de ensino superior de todo o país e já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2009, cerca de 600 mil estudantes, sendo 70% com bolsas integrais (BRASIL, 2014b). A alta ociosidade das vagas do ensino superior privado, cerca de 35% das vagas em 2002, 42% em 2003 e 49% em 2004 é abordada por Silva Junior (2002 apud CATANI; HEY 2007). De acordo com os autores, o número total de estudantes beneficiados pelo Prouni é pequeno em relação à quantidade de alunos matriculados na educação superior brasileira.

Durante o governo Lula, o aumento das instituições públicas desencadeou o crescimento para além da demanda do mercado privado e ocorreu uma abertura e desburocratização deste setor que, mediante essas possibilidades, vem se expandindo por meio da adoção pelo Estado brasileiro de fatores que facilitam a oferta dos serviços educacionais mediante isenção de tributos, isenção da contribuição à previdência das instituições sem fins lucrativos bem como bolsas de estudos para alunos carentes via programa do “Crédito Educativo”. Esse crédito, atualmente, foi transformado no “Financiamento Estudantil” (Fies), que oferece empréstimos financeiros e juros baixos por instituições bancárias oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Programa Universidade para Todos (Prouni) entre outras.

Ao considerar a expansão do setor privado, acaba se revelando, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a política desenvolvida pelos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Ao se constatar os dados oficiais sobre o ensino

superior brasileiro, observa-se que a predominância do setor privado, tanto em relação ao número de instituições, como de alunos atendidos e cursos de graduação, é uma característica do quadro desse nível de ensino.

No governo Dilma, reafirma-se a continuidade das políticas educacionais encaminhadas durante os governos anteriores. Sobretudo, com ênfase na construção e interiorização de universidades federais para a expansão do acesso, e a implantação do programa “Ciência sem Fronteiras” com vistas a estimular a mobilidade dos estudantes, por meio da concessão de bolsas em universidades estrangeiras. Vale considerar que 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, internacionalização da educação superior (FERREIRA, 2012, p. 468).

Os autores estudados observam que os governos de Lula e Dilma adotaram como referencial para as reformas sociais em curso uma política de estabilidade voltada para o crescimento da economia do país.

É importante ressaltar que mesmo com a manutenção das políticas de acesso implementadas pelo governo Lula e a criação do programa supracitado, os dados referentes ao ano de 2012 revelaram que no governo Dilma o percentual de alunos que puderam ingressar nas instituições de educação superior (IES) foi maior que a oferta de vagas nas instituições, tanto federais, quanto estaduais e municipais que, juntas, somavam apenas 12,6% do total de 2.416 IES do país, sendo que as IES privadas representam 87,4%. Em 2010, com base no índice de evolução dos dados do triênio anterior, estimava-se que as IES públicas contabilizavam 11,8% do total de 2.378, as IES privadas e particulares 77,8% em relação de 1.096 IES, públicas: 17,5%; privadas comunitárias confessionais 34,5% e particulares 48% (FÁVERO; SGUISSARDI, 2012).

No ano de 2010 estimava-se que o número de matrículas na graduação presencial era de 5.449.120 e foram distribuídas da seguinte forma: 26,8% nas IES públicas e 62% nas IES privadas. Em 1999 a distribuição percentual dos 2.369.945 de matrículas era nas universidades públicas de 35,1%, nas privadas particulares 27,5% e nas comunitárias confessionais de 37,4%. As matrículas na graduação em 2012 totalizaram 7.037.688 e foram distribuídas em 26,9% nas IES públicas e 73,1% nas IES privadas (FÁVERO; SGUISSARDI, 2012).

Do total de 1.050.413 concluintes de graduação em 2012 estavam 22,6% nas IES públicas e 77,4% nas IES privadas, dentre os concluintes de graduação presencial, no total de 829.286 estavam 21,5% nas IES públicas, 11,6% nas IES privadas confessionais e 64,4% nas IES particulares (FÁVERO; SGUISSARDI, 2012). Maia (2014) aponta que em 2013 os 12 maiores “Grupos Educacionais” das cerca de 1.900 IES privadas particulares detinham 39,3% das 5.448.730 matrículas desse setor, isto é, 2.141.351 matrículas.

De acordo com a *InfoMoney*, site que oferece notícias sobre ações e investimentos, sete desses “Grupos Educacionais” têm capital aberto e atuam no segmento educacional da BM&F Bovespa ou de bolsas estrangeiras, segmento que se destaca por ser, no caso da bolsa paulista, um dos mais, senão o mais lucrativo de todos os segmentos econômicos que nela atuam. De março de 2012 a março de 2014, enquanto o total das empresas da BM&F Bovespa teve 23% de desvalorização de suas ações, a Kroton Educacional teve cerca de 300% de valorização e a Estácio Participações, cerca de 250% (INFO-MONEY, 2015).

Todos os dados acima referentes ao acesso ao ensino superior evidenciam o crescente ingresso de alunos nas instituições privadas. Decorre, pois desses números a percepção de que um direito básico da cidadania, a educação, estaria sendo inegavelmente tratado como uma mercadoria. Mais de 80% das IES têm fins lucrativos e contam com cerca de 70% do total de matrículas. Além disso, como motor dessa profunda reconfiguração do panorama da educação no Brasil e subjacente a fachada desses “Grupos Educacionais”, empresas mantenedoras de centenas de IES, Kroton Educacional, Anhanguera Educacional, Estácio Participações, Ser Educacional, Ânima Educação, Laureate, Devry e Whitney, está o setor financeiro da economia (bancos, fundos de investimento) nacional e internacional, diversos desses “Grupos” tendo como financiadora e, também, acionista uma Divisão do Banco Mundial (The International Finance Corporation-IFC) (HOROCH, 2014 apud SGUISSARDI, 2014).

Esse aspecto é evidenciado na política adotada pelo Brasil no último decênio, com a expansão das instituições federais, criação de uma dezena e meia de universidades e de várias dezenas de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet). Além disso houve a implementação de programas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), desde a CF de 1988, a LDB e vários Decretos complementares, e programas como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

2. A Política Econômica no Processo de Expansão da Educação Superior

A política de expansão da educação superior de 2002 a 2012, com as características predominantes de privatização, não se constituiu a partir dos anos iniciais dessa década, mas sim desde a ditadura militar no modelo econômico e político então vigente. Suas origens se fortaleceram especialmente no final dos anos de 1980 com a Constituição Federal de 1988, sobretudo durante os anos de 1990 com as determinações legais da Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/96.

De acordo com Sguissardi (2005), tal instrumento jurídico se alicerçava num contexto muito bem demarcado da economia mundial e nacional de substituição do Estado de “Bem Estar Social” ou do “Estado Nacional Desenvolvimentista”, em crise, pelo chamado neoliberalismo, com adesão ideológica e política de dirigentes e empresários do país às teses ultraliberais e aos receituários econômico-políticos disseminados pelo Consenso de Washington. Essa é a denominação do encontro realizado em 1989 em Washington por representantes do governo norte-americano, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização Mundial do Comércio (OMC) e representantes de vários países, com o objetivo de sistematizar, buscar acordo, sobre as principais diretrizes de política econômica com base no ideário neoliberal e que deveriam ser implementadas pelos países participantes do encontro (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2013, p. 153).

As recomendações do Consenso de Washington, FMI, BID, OMC entre outros preconizaram algumas ações tais como, equilibrar o orçamento, redução de gastos públicos no setor de direitos ou serviços sociais (saúde, educação, habitação, segurança), abertura comercial e liberação financeira com livre ingresso de Investimento Externo Direto (IED), desregulamentação do Estado, retirada dos direitos trabalhistas e previdenciários, liberação dos mercados domésticos, privatização das empresas e dos serviços estatais/públicos, entre eles os de educação superior e saúde. A reforma gerencial do aparelho do Estado, com a adoção de conceitos como atividades não exclusivas do Estado e competitivas, como a educação superior, propriedade pública não estatal e organização social por oposição a instituição social, via projeto de lei, pretendia transformar as instituições universitárias federais, que seriam administradas por funções públicas de direito privado, mediante contratos de gestão e fim da gratuidade e substituição do modelo universitário vigente em termos legais (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2001).

Diante disso, o autor afirma que o domínio da economia e das ações políticas e sociais do

Estado brasileiro se equiparou a outros países emergentes ao se tornar parceiro coadjuvante dos países detentores da hegemonia na mundialização do capital financeirizado. Em poucos anos o país passou pelo mais extremo processo de privatização do patrimônio público do Estado, a começar por suas empresas com as menores vantagens proporcionais para o erário em toda a sua história.

Sguissardi (2005) aponta que se trata do processo de privatização, mediante o qual o Estado entregou ao grande capital, para exploração privada e lucrativa, complexos industriais internos e serviços de primeira importância como distribuição de energia, transportes, telecomunicações, saneamento básico, bancos e seguros, saúde e educação. Essa monumental transferência de riqueza social, construída com recursos gerados pela massa da população, para o controle de grupos monopolistas operou-se nos países centrais, mas especialmente nos países periféricos significando uma profunda desnacionalização da economia.

Chesnais (1996) e Netto e Braz (2007) mostram a importância que teve para os setores monopolistas a privatização das empresas e serviços estatais, isto é, seu retorno à esfera mercantil atualmente. É no movimento de transferência, para a esfera mercantil, de atividades que até então eram estritamente regulamentadas ou administradas pelo Estado, que o movimento de mundialização do capital encontra suas maiores oportunidades de investir.

A respeito da privatização, Márcio Pochmann afirma que:

No Brasil, a fase da privatização implicou reduzir a participação dos bancos públicos de mais de 50% para quase 1/3 da disponibilidade total do crédito doméstico, enquanto a transferência em ativos das empresas estatais para o setor privado por meio da privatização equivaleu a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) e à destruição de mais de 500 mil postos de trabalho (POCHMANN, 2010, p. 176).

Sguissardi (2005) assevera que, no campo da educação superior, os indicadores nesse período apontaram para a diminuição do gasto financeiro do Estado, um processo que poupou a maioria participação estatal de capital aberto e operou na Bolsa de Valores com o Banco do Brasil e a Petrobrás, de 1995 a 2003, o percentual de recursos de manutenção de meia centena de Institutos Federais em relação ao PIB diminuiu de 0,81% a 0,54% (-33,3%); em relação ao Fundo Público Federal (FPF), de 5,12% a 3,02% (-41%); e em relação aos impostos federais, de 11,2% a 7,3% (-34,8%). Para efeito de comparação, nesse período de 13 anos, o PIB brasileiro cresceu 25%; as despesas correntes do FPF (Fundo Público Federal), 30%; e os impostos federais 28%.

Em contraponto, ao mesmo tempo em que de 1995 a 2002, sob o mandato presidencial de FHC, foram criadas 6 novas universidades federais. Nos cinco anos do período 1997 a 2002, mais de mil IES privadas sem fins lucrativos obtiveram o estatuto de IES privadas particulares com fins lucrativos. Em 2002 elas já somavam 1.125 IES ou 78% de um total de 1.442 IES privadas e 68% do total geral de 1.637. As IES privadas sem fins lucrativos foram reduzidas a 317 e as públicas a 195 IES.

A política de expansão da educação superior está vinculada ao processo de mundialização do capital que afeta a economia no Brasil, sobretudo o campo educacional trazendo com a reforma do Estado profundas transformações, seja na base econômica, seja nas instituições estatais. A mundialização do capital consumou-se nas últimas três décadas, entendida estritamente como “o quadro político e institucional que permitiu a emergência, sob a égide dos Estados Unidos da América (EUA), de um modo de funcionamento específico do capitalismo, predominantemente financeiro e rentista [...]” (CHESNAIS, 1997 apud NETTO; BRAZ, 2007, p. 211).

Sobre a financeirização, Netto e Braz (2007) afirmam que a mesma decorre da superacumulação e, ainda, da queda das taxas de lucro dos investimentos industriais registrada entre os anos setenta e meados dos anos oitenta. Na medida em que o capitalismo é um sistema econômico que prefere não produzir sem lucro, compreende-se que um montante fabuloso de capital foi disponibilizado sob a forma de capital-dinheiro ou capital-monetário. Parte desse capital foi investido na produção e, especialmente, no setor de serviços em outros países pelas corporações imperialistas.

O autor afirma que a existência de uma quantia de capital sob a forma de capital-dinheiro é indispensável à dinâmica do capitalismo e esta massa é remunerada por meio dos juros. À medida que o capitalismo se desenvolveu, um segmento de capitalistas passou a viver exclusivamente desse capital, trata-se da camada de capitalistas rentistas, que não se responsabiliza por investimentos produtivos. O que vem se passando no capitalismo contemporâneo é o fabuloso crescimento em função da superacumulação e da queda das taxas de lucros dessa massa de capital-dinheiro que não é investida produtivamente, mas suga seus ganhos (juros) da mais-valia, trata-se de uma situação parasitária.

Essa estrutura, sob a proeminência do setor financeiro, exigirá a reforma do Estado e a constituição de um amplo campo jurídico que irá, gradativamente, conformar as mudanças nas políticas sociais, e de modo especial na política de ciência, tecnologia e inovação, e na educação superior, tanto pública quanto privada, sem ou com fins de lucro. A especificidade da educação superior tomou a forma de um processo educacional voltado para uma formação humana reducionista, predominantemente profissionalizante, realizada por intermédio de uma lógica profissionalizante e privatista ou

mercantilizada.

Diante desse contexto de mundialização do capital financeiro, que cobra aumento da produtividade, supervaloriza a competição e a rentabilidade empresarial de bens e serviços, a ciência e a educação superior adquirem um valor cada dia maior como efetiva mercadoria, valorizando as instituições, universidades e institutos de pesquisa, com potencial de produzi-las. Cada vez mais se verifica, na economia atual, maior predominância dos bens imateriais sobre os materiais e as universidades passam a ser vistas como essa “nova” empresa produtora, ainda que indireta, de mais valor. Universidade como organização mensurável ou genuína empresa econômica que precisa comprovar sua eficiência e eficácia no mercado (SGUISSARDI, 2013, p. 950 apud SGUISSARDI, 2014, p. 98).

Sguissardi (2014) lembra que tanto a certificação em massa, quanto a alta qualificação estão se dando cada dia em maior grau com a intensificação e precarização do trabalho do corpo docente, seja na graduação presencial e a distância das quase duas mil IES privado-mercantis; a consolidação do Fies, do Prouni destinados a IES privadas, em especial com fins de lucro; a legislação que não cria nenhum obstáculo à expansão do mercado educacional financeirizado. Mas, sobretudo, os dados da expansão de instituições por categoria administrativa mostram que a diretriz predominante no âmbito da atual política de expansão tende a não ser a educação superior pública, mas, na prática, a do “mercado educacional” (SGUISSARDI; SILVA JR, 2009 apud SGUISSARDI, 2014, p. 99).

3. As Políticas Internacionais de Ajuste Estrutural: Implicações para a Educação Superior

No governo Lula, segundo Leher (2003), por meio da reestruturação universitária oriunda de uma aliança constituída pelo Banco Mundial, construiu-se um consenso que redefiniu profundamente a universidade brasileira e de diversos países latino-americanos, representando a vitória de um projeto combatido por sindicatos, estudantes, reitores, entidades científicas, fóruns de educadores e partidos, no curso da última década: a conexão com o mercado e, mais amplamente, a conversão da educação em um mercado. O autor ainda afirma que não menos relevante será mais uma oportunidade perdida de reforma verdadeira dessas instituições que, ao longo de sua breve, mas intensa história, ainda não viveram um processo democrático a partir de seus protagonistas para afirmá-la como instituição pública, gratuita, autônoma, universal, de socialização e de produção do conhecimento.

Com efeito, após duas décadas de resistências às reformas do Banco Mundial, a realização

de seu programa educacional seria uma amarga e profunda derrota para a universidade pública. Conforme descreve o autor supracitado, os (neo) crédulos poderiam objetar que o Banco aceitaria uma nova agenda menos deletéria para a universidade, pois a organização criada em *Bretton Woods*³, em sua história recente, tem demonstrado maior preocupação social, criando um novo marco, superando, assim, os históricos propósitos neocoloniais do Banco Mundial.

Acerca dos objetivos do Banco Mundial e suas consequências nas nações periféricas, Leher (2003) assinala que somente renunciando ao pensamento crítico é possível abrandar a ação dos organismos internacionais na América Latina, uma região levada a exportar capitais para o circuito comandado por *Wall Street* e Washington, em troca de estagnação, miséria e sofrimento de milhões de pessoas. O objetivo supremo das políticas de ajuste estrutural do Banco Mundial e do FMI segue sendo o de viabilizar o pagamento dos ignominiosos juros e serviços da dívida, em favor do capital rentista.

Ao assinar um acordo com o FMI, o país "flexibiliza" a sua soberania, chegando, até mesmo, a mudar os seus textos constitucionais para atender "as condicionalidades" inscritas nesses acordos, como fizeram a Argentina, o Brasil e o México, países que exemplificam esta situação. Na continuidade, os acordos reduzem as políticas sociais a ponto de, no limite, restringir os direitos sociais à manutenção vegetativa da vida dos miseráveis (campanhas contra a fome) e, para assegurar a governabilidade, sustentam medidas focalizadas capazes de aliviar a pobreza para assegurar o controle social, atualmente uma das maiores preocupações do Banco Mundial, em virtude da devastação social, e do consequente aumento na tensão social, provocada pelas políticas neoliberais (LEHER, 2003).

No plano educacional, é conhecido que as políticas de ajuste estrutural do Banco Mundial contribuíram decisivamente para inviabilizar a educação e em particular as universidades. No caso da América Latina, impediram que os governos mantivessem as universidades entre as prioridades das políticas públicas, contrapondo o direito aos conhecimentos científico, tecnológico e artístico à alfabetização e às primeiras letras, estas últimas tidas apenas como ações focalizadas para os que foram eleitos como os mais pobres. Como desdobramento, o fornecimento privado conheceu um crescimento colossal no Brasil e em toda a região, aprofundando o neocolonialismo (LEHER, 2003).

³ As Conferências de *Bretton Woods*, ocorridas em julho de 1944 definiram o Sistema *Bretton Woods* de gerenciamento econômico internacional, estabelecendo as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo.

O abandono da responsabilidade do Estado no fomento à produção de conhecimento estratégico agravou a condição capitalista dependente dos países periféricos. Conforme Leher (2003), de acordo com o relatório anual da UNCTAD (2003)⁴, países como Argentina e Brasil passaram a conhecer um processo de desindustrialização, enquanto outros, como o México, vivem uma industrialização de enclave. É muito importante observar que essa política subalterna é praticada pela coalizão de classes dominantes locais, dirigidas em conformidade com os centros hegemônicos do capital.

Nessa direção, Leher (2003) acrescenta que o recente "pacote" que vem sendo operacionalizado entre o Banco e o governo brasileiro tem como condicionalidade o fim da gratuidade do ensino superior. O grande entusiasmo pelo fim da gratuidade pode ser encontrado na área econômica, visto a sua ortodoxia neoliberal, como fica evidente nos documentos do Ministério da Fazenda e, em particular, no documento "Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002" que, em conformidade com o teórico da direita da Escola de Chicago, Gary Becker, o ensino superior gratuito é o principal obstáculo à concretização da justiça social no país, recomendando empréstimos aos estudantes para que estudem nas escolas privadas, uma opção mais econômica segundo o documento.

O autor salienta que esses objetivos elencados pelo Banco Mundial têm deixado consequências na educação Brasileira. Sobre esse aspecto é importante analisar as seguintes situações propostas pelos governos. No que ainda resta do setor público, o então Chefe da Casa Civil, no período de 2003 a 2005, José Dirceu, sugeriu que as instituições teriam de se ajustar ao mercado, como previsto na Lei de Inovação Tecnológica, originalmente proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PL 7282/2002).

Sobretudo, a manutenção do superávit primário de 4,25% do PIB até o final do mandato impossibilita a expansão do fornecimento público e, pior, até mesmo a manutenção das instituições existentes. Por isso, o mercado é tido como a "tábua de salvação" das promessas de campanha, concorrendo, para a perseguida governabilidade da ordem existente. Com a reforma, dois problemas que afetam a governabilidade poderiam ser operados: a despolitização do desemprego (reconfigurado como um problema de qualificação), ocultando o debate sobre o modelo econômico adotado por Lula da Silva, e a desestruturação dos principais locais em que o pensamento crítico sistemático vem sendo produzido.

⁴ Esta sigla se refere ao Relatório Mundial de Investimento das Nações Unidas sobre Políticas e perspectivas para o Desenvolvimento: Nacional e Internacional publicado em Nova York e Genebra no ano de 2003.

Considerações Finais

Conforme expressaram os autores analisados, a reforma encaminhada indica que a coalizão governamental redefine as universidades em organizações sociais competitivas e inseridas no mercado, em conformidade com o Plano Diretor da Reforma do Estado, encaminhado por FHC. Diante da necessidade de inserção no “mundo do trabalho”, principalmente dos jovens trabalhadores, e de impossibilidade da reversão desse quadro da política macroeconômica, as instituições de ensino superior se transformaram em depositárias das “esperanças” de inserção social e melhora da qualidade de vida dos estudantes trabalhadores. Tal situação tem sido largamente utilizada pelos recentes governantes como um importante instrumento de manutenção da governabilidade.

Dessa forma, os governos seguem aliados ao setor privatista, que se tornou um importante parceiro para o Banco Mundial no desmonte da nacionalização e sucateamento da universidade pública. Sobretudo, o movimento de contrarreforma universitária fez parte do movimento maior de mudanças na estrutura do Estado. O objetivo central da contrarreforma foi de extinguir a fronteira entre o que é público e o privado com a proposição de um sistema de avaliação que classifica as instituições que têm “interesse social”, das instituições públicas não estatais.

Essa proposição impactou diretamente na qualidade da educação superior, já que o investimento em pesquisa ficou atrelado ao que sugere o mercado financeiro, pois de acordo com esse pressuposto, as universidades que produzem pesquisa de extensão não realizarão pesquisa e sim, o que tem sido chamado de “inovação tecnológica” ou pesquisa de desenvolvimento, o que necessariamente não implica em uma produção de conhecimento relevante. Como exemplo, pode-se perceber que os órgãos de fomento à pesquisa como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) já estão se adaptando conforme as orientações do mercado, devido à pressão para a apresentação de pesquisas que demonstrem resultados palpáveis e imediatos atrelados às necessidades econômicas.

Em relação à política nacional de acesso à educação superior, no âmbito desse Estado semi-público e semiprivado-mercantil, ocorre a condensação material de uma correlação de forças de interesses conflitantes ou campo estratégico atravessado pelas lutas e resistências operárias e populares, no qual se situam as políticas sociais e, dentre elas, as políticas de expansão da educação superior.

Contudo, nenhuma política de Estado, no caso, a da expansão da Educação Superior, explica-se por si mesma sem que se identifique a natureza do próprio Estado e os processos socioeconômicos

aos quais se vincula; processos que, em última instância, condicionam e/ou determinam, de modo direto ou indireto, a natureza das políticas e ações estatais no polo econômico e social. Consta-se, então, que o Estado contribui na condensação material de uma correlação de forças de interesses opostos, públicos e privado-mercantis na efetivação da política de expansão da ES.

Compreende-se, portanto, que os processos sociais de reprodução no modo de produção e reprodução do capital que caracterizam o nosso modelo econômico e social sinalizam para o entendimento de que o setor “privado” de que tratamos não se refere apenas à esfera dos indivíduos, mas aos interesses mercantis que se configuram nos processos de privatização, que não constituem processos de desestatização em favor dos indivíduos, mas das grandes corporações privadas que dominam o mercado. Demonstra-se, a partir da análise dos pesquisadores elencados, que ocorreram alguns ajustes e mudanças na economia, representados principalmente pela mundialização do capital e pela predominância do capital financeiro que explicariam não somente a proeminência da ciência e do ensino superior como forças produtivas ou mercadorias, mas também a expansão eminentemente mercantil da educação superior, da qual participam e se consolidam grandes grupos empresariais que oferecem suporte ao setor financeiro da economia.

Diante do exposto neste trabalho, as contribuições teóricas, pertinentes e importantes dos diversos autores possibilitaram a compreensão do contexto que permeia a educação superior brasileira e de seus desdobramentos, nos últimos anos, nos campos político, econômico e social. Sobretudo, evidenciaram-se aspectos subjacentes acerca da economia mercantil na educação superior, que implicaram a princípio numa possível ampliação do acesso a este nível de ensino, no entanto, isto ocorreu por meio de um distanciamento cada vez mais acirrado entre o “público” e o “privado”, entre o “Estado” e o “mercado” explicitando a racionalidade mercadológica, preconizada por entidades internacionais e orquestradas, de forma pragmática, pelos recentes governantes brasileiros por meio de programas de acesso como o Prouni e Fies. Essas constatações auxiliaram no entendimento dos rumos da política educacional, em específico da forma como foi e vem sendo conduzida a educação superior, e, sobretudo sinalizam para a necessidade de ruptura dessa lógica mercantil e da retomada da luta pelo investimento público no polo público.

Referências

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, 1995.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. Lei n. 9394/96. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei n. 10.260 de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências - FIES. Brasília, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 4.914, de 11/12/2003**. Dispõe sobre os centros universitários. Brasília, 2003. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/decreto4914.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 5.225, de 01/10/2004**. Elevou os centros federais de educação tecnológica (Cefets), à categoria de instituições de ensino superior. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5225.htm. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 30/12/2004**. Instituiu a Parceria Pública Privada (PPP). Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14/04/2004**. Instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 5.245, de 18/10/2004 transformado na Lei nº 11.096/05**. Criou o Programa Universidade para Todos (Prouni). Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5245.htm. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 5.205, de 20/12/2004**. Regulamentou as fundações de apoio privadas no interior das IFES. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5205.htm. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Criou o Programa Universidade para Todos. Brasília, 2005.

BRASIL. **Decreto 6.092 de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, 2007.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 5.773**, de 09/05/2006, encaminhado pelo governo federal ao Congresso Nacional, em junho de 2006 que estabeleceu uma nova regulamentação para a educação superior. Brasília, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 7282**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=608916>. Acesso em 15 jul. de 2014.

CATANI, A. M.; HEY, A. P. Atos de Pesquisa em Educação. **PPGE/ME FURB**, v. 2, n. 3 p. 414-429, set/dez. 2007.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

FÁVERO, M. L.; SGUISSARDI, V. Quantidade/qualidade e educação superior. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 61-88, jan./abr. 2012.

FERREIRA, S. Reformas na educação superior: de FHC à Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, Brasília, DF, nº 36, p. 455-472. maio/ago. 2012.

GAZZOLA, A. L. **Panorama da Educação Superior na América Latina e Caribe**: a importância da expansão quantitativa e qualitativa da pesquisa e da pós-graduação. IESALC/UNESCO-FOPROP, 2008.

INFOMONEY. Kroton – **Histórico de cotações**. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/kroton-krot3/cotacoes>>. Acesso em: 12 set. 2015.

LEHER, R. **A contra-reforma universitária de Lula da Silva**. Seminário Internacional Universidade XXI, 25, 26 e 27 de novembro de 2003, Brasília – Brasil.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política** – uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2007.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

REIS, L. F. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Programa de Políticas Públicas e Formação Humana. Rio de Janeiro, 2015.

SANTOS, A. P.; CERQUEIRA, E. A. Ensino superior: trajetória histórica e políticas recentes. **IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**, Florianópolis: 2009.

SGUISSARDI, V. **Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (E Acesso À) Educação Superior no Brasil, 2002-2012**. Edital nº 051/2014 SESU – Projeto de Organismo Internacional (OEI) Projeto OEI/BRA/10/002. Piracicaba, SP, 2014.

SGUISSARDI, V. Mercantilização e intensificação do trabalho docente. Traços marcantes da expansão universitária brasileira hoje. **Revista Paraguaya de Sociologia**, p. 295-316, 2010.

SGUISSARDI, V. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 943-960, jul./set. 2013.

SGUISSARDI, V.; SILVA JR, J. R. **Trabalho intensificado nas federais** – pós-graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo: Xamã, 2009.

SGUISSARDI, V. Universidade Pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educ. Soc.** Campinas, v. 26, n. 90, p. 191-222, jan./abr. 2005.

SILVA JUNIOR, J. R. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo, Xamã: 2002.

SILVA JUNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. Universidade Pública Brasileira no Século XXI – Educação superior orientada para o mercado e intensificação do trabalho docente. **Espacios em Blanco Revista de Educación**, n. 23, p. 119-156, 2013.

UNCTAD. **World Investment Report**. United Nations, New York and Geneva. 2003. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/wir2003light_en.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

Recebido em outubro de 2016.
Aprovado em novembro de 2016.