

**A CONSTRUÇÃO DA MERCADORIZAÇÃO DO ENSINO
SUPERIOR NO BRASIL: A DÉCADA DE 1980 COMO ANTEPARO
ANTECESSOR**

**THE CONSTRUCTION OF HIGHER EDUCATION MARKETS IN
BRAZIL: THE 1980'S AS ANTECESSOR'S BLOCK**

FILARDI, Andre Moura Blundi

SILVA, Eduardo Pinto

Resumo: O artigo discute o processo de mercadorização do ensino superior no Brasil. Considera a expansão da rede de ensino privada e uma série de transformações institucionais e jurídicas, assim como programas de governo que auxiliaram e embasaram este processo. Analisa, com auxílio de referências de autores especialistas na área, documentos e programas de governos, de modo a apresentar uma interpretação do contexto histórico da referida expansão. Considera a década de 1980 como um momento específico importante na transformação do ensino superior. E apresenta o argumento dela ter sido um anteparo, no sentido de preparação e escamoteamento do que estava por vir nas décadas seguintes para a educação superior. Ou seja, a concretização do ensino superior como plataforma para a educação-mercadoria e reprodução do capital privado e estrangeiro no país.

Palavras-chave: Ensino superior. Política educacional. Mercadorização.

Abstract: The article discusses the process of commodification of higher education in Brazil. It considers the expansion of the private education network and a series of institutional and legal transformations, as well as government programs that helped and supported this process. It analyses, with the help of references from specialist authors in

the area, government documents and programs, in order to present an interpretation of the historical context of the referred expansion. It considers the 1980s as a specific important moment in the transformation of higher education. And it presents the argument that it was a shield, in the sense of preparing and hiding what was to come in the following decades for higher education. That is, the realization of higher education as a platform for education-commodity and reproduction of private and foreign capital in the country.

Key words: University education. Educacional politics. Commodity.

Introdução

Se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado
(BIANCHETTI e SGUISSARDI, 2017)

O artigo visa analisar o histórico do desenvolvimento do ensino superior no Brasil, partindo da década de 1980 e chegando até o Programa REUNI, no início do século XXI. A análise de programas, legislações, diretrizes e parâmetros para a área é o que está em seu horizonte, buscando evidenciar uma coerência objetiva do percurso, ainda que imerso em contradições, que o sistema de educação superior percorreu ao longo das últimas quatro décadas, e que transformaram significativamente o ensino superior no Brasil.

Este histórico tem como objetivo demonstrar como a área da educação superior se inseriu no processo de mercadorização, em conformidade com a internacionalização da economia nacional relacionado a um intrincado processo de reestruturação econômica, produtiva, política, institucional e social do país ao longo do contexto citado, sob a batuta da mundialização do capital (CHESNAIS, 1996).

A década de 1980 é um marco histórico importante, pois é quando se inicia o progressivo processo, tão surdo quanto insidioso, de abertura econômica do país ao processo de mundialização do capital e às transformações que viriam a se construir e se constituir com a maior inserção da economia nacional ao sistema internacionalizado da economia capitalista, consolidada nas décadas seguintes.

Entendemos a década de 1980 como um “divisor de águas” para o processo de mercadorização do ensino superior. Esse período funcionou como um anteparo

antecessor¹ ao processo que se seguiria. Ou seja, como o “o ovo da serpente”, pois aquele contexto (político, econômico e social), ao mesmo tempo que resistiu, gestou e preparou, dialética e contraditoriamente, as transformações econômicas e das políticas públicas para o ensino superior que dali se seguiriam.

A educação superior seguiu essas transformações, incorporando à Constituição Federal de 1988, paulatina e sub-repticiamente, regras, legislações, parâmetros e conceitos que engendraram mudanças significativas pela qual o setor passaria. Tais mudanças foram favorecidas e intensificadas com a reforma do Estado e promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) no octênio de FHC, período de 1995-2002 (CUNHA, 2003). Mudanças que tensionaram (e deslocaram), em direção ao mercado, as “garantias” constitucionais da função pública e social da educação. Na década de 1990, com a expansão do mercado da educação superior, a área passaria por uma expansão significativa das instituições privadas que foram pouco a pouco dominando e incrementando sua participação no setor, até atingir, aproximadamente, 75% das matrículas do ensino superior no país.

No início do século XXI, logo em sua primeira década, além da mercadorização e do domínio do setor privado, veio a se permitir os investimentos estrangeiros na área com a inserção de conglomerados transnacionais. A educação mercadoria se materializava no país (SILVA JR, 2017; BIANCHETTI e SGUISSARDI, 2017).

Com o avanço deste processo, as universidades públicas foram coibidas a transformar sua cultura institucional com programas aos moldes do REUNI, que apesar da inclusão e diversidade, reatualizaram, na cultura e prática universitárias, a lógica da eficiência, da modernização e da produção instrumentalizada (RODRIGUES, 2011).

A lógica de referência na área é dominada pela produção científica e tecnológica em grande escala, em escala industrial. Os docentes devem se inserir na lógica da produção em série. A produção de artigos, a orientação de discentes, o

¹ Compreendemos o substantivo adjetivado (anteparo antecessor) como uma espécie de biombo e brecha. Recorremos à metáfora do corte de um gramado entremeado de mato, cujas ervas daninhas estiveram presentes antes e depois do corte. O verbo anteparar inclui significados vários, como: impedir, atalhar, resguardar, defender, sustar, e ainda, deter um pouco, entreparar e sobrestar (In: Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, Ed. Positivo, 2004, p.147).

trabalho na pós-graduação, a pesquisa e leitura, a participação em bancas, o trabalho administrativo, o trabalho com a graduação, o aumento do número de alunos por sala, a diminuição dos investimentos públicos e o contingenciamento do financiamento das universidades e institutos, são alguns aspectos que forçam a lógica nas instituições públicas à maior eficiência, ao sobretrabalho, à precarização do trabalho e à necessidade de (re)ajustes constantes (SGUISSARDI e SILVA JR, 2009).

Enquanto que, no setor privado e internacionalizado, a proliferação sem controle dos cursos à distância e/ou semipresenciais, sem a regulamentação trabalhista do trabalho docente e com pouca supervisão da qualidade e estrutura dos cursos e instituições (SEGENREICH, 2009), traz para a área do ensino superior a certificação em massificação, senão uma “crise institucionalizada”.

Desenvolvimento

1- A década de 1980 como anteparo

O contexto da década de 1980 estaria disposto como um anteparo para as transformações que viriam a acontecer nas décadas seguintes, em relação às questões do ensino superior. O recurso ao termo anteparo consiste, neste sentido, em um argumento de que, tal contexto, com suas nuances (políticas e econômicas) nos cenários nacional e internacional, teria funcionado tanto como um biombo, um aparador, como uma preparação para estas transformações, que viriam a se concretizar nas décadas seguintes. Um anteparo antecessor, que como aludimos, entrepara e atalha o por vir, ou, conforme o sugestivo subtítulo da análise de Bianchetti e Sguissardi (2017) da “*commoditycidade*” universitária: “o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado”.

Seria um “ensaio” mercantil, paradoxalmente imerso em certa euforia com a denominada “década da redemocratização”, por parte dos setores progressistas, ou “década perdida”, na lamentação posterior, presente na visão dos economistas ortodoxos. Para usarmos a metáfora de Fiori (2003), em sua análise do desenvolvimentismo brasileiro, seria o “voo da coruja” - que reconhece a realidade do dia somente ao entardecer - que estabeleceu as condições para que a mundialização do

capital se inserisse no Brasil de forma mais efetiva na lógica da mundialização do capital (CHESNAIS, 1996), no referido octênio de 1995-2002 (CUNHA, 2003). Assim, a área estratégica do ensino superior e da produção de ciência e tecnologia, a forma institucional e cultural do funcionamento e atuação das universidades, seriam transformadas e adaptadas ao novo contexto econômico mundial e nacional.

Assim, o anteparo da década de 1980 - justamente na esteira de quando novos personagens, históricos, políticos, progressistas haviam entrado em cena (SADER, 2001), face às instituições em crise e universidade instrumentalizada do período da ditadura civil-militar - dificultava a visualização das transformações nos sistemas da economia internacional (e nacional) a partir das transformações (políticas, econômicas e jurídico-legislativas) que ocorreriam, no Brasil, efetiva e explicitamente, *a posteriori* (década de 1990). Argumentamos haver um relativo processo de escamoteamento das condições concretas que a economia e as políticas nacionais tinham assumido perante a economia e os interesses internacionais (CUNHA, 2003).

1a) Um adendo metodológico ao nosso argumento

O que se torna explícito num determinado período histórico, permite melhor compreender, *après coup*, o que ficava menos perceptível em período anterior, no qual as contradições não permitiam indicar a síntese hegemônica que lhe sucederia. Tal compreensão tem como base a epistemologia e a metodologia histórico-dialética (retrospectiva) marxiana, consagrada na célebre frase “a anatomia do homem é a chave da compreensão da anatomia do macaco” (MARX, 1999, p. 43).

A sociedade burguesa é a organização histórica mais desenvolvida, mais diferenciada da produção. As categorias que exprimem suas relações, a compreensão de sua própria articulação, permitem penetrar na articulação e nas relações de produção de todas as formas de sociedades desaparecidas, sobre cujas ruínas e elementos se acha edificada, e cujos vestígios, não ultrapassados ainda, leva de arrastão, *desenvolvendo tudo que fora antes apenas indicado* que toma assim toda a sua significação etc. *A anatomia do homem é a chave da anatomia do macaco*. O que nas espécies animais inferiores indica uma forma superior não pode, ao contrário, ser compreendido senão quando se conhece a forma superior. A Economia burguesa fornece a chave da Economia da Antiguidade etc. Porém, não conforme o

método dos economistas que fazem desaparecer todas as diferenças históricas e veem a forma burguesa em todas as formas de sociedade (MARX, 1999, p. 43).

Desta forma, também se caracteriza um processo de preparação para que o país se consolidasse/tornasse (esta) plataforma de reprodução dos interesses capitalistas (financeiros) internacionais, como ocorreu nas décadas seguintes (PAULANI, 2008). Porém, em nível diverso, mas complementar, daquele das décadas de meados do século XX, sob a ótica do capitalismo dependente (FERNANDES, 2009). A anatomia da década de 1980 brasileira (e da sua contradição público-privado) é a chave de compreensão da anatomia da década de 1990 (e da hegemonia privada que lhe sucedeu sob nova forma histórica). Assim como, *mutatis mutandis*, em termos do processo global da reprodução do capital, a anatomia da acumulação flexível (HARVEY, 2001) e da mundialização do capital correspondente (CHESNAIS, 1996) é a chave da anatomia das formas históricas precedentes de acumulação e internacionalização do capital, relacionáveis, mas não identificáveis.

Assumimos o anteparo como um processo de fetichização da história no país, em um sentido ideológico, no qual o processo de democratização política ofuscou o caminho sorrateiro para o processo de internacionalização da economia. Naturalizou a crise econômica e a necessidade de assumirmos uma política fiscal de austeridade e, ainda, que a principal saída desta crise estaria na abertura econômica e na assunção do neoliberalismo como única possibilidade de política econômica, imortalizado pelo *slogan* tatcheriano: *there's no alternative*, referido pela sigla TINA (PAULANI, 2008).

Para o ensino superior, a tese do anteparo que seguimos, interpreta que o contexto da década de 1980, é uma passagem entre o modelo tecno-burocrático, a modernização das universidades, que se consolidou na década de 1970, e seu processo de oligopolização (formação de conglomerados) e a internacionalização da área, da década de 1990 em diante.

Este processo de internacionalização, adoção de parâmetros internacionais (em termos acadêmicos e científicos) e financiamento de projetos, por meio de empresas transnacionais, nas instituições públicas, mas também, a atuação direta do capital internacional nas instituições privadas, se desenvolvem concomitantemente.

Assim, na década de 1990, este processo culmina com a mercadorização, oligopolização e internacionalização da área do ensino superior; preocupação e interesse do Estado capitalista em apoiar a expansão privada do ensino superior, seguindo recomendações do Banco Mundial de que países periféricos não deviam investir em produção tecnológica de ponta, aliadas às possibilidades de expansão do capital internacional na área.

Assim, se traz, a partir da década de 1990, para as instituições públicas, uma série de medidas e normas, além da atuação dos governos, no sentido de transformar a cultura institucional das entidades, estimulando aquilo que ficou conhecido como produtivismo acadêmico (SGUISSARDI e SILVA JR, 2009).

Na avaliação institucional externa - por meio do MEC e da CAPES, por exemplo - a produtividade passaria a ser considerada em termos eminentemente quantitativos. Mas, a “mercadorização” do setor público também ocorreu nesse processo que descrevemos, no sentido de que as instituições públicas passam a ser cada vez mais influenciadas diretamente pela produção científica, tecnológica e acadêmica engajada com a reprodução do capital (SILVA JR, 2017).

Tanto no setor público quanto no setor privado, portanto, percebemos elementos de atuação do anteparo da década de 1980, da preparação para as mudanças institucionais, culturais, políticas e sociais na área do ensino superior.

Como ocorreu no contexto da redemocratização, a mobilização das entidades sindicais e de movimentos docentes e discentes no ensino superior, induziu a interpretação de que, a partir da organização da sociedade democrática, ocorreria um fortalecimento de práticas universitárias condizentes à formação integral, como as da produção científica e extensão universitárias. Que o governo viesse a desenvolver a capacidade e a vontade política de investir no setor público de ensino superior. Que essas entidades, por fim, fizessem valer sua autonomia e prerrogativas acadêmicas.

Mas, se no plano político havia a esperança em torno de um modelo universitário social, e que fosse um contraponto ao tecnocrático da década de 1970, a economia e a situação de sustentabilidade de políticas sociais apontavam para uma outra direção, não tão bem percebida na efervescência da expectativa política, de caráter progressista (SADER, 2001).

A contradição entre a esperança política e a fragilidade econômica redonda num ambíguo processo de criação de condições que se materializam na década de 1990, de uma retomada do modelo privatista, no contexto já presente de transformações da economia capitalista e da inserção do país no processo de mundialização do capital. O Estado passa a ser direcionado para assumir a nova fase do sistema capitalista. E prepara para atuação no sistema mundo, modificado para a função de reprodutor de tecnologias e criação de valor para os países centrais (PAULANI, 2008).

O contexto da década de 1980 no Brasil configurou-se como um obstáculo (precursor) ao neoliberalismo-conservador que recairia sobre o país e sobre as áreas de políticas públicas e sociais e, portanto, sobre a educação superior. Mas, o contexto também dificultou - desde lá com argumentos do tipo “década perdida”, apoiados na crise econômica, recessão, estagflação, supostamente indicativos da inexorabilidade do arrocho, crise fiscal do Estado e política fiscal ortodoxa - as possibilidades da formação do Estado de Bem-Estar Social no país.

A Constituição de 1988 trouxe elementos que levaram a acreditar que aquele modelo seria incentivado, mas como anuncia o “voo da coruja”, que ocorre ao entardecer, era o anúncio do ocaso social e não da emancipação e da autonomia - sem negarmos as práticas sociais e sujeitos coletivos emergentes ainda e desde o período ditatorial (SADER, 2001).

Enfatizamos que a crise econômica, a dificuldade do processo da transição política, a crise econômica mundial e a transformação do padrão de acumulação, que se dá da década de 1970 para a década de 1980, provocaram, no Brasil, a crise política do que viria a ser um incipiente modelo de Estado pós-ditatorial, a reboque da crise estrutural, econômica. Assim, entendemos o obstáculo estabelecido pelos contextos econômico, social e político no cenário da década de 1980 na sociedade brasileira. A transição política era fundamentada pela crise econômica e o papel do país na economia mundializada era redefinido a partir de parâmetros heterônomos. O que desaguardaria na servidão ao capital financeiro (capital fictício), ávido por fazer de nosso país uma plataforma (material) de sua valorização (PAULANI, 2008).

Deste modo, a contradição entre a tendência política democrática que aflorava e a tendência de estrangulação da economia nacional sob a égide de reorganização da

economia dos países centrais, principalmente dos Estados Unidos, e da economia mundial - mundialização do capital enquanto reorganização do modo de reprodução capitalista e de suas crises cíclicas – era um obstáculo ao fortalecimento da tendência política progressista. Como argumentávamos, um biombo (anteparo antecessor), que ao mesmo tempo, não permitia ver o que estava por trás e antecedia o que viria: a consolidação da mercadorização a partir de 1990.

As consequências da política econômica criada ao longo da ditadura foram ofuscadas pelas possibilidades de reorganização política democrática que, diga-se de passagem, já era de interesse dos Estados Unidos. Porém, essa reestruturação política perde força pelas próprias condições pré-existentes nas quais ela é implantada, e dá força às questões estruturais recalcitrantes enraizadas nos terrenos social, econômico e político do Estado. A universalidade mercantilizada (das décadas posteriores) foi relativamente possibilitada pela década de 1980 (anteparo entre 1970 e 1990), quando houve uma espécie de “avanço no vácuo” em um país já desestruturado.

Nem “década perdida”, nem efetivamente redemocratização, mas década de passagem da tecnocracia “nacionalista” militar para neotecnocracia que se consolida no contexto da reforma do Estado e da mundialização do capital.

2- Exemplos de programas e legislações neste “contexto”

2a) Décadas de 1980 e 1990

O Programa Universidade Nova (PNU), instituído pelo decreto nº 92.200 de 23/12/1985, é apontado como um dos programas que dirigiram a reforma da universidade da década de 1980; citado por Velloso (1987), foi um instrumento de controle e heteronomia na gestão das instituições. Quando consideramos que a partir de projetos como o PNU, o MEC abriu a possibilidade de utilizar o orçamento do fundo público para financiar projetos para instituições privadas e consideramos que os orçamentos das universidades federais se viam asfixiados por uma política restritiva de recursos, percebemos como o próprio governo usava seus instrumentos de políticas públicas para estimular as instituições privadas e desinvestir nas IFES.

A estimativa para 1986, segundo fonte da Secretária para Educação Superior (SESu) ligada ao MEC, era de que com o Programa Nova Universidade do total do

montante de Cr\$ 553,4 milhões para aquele ano, Cr\$ 67,6 milhões fossem destinados às universidades particulares, sendo que deste montante se excluiu os recursos para bolsa de estudos e outros repasses para o setor privado.

Ou seja, o principal meio de financiamento para todas as universidades federais neste contexto de meados da década de 1980, o maior orçamento do Ministério da Educação à época, e o segundo maior orçamento dentre todos os Ministérios (VELLOSO, 1987, p. 27), foi utilizado de maneira que as IFES deveriam, por meio de projetos acadêmicos ‘inovadores’, disputar recursos com as instituições privadas. Nesta conta de 1986, algo em torno de 12,50% do orçamento do PNU, foi destinado às universidades privadas.

O PNU, portanto, nessa argumentação, é tido como uma ferramenta que tanto retira autonomia das IFES, no sentido de que condiciona o orçamento destas instituições à elaboração de projetos e a sua aceitação pelo MEC, ou seja, é uma verba vinculada às aspirações pedagógicas e acadêmicas do governo; quanto, retira recursos do fundo público para financiar instituições privadas e promover seu desenvolvimento, por meio de subsídios, ou financiamento de pesquisa, ou créditos educativos, ou auxílio direto em projetos de infraestrutura e manutenção. José Arthur Gianotti, escreve que: “A PUC-RJ tem por volta de 70% de seu orçamento garantido pela FINEP” (GIANOTTI, 1987, p. 99), relacionando este contexto e as maneiras encontradas pelo governo para financiar e manter as instituições privadas; a PUC-RJ, neste exemplo, é subvencionada com recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

O PNU de 1985 foi um programa que introduziu nova lógica de gestão às universidades. Possibilitava que o MEC tratasse cada instituição de maneira diferente, a partir de um plano de premiação ao desenvolvimento de projetos que interessassem ao governo e, inclusive, colocava as instituições públicas e privadas para competirem por financiamento a partir do julgamento destes projetos que eram desenvolvidos.

Assim, segundo o MEC/SESu, este instrumento traz em suas linhas principais a intenção de “promover a renovação universitária”, “a integração com a educação básica” e “a melhoria qualitativa de sua prática pedagógica e técnico-científica”. Porém, uma análise mais detalhada das consequências concretas deste decreto nos mostra que o MEC passa a gerir os recursos das universidades federais de maneira mais direta, por

meio deste instrumento, e estes recursos são subordinados aos projetos que o MEC, a partir de sua decisão monocrática, julga serem os que deviam receber os recursos para seu desenvolvimento (BRASIL, 1990).

Uma boa parcela dos recursos do Programa Nova Universidade, por exemplo, passa a sustentar os custos de instituições privadas, como já havia ocorrido com o Programa Crédito Educativo (VELLOSO, 1987). Ou seja, é mais um mecanismo de intervenção na autonomia das IFES e maneira de transferir recursos para a iniciativa privada.

Em “Reformas da educação superior no Brasil pós-85: desafios à extensão e à autonomia universitárias”, Tavares² comenta que, para Vieira (1990):

(...) o PNU parece ter representado uma estratégia de introduzir o procedimento da negociação de recursos caso a caso, entre as instituições e a SESu - o que, sem sombra de dúvida, aumenta o poder de barganha política do Ministério (TAVARES, 2018).

Sobre o Programa Nova Universidade (PNU), por exemplo, o governo, por meio de um documento intitulado “Realizações do Ministério da Educação: período: 85/90” (BRASIL, 1990), celebra o programa como uma ferramenta legítima de consolidação do ensino superior e uma forma de apoio e melhoria da qualidade de ensino nas universidades.

No referido relatório, o governo em sua análise, continua sua avaliação ano após ano de 1985 a 1990, em particular as ações para o ensino superior. Para 1986, comenta que com a conclusão do anteprojeto para a reforma do ensino superior este propõe “a criação do ente jurídico Universidade, eliminando a dicotomia entre fundações e autarquias” (BRASIL, 1990, p. 10), desta forma haveria um ganho institucional nesta proposta.

Ou seja, propõe a unidade das instituições de ensino superior sob o ente ‘universidade’. Mais tardiamente, aquelas instituições que não apresentavam condições

²(<http://www.anped11.uerj.br/20/TAVARES.htm>, acessado em 29/10/2018).

para se tornar universidade, criaram ‘centros universitários’, apesar de ainda existirem alguns institutos de ensino superior, principalmente, ao nível municipal³.

Ainda dá destaque à aprovação do III Plano Nacional de Pós-Graduação 86-90 (III PNPG), que tem como objetivo financiar e incentivar as pós-graduações e a formação em níveis para a pesquisa (BRASIL, 1990, p. 10).

Em 1987 o PNU foi ampliado. Segundo o governo, no documento “Realizações do Ministério da Educação: período: 85/90” (BRASIL, 1990) foram atendidos com recursos do programa 345.860 alunos de graduação e 19.000 alunos da pós-graduação. O documento não faz a distinção entre instituições públicas e privadas. Também, cita a implantação do Plano Nacional de Apoio ao Desenvolvimento dos Hospitais Universitários. No plano da pós-graduação, a continuação do III PNPG com apoio direto a 673 cursos de mestrado e doutorado, sem citar entidades e programas.

Citando as modificações advindas da Constituição de 1988 e as aspirações para o ensino superior que surgiu na sociedade brasileira, tomando como exemplo a década de 1970 como época de expansão, mas, também causadora de problemas e desigualdades, o relatório do governo aceita as condições orçamentárias como entrave ao desenvolvimento do ensino superior e que a expansão descontrolada da década anterior teria comprometido a qualidade de ensino para os cursos superiores no Brasil. Mas não deixa clara de quem é a responsabilidade pela criação destas questões.

Podemos compreender como um indicativo de que há uma preocupação, já neste contexto, com os retornos e eficácia dos recursos dirigidos ao ensino superior. E ainda, que há uma dificuldade declarada do governo manter as IFES; e, portanto, já recorre ao Banco Mundial (BID) e projetos com países financiadores (Japão e Holanda).

Em relação à pesquisa e desenvolvimento o documento cita o estabelecimento do Programa de Formação Interdisciplinar para a Pesquisa e o Desenvolvimento (Fidep) pela portaria nº 291 de 9 de maio de 1989, que tem como objetivo a melhoria do ensino de graduação nas IES e, para isso, prevê o estabelecimento de uma “efetiva integração entre universidades/institutos de pesquisas/empresas”. E sustenta que este programa

³ De acordo com o Decreto nº 5.773/06, as instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, são credenciadas como: I - faculdades; II - centros universitários; e III - universidades (<http://portal.mec.gov.br>, acessado, em 10/01/2018).

deveria ser implantado nas IFES que tivessem melhor potencial para isso (BRASIL, 1990, p. 30). A almejada interligação universidades/empresas vai se configurando. Com o Fidep o governo almejava:

(...) promover programas de capacitação nas universidades; incentivar a criação de núcleos tecnológicos; promover intercâmbio de docentes entre centros de pesquisas, universidades e empresas; promover reuniões e encontros técnicos científicos para o desenvolvimento tecnológico das empresas, melhorar o aproveitamento das infraestruturas, equipamentos e pessoal das universidades (BRASIL, 1990, p. 31).

Em poucas linhas fica clara a intenção do governo de encontrar e promover, no ensino superior, a otimização de recursos, eficiência, interligação com empresas, acordos com instituições privadas e bancos financiadores de projetos específicos. Estes devem se concentrar nas áreas estratégicas da indústria e da produção de tecnologia e desenvolvimento, nas áreas das ciências exatas, engenharias e tecnologias de informação.

As reformas que se estabelecem na década de 1990, segundo nosso ponto de vista, trazem esta “herança” e esse “discurso ideológico” da década anterior como entreparo, senão atalho (anteparo antecessor), no qual, segundo as condições econômicas do país e segundo determinados “pontos de vista”, seriam necessárias às reformas que se seguiriam. Esta é uma interpretação que corrobora como que a ideia ou ideologia da “década perdida” foi utilizada para levantar a necessidade da reforma do Estado. Conforme indica Marx (MARX, 1999, p. 72), a ideologia se relaciona às “ideias da classe dominante”, que são, à cada época, as “ideias dominantes”, classe que se constitui tanto como “força material dominante” como “força espiritual dominante”: “as ideias dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes”.

Mais do que mudanças nas políticas educacionais, no ensino superior e nas IFES, na década de 1990 se concretizou este processo de reforma do Estado demandado pela então forma histórica da crise cíclica do capital. Já é de conhecimento acadêmico e

público, e há análise farta de material sobre a “reforma do Estado”. Porém, alguns pontos são relevantes para a nossa argumentação.

Esta reforma iniciada na década de 1990 transformou a noção de serviço público e de educação das décadas anteriores. Apoiada na lógica gerencial a educação se transformou, aos olhos do Estado, em serviço público não-estatal. Ou seja, as organizações sociais de direito privado ganham importante tarefa de dividir a responsabilidade, e os possíveis lucros, da formação educacional com o Estado. Esta é uma “brecha” que modificou significativamente o desenvolvimento da educação superior dali pra adiante no Brasil. Neste sentido, Minto (2006) argumenta:

Foi através das políticas do MEC que se difundiu, também, muitos desses “novos” conceitos e essa “nova” linguagem educacional, com os quais se procura legitimar ideologicamente as reformas. Os referidos pilares da reforma não são apenas os principais alvos de tais políticas, mas, eles próprios, introdutores de tais mudanças, uma espécie de facilitadores desse processo. A redefinição desses conceitos, portanto, é fundamental no processo das reformas. Em síntese, podemos afirmar que, por trás dessa “nova” linguagem, que representa muito mais uma continuidade do que algo efetivamente inovador, estão, como vimos, as diretrizes formuladas pelos organismos internacionais – principalmente o Banco Mundial e a UNESCO – protagonistas de grande parte desse tecnicismo que afirma a necessidade das reformas da educação e, em consonância com as necessidades do *status quo* do capitalismo internacional, de adaptação de todo aparelho do Estado neste sentido (MINTO, 2006, p. 235).

Ainda, há a nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB) aprovada em 1996. Esta nova legislação é um marco dos instrumentos jurídicos que corroboraram a reforma do Estado ao nível da educação, e da educação superior, em particular. Para estudiosos da área, a partir da promulgação da LDB de 1996 e dos artigos 53 e 54, o estatuto jurídico das instituições passa por uma reformulação que supostamente permite a “autonomia” das mesmas, mas que carrega a “proposta” velada de que as IFES poderiam e deveriam captar recursos fora das veredas do Estado. Segundo o texto:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

VIII – aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX – administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X – receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Art.54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

V – adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento (BRASIL, 1996).

Nas entrelinhas da lei percebemos a aliança entre o MEC e o Ministério da Reforma do Estado (MARE) para propiciar maior flexibilidade jurídica às IFES com o intuito de iniciar ou concretizar o distanciamento da responsabilidade principal do Estado no financiamento e gratuidade do ensino superior público. Ainda, a partir destas transformações jurídicas as instituições privadas consolidam sua parcela de investimento de dinheiro público com programas, repasses e concessões de bolsas de estudo que incentivam e concretizam a sua atuação no mercado do ensino superior.

O documento legal mais importante neste contexto é representado pela Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em especial seu capítulo Da Educação Superior. Confrontando-se seu teor com as propostas do MARE e do MEC, que visam, na sua ótica, a superação da crise, como acima foram sumariamente apresentadas, pode-se afirmar que, nos termos em que este capítulo da LDB foi elaborado, ele irá constituir-se em adequada moldura jurídica para a maioria dessas propostas. Diversamente do que ocorria na versão da LDB aprovada no Senado, que traduzia claramente o propósito da diferenciação institucional, com a distinção dos diferentes tipos de IES - universidade, centros de educação superior, institutos, faculdades e escolas superiores -, o artigo 45 da LDB aprovada finalmente pelo Congresso Nacional restringe-se à afirmação: "A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou

privadas, com variados graus de abrangência ou especialização" (SGUISSARDI e SILVA JR, 2020, p. 37).

Observa-se na análise dos autores que a “suposta” crise concreta ou superdimensionada continua como subterfúgio central nas propostas de transformação do Estado e da universidade pública.

2b) REUNI: sob a perspectiva da inclusão, a continuidade da reestruturação

No segundo mandato do Presidente Lula, em abril de 2007, se instituiu o Programa de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais no Brasil (REUNI). Este programa que, em vários aspectos, se mostra como muito mais que um simples programa, propõe uma reformulação das universidades públicas federais no que se refere ao seu financiamento, aos seus planos pedagógicos, às suas políticas de inclusão, à mobilidade estudantil, às formas de ingresso na universidade, ao número de docentes por professor por disciplina, à taxa de conclusão de curso, dentre outros. O governo declara que há no Brasil uma estrutura universitária atuando abaixo dos níveis de eficiência e o uso material e humano, além das estruturas das universidades, aquém de um ideal almejado pelo próprio governo e pelo Ministério da Educação.

Desta maneira, percebemos que o governo mostra seu intuito com o referido programa no artigo 1º do seu decreto: a otimização dos recursos das universidades. E o artigo 2º deste decreto presidencial mostra outra de suas diretrizes: “a redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno” (BRASIL, 2007, p. 7).

Além da preocupação governamental com a dita eficiência na utilização dos recursos das universidades, nota-se a preocupação com o fato de parcela pequena da população brasileira em idade para cursar o ensino superior matriculada neste nível de ensino. Em comparação com países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) – grupo de países industrializados - e outros países emergentes, o Brasil exhibe os piores índices de matrícula bruta neste nível de ensino. Assim, o Brasil, quando comparado aos níveis de eficiência e qualificação da mão-de-

obra, é um dos piores neste *ranking*, ou seja, temos dificuldades estruturais e humanas de inserção na economia mundializada.

Evidenciam-se, ao longo da implantação do REUNI, uma série de contradições acerca do modelo proposto pelo governo para a expansão e reestruturação das universidades federais. Desde as condições materiais de infraestrutura e espaço físico para a expansão da rede federal de ensino superior até as questões de caráter de gestão do pessoal docente e de técnicos-administrativos; além das reformulações pedagógicas que o programa propõe (ou impõem), que é alvo de críticas de distintos matizes e especificidades por parte da comunidade acadêmica e das entidades de classe dos docentes, do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDES), principalmente. (LIMA, 2009b; RODRIGUES, 2011; GREGÓRIO, 2011).

Estas questões técnicas e de infraestrutura são fatores importantes na crítica ao REUNI. Mas, as questões de caráter ideológico e da coadunação aos processos de mercantilização e mundialização do capital estão na essência da crítica que aqui trabalhamos.

Uma das principais razões da greve que se organizou em 2012 nas universidades federais são as condições de implantação do programa e as condições do plano de carreira docente destas instituições, além da falta de condições materiais para a execução do plano de expansão em muitas universidades federais do país, principalmente, nos *campi* mais afastados de suas sedes e nos novos *campi* que se implantaram pela rede de ensino superior federal (LIMA, 2009a; LÉDA e MANCEBO, 2009).

Ou seja, o programa é relativamente prejudicial às universidades no sentido da perda de sua autonomia e das condições que lhes são impostas. Esta seria a indicação do viés da heteronomia que se apresenta com o REUNI. As condições de expansão e reestruturação foram construídas e monitoradas pelos órgãos do governo que impõem sua lógica. E como destacado, o governo se utiliza do discurso da inclusão para a legitimação de suas medidas. Este seria seu apelo político-ideológico.

Por isto, em último caso, as críticas e tentativas de diálogo e construção de um projeto alternativo a este proposto pelo governo são rotulados, de uma maneira ou de

outra, ou como elitistas, ou de direita, ou ainda, como corporativistas, como dizem Léda e Mancebo (2009):

Além de tudo, o contexto é hostil à crítica, até mesmo porque os discursos, as produções teóricas e os documentos oficiais não costumam revelar tão claramente sua opção pelo projeto neoliberal de universidade! (LÉDA e MANCEBO, 2009, p. 61)

A análise destes elementos e transformações da esfera pública se faz importante no sentido do entendimento do REUNI como um programa que se alinha a uma série de medidas, no campo das políticas públicas, e das políticas para a educação superior que já se desenvolvem no país desde o contexto da reforma do Estado no qual as instituições federais de ensino superior perderam seu caráter institucional de públicas estatais para se transformarem em “um tipo especial de entidade pública não-estatal, as organizações sociais” (BRESSER-PEREIRA, p. 23)

Esta primeira mudança que poderia parecer tão somente institucional ou administrativa é fundamental no processo histórico de transformação do sistema federal de ensino superior. Ela amplia as possibilidades para que as universidades passem a ser administradas aos moldes do modelo gerencial e encaminhem suas áreas de pesquisa e desenvolvimento para dar suporte à produção capitalista que se expandia no Brasil em meados de década de 1990, mas cujos prenúncios a antecedem.

Assim, corroboramos que o argumento da necessidade da reforma do Estado foi ideologicamente construído a partir da análise da crise da década da 1980. Desta maneira, de construção ideológica em construção ideológica, no sentido de que nenhuma destas transformações assumem o verdadeiro intuito de suas proclamadas propostas, caminhamos para a desconstrução do sentido público e universal da universidade pública (LIMA, 2009a).

Considerações finais

Assim, este é o concreto movimento de mercadorização da educação superior brasileira no período histórico ao qual nos propusemos analisar neste artigo. A sua continuidade ou transmutações parecem engendrar novos ciclos de repetições históricas,

trágicas e farsescas, pois a política de conciliação de classes do lulismo (LIMA, 2009b; GREGÓRIO, 2011) no qual se recolocou um novo anteparo (contraditório, com brechas) ao privatismo original da reforma do Estado do octênio FHC (CUNHA, 2003), foi atingida em cheio por movimentos políticos de oposição protagonizados pelo então antes aliado, Michel Temer, propiciando uma (re)agudização, sob novas bases históricas, do privatismo e mercantilização da educação superior, denominado como “fascismo comum” (AB´SABER, 2018, p. 155). Mas a análise deste processo contínuo foge ao escopo deste artigo que, não obstante, consideramos possa vir a contribuir para tal empreitada analítica.

Neste ponto, avaliamos importante considerar que transformações institucionais, jurídicas e os programas implementados na educação superior além, da própria construção da necessidade da reforma do Estado, construção ideológica, que na nossa interpretação sustenta o argumento do anteparo, possibilitaram e agudizaram a lógica que constrói e ratifica a mercadorização do Estado, das políticas públicas e da educação superior no contexto década de 1980.

Este é um processo que prepara o Estado, o governo, a sociedade civil, as instituições e o mercado para as décadas seguintes nas quais ocorre a continuação e a concretização desta ideologia do pensamento econômico e social que traz as ideias do neoliberalismo, do Estado “enxuto” e da razão instrumental, como corolários para o desenvolvimento do país. Ideologia, pensamento e razão que servem à lógica do capital, mas que produzem a desarticulação do tecido social e a manutenção do *status quo* da sociedade.

REFERÊNCIAS

AB´SABER, T. **Michel Temer e o fascismo comum**. São Paulo: Hedra, 2018.

BIANCHETTI, L.; SGUISSARDI, V. **Da universidade à commodity**. Campinas: Mercado das Letras, 2017.

BRASIL. **Realizações do Ministério da Educação: Período:85/90**. Ministério da Educação. Brasília-DF, p. 96. 1990.

BRASIL. **LEI Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, 20 dezembro 1996.

BRASIL. **Decreto Nº 6096. Institui o REUNI**. Brasília - DF: [s.n.], 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma Gerencial de 1995**. Disponível em:
<<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. 1ª. ed. São Paulo-SP: Xamã, 1996.

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abril 2003.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4ª. ed. São Paulo-SP: Global, 2009.

FIORI, J. L. **O voo da coruja: para reler o desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro - RJ: Record, 2003.

GIANOTTI, J. A. **A universidade em tempos de bárbarie**. 3. ed. São Paulo-SP: Brasiliense, 1987.

GREGÓRIO, J. R. B. D. **Política de pessoal docente do governo Lula: uma análise do REUNI na UFF e seus desdobramentos**. UFF (Dissertação de Mestrado). Niterói-RJ. 2011.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 10ª. ed. São Paulo - SP: Loyola, 2001.

LÉDA, D.; MANCEBO, D. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação e Realidade**, Brasília-DF, v. 34, n. 1, p. 49-64, julho 2009.

LIMA, K. D. R. S. Universidades federais e o REUNI: alterações nas funções da universidade pública brasileira. **Revista ADVIR**, Rio de Janeiro-RJ, n. 23, p. 20-27, 2009a.

LIMA, K. D. S. R. **Contra-reforma da educação nas universidades federais: o REUNI na UFF. *Universidade e Sociedade***, Brasília-DF, ANDES-SN, n. 44, p. 147-157, 2009b.

MARX, K. **Para a crítica da economia política**. São Paulo - SP: Nova Cultural (Coleção Os Pensadores), 1999.

MINTO, L. W. **As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão**. Campinas-SP: Autores Associados, 2006.

PAULANI, L. M. **Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo - SP: Boitempo, 2008.

RODRIGUES, V. D. S. **O REUNI como estratégia da contra-reforma na educação superior**. Niterói-RJ: Universidade Federal Fluminense (Dissertação de Mestrado em Educação), 2011.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena: exigências, falas e luta dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)**. 4ª. ed. Rio de Janeiro - RJ: Paz e Terra, 2001.

SEGENREICH, S. C. D. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior. **Pró-posições**, Campinas, v. 20, n. 2, maio/jun 2009.

SILVA JR, J. D. R. **The new brazilian university - a busca por resultados comercializáveis: para quem?** Bauru - SP: Canal 6, 2017.

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

SILVA JR, J. D. R.; SGUISSARDI, V. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil: Reforma no Estado e Mudança na Produção**. 2ª. ed. Uberlândia: Navegando, 2020.

TAVARES, M. G. M. Reforma da educação superior no Brasil pós-1985: desafios à extensão e à autonomia universitárias. **GT 11 Política de Educação Superior/UERJ/ANPED**, 2018. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/20/TAVARES.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

VELLOSO, J. Política educacional e recursos para o ensino: o salário educação e a universidade federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo-SP, p. 03-29, maio 1987. ISSN 0100-1574.

