

MERCANTILIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS E PRIVADAS NO BRASIL¹

RESUMO: Esse trabalho busca investigar algumas dimensões do processo de mercantilização nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas. Essa pesquisa se assenta, sobretudo, no método quantitativo-descritivo. Por meio de dados relativos aos anos de 1995 a 2010, presentes nos Censos de Educação Superior, do INEP, objetiva-se comparar diferenças e similitudes dos caminhos percorridos pela precarização do trabalho docente nas IES brasileiras.

ABSTRACT: This paper investigates some dimensions of casualization teaching profession in public and private Higher Education Institutions (HEI). This research is based mainly on quantitative descriptive method. Using data for the years 1995-2010, present in the Census of Higher Education, the National Institute of Education and Research – INEP, the objective is to compare some paths taken by the casualization of the teaching profession in Brazilian HEI.

Introdução

Nas últimas duas décadas, com as políticas neoliberais e o Plano Real, o Brasil tem passado por significativas mudanças sociais e econômicas, tais como a estabilização da moeda, maior controle inflacionário, privatizações, novas aberturas ao capital internacional, necessidade crescente de especialização da força de trabalho, certa desregulamentação do mercado de trabalho, aumento da concorrência entre os trabalhadores, entre outras. Essas transformações, que não vêm ocorrendo de maneira fortuita, mas são induzidas pelo Estado e pela força da reestruturação produtiva das empresas, têm impactado muitos setores, dentre os quais o setor educacional. Neste, marco fundamental foi a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que, somada a outras leis e decretos reguladores do setor acadêmico, deram nova conformação jurídico-administrativa às IES, suscitando a inserção de capital empresarial no ensino superior. Isto tem ocorrido tanto por meio do fomento à expansão das IES privadas como incentivando a aproximação das IES públicas com o setor empresarial. Nesse caso, as Leis 10.973 (Lei da Inovação Tecnológica) e 11.196 (a chamada Lei do Bem), promulgadas no governo de Luís Inácio Lula da Silva, constituem passos inequívocos na aproximação dos setores públicos às demandas dos privados.

Observa-se que, em linhas gerais, o vertiginoso crescimento no número das instituições de ensino superior (IES), protagonizado, sobretudo, pelas IES privadas com fins lucrativos, pois o crescimento do número de matrículas tem sido facilitado pelo declínio no preço das mensalidades, ampliação do número de vagas e abrandamento da concorrência para ingresso. Esse aumento no número de matrículas e de IES não é, porém, acompanhado de proporcional crescimento nos números de contratação de docentes e funcionários técnicos-administrativos, produzindo sérias consequências sobre as condições de trabalho desses profissionais, compondo um cenário de precarização do trabalho.

No caso dos docentes, alguns aspectos relevantes dessa precarização se expressam na desvalorização de títulos, reduções salariais e aumento na relação (de atendimento) do número de discentes por docente. E mais, ainda que venham ocorrendo em dimensões e ritmos distintos, os fenômenos da mercantilização e da precarização do trabalho docente têm afetado tanto as IES privadas como as públicas.

Por fim, embora esse trabalho tome por marco a atual LDB, promulgada em 1996, concentrando a sua análise entre os anos de 1995 a 2010, é necessário frisar que a mercantilização do ensino superior brasileiro não se restringe a esse período, tampouco é inaugurado pela LDB. Para Rodrigues (2007, p. 10), é a reforma de 1968, conduzida pelo regime militar, que faz avançar de modo inequívoco

Guilherme Cardoso de Moraes

Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Bolsista CNPq.

Contato: gcdmoraes@gmail.com

Palavras-chaves:

Mercantilização; educação; instituição de ensino superior.

Keywords:

Commodification; education; higher education institutions.

¹ O presente trabalho é resultado de uma pesquisa de iniciação científica orientada pelo Prof. Dr. Ronaldo Fabiano dos Santos Gaspar e está inserido no projeto "Mutações do Ensino Superior Privado: políticas públicas, oligopolização das IES e precarização do trabalho docente".

co a privatização do ensino superior. E, embora a atual LDB, que constitui um marco expressivo para a mais recente onda de mercantilização das IES (públicas e privadas) e de precarização do trabalho docente, tenha sido obra do governo Fernando Henrique Cardoso, ações nessa direção foram mantidas e fomentadas nos governos posteriores, Lula (2003-2010) e Dilma (2011-). Nesse sentido, ProUni e Fies são programas que, assentados sob o discurso da universalização do acesso ao nível superior de ensino, vêm concedendo incentivos e financiando direta e indiretamente a participação do capital privado.

Aspectos Gerais

Nas últimas décadas, o Brasil vem presenciando profundas mudanças no âmbito acadêmico. Dentre elas, o vertiginoso aumento no número de Instituições de Ensino Superior (IES)², sendo esse aumento mais acentuado nas IES privadas com fins lucrativos. Todavia, esse não é um cenário casual, tampouco resultado da “mão invisível do mercado”, pelo contrário, resulta de uma série de políticas e medidas adotadas que favorecem e fomentam a participação do capital privado no setor.

Esse, porém, não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, mas uma tendência mundial e de múltiplas faces – econômica, política e ideológica. Seu cerne é, sem dúvida, a transformação da educação em mercadoria/serviço; ou seja, a mercantilização da educação.

Nas palavras de Milena Serafim,

“esse processo tem sido identificado por diferentes rótulos: nos EUA como “capitalismo acadêmico”, na Europa como homogeneização da educação superior e na América Latina como mercantilização e comoditização da educação superior pública” (SERAFIM apud GASPAR, FERNANDES, 2015a, p. 1).

A crescente aproximação entre o ensino superior e as demandas do capital, sob múltiplas formas e terminologias, tem sido identificada por diversos autores (Gaspar, Fernandes 2014, 2015; Serafim 2000; Rodrigues, 2007). Nesse processo de aproximação da complexidade do tema, José Rodrigues (2007) identifica dois fenômenos distintos: a mercadoria-educação e a educação-mercadoria. A mercadoria-educação seria a apropriação por parte do capital dos conhecimentos da educação formal, como insumos necessários à produção de novos produtos, novas mercadorias. Já a educação-mercadoria, segundo o autor, consiste na apropriação

da educação pelo capital tendo em vista a sua valorização e reprodução, encarando assim a educação como mercadoria/serviço a ser vendida conforme as leis do mercado.

“Pode ser nitidamente detectada uma tendência com duas faces de as IES privadas se transformarem em efetivas empresas de ensino, ou seja, de comercializarem a mercadoria-educação e, ao mesmo tempo, operarem o pensamento pedagógico empresarial no sentido de (com)formar uma força de trabalho de nível superior adequada ao télos economia competitiva, buscando adaptar o seu produto às demandas do capital produtivo” (RODRIGUES, 2007, p. 16).

Esse crescente adentramento dos interesses empresariais na educação superior ocorre, ainda que sob formas e intensidade distintas, tanto no setor privado como no público, conforme veremos adiante.

Contextualização Histórica

Embora essa pesquisa tome por recorte o período que corresponde aos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), faz-se necessária uma breve explanação histórica a fim de contextualizar o cenário brasileiro concernente ao ensino superior alguns anos antes dos mandatos dos referidos presidentes. Sendo assim, importa salientar que, até meados dos anos sessenta, o acesso ao ensino de nível superior era extremamente restrito em nosso país:

“para uma população de 70.992.343, havia em 1960, 93.202 alunos matriculados nesse nível de ensino. Portanto, os estudantes do ensino superior constituíam apenas 0,13% da população. Sendo que esse percentual de matrículas nas IES privadas alcançava 41,2% das matrículas de todo o ensino superior” (GASPAR, FERNANDES, 2015, p. 82).

Esses números, em grande medida, se devem ao perfil do desenvolvimento do capitalismo no Brasil: um país de industrialização hipertardia e dotado de uma economia com poucas vagas para qualificação e salários elevados. Com isso, bastava que a imensa maioria da população tivesse apenas saberes escolares elementares. Todavia, o crescente processo de industrialização e urbanização, somado à complexificação do aparelho estatal, “fez surgir novas demandas de infraestrutura e

² Instituições de Ensino Superior (IES) são universidades, federação de escolas, centros universitários e instituições isoladas – públicas e privadas – que, no caso do Brasil, são regulados e fiscalizados pelo Ministério da Educação.

de trabalhadores qualificados de nível médio (mecânicos, comerciários, bancários, funcionários públicos) e superior (administradores, engenheiros, advogados, médicos, professores)" (GASPAR, FERNANDES, 2015, p. 82). Nesse cenário, novos setores e parcelas sociais ganharam força e emergiram vislumbrando possibilidades de melhoria em suas condições de trabalho e vida, como a luta por Reformas de Base³.

Em 1964, o golpe militar põe fim às esperanças e aspirações populares de elevação no seu padrão de vida e alargamento da participação nas instâncias e deliberações políticas. É também sobre a vigência do regime militar e sobre sua tutela que se inicia o processo de expansão do ensino superior privado ante o público. Nas palavras de Rodrigues, "a reforma universitária de 1968, conduzida pela ditadura militar, inaugurou a privatização da educação superior brasileira" (RODRIGUES, 2007, p.10). Em razão de sua orientação impopular e sob a política de combate aos movimentos de contestação da ordem vigente, as universidades públicas foram tomadas pelo regime como foco de subversão e, por isso, mantidas sob constante vigilância e repressão.

"A luta do movimento estudantil contra o governo militar acirrou-se em 1968, na esteira das grandes manifestações estudantis da época, e teve desfecho com a repressão militar ao movimento. É nesse contexto político de expurgo dos principais representantes do ensino superior público que se verifica a maior taxa de crescimento das matrículas privadas. Com efeito, uma das acusações básicas dirigidas ao regime militar foi justamente a de que ele teria sido o promotor, na década de 1970, da expansão do setor privado em detrimento do público" (SAMPAIO, 2000, p.44).

Assim, no final dos anos sessenta, o setor privado já correspondia a aproximadamente 46% das matrículas e, ao fim da década seguinte, absorvia 62,3%. É nesse momento também que as instituições laicas passam a corresponder à parcela predominante das matrículas nas IES privadas, dando nova configuração a esse sistema. Nesse mesmo período, embora também tenha apresentado algum crescimento, os números do setor público demonstram quão mais modesta foi a sua expansão, sobretudo quando comparado com o setor privado.

Entre 1960-1970, as matrículas no setor público desse nível de ensino registraram crescimento da ordem de 260%, enquanto o privado cresceu em torno de 500%. Se comparado à década seguinte (1970-80), esse crescimento foi respectivamente

de 143,6% e 311,9% (SAMPAIO, 2000, p. 57). "Em 1975 /.../ 182 novos estabelecimentos haviam sido criados nos últimos cinco anos, numa média de três ao mês" (SAMPAIO, 2000, p. 67).

Na década de 1970, portanto, após a Reforma Universitária de 1968, o governo passa a estimular as áreas de pesquisas e pós-graduação por meio dos planos nacionais de pós-graduação, sobretudo em campos estratégicos, definidos por meio do I PND (Plano Nacional do Desenvolvimento). Sendo que o financiamento direcionado à realização das pesquisas provinha principalmente dos seguintes órgãos: Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Coordenação de Aperfeiçoamento de Ensino Superior (Capes), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e outras agências estaduais (SAMPAIO, 2000, p. 59).

Em razão do caráter de fomento à pesquisa, visando alavancar o desenvolvimento do país, e o traço controlador que marca o regime militar, observa-se desde então uma submissão cada vez maior das pesquisas acadêmicas às demandas do mercado – portanto, relacionado, ainda que sob uma série de mediações, à reprodução do capital.

Entre os anos de 1980-1995, se comparado aos anos anteriores, o setor privado enfrentou um período de expansão mais modesta (27%), chegando até a encolher em alguns momentos. Entre 1980-1985, o número de matrículas diminuiu de 885.054 (64,3%) para 810.929 (59,3%). No mesmo período o setor público expandiu sua participação absoluta e percentual no número de matrículas, de 492.232 (35,7%) a 555.680(40,7%). Quando observado o período todo, de 1980-1995, a absorção relativa do número de matrículas das IES privadas decaiu de 64,3% para 60,2%, enquanto o público expande sua participação de 35,7% a 39,8%.

Esse relativo recolhimento do setor privado se deve, sobretudo, ao momento econômico instável que o país enfrentava, demonstrando a sensibilidade do setor às condicionalidades econômicas imediatas. Porém, cabe ressaltar que, embora o período já apontava a presença majoritária das IES privadas no número de matrículas, a prevalência ainda era daquelas sem finalidades lucrativas (GASPAR, FERNANDES, 2014, p. 5).

Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) é comumente associado à consolidação de políticas neoliberais no Brasil, muito por conta das privatizações que marcaram seu governo. Todavia,

³ "Termo geral para referir-se a reformas na estrutura agrária, econômica, fiscal, bancária e educacional" (CARVALHO apud GASPAR, FERNANDES, 2015, p. 82).

conforme vimos – ainda que de maneira breve – a adoção de medidas de favorecimento do grande capital não é uma inovação do referido governo, já permeando o cenário político brasileiro desde os anos de regime militar. Entretanto, para Lima,

é nos mandatos de FHC, em decorrência de suas propostas de Reforma do Estado e de transformação dos métodos gerenciais-administrativos, que esse processo assume seu ápice.



Rafaella Melisse

"O Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela produção de bens e serviços, para exercer a função de regulador desse desenvolvimento, transferindo a responsabilidade pela sua execução para o setor privado, através da política de privatização, e para o setor público não-estatal, um setor subsidiado, parcialmente, pelo Estado que executaria serviços não exclusivos

do Estado" (LIMA, 2005, p.219).

No ensino superior, a "era FHC" é a responsável pelas reformas jurídico-administrativas que tanto sustentaram como fomentaram a assombrosa participação do capital empresarial no setor. Esses elementos permeiam como fio condutor a Reforma da Educação, realizada ao longo dos seus dois mandatos, conforme exposto no quadro abaixo.

Quadro 1

Documentos	Eixo Norteador
Planejamento Político-Estratégico/MEC (1995-1998).	Estímulo às parcerias entre o setor público e o setor privado para financiamento, oferta e gestão da educação.
Lei 9.257/96 Criação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia.	Estabelece cofinanciamento público e privado para a política de C&T, estrutura a inovação tecnológica e estimula a parceria das universidades públicas e centros de pesquisa com o setor privado.
Promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei 9.394/96	Nova LDB, absolutamente afinada com a política de privatização da educação brasileira.
Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior. Lançado em março de 1997.	Objetiva a recuperação das IES públicas e seus hospitais universitários e as IES privadas, tratadas em um mesmo nível. Através deste Programa, o governo financia a recuperação e ampliação da infraestrutura física das instituições privadas, através do BNDES.
Medida Provisória 1.827/99 institui o Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior – FIES.	Não só mantém como estimula a alocação indireta de verbas públicas para as instituições privadas, ao invés de uma política de ampliação de verbas e vagas para as universidades públicas.
Lei 10.168, de 29.12. 2000.	Institui o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, cujo objetivo principal é estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor privado. Amplia a privatização interna das universidades e naturaliza o financiamento privado das atividades desenvolvidas nestas universidades, além de submeter a formação profissional à lógica empresarial.

Fonte: Quadro extraído de LIMA, 2005, p. 351-355.

O quadro acima demonstra, em grande medida, o direcionamento dado à reforma da educação no governo FHC, que, embora tenha a LDB 9.394/96⁴ como a sua mais abrangente intervenção, conta ainda com inúmeras outras leis e decretos que contribuíram com os ajustes jurídico-administrativos, afinando a legislação específica aos interesses empresariais no ramo da educação, sobretudo no nível superior.

Além de beneficiar a expansão das IES privadas, sobretudo aquelas com fins lucrativos, o período é marcado pela aproximação entre público e privado, favorecendo a privatização interna das IES públicas por meio do estímulo à parceria e participação de segmentos privados nas pesquisas, submetendo assim, tanto a formação ofertada, como o teor das pesquisas, à lógica empresarial. Há, ainda, por meio de programas como o FIES, a alocação indireta de verbas públicas nas IES privadas, sem igual esforço na ampliação de vagas e acesso as IES públicas. Pelo contrário, o momento é marcado pela diminuição do financiamento estatal ao ensino superior público, transferindo dessa maneira a responsabilidade por esse nível de ensino à iniciati-

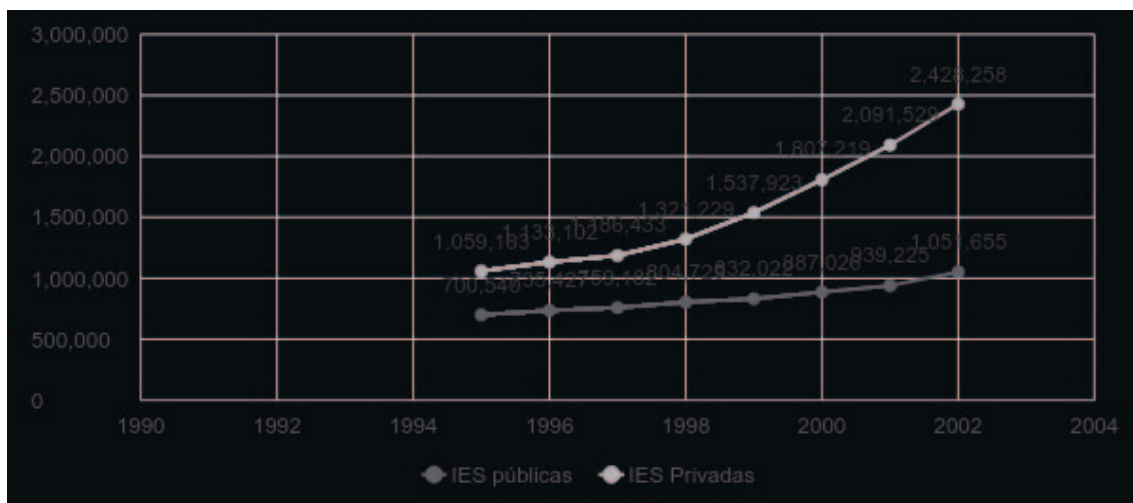
va privada. No mesmo sentido, as políticas de ciência e tecnologia (C&T) do governo Cardoso foram sustentadas pelo discurso de capacitação do país para competir no mercado mundial, mas, na prática, houve expressivos cortes nos investimentos estatais no segmento. No período de 1995 a 1998, “as despesas com instalações, laboratórios e equipamentos, por exemplo, caíram em 82%, passando de R\$173 milhões para R\$ 31 milhões” (OLIVEIRA *apud* LIMA, 2005, p. 342). Há, ainda, “a partir de 1994 um significativo aumento da participação empresarial em C&T no Brasil, passando de 20% em 1990 para 33% em 1996” (OLIVEIRA, *apud* LIMA, 2005, p. 342).

As respostas, em números, do ensino superior nos anos de mandato de FHC, expressam os impactos de sua política no setor. Nos anos de governo Cardoso, o número de matrículas no ensino superior privado mais do que dobrou, saltando de 1.059.163 em 1995, para 2.428.258 em 2002, um salto de mais de um milhão de matrículas nos cursos presenciais⁵, um crescimento absoluto superior a 129%.

4 “A aprovação da LDB, elaborada pelo senador Darcy Ribeiro, em conjunto com os setores vinculados ao projeto dos privatistas e do PNE, absolutamente afinado com este projeto, somados ao conjunto de leis, medidas provisórias, decretos e projetos de lei, elaborados neste período, demonstra que o governo Cardoso realizou um profundo reordenamento político e jurídico, criando as bases para a privatização, em larga escala, da educação superior brasileira” (LIMA, 2005, p.303). Em suma, a maior autonomia administrativa concedida as IES públicas e privadas, através da referida LDB, permitiu que as segundas regulassem seus serviços de acordo com o mercado, sem maiores burocracias.

5 Esse trabalho leva em conta somente os dados concernentes aos cursos presenciais, tanto nas IES públicas como privadas. Os números referentes as EAD's (Ensino a Distância) surgem nos relatórios anuais do INEP somente em 2000, o que enquadraria somente um período dos analisados nesse trabalho. Por isso, e dado aos seus limites, essa pesquisa não analisa essa modalidade de ensino, sendo necessárias novas investigações sobre esse tema específico futuramente, em novos trabalhos.

Gráfico 1 – Número de matrículas presenciais nas IES públicas e privadas (1995-2002)



Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir dos dados contidos nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior – INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

Entre os anos de 1999 (ano em que, na base de dados do INEP, surge a distinção nas IES privadas entre com finalidades lucrativas ou sem finalidades lucrativas) e 2001, o crescimento das matrículas nas IES com fins lucrativos foi de 59,7%, enquanto nas IES sem finalidades lucrativas tal crescimento foi mais modesto, 18,5%. Tomando por recorte apenas os quatro anos que seguem às mudanças jurídico-administrativas mais profundas da era Cardoso, 1997- 2000,

"a taxa média de expansão foi de 11% ao ano. Para se ter uma ideia da velocidade desse crescimento, basta observar que este percentual é praticamente o mesmo atingido pelo sistema em toda a década de 80 (12%). Apenas nos três anos que se seguiram a 1997, o número de alunos matriculados aumentou 39%, enquanto no período de 17 anos, a partir de 1980, o crescimento total foi de 41%" (LIMA, 2005, p. 344).

No concernente às IES públicas, no período de 1995-2002, não se verificaram grandes políticas e investimentos, resultando em uma expansão paradoxal do setor, principalmente quando comparada aos números das IES privadas. Quando observado o número de matrículas, este apresenta expressivo crescimento de 50,1% nas IES públicas. Todavia, nesse mesmo período o número de instituições enfrenta um encolhimento de 7%, diminuindo de 210, em 1995, para 195, em 2002. Esse encolhimento foi acentuado pelas baixas das IES públicas municipais, que, em razão das mensalidades adotadas na maioria delas, passaram a concorrer com o setor

privado.

Por fim, as reformas da educação feitas nos dois mandatos de FHC tinham como objetivo a adequação do setor à formação de força de trabalho para as demandas empresariais e um cenário competitivo de mundialização do capital. Portanto, embora envoltas num discurso de expansão e democratização do acesso a esse nível de ensino, as políticas do governo FHC para o ensino superior foram de inequívoco caráter privatista, tanto no interior das IES públicas, como no empresariamento desse nível de ensino.

Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

O governo Fernando Henrique Cardoso teve a "racionalização" do aparelho estatal como um nóculo essencial de suas propostas políticas, o que, na prática, significou a transferência de competências, antes mais delegadas ao Estado, para a sociedade civil. No caso da educação superior, o que ocorreu foi o incentivo ao incremento da participação privada na composição das matrículas do setor. Tinha ainda por objetivo a construção de um novo perfil de cidadão brasileiro, que, de maneira contraditória, tinha na educação de nível superior sua pedra de toque. Isso porque visava formar e capacitar a força de trabalho nacional para reinseri-la em um cenário de crescente competitividade econômica mundial. Conforme vimos, essas transformações se deram acompanhadas de profundas mudanças institucionais e jurídicas. Adiante, então, nos proporemos a analisar o processo de continui-

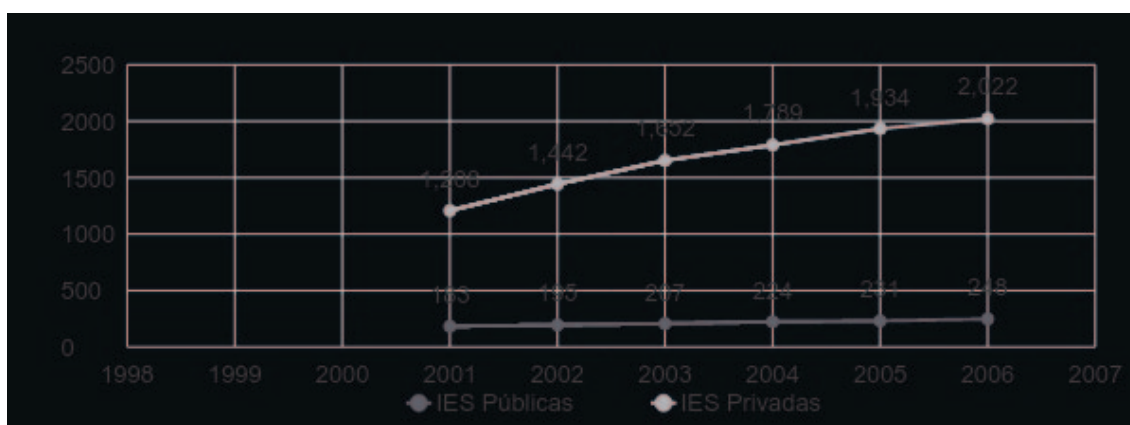
dades e rupturas na educação superior nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Para Silva Junior (2005), há um processo de continuidade no atrelamento entre as políticas de Estado e o capital internacional, e tal processo, segundo o autor, foi posto em movimento nos governos militares e continuou pelos democraticamente eleitos, afetando, entre outros setores, o da educação superior. É nesse sentido que podemos falar em uma continuidade das eras FHC-Lula – e, em certa medida, os regimes militares –, como mo-

mentos que, embora dotados de particularidades a serem analisadas, têm, em maior ou menor medida, sido marcados pela submissão das políticas públicas às demandas econômicas e, principalmente, à mercantilização.

O argumento da “continuidade” da mercantilização do ensino superior nas eras FHC-Lula parece fazer ainda mais sentido quando analisado o crescimento das IES privadas nos dois últimos anos de mandatos de Cardoso e no primeiro mandato de Lula.

Gráfico 2 – Número de IES públicas e privadas na passagem do governo FHC para o governo Lula



Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir dos dados contidos nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior – INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

O crescimento no número de IES privadas iniciado no período de governo Cardoso seguiu sua expansão no primeiro mandato de governo Lula. Somente em seus primeiros quatro anos de governo (2003-2006), o número de IES privadas cresceu 40,2%; crescimento semelhante ao número de matrículas nas referidas IES, que, em quatro anos, incorporou 1.039.084 novas matrículas nos cursos presenciais, aumento de 42,7%.

É no governo Lula, também, que se deram novos marcos na aproximação entre políticas públicas e recursos destinados ao setor privado da educação superior. O Programa Universidade Para Todos (ProUni), segundo Silva Junior (2005, p. 63), representa uma intervenção do Estado para equiparar o número de vagas ociosas entre as IES públicas e privadas (respectivamente 5% e 35,7% de vagas ociosas). Assim, em troca da concessão de isenções fiscais às IES que aderissem ao programa, o governo passou a financiar alunos de baixa renda para ocuparem vagas nas IES privadas. As chamadas Lei da Inovação Tecnológica (Lei 10.973/04) e Lei do Bem (11.196/05) também constituem marcos

importantes na política de aproximação das IES públicas com o interesse do capital privado, que marcam o governo Lula. Por meio dessas, permite-se desde o compartilhamento da infraestrutura, até transferência de tecnologias, favorecendo um processo de privatização no interior das próprias IES públicas.

Com relação às IES públicas, no governo Lula, buscou-se formar “uma nova cultura das instituições universitárias e um sistema de pós-graduação com respostas eficazes e rápidas, dada a natureza imposta pela necessidade competitiva do mercado mundial” (SILVA JUNIOR, 2005, p. 24). Segundo o autor, essa nova mentalidade, embora afetasse todas as áreas do conhecimento, tem nas ciências humanas a principal desfavorecida, por conta da própria natureza dos conhecimentos por ela produzidos e que não encontram suas “aplicações” e resultados na velocidade exigida pelo mercado e incorporado pelo Estado. Em contrapartida, as ditas ciências duras, principalmente aquelas que se dedicam à produção de novas tecnologias, recebem sobrevida nos governos Lula, sobretudo por

conta da já referida subordinação da educação a demandas empresariais e pela maior aproximação entre essas áreas do saber e os resultados imediatos exigidos na lógica competitiva de mundialização do capital, por meio de programas de incentivo a pós-graduação e das políticas de C&T.

O então ministro (2003) da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, explicita o papel e finalidade da educação no governo Lula, tal como o protagonismo exercido pelas áreas de C&T nesse sistema.

"Nesse governo, as políticas de C&T terão prioridades bem definidas, seguindo dois eixos: o estratégico, que visa garantir a soberania do país, reduzir a dependência tecnológica e assegurar a sustentabilidade técnica ao desenvolvimento a médio e longo prazo; e o de alcance imediato, que apoiará os programas do governo no atendimento as carências mais agudas da sociedade brasileira [especialmente da formação de mão-de-obra segundo a racionalidade das reformas educacionais de FHC, assentada na noção polissêmica de competência e nas pedagogias cognitivistas do aprender a aprender]" (AMARAL apud SILVA JUNIOR, 2005, p. 26).

Todavia, nos mandatos de Lula, sobretudo em razão dos investimentos e fomentos estatais a alguns campos específicos do conhecimento, que atendessem às demandas emergenciais do Estado e do mercado, o número de IES públicas, outrora declinantes, voltam a apresentar crescimento. As IES públicas expandem de 195, ao fim de 2002, para 278 ao fim de 2010, aumento de 43%; levando em conta somente as IES públicas federais, o aumento, no mesmo período, foi de 35,6%. O número de matrículas na "era Lula" aumentam em 38,9% saltando de 1.051.655 no fim de 2002, para 1.461.696 no fim de 2010.

A expansão no número de IES federais, durante o governo Lula não se dá ao acaso, ao contrário, revela um dos focos de atuação do então governo no setor. Nesse sentido, Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni- 2007) se constituiu como uma política importante, que tem na expansão do número de vagas das IES federais o seu escopo precípuo. Desse modo, o programa contribuiu para alavancar o número de matrículas nas IES federais, quando observado o período entre 2007-2010 verifica-se um aumento percentual no número de matrículas entorno de 46%. Todavia, esse crescimento não é acompanhado de proporcional investimento na contratação de professores e técnicos-administrativos, agravando, entre outros

problemas, a precarização do trabalho. Na prática, para a adesão das IES ao Reuni faz-se necessário a apresentação de um plano comprometido com as metas do programa, enquanto o repasse de verbas para sua implementação fica condicionado à capacidade financeira do MEC. Segundo Pacheco:

"é salutar observar a legislação que instituiu o Reuni (Decreto nº 6096/2007), que em seu 1º artigo declara que o Programa tem por objetivo "[...] 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/PRESIDÊNCIA, 2007), o que já indica, no jargão gerencialista, uma maximização, ou seja, obter mais com os mesmos recursos" (PACHECO, 2014,p.5).

Segundo Silva Junior (2005), a mercantilização da educação superior no Brasil se dá em um processo de continuidade desde os anos de ditadura militar, e tem em Fernando Henrique Cardoso o seu momento de reajuste jurídico-administrativo, que, em grande medida, formaliza a divisão da responsabilidade do Estado por esse nível de ensino com a iniciativa privada, por meio de políticas e medidas que fomentam sua participação no referido setor. Tal continuidade perpassa também os governos Lula, que, sob a égide do Estado, seguiram transferindo e realocando recursos públicos para o financiamento da expansão das IES privadas

Sobre as IES

Conforme exposto, o atual sistema universitário brasileiro resulta de uma série de decisões, sobretudo no âmbito político, onde o Estado atua não só como mediador dos interesses das IES públicas e privadas, mas como campo de convergências dos interesses dicotômicos desses setores, que, por meio de seus órgãos, instituições e *policy makers*, exercem pressão e tentam impor suas demandas. Muitas vezes, essas demandas são convertidas em medidas e políticas determinantes na configuração do sistema, corroborando para a conformação de funções distintas atribuídas às IES públicas e privadas, tal como sua relação com a expansão de suas redes e alguns decaimentos sobre o trabalho docente nas respectivas modalidades (SAMPAIO, 2000).

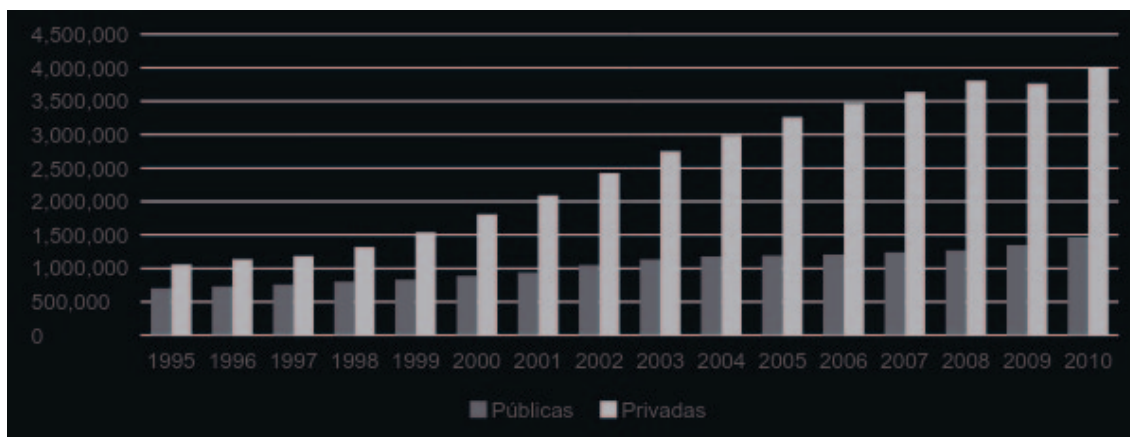
Segundo Sampaio (2000), as políticas voltadas para o ensino superior apontam em duas direções: a primeira seria a preservação do ensino superior

público de uma possível massificação. A segunda é de que coube ao Estado levar o ensino superior para regiões menos atrativas aos investimentos privados. Nesse sentido, em vez de falar em “insuficiência” do setor público parece ter ocorrido um ajustamento de função desempenhadas pelo setor público e privado de ensino superior em meio ao crescimento da demanda por esse nível de ensino (CUNHA *apud* SAMPAIO, 2000, p. 74).

Desse modo, há dois papéis polares a serem desempenhados pelas IES públicas e privadas. As primeiras, por serem numericamente inferiores atendem por consequência uma parcela menor das demandas pelo referido nível de ensino, o que resulta em filtros seletivos mais rigorosos. Já as segundas são mais dinâmicas no atendimento

das demandas e agem complementando os limites contingenciais de atendimento do setor periférico, constituindo assim IES privadas de massa (*mass private sector*). A passagem do sistema de elite para o sistema de massa, capaz de absorver um contingente maior de estudantes, representa a grande mudança no sistema de ensino superior privado, que passa a atender, em grande medida, duas demandas correlatas: a de clientela por esse nível de ensino e as exigências do mercado por mão de obra qualificada (SAMPALIO, 2000). Essa relação de absorção da demanda e as funções desempenhadas pelas IES públicas e privadas pode ser melhor observada no gráfico abaixo, que compara a evolução numérica das matrículas nas respectivas IES.

Gráfico 3 – Evolução do número de matrículas nas IES públicas e privadas



Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir dos dados contidos nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior – INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

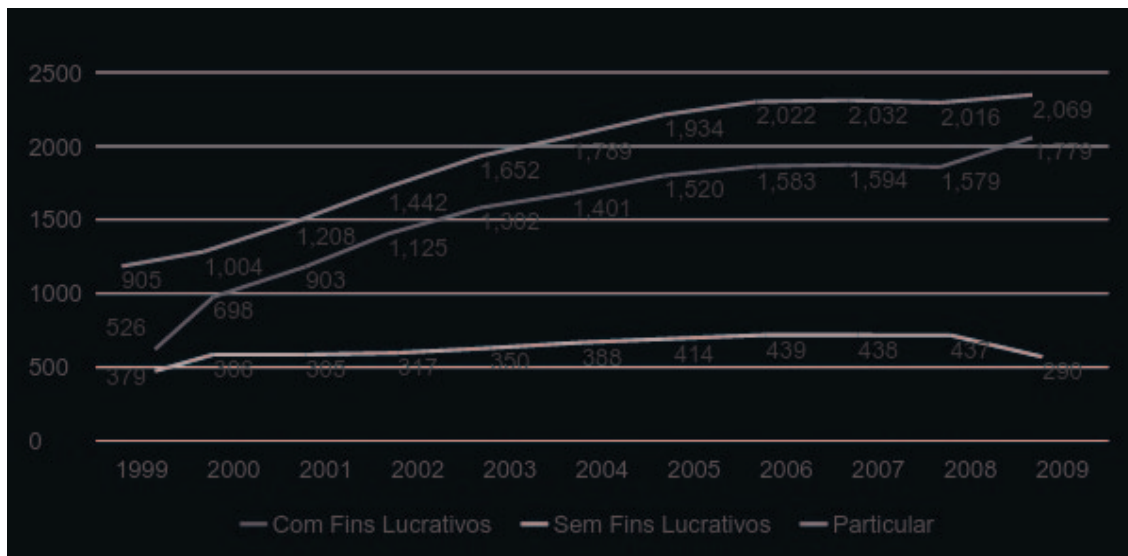
"Embora a inserção do país na onda neoliberalizante tenha sido relativamente tardia em comparação aos pioneiros – Inglaterra, Estados Unidos e alguns outros –, tanto a presença das instituições privadas quanto, dentre estas, das empresas de educação (instituições que visam lucro) é por aqui, muito maior que na imensa maioria dos países do mundo" (GASPAR, FERNANDES, 2014a, p. 952).

Essa participação da iniciativa privada como

atendente da parcela majoritária do ensino superior, em grande medida, se deve à crescente participação das IES privadas com fins lucrativos⁶, que, em decorrência do *télos* da categoria, sua expansão se dá de maneira mais dinâmica, tanto com relação às privadas sem finalidades lucrativas quanto às públicas. Isso contribui, em grande medida, para que seu crescimento em número de instituições e matrículas se dê em ritmo mais acelerado, conforme pode ser observado nos gráficos a seguir.

6 "As instituições sem finalidade lucrativa distinguem-se das instituições particulares com fins lucrativos em razão de duas disposições legais de caráter substantivo: a primeira refere-se ao destino do patrimônio; a segunda, à comprovação do destino da receita das instituições, o que intervém diretamente na organização e funcionamento interno das instituições [...] as instituições privadas sem finalidade lucrativa, no caso de encerramento de suas atividades, devem destinar seu patrimônio a outra instituição congênera ou ao Poder Público. Devem também comprovar, sempre que solicitadas: a) a aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição de ensino superior mantida; b) a não-remuneração ou concessão de vantagem de benefícios por qualquer forma ou título, a seus instituidores dirigentes, sócios, conselheiros ou equivalentes; c) pelo menos 60% da receita das mensalidades escolares devem ser destinadas para as despesas com pessoal docente e técnico-administrativo". (SAMPALIO, 2000, p.145).

Gráfico 4 – Evolução do número de IES privadas (com e sem fins lucrativos)

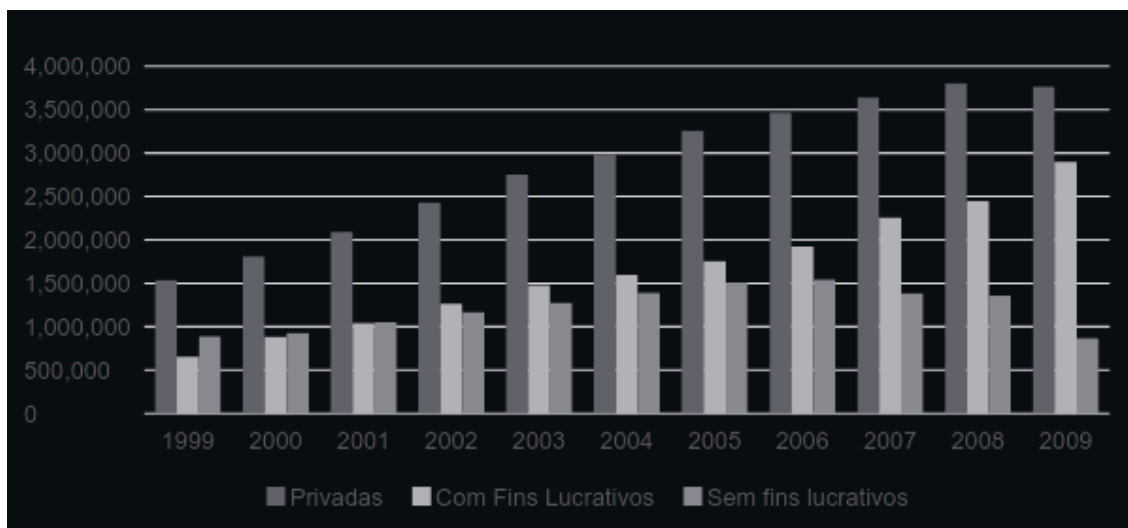


Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir dos dados contidos nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior – INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

Nota-se que a participação das IES privadas sem finalidades lucrativas é inversamente proporcional ao crescimento daquelas com finalidades lucrativas, e, apesar de conformações distintas em aspectos como titulação do corpo docente, remuneração de professores e funcionários técnico-administra-

tivos etc., ambas acabam competindo no mercado, concorrendo e dividindo a clientela que busca o setor privado para sua formação superior. Situação semelhante observa-se na evolução do número de matrículas presenciais nas referidas IES.

Gráfico 5 – Evolução no número de matrículas presenciais nas IES privadas



Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir dos dados contidos nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior – INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

Outrora, a grande demanda pelo ensino superior concentrava-se, principalmente, nas regiões Sul e Sudeste do país, somadas a expectativas de lucros das empresas de educação na exploração desse mercado resultou na concentração de IES

privadas nessas regiões criando um cenário extremamente competitivo. Entretanto, nos últimos anos, nas demais regiões as perspectivas têm sido mais promissoras, no tocante à ampliação da clientela potencial de ensino superior, o que tem

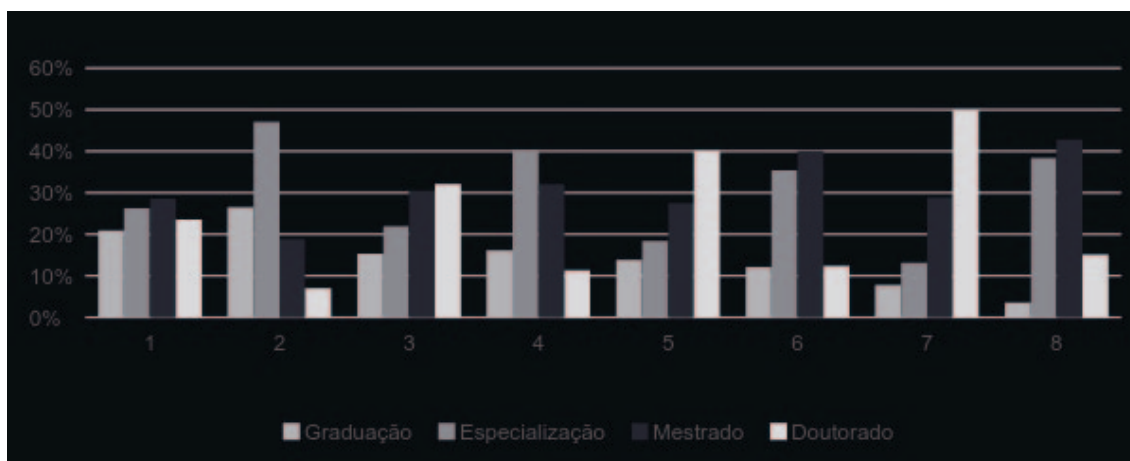
resultado na expansão das IES privadas com fins lucrativos para essas áreas antes menos atrativas (SAMPAIO, 2000).

Dentro da “divisão”, ou diferenciação, de funções exercidas pelas IES públicas e privadas, a pesquisa e a pós-graduação ficaram em grande medida relegadas as IES públicas, muito por conta do seu alto custo [com laboratórios, materiais e profissionais/professores] não estar afinado aos interesses imediatos do setor privado, sobretudo as IES com finalidades lucrativas. Nesse sentido, a abdicação a pesquisa representa um barateamento da mercadoria-educação e a torna mais lucrativa às empresas que as comercializam e mais acessível à clientela.

Com a LDB de 1996, o MEC instituiu a obrigatoriedade de que, nas universidades, um terço

do corpo docente fosse composto por mestres e doutores, determinou ainda que um terço dos professores fossem contratados por quarenta horas semanais. Essas determinações, segundo Sampaio (2000), tiveram por finalidade o fomento dos campos de pesquisa nas universidades, sendo o modelo universitário ainda atrelado ao ensino e pesquisa, tidos como indissociável para excelência do ensino. Assim, dotados dos títulos e tempo necessário os professores teriam melhores condições para o desenvolvimento de pesquisas nas universidades, o que impactaria na qualidade do ensino ofertado. Todavia, entre o cumprimento burocrático e a efetivação da medida existe um fosso, mas, em linhas gerais, observa-se um crescimento percentual do número de mestres e doutores nas IES públicas e privadas pós-LDB de 1996 (ver gráfico abaixo).

Gráfico 6 – Composição percentual do corpo docente nas IES públicas e privadas de acordo com a titulação



Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir dos dados contidos nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior – INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

Nota-se que, nas IES públicas, sempre houve maior concentração de mestres e doutores comparativamente às IES privadas, mesmo quando as IES sem fins lucrativos correspondiam à parcela majoritária entre as privadas – até 1999⁷. Nota-se também que, no final da década de 1990, as IES públicas já tinham nos doutores a maior concentração de títulos do seu quadro docente. Portanto, historicamente, as IES privadas possuem menor percentual de mestres e doutores comparativamente às IES públicas. Na cultura acadêmica significa que essas IES contam com pessoal menos qualificado. “Na bibliografia internacional, o problema da qualidade está relacionado antes à emergência do ensino superior de massa do que ao fato de a formação superior ser oferecida pela iniciativa pública ou pri-

vada” (SAMPAIO, 2000, p. 217).

O crescimento exacerbado das empresas de educação, principalmente a partir dos anos 2000, e o conseqüente acirramento da concorrência entre essas empresas, vem tendo desdobramentos também sob as condições de trabalho docente nessas instituições.

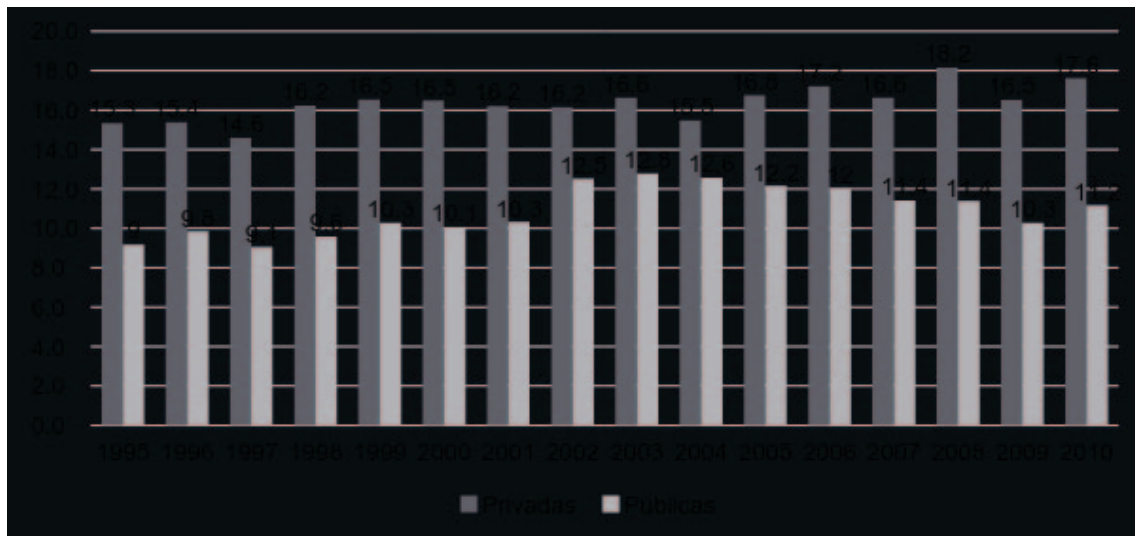
A massificação desse nível de ensino nas IES com fins lucrativos, em razão do objetivo de sua expansão (obtenção de lucros), tem se convertido em uma verdadeira corrosão das condições de trabalho, que, na prática, tem composto um cenário de precarização⁸, marcado, entre outros aspectos, por um aumento do número de matrículas sem proporcional aumento na contratação de professores, o que resulta em maior extração/apropriação

7 Ver gráfico 5.

8 Entende-se por precarização do trabalho “aumento da insegurança relativa a manutenção do emprego, intensificação do ritmo de trabalho, gestão marcada pela intensificação da concorrência entre os trabalhadores e geradora de stress permanente, captura da subjetividade, flexibilização de direitos e vínculos sócio-jurídicos (novas formas de contratação), fragilização da organização e da luta sindical, além de outras características que, como estas, tem como finalidade aumentar a extração de mais-valia e o controle sobre a força de trabalho.” (ANTUNES, ALVES apud GASPARG, FERNANDES, 2015, p. 79).

de mais-valia⁹ – e, portanto, em lucro – pelos em- presários do setor (ver gráfico a seguir).

Gráfico 7 – Relação numérica discente/docente nas IES públicas e privadas (1995-2010)



Fonte: INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

Embora a crescente na relação discente por docente seja uma tendência e uma característica das IES privadas com fins lucrativos, pois representa um barateamento da mercadoria-educação, em ritmo menos acelerado esse processo vem afetando também as IES públicas, que também vem sendo afetada pela mercantilização do ensino. Na prática, esses professores têm tido que se adaptar a salas cada vez mais cheias, contemplando em suas aulas um número crescente de alunos, o que pode ser traduzido como um cenário potencialmente próspero ao aumento do *stress* e do trabalho dos docentes.

Outro aspecto relevante a ser analisado é o regime de trabalho nas IES públicas e privadas. Enquanto nas primeiras 81,1% dos professores são contratados em regime integral, nas segundas são apenas 25%. Sendo sabido ainda que nas públicas, em geral, os professores contratados em regime integral ministram em torno de 8h/a por semana, podendo dedicar o restante de suas 40 horas a outras atividades acadêmicas, tais como orientação de alunos, pesquisa e extensão (GASPAR, FERNANDES, 2014a, p. 958).

"Enquanto isso, nas IES privadas, o número de horas em sala de aula é normalmente muito maior, sendo bastante comum que as demais atividades que compõem sua carga horária não tenham qualquer relação com pesquisa, atividade primordialmente destinada às universidades, pois, ademais, os professores

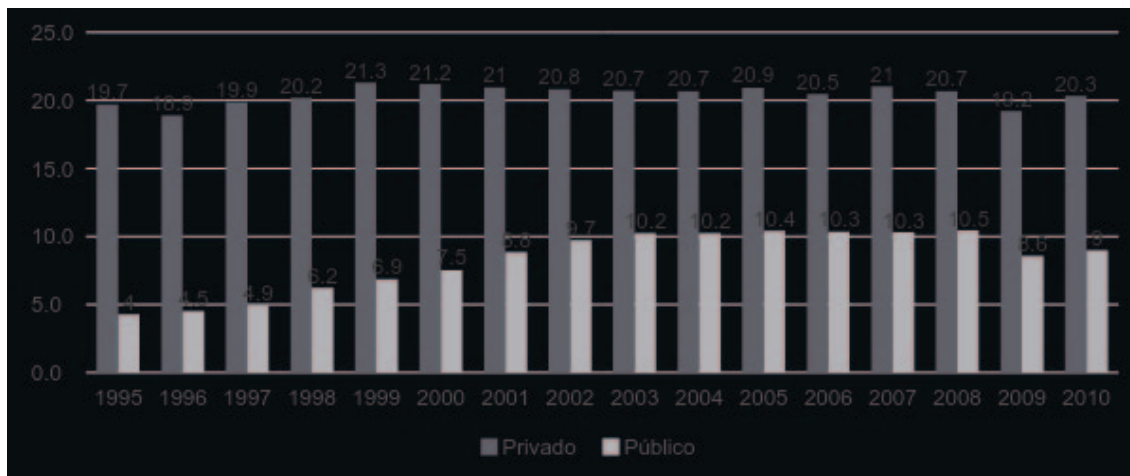
doutores precisam estar em diversos cursos para, neles, compor os percentuais mínimos exigidos nas avaliações do próprio MEC" (GASPAR, FERNANDES, 2014a, p. 958-9).

Gaspar e Fernandes (2015) também se atentam para o efeito subjetivo do novo cenário universitário, aqui mais especificamente às IES privadas com fins lucrativos. Segundo os autores, o grande aumento da rotatividade de trabalho na área, devido à incorporação e fusão de empresas do setor, tem causado grande sensação de insegurança nos seus profissionais. Isso porque, em casos assim, à necessidade imanente de alavancar as taxas de lucro nessas IES – ou seja, adequá-las ao ritmo do mercado financeiro e, importantes investidores do setor, dos fundos *private equity* – os processos de reengenharia são mais céleres e dramáticos" (GASPAR, FERNANDES, 2015, p. 88).

Embora não conforme o escopo desse trabalho, cabe ressaltar que alguns aspectos da precarização e dos ataques as condições de trabalho nas IES, sobretudo naquelas com finalidades lucrativas, têm afetado não só os docentes (haja vista que estes conformam os maiores gastos das IES), mas também todo o quadro de funcionários e técnicos-administrativos que, conforme pode ser observado no gráfico a seguir, também vem enfrentando o aumento do número de alunos desacompanhado de proporcional aumento na contratação desses servidores.

⁹ O debate acerca da produção e apropriação da mais-valia, assim como trabalho produtivo e trabalho improdutivo, é vasto e complexo; todavia, para o escopo desse trabalho e para a análise aqui proposta, é pouco relevante.

Gráfico 8 – Relação numérica discente/servidores nas IES públicas e privadas (1995-2010)



Fonte: INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

Todavia, nesse caso, embora em números absolutos o número de discentes por servidores nas IES públicas sempre tenha sido inferior à metade da mesma relação nas IES privadas, observa-se que percentualmente é nas primeiras que tem ocorrido um acelerado aumento (125%) no período estudado, enquanto nas privadas esse aumento foi de 3%. Apesar da diferença percentual, cabe reiterar que em números absolutos (observar o gráfico 8), levando em conta apenas a relação discente/servidor, podemos inferir que a precarização desses funcionários é ainda maior nas IES privadas, que resulta em maior trabalho, stress e contribui na apropriação de mais-valia pelos capitalistas nessas instituições. Soma-se ainda, a já mencionada sensação de insegurança profissional, em decorrência dos processos de reengenharia nas fusões e incorporações de outras IES, que afeta docentes e demais funcionários das instituições, inserindo, também, os funcionários e técnico-administrativos na esteira da precarização das condições de trabalho.

Por fim, a expansão do ensino superior no país vem acontecendo impulsionada pela inserção de empresas da educação no setor, mas, apesar do vertiginoso aumento no número de matrículas e instituições, não é possível falar em democratização ou universalização desse nível de ensino. Isso porque essa expansão recente das IES toca apenas de leve esse problema histórico e estrutural no país. Além disso, a forma como vem se dando essa ampliação carrega em seu seio diversas mazelas como: conversão da educação em mercadoria/serviço e a precarização do trabalho nas IES.

Conclusão

O crescente avanço da mercantilização sobre as IES nas últimas duas décadas tem provocado profundas mudanças nas estruturas desse nível de ensino, reduzindo, em grande medida, o ensino superior a demandas do grande capital. Embora o adentramento de capital empresarial seja protagonizado pelas IES privadas com fins lucrativos, ele não se reduz a elas e, ainda que sob formas e intensidades distintas, também vem afetando as IES públicas e as privadas sem fins lucrativos.

Nesse sentido, o predomínio da expansão das IES privadas ante as públicas não vem ocorrendo de maneira fortuita, tampouco é fruto da "mão invisível do mercado", mas sim como resultado de políticas de fomento e incentivo no setor que, em geral, vão ao encontro dos interesses empresariais imediatos – investimento – e mediatos do próprio Estado – ampliação de vagas no sistema e legitimação política. Do mesmo modo, a crescente aproximação entre as IES públicas e o capital empresarial, a submissão de pesquisas daquela a este, assim como a facilitação na transferência de tecnologias desenvolvidas nas IES públicas para o setor empresarial não ocorre de maneira casual e corrobora com o processo de privatização das próprias IES.

Sobre a égide do capital e no horizonte da acumulação, cada vez mais a mercantilização das IES tem afetado os trabalhadores dessas instituições, professores e técnicos-administrativos, pois, para garantir a produtividade/lucratividade das IES, as empresas têm efetuado ataques a direitos e con-

dições de trabalho. Conforme foi reiteradamente demonstrado, essa situação tem provocado efetiva precarização das condições de trabalho dos docentes. E, embora as IES privadas estejam na vanguar-

da desse processo, o incentivo à produtividade e o aumento da proporção de discentes ante o número de docentes são alguns dos efeitos também vivenciados nas IES públicas.

Referências bibliográficas

- GASPAR, Ronaldo Fabiano & FERNANDES, Tânia Costa. (2015.a), "Exploração do trabalho docente e oligopolização no ensino superior privado". *In: Currículo sem Fronteiras*, v. 15, n. 3, p. 878-902.
- _____. (2014.a), "Mercantilização e Oligopolização no Ensino Superior Privado". *In: Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 945-966.
- _____. (2014), "Oligopolização e precarização do trabalho docente no ensino superior privado brasileiro: causas, conexões e consequências". *In: Congreso Universidad*. Vol. III, No. 1.
- _____. (2015), "Oligopolização e precarização do trabalho docente no ensino superior privado brasileiro: causas, conexões e consequências". *In: Revista Espaço Acadêmico*. Nº 168.
- LIMA, Katia Regina de Souza. (2005), *Reforma da educação superior nos anos de contra-revolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luis Inácio Lula da Silva*. Rio de Janeiro. UFF. Tese (Doutorado em Educação).
- NEVES, Lúcia Maria W. (Org). (2002), *O empresariamento da Educação*. São Paulo, Xamã.
- INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). (1995). Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (1996), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (1997), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (1998), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (1999), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (2000), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (2001), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (2002), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (2003), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (2004), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (2005), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (2006), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (2007), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (2008), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (2009), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- _____. (2010), Sinopses Estatísticas da Educação Superior.
- PACHECO, João Alves. (2014), Impactos do REUNI nas Instituições Federais de Ensino Superior: expansão ou subordinação. *XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU*. Florianópolis.
- RODRIGUES, José. (2007), *Os empresários e a Educação superior*. Campinas: Autores Associados.
- SAMPAIO, Helena. (2000), *O ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo, Fapesp/Hucitec.
- SILVA JR., João dos Reis. (2005), *Pragmatismo e populismo na educação superior nos governos FHC e Lula*. São Paulo, Xamã.
- SILVA JR., João dos Reis. (2002), *Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC*. São Paulo, Xamã.

Recebido em: 20 de fevereiro de 2016

Aprovado em: 24 de maio de 2016