

## **EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: EXPANSÃO E TENDÊNCIAS (1995-2014)**

Deise **Mancebo** – UERJ

Agência Financiadora: CAPES/OBEDUC; CNPQ

### **Resumo**

O texto analisa as principais tendências da educação superior no Brasil, no período compreendido entre 1995 e 2014, um contexto de franca expansão desse nível de ensino. Advém de uma investigação coletiva, cuja construção apoia-se em pesquisa bibliográfica, documental e estatística, realização de estudos de caso e entrevistas, dentre outros procedimentos, adotando, portanto, uma perspectiva de investigação que conjuga aspectos quantitativos e qualitativos. Inicia, apresentando a hipótese central: a mercantilização da educação superior, no marco das mudanças ocorridas no capitalismo, em escala mundial e também no Brasil. Em seguida, analisa as principais tendências da expansão: (1) o crescimento da iniciativa privada; (2) a diversificação do sistema, onde três projetos são destacados, pelos impactos que têm provocado na formação (a “Reestruturação e Expansão das Universidades Federais”/REUNI; o ensino a distância e a reestruturação do ensino profissional e tecnológico) e (3) a mercantilização do conhecimento. O texto conclui, indicando o risco de massificação que essa expansão comporta, ao reduzir as instituições, em muitas circunstâncias, às necessidades estritas do mercado!

**Palavras-chave:** Educação Superior; Expansão; Mercantilização

## **EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: EXPANSÃO E TENDÊNCIAS (1995-2014)**

### **Introdução**

Esse trabalho pretende indicar e analisar as principais tendências da educação superior em curso no Brasil, no período compreendido entre 1995 e 2014<sup>1</sup>, um contexto de franca expansão desse nível de ensino. Advém de uma grande investigação coletiva,

---

<sup>1</sup> O recorte temporal tem início em 1995, ano do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), no governo de Fernando Henrique Cardoso e termina no final da primeira gestão da presidente Dilma Rousseff.

cuja construção apoia-se em pesquisa bibliográfica, análise documental e estatística, realização de estudos de caso e de diversas entrevistas, dentre outros procedimentos metodológicos, adotando, portanto, uma perspectiva de análise que conjuga aspectos quantitativos e qualitativos.

A hipótese central da discussão é a da mercantilização da educação superior, no marco das mudanças ocorridas no capitalismo, a partir dos anos 70, em escala mundial. Entende-se, portanto, que as transformações observáveis nas instituições de educação superior (IES) precisam ser situadas na crise de acumulação do capital ocorrida em âmbito internacional, por volta do início da década de 1970, mesmo que as mudanças implementadas na educação superior só tenham adquirido visibilidade, no Brasil, a partir dos anos de 1990 (MANCEBO, 2010b).

Sobre esse período, diversos estudos identificaram uma queda significativa nos ritmos do crescimento das economias capitalistas, que passaram a registrar declínio e estagnação. Essa tendência decrescente da taxa de lucro, no campo da discussão marxista, tem sido explicada em relação ao próprio processo de acumulação de capital, que eleva os níveis de produtividade, provocando crises cuja superação requer, dentre outras medidas, o aumento da taxa de exploração sobre o trabalho, como já previra Marx (1981[1867]), em *O Capital*.

Assim, no contexto histórico demarcado a partir da crise da década de 1970, o capital iniciou a construção de novas configurações, adotou “soluções” ortodoxas do neoliberalismo, combinando diversos fatores numa escala que envolveu desde o barateamento da mão-de-obra por meio da reestruturação dos processos de trabalho, a flexibilização do trabalho e da produção de mercadorias, até a monumental desregulamentação, de que as aberturas para o mercado externo, as políticas de ajuste fiscal e as privatizações, incluindo as dos serviços públicos transferidos para a esfera da iniciativa privada, foram as expressões mais visíveis (HARVEY, 2012).

No Brasil, a educação superior não escapou dessa reordenação mais geral e para a compreensão dessa dinâmica, dois movimentos de acomodação desse nível de ensino merecem ser considerados, como ancoragem preliminar, mesmo que não se possa desenvolvê-los como mereceriam nesse texto. Primeiramente, a expansão da educação superior ocorreu no mesmo diapasão e para o atendimento das mudanças contemporâneas ocorridas na produção e valoração do capital, a reestruturação produtiva, que teve seu início sistematizado, no Brasil, a partir da década de 1980. Em segundo lugar, a educação superior brasileira foi “atravessada” pela reforma

gerencialista do Estado, posta em movimento em 1995, pelo então ministro Bresser Pereira (e em curso até os dias atuais), pois ela “produziu a matriz política, teórica e ideológica para a reforma das demais instituições” (OLIVEIRA, 2001, p.10).

Partindo-se desses vetores, pôde-se verificar profundas modificações nas relações entre o Estado e as instituições, na cultura e no cotidiano das IES, no trabalho do professor e do pesquisador desse nível de ensino e, sobretudo, um inegável quadro de expansão da educação superior no país, motivo desse texto. De um modo geral, trata-se de uma expansão bastante complexa e difusa, o que não nos exime da tentativa de síntese e busca de tendências centrais que se passa a expor.

### **I – A expansão da iniciativa privada**

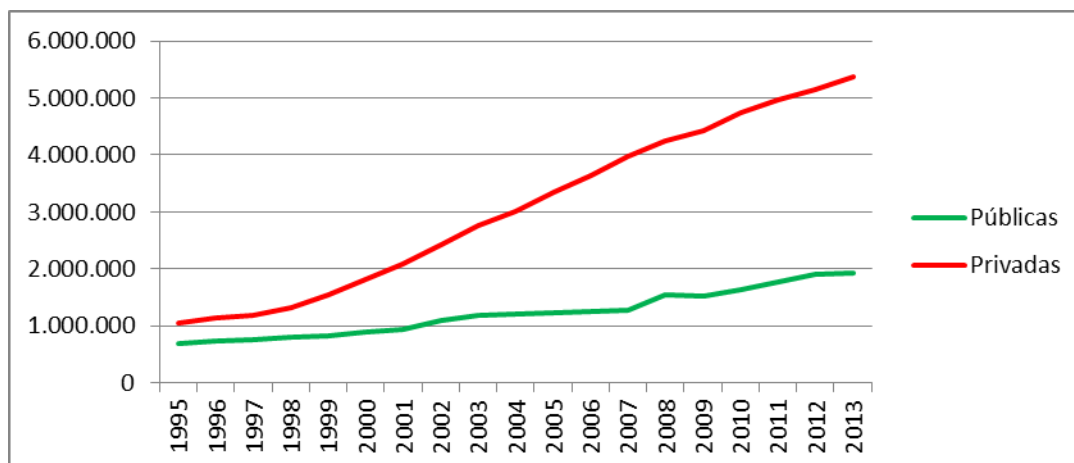
Se tomarmos as matrículas, temos a seguinte situação: entre 1995 e 2013 (última coleta do Censo da Educação Superior), ocorreu um crescimento no número de matrículas presenciais e à distância de aproximadamente 315%<sup>2</sup>. Todavia, análise mais acurada demonstra que a iniciativa privada foi o setor que mais contribuiu para o crescimento da educação superior no país. No período considerado, tivemos, na rede pública, um crescimento de 175,86% e, na privada, de 407,33%.

Conforme evolução, que pode ser apreciada no Gráfico 1, em 1995, início do período aqui considerado, registrava-se a oferta de 39,8% das matrículas em instituições públicas e 60,2% nas privadas. Em 2002, no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, a tendência privatizante se intensifica com 30,8% das matrículas em instituições públicas para 69,2% nas privadas. Em 2010, ao final do governo de Lula da Silva, o crescimento da rede privada permaneceu como tendência, com 25,8% das matrículas nas IES públicas e 74,2% nas privadas. Em 2013, quase ao final do primeiro governo de Dilma Rousseff, apesar de permanecer a primazia de matrículas nas IES privadas, verifica-se pequeno decréscimo no percentual, que passa a 73%, em função principalmente, da implantação do programa governamental de “Reestruturação e Expansão das Universidades Federais” (REUNI), a ser comentado mais à frente.

### **Gráfico 1 – Evolução das matrículas dos cursos de graduação presenciais e à distância no Brasil, por organização acadêmica, 1995-2013**

---

<sup>2</sup> Todas as estatísticas utilizadas nesse texto tiveram por fonte: BRASIL. MEC. INEP. **Sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior: 1995 a 2013**. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 10 fev. 2015.



Na realidade, se tomarmos a análise da educação superior brasileira historicamente, verifica-se que a privatização do sistema não é um fenômeno novo, nem exclusivo aos últimos governos e que, mesmo considerando a permanente tensão entre interesses públicos e privados no âmbito do próprio Estado e das demais esferas da atividade humana, mesmo que se relevem as inúmeras lutas travadas em prol do polo público, pode-se identificar uma crescente privatização do sistema de educação superior no país, pelo menos desde a Lei nº 5540 de 1968 ou Lei da Reforma Universitária de 68, elaborada e posta em vigor durante a ditadura militar (MANCIBO; SILVA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2008).

Todavia, algumas especificidades do período aqui apresentado merecem registro, pois desde meados dos anos 1990, a promiscuidade entre o público e o privado vem assumindo novas e variadas formas. Hoje, o fortalecimento da iniciativa privada envolve: (1) a criação de grandes conglomerados, com as incorporações de pequenas instituições por grandes organizações, definindo a tendência de formação de oligopólios (número reduzido de grandes empresas que atuam num segmento do mercado), que passaram a ter o controle do mercado da educação superior do país; (2) a financeirização, com a entrada dos grandes conglomerados na Bolsa de Valores e (3) a internacionalização – com a participação de capital estrangeiro nas mantenedoras ou nas empresas educacionais – e que remete à desnacionalização da educação, no país. (CARVALHO, 2013; CHAVES, 2010; VALE, 2011; SGUISSARDI, 2013).

É fundamental que se reforce que a expansão pela via privada não significou (e nem significa) a ausência de financiamento estatal, pois muitas dessas instituições privado-mercantis gozam de isenções fiscais e previdenciárias que as favorecem do ponto de vista patrimonial e de ampliação de sua liquidez. Elas beneficiam-se com as parcerias público-privadas, as famosas PPPs; como é o caso do Programa Universidade

para Todos (PROUNI), ou ainda com a injeção de recursos públicos para a manutenção dos seus alunos, como é o caso do programa do Crédito Educativo, hoje transformado no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). São favorecidas, ainda, com os empréstimos financeiros a juros baixos por instituições bancárias oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (HELENE, 2011; VALE, 2011; CHAVES, 2010).

Por fim, deve-se registrar que o crescimento desse setor aprofunda as tendências de transformação da educação num grande “negócio” a ser comercializado no mercado capitalista e de constituição dos estudantes em clientes-consumidores, “disputados por instituições privadas de ensino superior que reproduzem, em seu interior, relações capitalistas, por meio de práticas instrumentais e utilitaristas, distanciando-se da reflexão crítica e da educação como possibilidade emancipadora” (CHAVES, 2010, p. 496). O alvo do empresariado desse setor não é a formação humana, mas a “educação-mercadoria” (RODRIGUES, 2007) e uma organização do setor como atividade comercial.

Apesar de todos os problemas que causa, a expansão das instituições privadas continua a todo vapor, em boa parte, graças a um sistema político dominado pelos interesses do capital, que possibilita ao setor privatista ser majoritário no Congresso Nacional e não se envergonhar de apresentar propostas que respondem apenas aos interesses mercantis das instituições que representam. (HELENE, 2011).

## **II – A diversificação do sistema**

A forte diversificação da educação superior foi outro registro da expansão do período em estudo. Ela não é uma marca doméstica, pois o sistema universitário, no plano internacional, vem passando por transformações rumo a um sistema pós-secundário amplamente diversificado, com uma multiplicidade de arranjos institucionais, fortemente incentivadas por organismos internacionais.

Nas análises e recomendações do Banco Mundial (WORLD BANK, 1994), a diferenciação ou diversificação refere-se não somente à necessidade de proliferação de estruturas integradas, que pudessem dar oportunidades de atendimento às diferenças de motivação, perspectivas profissionais e capacidade dos estudantes, mas também à necessidade de um atendimento mais ágil às demandas especializadas do processo de crescimento econômico e mudança social e, ainda, o que é particularmente importante, à

necessidade de uma expansão da rede, mas com forte contenção nos gastos públicos (MANCEBO, 2010a).

No Brasil, a partir dos anos de 1990, a tendência à diversificação do sistema de educação superior não parou de se aprofundar, embalada no discurso ideológico de que o modelo único de universidade fracassou por seu alto custo, sua baixa eficiência, sua “natural” distância do mercado. Assim, o capítulo “Da Educação Superior”, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), nos artigos 43 a 57, já aponta para a diferenciação e flexibilização da oferta nesse nível de ensino. Um ano depois, pelo Decreto nº 2.306 de 19 de agosto de 1997, revogado, posteriormente, pelo Decreto nº 3.860 de 9 de julho de 2001, foi definida, para o sistema nacional de ensino, a organização acadêmica das instituições de ensino superior. Nesses documentos legais, outras diferenciações ocorreram, com a criação de novos tipos de IES, como a universidade especializada e os centros universitários.

Além disso, a nova LDBEN, para atender à necessidade do mercado, contribuindo para a precarização do trabalho e para a desregulamentação profissional, acresce aos cursos e programas tradicionais, abrangidos pela legislação anterior (graduação, pós-graduação e extensão), a figura dos cursos sequenciais por campos do saber e os cursos a distância.

Assim, atualmente, pode-se verificar além da diversificação dos tipos institucionais, a diversificação das modalidades terminais (diplomas e certificados), de cursos e programas nas diferentes modalidades (a distância, semi-presenciais); a diversificação e diferenciação, ainda, no tocante à adoção de formatos e modalidades diferentes na organização institucional e acadêmica, com cursos de ensino superior que visam formar profissionais para atender a campos específicos do mercado de trabalho, com formato compacto e duração média menor que a dos cursos de graduação tradicionais (sequenciais, por exemplo), dentre outras possibilidades (MANCEBO, 2010a). Dessa diversificação resultam duas demandas essenciais e proclamadas inadiáveis: “quebrar o modelo de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e estimular novas modalidades de formação e de pesquisa” (MINTO, 2008, p. 1248).

Em síntese, ocorre toda uma nova tendência, já designada oficialmente como educação terciária – termo proposto pelo Banco Mundial, em título de 2003 – que confunde, não raramente, a educação superior com ensino pós-secundário, compreendendo: tutorias remotas, encurtamento de carreiras, flexibilização de currículos, importação de modelos educativos baseados na “aquisição de competências

profissionais”, certificação de saberes e destrezas, reciclagem de competências. Mesmo a designação do trabalho do professor, propriamente dito vem sendo transmutado de trabalho docente para “facilitador”, “animador”, “tutor” e “monitor”, dentre outras novidades (MANCEBO, 2010a).

Na impossibilidade de comentar todos os meandros da diversificação, três projetos merecem destaque, pelos impactos que têm provocado nas IES: (1) o REUNI; (2) o incentivo ao ensino a distância e (3) a reestruturação do ensino profissional e tecnológico.

### **II.1 - REUNI e os contratos de gestão**

O maior projeto público de expansão da educação superior, no período em estudo, foi o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), sendo o responsável pelo aumento de aproximadamente 70% das matrículas presenciais na rede federal, entre 2007 (ano da criação do Programa) e 2013. Todavia, se ele deve ser louvado pelo intento de expansão da rede pública, a forma como se deu sua implantação (através de contratos de gestão) e as consequências que tem gerado nos processos de ensino, pesquisa e extensão merecem uma avaliação atenta e crítica.

Desde a Reforma do Estado, de 1995, alguns governos municipais, estaduais e a própria União vêm tentando implementar contratos de gestão na administração das instituições de educação superior, transformando-as, conforme denominação da época, em *organizações sociais* ou entidades de caráter público não-estatal. Pode-se dizer que, a partir de 2007, com a aprovação do REUNI, esse objetivo foi alcançado em larga escala, já que incidiu sobre toda a rede federal de educação superior.

O REUNI foi apresentado às universidades federais através do Decreto Presidencial nº 6.096, de 24 de abril de 2007, como um contrato de gestão entre o Ministério da Educação (MEC) e as referidas universidades, condicionando boa parte do financiamento dessas IES à execução de metas de expansão de vagas discentes e de reestruturação político-pedagógica. Mais detalhadamente, o Programa visa a objetivos como: aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais; aumentar o número de estudantes por professor em cada sala de aula da graduação; diversificar as modalidades dos cursos de graduação, através da flexibilização dos currículos, do uso do ensino a distância, da criação dos cursos de curta duração, dos ciclos (básico e profissional) e/ou bacharelados interdisciplinares; criar um novo sistema de títulos; elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90% e estimular a

mobilidade estudantil entre as instituições de ensino. Para cada universidade federal que aderiu a esse “termo de pactuação de metas”, ou seja, um contrato de gestão com o MEC, o governo prometeu um acréscimo de recursos limitado a 20% das despesas de custeio e pessoal.

Sua implementação, contudo, também está a demonstrar que o aparentemente inquestionável objetivo do REUNI de ampliar o acesso e a permanência de estudantes na educação superior pública ocorreu mediante o muitíssimo questionável “melhor” aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Duplicar a oferta de vagas e aumentar, pelo menos em 50%, o número de concluintes, a partir de um incremento de apenas 20% das atuais verbas de custeio e pessoal (excluídos os inativos!) é a indicação sub-reptícia de que a reestruturação proposta pelo Decreto cobrou uma superutilização dos recursos existentes nas universidades federais e apontou somente dois caminhos para o cumprimento de sua meta global: o mais-trabalho do professor e o aligeiramento do ensino, chamado em algumas universidades de “pedagogias alternativas”, o que aprofundou o processo de certificação em larga escala.

## **II.2 - Ensino a distância**

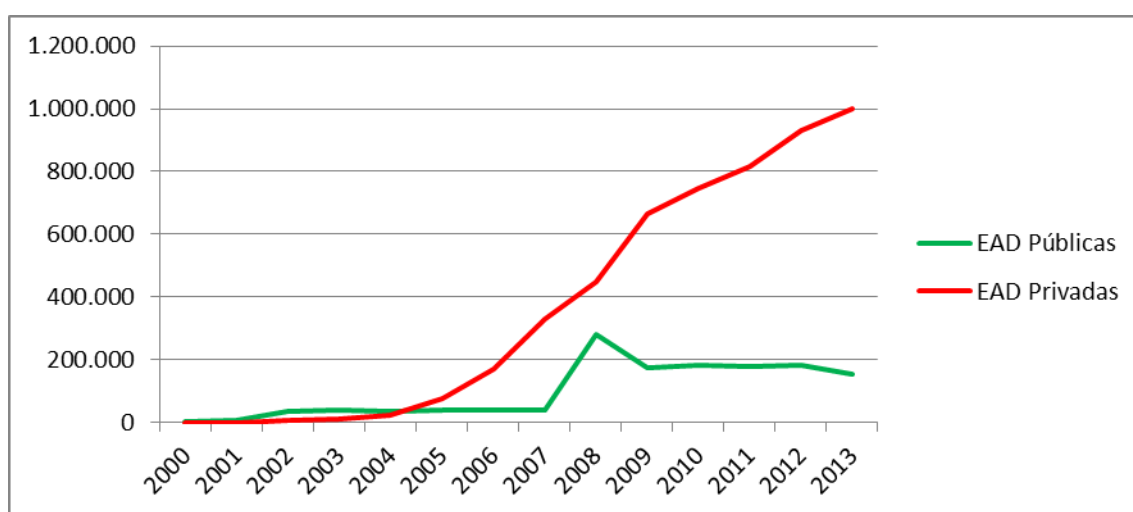
O ensino a distância também vem sendo chamado a participar da expansão do ensino superior e as estatísticas oficiais o confirmam. Nos primeiros anos do recorte histórico aqui considerado, o número de matrículas no ensino a distância era tão pequeno que sequer foi divulgado oficialmente. Os primeiros dados sobre essa modalidade só passam a fazer parte das estatísticas oficiais do INEP, em 2000, constando o insignificante número de 1.682 matrículas, todas na rede pública. O ensino a distância não parou de crescer desde então, chegando-se em 2013 a um total de 1.153.572 matrículas. Dados apresentados pelo Censo justificam ainda a afirmação de que tanto as instituições de ensino superior privadas, como governos investiram de forma intensa na ampliação de cursos nessa estratégia de ensino, de modo que ela representava somente 0,06% do total de matrículas em 2000, percentual que salta para 15,8 %, em 2013.

Cabe destacar, ainda, que nesse processo de expansão do ensino superior, pela estratégia à distância, as instituições públicas e privadas se inserem de forma diferenciada ao longo dos anos. A situação evidenciada nesse aspecto pode ser apreciada no Gráfico 2 e encontra-se assim delineada: até o final de 2002, as instituições



credenciadas pelo MEC para ofertar ensino a distância, em nível de graduação, eram pertencentes, basicamente, ao setor público; a partir dos anos de 2002-2003, ocorre um aumento crescente da participação do setor privado na oferta do ensino a distância, expresso pelo número de instituições que se credenciaram para a oferta dessa modalidade de ensino, de modo que no ano de 2005, ocorre uma tendência de inversão dessa situação, com a iniciativa privada ultrapassando o número de matrículas, cursos e oferecimento de vagas em relação ao setor público.

**Gráfico 2 – Evolução das matrículas dos cursos de graduação à distância no Brasil, por organização acadêmica - 2000-2013**



Essa tendência permanece, chegando-se, em 2013, com a seguinte situação: do total de 1.113.850 matrículas à distância, somente 16,3% encontravam-se nas instituições públicas.

Esse quadro geral relativo ao aumento do ensino a distância (instituições credenciadas, cursos e matrículas), no país, decorre, dentre outros fatores, da política formulada pelo MEC para promover a expansão do ensino superior, conforme previsões contidas nos seus planos educacionais e facilitada pela existência de um marco regulatório pouco consistente para o EAD (MANCIBO; MARTINS, 2012).

Outro forte argumento para a inserção do setor privado na oferta do ensino a distância foi o início de uma exaustão da oferta de cursos presenciais (que tinham se expandido de forma extraordinária nos últimos anos do século XX), o que remeteu essa fração da burguesia brasileira à busca de novos espaços nos mercados do setor educacional, principalmente, em um momento em que os marcos regulatórios oficiais

eram genéricos e continham poucas exigências em relação às instituições para ofertar essa modalidade de ensino (MANCEBO; MARTINS, 2012).

Deve-se destacar, ainda, que apesar do aumento na rede privada ser imensamente superior ao da rede pública, o EAD também se amplia nesse último setor, particularmente por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada em 2006.

Cabe perguntar-nos, como um uso tão pretencioso das TICs tem ocorrido? Primeiramente, conforme as argutas análises de Barreto (2003), as TICs têm sido reduzidas a estratégias de ensino a distância; que ao invés de fortalecer as instâncias universitárias de formação, promovem um modelo de substituição tecnológica, que representa uma certificação em larga escala; quebram “a unidade constituída por ensino-aprendizagem, em nome de uma suposta valorização do segundo elemento do par, apagando o território do ensino, do exercício cotidiano do trabalho docente”; abortam a “pesquisa *stricto sensu*” e fazem o elogio de uma “atitude investigativa”, que remete a um inegável empobrecimento conceitual, na medida em que reconhece a prática apartada da construção teórica (BARRETO, 2003, p.282).

Por fim, há que se considerar o fato de que o alarde sobre o “novo paradigma” traduz uma forte adesão de muitos governos (federal, estaduais e municipais) a um receituário econômico que preza pela obtenção do máximo resultado – no caso, uma certificação em larga escala – com um mínimo de gasto possível, fazendo coro à Reforma do Estado brasileiro, em andamento desde 1995 (MANCEBO; MARTINS, 2012).

### **II.3 - Educação profissional e tecnológica**

Profundas mudanças também vêm ocorrendo na educação profissional brasileira, especialmente a partir do segundo mandato do governo de Lula da Silva. A expansão é inegável e as matrículas de graduação presencial já representavam, em 2013, 11% do total das matrículas na rede federal.

A Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 foi a responsável por essa Reforma da Educação Profissional, na educação superior, pois redesenhou a rede federal de educação profissional e tecnológica então existente no Brasil, cabendo destaque à materialização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sinteticamente, pode-se afirmar que a reforma da educação profissional e tecnológica está se desenvolvendo em duas grandes frentes. Primeiramente, a que foi instituída pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

Essas instituições têm por finalidade ofertar educação profissional e tecnológica em todos os níveis e modalidades e promover a integração e a verticalização da educação profissional, desde a educação básica até a educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão. O texto legal também destaca que o IF deve realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo, e promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais. Deve orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, a partir de mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural, em cada Instituto Federal (OTRANTO, 2010).

Deve-se destacar que os 38 IFs não são propriamente novas instituições. Eles surgem da “adesão” de antigos CEFETs; Escolas Agrotécnicas e escolas vinculadas às Universidades Federais e aí reside um primeiro problema: essas instituições, em sua grande maioria,...

[...] não estavam preparadas para sua transformação em instituições de educação superior, *multicampi*, com todas as funções, direitos e deveres de uma universidade, com oferecimento da graduação, licenciatura e pós-graduação, atividades de pesquisa e extensão, além de outras não exigidas para as universidades, mas obrigatórias para os Institutos Federais, tais como: o ensino médio, técnico e educação de jovens e adultos [EJA] (OTRANTO, 2011, p. 12).

Todo esse hibridismo aliado à forte expansão, e sem o suporte financeiro e humano necessário, é digno de preocupação e crítica de analistas da área. De acordo com matéria publicada por Saldaña:

Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) na rede de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia mostra que faltam quase 8 mil professores, o equivalente a 20% dos profissionais necessários. O déficit atinge toda a rede de 442 *campi* em funcionamento no país (SALDAÑA, 2013, p. 1).

---

(IFs) e afeta diretamente a educação superior do país. Mais recentemente, surge uma segunda regulação, com a sanção pela presidenta Dilma Rousseff da Lei nº 12.513, em 26 de outubro de 2011, que institucionaliza o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Esse programa se propõe à expansão, interiorização e democratização da oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional.

Outra preocupação que deve estar presente na avaliação da expansão dos IFs, diz respeito à obrigatoriedade do oferecimento das licenciaturas e capacitação pedagógica de professores, em instituições que, na maioria das vezes, não contam em seus quadros com docentes licenciados, portanto com formação pedagógica.

Por fim, a estreita articulação com os setores produtivos, principalmente na proposta de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas, e na oferta formativa, em benefício dos arranjos produtivos locais é altamente preocupante quanto às possibilidades de uma educação superior crítica e emancipadora (OTRANTO, 2010).

### III – Mercantilização do conhecimento

A terceira grande tendência na expansão ocorrida após 1995 refere-se à mercantilização do conhecimento. A produção de ciência, tecnologia e inovações tecnológicas são imprescindíveis para que o capitalismo possa renovar-se e ampliar sua margem de riqueza. As universidades ocupam, portanto, um papel destacado no processo de produção de conhecimento-mercadoria, isto é, aquele que, tornando-se tecnologia e inovação tecnológica, agrega maior valor aos produtos consumidos no mercado interno ou para exportação (MANCEBO, 2010b).

No Brasil, o lugar precípuo de produção de conhecimento e da decorrente centralidade da pesquisa é a pós-graduação que, em 2013, compreendia 3.486 programas, absorvendo 61.114 docentes permanentes, 14.756 professores colaboradores e 1.197 professores visitantes, atendendo a 113.881 estudantes de mestrado, 87.906 doutorandos e 18.200 estudantes de mestrados profissionais<sup>4</sup>. Essa volumosa população, em especial os docentes, vem sendo paulatinamente, colocada em posição estratégica, como agentes executores-produtores de conhecimento e inovação a servir a demandas econômicas e é necessário reconhecer a base que as condiciona:

Liderada pelo capital para expandir-se, mas sendo em última instância prisioneira da necessidade de subordinar-se aos imperativos do processo de criação do valor de troca, a ciência não pode converter-se em principal força produtiva, em ciência e tecnologia independentes [pois] mesmo reconhecendo o hiperdimensionamento assumido pela ciência no mundo contemporâneo, o conhecimento social gerado pelo progresso científico tem seu objetivo restringido pela lógica da

---

<sup>4</sup> Dados retirados de CAPES. **Geocapes**. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#app=c501&da7a-selectedIndex=0&5317-selectedIndex=0&dbcb-selectedIndex=0>>. Acesso em: 9 jul. 2014.

reprodução do capital. Impedido de instaurar uma forma societal que produza coisas úteis com base no tempo disponível, resta à cientificação da tecnologia adequar-se ao tempo necessário para produzir valores de troca (ANTUNES, 1999, p. 122).

Deve-se compreender, portanto, a vertiginosa expansão da pós-graduação e da produção de conhecimento dentro desse contexto de ...

[...] transformação do papel da ciência e da tecnologia para o aumento da produtividade, competitividade e rentabilidade da indústria e dos serviços. Disso deriva sua exponencial valorização como mercadoria, assim como se valorizam as instituições com potencial de produzi-las, isto é, as universidades e os institutos de pesquisa (SGUISSARDI, 2013, p. 950).

Nesse contexto, certos setores das universidades que produzem pesquisa passaram a executar atividades que antes não lhes eram pertinentes, tais como a celebração de convênios com empresas privadas, a demandar muitas inovações tecnológicas por meio de pesquisas aplicadas induzidas pelos editais das próprias agências públicas de financiamento, com sério comprometimento da autonomia universitária (SILVA JÚNIOR; FERREIRA; KATO, 2013).

Importante arcabouço legal foi criado para dar vazão ao encontro da ciência brasileira com o setor produtivo e de serviços. Esse é o caso da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio; da criação dos Fundos Setoriais, em 1999; do Decreto Presidencial nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010, que novamente regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado; da Lei de Inovação Tecnológica (Lei Federal nº 10.973 de 02 de dezembro de 2004), que estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do país; da Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004), que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, conhecida como Lei do Bem, que consolida incentivos fiscais para pessoas jurídicas, desde que realizem pesquisas tecnológicas e desenvolvimento de inovação tecnológica; do V Plano Nacional de Pós-graduação (V PNPG), com vigência de 2005 a 2010, no qual se pode verificar uma

indução mais forte e definida ao estabelecimento de laços com as empresas, da Portaria Normativa nº 7 e nº 17, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ambas de 2009, que dispõem sobre o mestrado profissional (MANCIBO; LIMA, 2012) e, por fim, do VI PNPG, com vigência prevista de 2011 a 2020, no qual explicitamente, a produção do conhecimento e a formação de pesquisadores devem estar comprometidas “com o aumento do valor agregado de nossos produtos e a conquista competitiva de novos mercados no mundo globalizado” (BRASIL, 2010, p. 37).

Silva Júnior; Ferreira e Kato (2013) elencam três categorias mais importantes para uma análise crítica do VI PNPG: a avaliação intensificada e induzida que é desenvolvida, especialmente, pela CAPES, o empreendedorismo reivindicado para os pesquisadores e a internacionalização da pós-graduação brasileira (p. 453).

Em síntese, as demandas por inovações tecnológicas e pesquisas aplicadas, induzidas pelos editais de diversas agências de fomento e os novos marcos legais para a produção científica no país carregam mudanças profundas para as universidades e para muitos docentes alocados em programas de pós-graduação, que passam a executar atividades que antes não lhes eram pertinentes. Para o pesquisador que ingressa nesse movimento, o financiamento e os tempos e controles para a realização de pesquisas são impostos pelo setor produtivo, e o produto da pesquisa aplicada é de pronto incorporado a instituições privadas (SILVA JÚNIOR; FERREIRA; KATO, 2013).

Por fim, pode-se afirmar que, diversamente do que ocorria à época de Marx, o professor-pesquisador, típico agente do trabalho imaterial, torna-se potencialmente mais produtivo, uma vez que ciência, tecnologia & inovação são cada vez mais imprescindíveis à acumulação capitalista e à valorização do capital. A educação e o conhecimento são tomados como insumos necessários à produção de outras mercadorias, configurando o que Rodrigues (2007) denomina mercadoria-educação.

### **Considerações finais**

Como se pôde verificar, ocorreu, no período estudado, uma inegável expansão da educação superior no país. Esse complexo crescimento compreendeu, por um lado, um expressivo aumento de instituições de ensino superior com fins lucrativos, isto é, privado-mercantis, bem como, ações públicas, particularmente do governo federal, expandindo vagas nas instituições federais (IFES), seja pela multiplicação dos *campi* das IFES já existentes, seja pela expansão do número de instituições, seja, ainda,

mediante programas de reestruturação do setor, como é o caso do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e da reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Esse processo de expansão fez-se acompanhar de uma reorganização do modelo de financiamento público. Para a rede pública, o aumento do financiamento significou novas exigências de eficiência e eficácia empresariais, expansão com contingenciamento de gastos, precarização das condições de trabalho, introdução de metas e prazos sempre compatíveis com um ensino de qualidade ou com o desenvolvimento de pesquisas verdadeiramente inovadoras. De outro lado, para o setor privado, foram criadas novas formas de transferir recursos públicos (isenções fiscais, financiamentos diretos, redução de encargos trabalhistas, compra de vagas).

Verificou-se ainda que, sob a inspiração das recomendações do Banco Mundial, que indica serem as universidades de pesquisa muito dispendiosas, ocorreu forte diferenciação do sistema, quebrando o modelo de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e estimulando novas modalidades de formação e de pesquisa, como cursos de curta duração, ensino a distância, ensino tecnológico voltado às “profissões emergentes”, pesquisa “aplicada” etc. Isso nos remete à consideração de que os estudantes também foram submetidos a “qualidades” muito distintas de ensino superior. Alguns têm a possibilidade de acesso a processos de formação e capacitação, com uma relação mais orgânica com o conhecimento produzido em sua área. Outros, a maioria, infelizmente, têm suas oportunidades educacionais reduzidas a um caráter meramente certificatório, “que não asseguram domínio de conhecimentos necessários ao desenvolvimento de competências cognitivas complexas vinculadas à autonomia intelectual, ética e estética” (KUENZER, 2007, p. 1170-1171).

A realidade educacional (simplificada e de qualidade discutível) já era bem conhecida no ensino superior privado-mercantil. Agora, diante do tipo de expansão a que o ensino superior público foi submetido, o modelo invade também a rede federal, com o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e com a reforma da educação profissional e institucionalização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Constituem-se em políticas que desviam o direito à educação para o direito à certificação de escolaridade. Enfim, um dinamismo que distancia a educação superior da necessária e urgente bandeira da “universalização” – visto que somente 15,1% da população na faixa etária de 18 a 24 anos frequentava algum tipo de curso nesse nível de ensino, em 2013 – e a aproxima daquilo que Bruno

(2011) define como “massificação”: um processo de universalização que reduz a formação às necessidades estritas do mercado de trabalho!

### Referências Bibliográficas

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

BANCO MUNDIAL. **Construir sociedades del conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciária**. Washington, D.C: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, 2003.

BARRETO, R. G. Tecnologias na formação de professores: o discurso do MEC. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.29, n.2, p. 271-286, jul./dez. 2003.

BRASIL. CAPES. **Geocapes**. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#app=c501&da7a-selectedIndex=0&5317-selectedIndex=0&dbcb-selectedIndex=0>>. Acesso em: 9 jul. 2014.

BRASIL. MEC. INEP. **Sinopses estatísticas do Censo da Educação Superior: 1995 a 2013**. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRUNO, L. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 48, p. 545-561, set./dez. 2011.

CARVALHO, C. H. A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, v.18, n.54, p.761-776, set. 2013.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr./jun. 2010.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2012.

HELENE, O. A privatização do ensino superior. **Brasil de fato**. 16 ago. 2011. Disponível em: < <http://www.brasildefato.com.br/node/7136> >. Acesso em: 15 abr. 2012.

KUENZER, A. Z. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1153-1178, out. 2007.



MANCEBO, D. Diversificação do ensino superior no Brasil e qualidade acadêmico-crítica In: OLIVEIRA, J. F. de; CATANI, A. M.; SILVA JÚNIOR, J. R. (Orgs.). **Educação superior no Brasil: tempos de internacionalização**. São Paulo: Xamã, 2010a, p. 37-53.

\_\_\_\_\_. Trabalho docente na educação superior brasileira: mercantilização das relações e heteronomia acadêmica. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v.23, n. 2, p. 73-91, 2010b.

MANCEBO, D. ; MARTINS, T. B. Expansão do ensino a distância: pressupostos para sua análise e marcos regulatórios. In: MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J. R. (Orgs.). **Trabalho docente e expansão da educação superior brasileira**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012, p. 117-146.

MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J.R. ; OLIVEIRA, J.F. (Orgs.). **Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil**. Campinas: Alínea, 2008.

MARX, K. **O capital**: livro 3. v. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

MINTO, L. W. Governo Lula e “reforma universitária”: presença e controle do capital no ensino superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1246-1249, set./dez. 2008.

OLIVEIRA, F. A face do horror. In: SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. **Novas faces da educação superior no Brasil: reformas do Estado e mudanças na produção**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista: USF-IFAN, 2001, p. 7-13.

OTRANTO, C. R. Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs. **Revista RETTA** (PPGEA/UFRRJ), v.1, n. 1, p. 89-110, jan./jun. 2010.

\_\_\_\_\_. A política de educação profissional do Governo Lula: novos caminhos da educação superior. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 34; 2011, Natal. **Anais...** Natal: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2011. Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT11/GT11315%20int.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2012.

RODRIGUES, J. **Os empresários e a educação superior**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SALDAÑA, P. Institutos federais têm déficit de 8 mil professores, revela auditoria do TCU. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 mar. 2013. Disponível em:

<<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,institutos-federais-tem-deficit-de-8-mil-professores-revela-auditoria-do-tcu-imp-,1013269>> Acesso em: 28 mar. 2013.

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

SILVA JÚNIOR, J. R.; FERREIRA, L.; KATO, F. Trabalho do professor pesquisador diante da expansão da pós-graduação no Brasil pós-LDB. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, p. 435-499, abr./jun. 2013.

VALE, A. A. **“As faculdades privadas não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora”**: a trajetória da Estácio de Sá da filantropia ao mercado financeiro. 2011, 446f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

WORLD BANK. Higher education: the lessons of experience. Washington, DC: The World Bank, 1994.