



**Colóquio Internacional  
Educação e Contemporaneidade**

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



**Anais, Volume XVI, n. 10, set. 2022**  
ISSN: 1982-3657 | Prefixo DOI: 10.29380

## **Eixo 10**

# **Políticas de Educação Superior**

---

**Caminhos da Mercantilização da Educação Superior Brasileira: do projeto neoliberal ao projeto de militarização da educação**

Caminos de la mercantilización de la educación superior brasileña: del proyecto neoliberal al proyecto de militarización de la educación

Ana Carolyna Ribeiro Sales, SILMERE ALVES SANTOS

DOI: <http://dx.doi.org/10.29380/2021.15.10.04>

Recebido em: 28/07/2021

Aprovado em: 25/08/2021

Editores responsáveis:

**Veleida Anahi Capua da Silva Charlot e Bernard Charlot**



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



*Caminhos da Mercantilização da Educação Superior Brasileira: do projeto neoliberal ao projeto de militarização da educação*

*Caminos de la mercantilización de la educación superior brasileña: del proyecto neoliberal al proyecto de militarización de la educación*

## RESUMO

A proposta desse artigo é analisar as estratégias dos governos brasileiros neoliberais para a mercantilização do ensino superior público. A pesquisa é do tipo exploratória, de natureza quanti-qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e análise documental, cuja análise está baseada no materialismo histórico-dialético. Constatou-se que, historicamente, a educação superior brasileira foi conduzida pelos interesses burgueses, mas o seu processo de mercantilização se acentuou com o avanço da ofensiva neoliberal no país. Atualmente, a mercantilização do ensino superior ganha novos traços em virtude da ascensão do projeto ultraconservador e autoritário do governo Bolsonaro, que ultrapassa o caráter mercantil e delineia um projeto de militarização da educação e ataque à autonomia da universidade.

Palavras-chave: Educação superior. Mercantilização. Neoliberalismo..

## RESUMEN

El propósito de este artículo es analizar las estrategias de los gobiernos neoliberales brasileños para la mercantilización de la educación superior pública. La investigación es exploratoria, de carácter cuantitativo-cualitativo, basada en la investigación bibliográfica y el análisis documental, cuyo análisis se fundamenta en el materialismo histórico-dialéctico. Se encontró que, históricamente, la educación superior brasileña fue impulsada por intereses burgueses, pero su proceso de mercantilización se acentuó con el avance de la ofensiva neoliberal en el país. Actualmente, la mercantilización de la educación superior adquiere nuevos rasgos debido al auge del proyecto ultraconservador y autoritario del gobierno de Bolsonaro, que va más allá del carácter comercial y esboza un proyecto para militarizar la educación y atacar la autonomía universitaria.

Palabras claves: Educación universitaria. Mercantilización. Neoliberalismo..

## INTRODUÇÃO



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



As alterações sofridas pela educação formal têm estreita relação com o projeto educacional em jogo na sociedade em que se insere. Portanto, é fundamental realizar uma discussão acerca do contexto em que essas mudanças ocorrem, buscando, aqui, se ater aos desdobramentos nas reformas da educação superior no Brasil.

As mudanças no mundo do trabalho, decorrentes da crise de 1970, reconfiguraram a produção e acumulação do capital, alterando-se, assim, a relação entre o Estado e a sociedade, e a relação entre capital e trabalho. A partir disso, houve uma refuncionalização do Estado, que reduziu sua intervenção na área social, ao mesmo tempo que se consolidou uma tendência de privatização do sistema de proteção social, o que atingiu diretamente o desenvolvimento das políticas sociais. Para Minto (2006, p. 219), “o processo de reconfiguração do capital se dá através [...] desse processo histórico em que o capital se apropria, de forma crescente, [...] da esfera estatal de interesses públicos cujos veículos são as políticas sociais”. Conforme Mancebo, Silva Júnior e Schugurensky (2016, p. 208):

[...] a partir dos anos 1980, sob a hegemonia da doutrina neoliberal, os Estados nacionais promovem “reformas”, gerando uma repartição da riqueza cada vez mais concentrada, em favor das instituições financeiras. Essas reformas, invariavelmente, traduzem uma deserção dos Estados de sua função de provedor de direitos e serviços sociais (saúde, educação, dentre outros) e aprofundam seus vínculos com o mercado mundial.

Seguindo essa lógica, a partir do final do século XX, os organismos financeiros internacionais passam a difundir a ideia da necessidade de realizar reformas no campo educativo, consideradas “modernizadoras”, a partir das diretrizes formuladas por eles (MINTO, 2006). Tais recomendações, em especial do Banco Mundial, são sustentadas em três principais estratégias: 1) tornar o ensino superior um bem privado/mercadoria; 2) concentrar os poucos recursos para a educação no implemento da educação básica (para os países periféricos) e de universidades de ensino; 3) tornar as universidades de ensino num negócio da iniciativa privada, das quais não seria exigida a associação com pesquisa e extensão, o que baratearia os custos (SGUISSARDI, 2009).



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



A adoção dessas premissas pelos países centrais e periféricos gerou redução do financiamento público para o ensino superior e a abertura de um amplo processo de privatização, no qual é evidente o trânsito do modelo universitário centrado na autonomia para um modelo de universidade heterônomo, “segundo o qual setores externos a ela teriam cada vez maiores poderes para a definição de sua missão, de sua agenda e de seus produtos” (SGUISSARDI, 2009, p. 136). No caso brasileiro, Ribeiro (2009, p. 35) analisa a reforma da educação superior como “parte de um movimento internacional no sentido de reorganização da educação face a uma crise de acumulação capitalista”. Esse processo ocorreu por meio da expansão desenfreada de faculdades e universidades no setor privado, bem como pela introdução de mecanismos e da lógica empresarial na gestão universitária.

A subordinação da educação à agenda global do capital sofre mudanças conforme a dinâmica histórica, mas sem abandonar sua linha de fundo, de garantir a lucratividade do capital. O ideário neoliberal vem impondo novas concepções e fins sociais às universidades públicas, de forma a integrá-las no padrão de lucratividade do capital financeiro. Dessa forma, o ensino superior brasileiro se torna mais um alvo do processo de mercantilização da vida social realizado pelo capitalismo.

Diante do exposto, o objetivo do presente artigo é analisar a mercantilização do ensino superior público brasileiro, considerando as estratégias dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Referenciada no método materialista histórico-dialético, a pesquisa busca situar o objeto, isto é, a mercantilização do ensino superior, numa contextualização sócio-histórica, articulando-o às relações dinâmicas e processuais, de modo a estabelecer nexos com a totalidade, por meio da apreensão das mediações e contradições que o caracterizam.

Caracterizou-se esta pesquisa como exploratória e de abordagem quanti-qualitativa, constituindo-se no estudo qualitativo do processo de mercantilização da educação superior brasileira nas duas últimas décadas, levando em consideração os condicionantes e o contexto onde esse processo se realiza, e também fazendo uso de dados quantitativos, a partir de indicadores estatísticos, que se revelaram importantes para agregar significados à investigação.

Para construção da fundamentação teórica e apropriação do objeto, foi realizada pesquisa bibliográfica relacionada ao objeto de estudo, com o uso de palavras-chave (mercantilização; educação superior; neoliberalismo) em bases de dados, como Scielo e Google Acadêmico, e em periódicos, tais como: *Revista Educação & Sociedade*, *Revista Brasileira de Educação*, *Katálysis*, *Temporalis*.



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



O estudo também fez uso de pesquisa documental, cujas principais fontes foram as legislações referentes à política de educação no Brasil, em especial, a Constituição Federal e a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), sobre o direito à educação superior, além de estudos de avaliação da educação superior brasileira, como o Censo da Educação Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Também foram utilizadas notícias a respeito das ações dos referidos governos no campo da educação superior, principalmente, as produzidas pelo ANDES-SN (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior). Cabe ressaltar que as fontes selecionadas compreendem o período 2002-2021.

## **2 BREVE HISTÓRICO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: da elitização à mercantilização**

Analisar a política de educação superior brasileira requer situá-la como parte de uma totalidade, mediada por processos sócio-históricos, visto que a educação sofre influência dos valores e da cultura presentes numa determinada estrutura social. Isto posto, é necessário compreender que a implementação e consolidação da educação no Brasil tem relação direta com o desenvolvimento desigual e combinado que acompanha a formação sócio-histórica do país.

Ao recuperar as análises de Florestan Fernandes, Silva (2019) evidencia a forma dependente com que se constituiu o ensino superior brasileiro em relação aos países centrais. As primeiras instituições de nível superior surgiram no período colonial, com a chegada da Família Real ao Brasil, o que impulsionou a criação de escolas superiores de caráter profissionalizante, baseada em modelos europeus. Segundo Fávero (2006), a primeira instituição de ensino superior foi a Escola de Cirurgia na Bahia, instituída em fevereiro de 1808, e em novembro do mesmo ano, foi criada a Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica do Rio de Janeiro. Posteriormente, foi criada a Academia Real Militar, em 1810, e depois surgiram os cursos jurídicos, em 1828. Essas escolas ofertavam cursos isolados, como direito, medicina e engenharia, no entanto, seu acesso era restrito à classe dominante, o que demonstra que a educação superior, historicamente, tem sua essência eminentemente elitista.



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



Esse modelo de instituições não-universitárias permaneceu quase que inalterado até o final do século XIX, quando o processo de industrialização e urbanização suscitou a criação das primeiras universidades públicas no país no início do século XX, com a finalidade de capacitar a classe trabalhadora para as exigências dessa sociedade que caminhava em direção à modernidade, a urbanização e a industrialização. A primeira universidade pública do Brasil foi a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), criada em 1920 e, posteriormente, foram criadas outras instituições, na década de 1930 (NEVES; MARTINS, 2016).

Com a entrada do projeto desenvolvimentista na sociedade brasileira, na década de 1950, irrompeu-se uma crise de legitimidade da universidade brasileira, devido a sua incapacidade de atender as novas demandas decorrentes desse padrão urbano-industrial em curso. Assim, no início de 1960, surgiu um movimento liderado por estudantes e intelectuais, que colocava em pauta a reforma da universidade, a qual deveria ser “popular, deselitizada, organizada por departamentos que decidiriam tudo em conjunto, e livres dos velhos catedráticos e do poder das antigas faculdades” (SAMPAIO, 1991, p. 15). Essa proposta de reforma universitária foi incluída no projeto das reformas de base [\[i\]](#) do governo de João Goulart (1961-1964), porém, tal governo foi abruptamente interrompido pelo golpe militar instalado no país em 1964.

O projeto de reforma universitária foi levado adiante pelos militares com outro viés, o que resultou na Reforma Universitária de 1968, que deu impulso a comercialização da educação superior, à medida que foi conduzida pelos interesses capitalistas, principalmente, dos organismos internacionais. Segundo Saviani (2010), esta reforma procurava, de um lado, responder às demandas dos estudantes e dos professores, e de outro lado, a demanda da burguesia nacional e internacional, que “buscavam vincular mais fortemente o ensino superior aos mecanismos de mercado e ao projeto político de modernização em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional” (ibid., p. 9). Em face disso, embora o período da ditadura civil-militar brasileira tenha proporcionado uma ampliação significativa de vagas nas universidades públicas, ele também foi crucial para estimular a expansão da educação superior na rede privada.

As transformações societárias ocorridas na década de 1970, em nível global, impuseram algumas mudanças à política de educação superior. No final da década de 1960, o que Mandel denomina de onda longa expansiva do capital, começou a dar indícios do seu exaurimento. Por conseguinte, o início da década de 1970 foi marcado pela ascensão da crise estrutural do capital, que ocorreu devido ao *boom* da crise do petróleo aliada a crise capitalista de superprodução.



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



Em face disso, o sistema capitalista estrutura uma nova forma de valorização do capital, o que Chesnais (1996) denomina de mundialização do capital<sup>[ii]</sup>. Dentro desse movimento, o neoliberalismo alcança hegemonia enquanto estratégia para a saída da crise e retomada da expansão do capital, na defesa de um Estado mínimo para o social, a partir da redução dos gastos sociais, e máximo para o capital, por meio da quebra da ação reguladora do Estado e da expansão da iniciativa privada nas esferas sociais. Nesse sentido, o capitalismo busca romper com qualquer tipo de controle às relações sociais, a fim de sustentar o seu padrão de acumulação financeira, o que foi possível com as políticas de liberalização, desregulamentação e privatização, adotadas pelos Estados (CHESNAIS, 1995).

No Brasil, a crise global do capitalismo só teve expressão em 1980, quando o projeto desenvolvimentista entrou em crise e pôs fim ao regime militar. Assim, os anos 1980, conhecido como “década perdida”, foram marcados pela recessão econômica nacional, o crescente endividamento externo, a reabertura política e o fim do regime militar. No final da década, a implementação da Constituição Federal de 1988, resultante da pressão dos movimentos sociais, estabelecia a garantia dos direitos sociais, incluindo o reconhecimento da educação como um direito social indispensável, o que trouxe novas aspirações para o ensino superior. Todavia, a CF/1988 se inscreveu numa conjuntura em que, economicamente, o Brasil caminhava em direção oposta ao que estava sendo preconizado.

Diante do cenário de efervescência política na década de 1980, o projeto neoliberal foi implantado de forma tardia no Brasil, tendo início na década de 1990 com a entrada do governo de Fernando Collor (1990-1992), que adotou uma política econômica marcada pela abertura comercial, o aprofundamento das privatizações, a desregulamentação financeira e cambial, além da flexibilização das relações de trabalho. No entanto, o marco do fortalecimento das estratégias neoliberais no país ocorreu com a contrarreforma do Estado, iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), esvaziando os avanços concebidos na CF/1988 e abrindo os caminhos para a ampliação do mercado.



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



De acordo com Bresser Pereira (1997), quatro são os componentes básicos dessa reforma defendida por ele para o Brasil: i) delimitação das funções do Estado, que ocorre através da privatização, terceirização e publicização (essa última compreendida como transferência de responsabilidades dos serviços sociais e científicos ao chamado setor público não-estatal; ii) a redução do grau de interferência do Estado, que exige a sua desregulamentação como forma de transformá-lo em um fomentador da capacidade de competição do país no âmbito internacional (a ideia é a de que o Estado deve desregular para reduzir a intervenção do Estado e para viabilizar a privatização); iii) o aumento da governança do Estado, que corresponde à ampliação da capacidade de efetivar as decisões do governo por meio do ajuste fiscal; iv) e da governabilidade, que se refere-se à capacidade política de governar e deriva-se da relação de legitimidade do Estado e do governo com a sociedade (BRESSER PEREIRA, 1997 apud SILVA, 2020, p. 31-32).

Analisa-se a implementação da política neoliberal pelo Estado brasileiro como um golpe às conquistas sociais oriundas do período de redemocratização do país, consubstanciadas na Constituição Federal de 1988, enquanto dever do Estado e direitos dos/as cidadãos/as. Com a contrarreforma do Estado brasileiro, orientada pelos princípios neoliberais, a educação foi integrada ao setor de serviços não-exclusivos do Estado, o que criou mais abertura para o processo de privatização, iniciado na ditadura militar.

Os desdobramentos da contrarreforma estatal brasileira na educação superior se caracterizam por uma tendência de expansão das instituições de ensino superior (IES) privadas, redução dos investimentos públicos nas universidades, e descaracterização da tríade pesquisa-ensino-extensão, um elemento recente na educação superior brasileira, que só foi garantido de fato na Constituição Federal de 1988. Esse reordenamento do sistema de educação superior brasileiro foi realizado com base nos ditames dos organismos multilaterais, tendo respaldo das políticas do governo federal. Deste modo, faz-se necessário analisar o processo de mercantilização do ensino superior a partir das ações dos governos brasileiros introduzidos na lógica neoliberal.

### **3 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS BRASILEIROS NEOLIBERAIS: continuidades e reconfigurações do processo de mercantilização**



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



A contrarreforma da educação superior teve o pontapé inicial no governo Collor, num contexto de restrição de recursos para as universidades, tendo como resultado a estagnação das vagas ofertadas e a redução no número de instituições federais de ensino superior (IFES). Já no governo de Itamar Franco (1993-1994), foram instauradas algumas mudanças de modo a adequar o ensino superior ao mercado competitivo, a exemplo da implementação do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que consistia num sistema de avaliação das universidades, e a aprovação da Lei n. 8958/1994, a qual permitiu a captação de recursos das fundações de direito privado para o financiamento de atividades nas IFES (FERRAREZ, 2016).

No entanto, foi no governo FHC que o processo de mercantilização da educação superior se adensou, em decorrência da consolidação do ajuste neoliberal no Brasil. Em seu governo, as políticas de educação superior foram concernentes às prescrições do capital internacional para a América Latina, que, de modo geral, sugeriam o reordenamento do papel do Estado, diversificação das instituições de ensino superior, dos cursos ofertados e das fontes de financiamento das universidades públicas, além da implantação de uma política de qualificação do ensino superior a partir da orientação do setor privado (LIMA, 2011).

Chaves (2010) evidencia que a LDB 9394/96 foi uma das principais medidas desse governo para aprofundar a mercantilização da educação superior brasileira. Em seu Art. 45, a LDB prevê que “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (BRASIL, 1996). No Decreto n. 2306/1997 foram estabelecidas as categorias dessas instituições: universidades; centros universitários; faculdades integradas; faculdades; institutos superiores ou escolas superiores. Além disso, com exceção das universidades, os demais tipos de IES tem como prioridade apenas o ensino, rompendo com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (FERRAREZ, 2016).

Nessa direção, observa-se a flexibilização da educação superior com uma diversidade de cursos e modalidades institucionais, como por exemplo, a expansão da modalidade de cursos à distância (EaD), cursos tecnológicos e de curto prazo. Como resultado dessa política, a ação do setor privado no ensino superior foi intensificada em ritmo acelerado, enquanto o Estado se tornou mero regulador e controlador desses serviços.

Em seu governo, também foi instituído o Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão, estabelecido pelo Ministério da Educação, através da Portaria n. 249, de 1996, que consistia num sistema de avaliação das instituições e dos cursos de nível superior de graduação, e segundo Dourado (2002), legitimava o *rankiamento* das IES, estimulando a competitividade no âmbito da graduação.



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



Chaves (2010) chama atenção para a ação do governo federal, que por meio de mecanismos legais estimulam a expansão das IES privadas, através da transferência de recursos públicos para a rede privada – com a criação do financiamento estudantil e das isenções tributárias. O Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES) foi criado em 1999, sob o governo FHC, com a intenção de financiar a graduação de estudantes em IES privadas com o uso de recursos públicos. Em contrapartida, observou-se a redução drástica do repasse de recursos financeiros estatais, ao mesmo tempo que ocorria um processo de mercantilização das universidades públicas, a partir da abertura para a diversificação das fontes de financiamento, possibilitando parcerias público-privadas.

Constata-se, então, que a política de educação superior do governo FHC estava alinhada com as exigências da ofensiva neoliberal, através da adoção de medidas que canalizaram a demanda crescente por ensino superior por via do setor privado, privilegiando a concepção da educação-mercadoria. Dessa forma, o que se observou nesse governo foi a grande investida no ensino superior privado, em detrimento de investimentos nas universidades públicas, reforçando ainda mais o modelo elitista e excludente desse sistema.

Com a ascensão de Lula à presidência, a esquerda brasileira criou uma expectativa de ruptura com as políticas neoliberais de Collor, Itamar e FHC, no entanto, ao contrário do que era esperado, no governo Lula (2003-2010), verificou-se mais a continuidade do que uma ruptura com a política neoliberal, através de um conjunto de reformas alinhadas as diretrizes dos organismos internacionais.

As políticas para a educação superior adotadas no governo Lula levaram adiante o processo da sua mercantilização. Em 2004, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que substituiu o Exame Nacional de Cursos implantado no governo FHC, mas manteve em seu interior a mesma lógica produtivista, que estimula a competitividade entre as IES, e prioriza o papel do Estado de avaliador e regulador da educação (FERREIRA, 2012).

Nesse mesmo ano, foi aprovada a Lei de Inovação Tecnológica, que, segundo Ferreira (2012), estabelecia a possibilidade de incentivos financeiros de instituições privadas à pesquisa científica e tecnológica desenvolvida nas universidades, abrindo precedentes para a sua subordinação ao mercado. Chauí (1995, p. 55) alerta que, para além do financiamento, essa ação significa a “determinação privada de critérios, objetivos, procedimentos, resultados, prazos e utilização das pesquisas”. A partir disso, estimula-se uma produção de conhecimento destituída de sua autonomia e submetida aos interesses empresariais, enquanto questões vitais ao desenvolvimento da sociedade são postas em segundo plano.



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



Ainda em 2004, o governo também aprovou a Lei da Parceria Público-Privada (Lei n. 11.079), que, segundo Borges (2015, p. 971), “fornece a regulação para a celebração de contratos de parcerias entre as instituições universitárias e o setor privado”. O exemplo mais concreto dessa lei é o Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído em 2005, com a finalidade de conceder bolsas estudantis parciais ou integrais por instituições de ensino superior privadas (CHAVES; SANTOS; KATO, 2020). A criação desse programa está relacionada à ocupação das vagas ociosas na rede privada, e a sua adesão proporciona a isenção de impostos às IES privadas, o que se torna vantajoso para tais. Dessa maneira, cria-se a falsa ideia de democratização do acesso à educação superior, tendo em vista que o aumento do número de vagas continua ocorrendo via setor privado, embora cobertas com fundo público, o que na verdade se trata de uma massificação mercantil que oferta uma formação que não articula o tripé ensino-pesquisa-extensão.

Outra estratégia do governo Lula foi o incremento à educação a distância (EaD). Em 2005, foi aprovado o Decreto n. 5622/2005, que regulamentou a oferta da educação a distância nos cursos regulares, fortalecendo a abertura do mercado educacional ao capital estrangeiro. Reafirmando essa política, em 2006, foi criada a Universidade Aberta do Brasil (UAB), que oferece cursos de educação superior aos profissionais da área da educação, por meio da EaD. É importante frisar a problemática do ensino à distância, visto que, além de ser um instrumento de valorização do capital, pois é ofertada principalmente pelo setor privado, oferece uma formação aligeirada e desassociada do tripé ensino, pesquisa e extensão, se restringindo apenas ao ensino de forma tutorial, sem proporcionar a vivência acadêmica essencial para uma formação completa e de qualidade.

Contudo, pode-se afirmar que, apesar de ter dado continuidade à política neoliberal, o que diferenciou o governo Lula dos governos anteriores foi a sua estratégia ambivalente. Segundo Amaral (2008 apud FERREIRA, 2012), diferente da gestão de FHC, no governo Lula houve uma expansão das universidades federais, principalmente, pela criação de inúmeros campi no interior dos estados e na realização de concursos públicos para docentes e técnico-administrativos das instituições federais de educação superior.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi instituído em 2007, com a proposta de democratizar o acesso ao ensino superior público, através do aumento da oferta de vagas nos cursos de graduação das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior). Esse programa tinha como principal objetivo ampliar a taxa de conclusão dos cursos de graduação presenciais para 90%, e aumentar a quantidade de estudantes por docente, numa proporção de dezoito alunos por professor/a. Cabe salientar que as instituições que aderissem a essa proposta e traçassem ações para atingir essas metas teriam suas verbas ampliadas em 20%.



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



De fato, o REUNI concretizou a ampliação do acesso ao ensino superior público. Segundo os dados do Censo da Educação Superior, foram criadas 55 IES (Instituições de Ensino Superior) na rede pública (federal, estadual e municipal), no período em que o REUNI estava em vigor (2007-2012). Nesse mesmo intervalo, houve um aumento de 562 mil matrículas nas instituições públicas (INEP, 2009; 2014). Entretanto, Guerra (2010, p. 727) alerta sobre os impactos negativos do programa, apontando para a precarização dessa expansão:

Sobre esse programa, convém considerar que o governo vem promovendo a expansão de vagas sem a devida infraestrutura necessária e, em alguns casos, sem provimento de concursos públicos para docentes e pessoal técnico-administrativo, gerando sérios problemas, tais como: salas superlotadas, falta de espaço físico adequado e de carteiras para os alunos, aumento da carga horária docente e da exploração da sua força de trabalho, preocupação restrita ao atendimento de metas de produtividade em detrimento da qualidade.

Além da expansão e interiorização das universidades federais, a política de democratização do governo Lula contemplou a inclusão das minorias sociais na educação superior pública, que, historicamente, estiveram à margem do sistema educacional. Como resultado dos esforços coletivos de dirigentes, docentes e discentes, em 2008, foi implementado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que havia sido instituído pela Portaria Normativa 39, de 12 de dezembro de 2007. Trata-se de um plano que oferece apoio à permanência dos estudantes de baixa renda do ensino superior público, com a intenção de favorecer a conclusão dos cursos de graduação por estes discentes e combater situações de retenção e evasão. O Programa oferece ações de assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico, acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Nesse sentido, entende-se que o governo Lula adotou uma política contraditória, que conformou novas formas de expansão e mercantilização do ensino superior, ao mesmo tempo que possibilitou a democratização da educação superior via setor público e criou uma política de inclusão social. Durante o seu governo, foram direcionados investimentos significativos para a ampliação e interiorização da rede de educação superior federal, mas simultânea e contraditoriamente, também se estreitou a relação público/privada no ensino superior, que havia sido iniciada no governo FHC.



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



O governo Dilma (2011-2016) deu prosseguimento a essa política ambivalente estabelecida no governo precedente. Permaneceu-se investindo na expansão da educação superior pública, por meio da criação de novos campi universitários e novas universidades pelo país. Ainda seguindo os passos da política de democratização do governo Lula, no ano de 2012, Dilma sancionou a Lei nº 12.711/2012, que instituiu as Políticas Afirmativas, a qual determina que 50% das vagas de cursos de graduação das universidades federais devem ser reservadas para estudantes de escola pública, levando em consideração critérios de renda e racial. Em 2016, a presidente publicou a Portaria nº 13, de 11 de maio de 2016, que estende as ações afirmativas aos cursos de pós-graduação das universidades federais. É importante frisar que, assim como a conquista da assistência estudantil, o sistema de cotas é fruto da pressão e de lutas dos movimentos sociais, principalmente, do movimento estudantil e do movimento negro.

Em contrapartida, ampliou-se também o ProUni, o FIES e o ensino a distância, reforçando a canalização de recursos públicos para o setor privado. Além disso, uma das prioridades da sua política foi o direcionamento de investimentos para o estímulo à ciência e inovação tecnológica e ao ensino profissionalizante, sob o discurso da facilidade e praticidade na oferta dos cursos tecnológicos, quando na verdade se trata de uma estratégia para aligeirar a qualificação da força de trabalho, o que corresponde as estratégias de acumulação do capital, conforme Agapito (2016).

A política para a educação superior do governo Dilma vem enfatizando os seguintes parâmetros a serem incorporados pelas universidades: inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social, foco em áreas estratégicas/prioritárias de estudo e de pesquisa, internacionalização da educação superior (FERREIRA, 2016, p. 468).

Outro destaque da política educacional do governo Dilma foi a implementação da Lei n. 13.005/2014, que aprovou o novo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Esse plano estabelece 20 metas para a educação brasileira a serem cumpridas no seu período de vigência, e determina as estratégias que devem ser utilizadas para o alcance de cada uma delas. Para Lima (2015), as metas e as estratégias definidas indicam uma continuidade da política de educação que já vinha sendo implementada nos últimos governos. Portanto, considera que o atual PNE é uma “expressão da fundamentação política e jurídica para aprofundamento da privatização da educação brasileira” (ibid., p. 40).



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



Pode-se dizer que o PNE (2014-2024) dá continuidade ao empresariamento da educação superior por pelo menos mais um decênio, ao passo que, em linhas gerais, fortalece as parcerias público-privadas no financiamento da graduação e as estende à pós-graduação, e intensifica a articulação universidade/sistema produtivo, em nome da inovação. Soma-se a isso o incentivo à educação a distância e a promoção da precarização e sobrecarga do trabalho docente.

Além disso, De Paula (2017) alerta que o financiamento da educação superior não é condizente com as metas do PNE, e dificilmente alcançará o cumprimento da meta 20, que determina o aumento progressivo do investimento público em educação pública, de modo a alocar 7% do PIB brasileiro no quinto ano de vigência, e 10% ao final da validade do Plano. Os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) mostram que, ainda no governo Dilma, houve queda no investimento público em educação, visto que, em 2014, equivalente a 6% do PIB era investido em educação pública (BRASIL, 2016), mas já em 2015 caiu para 5% (BRASIL, 2018). O que pode ser explicado mediante a política de ajuste fiscal adotada no seu segundo mandato, que direcionou cortes sistemáticos, principalmente, para a educação.

Outra ação do governo Dilma para o acirramento da mercantilização da educação superior, desarticulando o tripé do ensino, pesquisa e extensão, foi a consolidação da Lei n. 13.243/2016, que dispôs sobre o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, o qual tinha como objetivo “desburocratizar os processos de compra com recursos públicos e permitir o envolvimento do pessoal do setor público com a iniciativa privada, aproximando as universidades públicas das empresas” (ANDES-SN, 2017, p. 10). O Marco Legal aprofunda a participação do setor produtivo nos projetos de desenvolvimento científico e inovação no Brasil e prejudica o caráter público das universidades, além de incentivar uma produção científica e tecnológica determinada pelo critério de produtividade.

### **3.1 A mercantilização do ensino superior público em tempos de golpe: retrocessos, autoritarismo e militarização da educação**

A gestão de um golpe de Estado articulado pela burguesia brasileira iniciou uma nova fase no cenário brasileiro, a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff e a ascensão da extrema direita à presidência, com a posse do seu então vice-presidente, Michel Temer. O governo Temer (2016-2018) apresentou uma pauta política de desmonte de direitos sociais, em defesa da política de ajuste fiscal e do corte no financiamento público das políticas sociais. Nas palavras de Silva, Minto e Lima (2019, p. 88):



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



Com o impeachment e a quebra da pactuação entre as diferentes frações da burguesia e as lideranças sindicais e partidárias da classe trabalhadora convertidas à ordem burguesa, o novo bloco no poder busca restaurar, de forma mais profunda e ágil, a sua pauta de ação política e, assim, garantir o enfrentamento da queda das taxas de lucro e manter a política de auto privilegiamento historicamente vigente no país.

Já no início do seu governo, foi aprovada a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu um novo regime fiscal que prevê o congelamento do orçamento da União por vinte exercícios financeiros, a valer de 2017. Ou seja, estabelece uma limitação do teto dos gastos públicos por vinte anos, em função do pagamento de juros e amortizações da dívida pública, isto é, da lucratividade do capital financeiro. Cabe ressaltar que a prioridade do pagamento da dívida pública em detrimento de investimentos nas áreas sociais também fez parte dos governos anteriores, mas o governo Temer representou a ofensiva ultraconservadora das frações burguesas, que eliminou a política de negociação com a classe trabalhadora, instaurando um projeto antidemocrático (LIMA, 2019a).

As políticas mais afetadas pela proposta da EC 95 foram a saúde e a educação, que tiveram seus serviços precarizados devido à redução de investimentos públicos. Em face disso, o governo Temer optou por privilegiar as privatizações e as parcerias com o setor privado, como forma de reduzir a oferta e as despesas dos serviços públicos. Nesse contexto, a educação superior se tornou um dos principais alvos dessa nova fase de desmonte das políticas públicas.

O novo regime fiscal expressou cortes significativos no orçamento das IFES, o que provocou a precarização das universidades públicas e o comprometimento do seu funcionamento, mediante a falta de recursos para a aquisição de material, equipamentos, pagamento dos serviços terceirizados, entre outras despesas, gerando um maior endividamento dessas instituições. Segundo os dados do sistema SIGA BRASIL, o valor de recursos pagos para o ensino superior caiu de R\$ 33,1 bilhões em 2017 para R\$ 32 bilhões em 2018.

Diante disso, pressupõe-se que o cumprimento das metas da PNE (2014-2024), relacionadas ao ensino superior, seja impossibilitado pela EC 95, visto que o aumento no número de matrículas exigiria, igualmente, um aumento dos recursos financeiros para a educação, o que não ocorrerá no período de vigência da referida emenda.



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



[...] considerando a meta de ampliação dos gastos públicos em educação pública para 10% do PIB até 2024, seria necessário dobrar, em termos reais, os recursos aplicados em educação pública, considerando um cenário hipotético de estabilidade real do PIB. Nesse mesmo cenário, a meta intermediária de aplicação dos gastos para 7% do PIB em 2019 somente seria atingida com o incremento de aproximadamente R\$ 140 bilhões nos recursos para a educação pública (2% do PIB de 2018, corrigida a inflação do período). (BRASIL, 2020, p. 413-415).

Além disso, é importante salientar os impactos desse contingenciamento no financiamento à ciência e pesquisa brasileira, que tem provocado a redução de bolsas para projetos de pesquisa e pós-graduação, em decorrência dos cortes no orçamento das agências de fomento, como a Capes e o CNPQ. O relatório do Inesc (2020) indica uma drástica redução nos recursos da CAPES a partir de 2016, caindo de R\$ 9 bilhões em 2015 para R\$ 4,5 bilhões em 2019. O CNPQ também apresenta quedas contínuas em seu orçamento, passando de R\$ 1 bilhão de recursos aplicados em bolsas no ano de 2016, para R\$ 784 milhões em 2019, segundo notícia do portal O Globo (2019). Dessa maneira, observa-se que a política de austeridade adotada no governo Temer tem corroborado para o processo de desmonte do tripé acadêmico – ensino, pesquisa e extensão –, assim como para o estímulo à competição por recursos externos, sejam públicos ou privados.

Outro ponto da EC 95/2016 que tem rebatimento na educação superior diz respeito ao ataque aos direitos dos docentes, a partir da suspensão da realização de concursos públicos e do congelamento de reajustes salariais de servidores públicos, o que reflete no aumento de contratações temporárias de professores substitutos nas universidades públicas, e na precarização do trabalho docente.

Isto posto, Mancebo, Silva Júnior e Oliveira (2018) apontam as principais consequências dessa conjuntura de ajuste fiscal para a educação superior: 1) sucateamento da estrutura física dos *campi* e interrupção da construção de IFES públicas; 2) queda do movimento de expansão das matrículas e cursos na rede pública; 3) desregulamentação dos direitos trabalhistas; 4) enxugamento das funções de algumas IES públicas, priorizando apenas o ensino; 5) ensino aligeirado por meio do EaD; 6) cortes significativos para a produção de conhecimentos; 6) demissões em massa nas IES privadas.

Lima (2019b, p. 16) afirma que o governo Temer deu início a “uma nova fase da contrarreforma do Estado e da educação superior, operacionalizando a contrarrevolução preventiva pela dura ofensiva à educação pública”.



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



Esse projeto ganha ainda mais força no governo Bolsonaro (2019 - em curso), que representa a ascensão do neofascismo ao poder, pondo em risco as conquistas históricas da classe trabalhadora. Além de dar continuidade a pauta de ação política do governo Temer, o governo Bolsonaro instaura uma conjuntura de perseguição ideológica na educação, com a clara intenção de descaracterizar as universidades federais, e, principalmente, as ciências humanas, perante a opinião pública.

No primeiro semestre de 2019, o Ministério da Educação anunciou um corte de 30% no orçamento das IFES de todo o país. Segundo o relatório do Inesc (2020, p. 76), acerca dos recursos para o ensino superior em 2020, “o autorizado é 13% menor que em 2019, o que significa uma perda de mais R\$ 4 bilhões em um orçamento que já perdeu, em cinco anos, outros R\$ 3,7 bilhões”.

Como consequência dos cortes, as universidades federais do país estão em risco de fechamento por falta de recursos de custeio. Desde 2016, as IFES sofrem uma redução nos seus orçamentos a cada ano, o que compromete o funcionamento das suas atividades. De acordo com o Presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e reitor da Universidade Federal de Goiás (UFG), o orçamento discricionário de todas as 69 universidades federais sofreu um corte de 18% em 2021, comparado ao ano anterior, e caiu para R\$ 4,3 bilhões (SUL21, 2021). Vale ressaltar que, além da redução, parte desse orçamento ainda está bloqueado, tendo apenas R\$ 2,5 bilhões livres para 1,3 milhão de estudantes. Conforme notícia do portal O Globo (2021), o valor desse orçamento é praticamente o mesmo de 2004 (com os valores atualizados pelo IPCA), quando haviam 574 mil alunos e 51 instituições.

Diante dessa situação, em maio de 2021, a Universidade Federal do Rio de Janeiro anunciou a possibilidade de paralisar suas atividades em julho, por conta dos cortes no seu orçamento discricionário. Assim como a UFRJ, outras instituições do país informaram estar com dificuldades em arcar com suas despesas básicas, devido à falta de recursos. Após esse alerta, o governo federal liberou R\$ 2,59 bilhões do orçamento das universidades que estava contingenciado (G1, 2021). No entanto, aproximadamente 13,8% do orçamento anual das universidades continuará bloqueado, com a liberação condicionada à disponibilidade de arrecadação pelo governo federal (SUL21, 2021). Analisa-se a atual crise das universidades federais brasileiras como resultado das estratégias realizadas desde o governo Dilma para mercantilizar o ensino superior, agravadas pelo governo Bolsonaro na tentativa de desqualificar a educação pública, incitando a violência contra a universidade.



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



Também foi apresentado o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – Future-se, que representa o projeto do governo reservado para o ensino superior público. O Future-se é a expressão máxima da mercantilização da educação superior pública, uma vez que incentiva as IFES a captar recursos próprios, junto às organizações sociais (OS) e ao mercado, através dos fundos de investimento ou da venda de serviços. Nessa perspectiva, o Estado objetiva se desresponsabilizar pelo financiamento das instituições de ensino e submeter o ensino, a pesquisa e a extensão aos interesses empresariais.

O Future-se, nesse transcurso de reformas de quase três décadas, é a síntese do desprezo com a educação superior pública brasileira, que, desrespeitada por um governo provido de autoritarismo, negacionismo e entreguismo, passará de um polo de potencial progresso e prosperidade intelectual à sociedade brasileira para um polo servil de produção de valor privado (SILVA JÚNIOR; FARGONI, 2020, p. 13).

Em suas ações mais recentes, o que se tem percebido é a investida no ataque à autonomia universitária das IFES, a partir da nomeação de interventores para a ocupação dos cargos de reitor e vice-reitor dessas instituições, em detrimento da consulta pública realizada entre a comunidade universitária. A primeira intervenção na escolha de reitores ocorreu em 2019, na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), com a nomeação de uma reitora que sequer constava na lista tríplice (ANDES-SN, 2021). Nesse mesmo ano, outras sete universidades sofreram intervenção do governo federal na nomeação de seus dirigentes.

Em 2020, doze IFES foram alvos desse processo intervencionista do governo Bolsonaro. Cabe ressaltar que, em junho do referido ano, foi publicada a Medida Provisória 979/2020, que suspendeu os processos de consulta à comunidade acadêmica e delegou a nomeação de reitores e vices aos critérios do Ministério da Educação, durante o período da pandemia. Entretanto, como vitória da resistência do movimento estudantil e docente, a medida não chegou a vigorar. Segundo o ANDES-SN (2021), até fevereiro de 2021, 8 instituições federais estavam sob intervenção, considerando apenas as que tiveram nomeação de reitores/as pró-tempore. Vale salientar que o IFBA já teve a nomeação de um candidato eleito pela comunidade acadêmica, após onze meses de intervenção, assim como o IFRN, oito meses depois.

## **QUADRO 1 – INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO QUE SOFRERAM INTERVENÇÃO FEDERAL NA NOMEAÇÃO DE REITORES (2019-2020)**



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

www.coloquioeducon.com  
22 a 24 de setembro de 2021



Instituição	Ano da intervenção
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	2019
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio)	2019
Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)	2019
Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro (CEFET-RJ)	2019
Instituto Federal da Bahia (IFBA)	2019



# Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade

[www.coloquioeducon.com](http://www.coloquioeducon.com)  
22 a 24 de setembro de 2021



Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)	2020
---	------



Universidade  
da

Integração  
Internacional  
da

Lusofonia  
Afro-  
Brasileira  
(UNILAB)

2020

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória histórica do ensino superior brasileiro mostra que o projeto do capital tem prevalecido. O ensino superior público e a expansão das instituições de ensino superior privadas. No contexto neoliberal, foram articulados. De Collor a FHC, a educação superior foi conduzida por um plano elitista, de ampla abrangência educacional das minorias sociais, o que sofre uma alteração durante os governos progressistas de Lula e Dilma. Os grupos sociais vulnerabilizados através das políticas afirmativas, mas aliada a uma expansão precária perante a articulação ao projeto neoliberal para a educação.

O projeto atual, do governo Bolsonaro, é a face da barbárie, da mercantilização em seu grau extremo da educação pública e total privatização. Para além disso, o projeto ultraconservador da educação pública e da comunidade, que são cerceadas pelo autoritarismo desse governo, ou seja, é a nítida ameaça à avanços democráticos na universidade pública.

Sendo assim, compreende-se que a educação é um projeto em disputa por forças distintas, de um lado o projeto gratuito e de qualidade, tendo como horizonte a emancipação humana e a cultura democrática, por outro o projeto de serviço do capital, tida como uma mercadoria. Em torno do primeiro projeto estão os movimentos sociais e a trabalhadora, já o segundo trata-se de um projeto articulado pela classe burguesa. Atualmente, o projeto de ascensão de um terceiro projeto, que, para além de representante dos interesses do capital, busca a educação gratuita, por meio dos ataques à sua autonomia, e à laicidade do Estado, sustentado numa ideologia de volta do autoritarismo no país.

É urgente a tarefa de enfrentar o avanço da ofensiva ultraconservadora e dos ataques à educação superior pública, enquanto um direito social, seja apenas mais um produto a ser vendido. Cabe, portanto, aos movimentos sociais e a trabalhadora articularem forças coletivas contra o desmonte das políticas públicas e a regressão dos direitos da educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade socialmente referenciada.

## REFERÊNCIAS

AGAPITO, Ana Paula Ferreira. Ensino superior no Brasil: expansão e mercantilização na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, n. 32, jul/dez. 2016.

BECHARA, Gabriela Natacha; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Ditadura militar, atos institucionais e a educação superior. *Passo Fundo*, v. 29, n. 3, p. 587-605, 2015.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. Regulação da educação superior brasileira: a Lei de Inovação Tecnológica. *Educação e Pesquisa*, v. 41, n. 4, p. 961-973, 2015.

CHAUÍ, Marilena. Em torno da universidade de resultados e de serviços. *Revista USP*. Dossiê Universidade e Trabalho, n. 61, mar./maio 1995.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro.