


# DESAFIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: RACIONALIDADE NEOLIBERAL E PRIVADO-MERCANTILIZAÇÃO

*Valdemar Sguissardi*

Se (...) sustentarmos que a democracia repousa sobre a soberania de um povo, o que aparece então é que, enquanto doutrina, o neoliberalismo é, não acidentalmente, mas essencialmente, um *antidemocracismo* (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 384).

## INTRODUÇÃO

Os desafios da educação superior no Brasil, evidentemente, iniciaram-se muito tempo antes da adoção, neste país, dos preceitos e práticas da racionalidade neoliberal ou da transformação de instituições de educação superior (IES) em empresas econômicas, algumas das maiores dentre elas com ações em bolsa de valores. Aliás, o primeiro grande desafio da educação superior, nestas terras de Santa Cruz, foi vencer a resistência, antes, da metrópole lusitana – de 1500 a 1808 – para que se criasse qualquer escola ou instituição de ensino de nível superior que pu-



desse estimular o espírito de independência da Colônia; depois, das elites dominantes e dos próceres positivistas – de 1808 a 1920 – para que se constituíssem universidades durante o Império e na Primeira República nos moldes de Coimbra, Évora ou mesmo de outros países hispano-americanos que já as possuíam há dois ou três séculos. Como se sabe, o Brasil foi dos últimos – senão o último país – a criar escolas superiores isoladas e universidades na América.<sup>1</sup>

De 1808 a 1890 teriam sido criadas apenas 14 escolas superiores isoladas e, de 1890 a 1930, mais 86, período em que foram criadas duas universidades: a do Rio de Janeiro (1920) e a de Minas Gerais (1927) (FAVERO, 2000; apud SGUISSARDI, 2014, p. 28/9). De 1930 a 1945, foram criadas 5 universidades (entre elas a USP) e 181 escolas de ensino superior isoladas. Nos 19 anos que se seguiram ao Estado Novo (1945-1964) criaram-se 19 universidades federais e 12 confessionais (11 católicas e 1 presbiteriana).

Apesar da existência, em 1964, de cerca de 40 universidades – públicas e privadas – e de mais de duas centenas de faculdades ou escolas de ensino superior isoladas, quase todas privadas, o país, então com cerca de 80 milhões de habitantes, contava com apenas 142.386 estudantes de educação superior, dos quais 87.665 (61,6%) de instituições públicas e 54.721 (38,4%) de instituições privadas. Durante o período 1964-1985 (ditadura empresarial-militar), o total de estudantes chegou a 1.367.539 (aumento de 963% em 21 anos), entretanto, a repartição público-privada inverteu-se: 40,7% matriculados em instituições públicas e 59,3%, em instituições privadas. Do fim da ditadura (1985) até 1998 (13 anos) o aumento das matrículas na educação superior foi de apenas 55%, de 44,3% nas IES públicas e de 63,0% nas IES privadas. A grande expansão deu-se pós-LDB (Lei 9.394/96) e pós Decretos 2.207/97 e 2.306/97 que legalizaram o negócio da educação, quando se abriram as portas para a privado-mercantilização desse nível do sistema educacional, como se verá adiante.

1 Os primeiros cursos superiores instalados no Brasil, com a chegada da família real foram: Cirurgia, na Bahia; Cirurgia e Anatomia no Rio de Janeiro (1808); Academias Real da Marinha e Real Militar (1810); Agricultura (1812); Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios (1816), Química (1817) e outros. Em 1827 instalaram-se os cursos jurídicos de São Paulo e Olinda. Quando, em 1920, foi criada a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por aglutinação de diversas faculdades pré-existentes, os Estados Unidos já contavam com mais de 70 universidades (a primeira delas, a de Harvard, é de 1636) e a América Latina, cerca de 20 (a primeira delas, a de Santo Domingo, é de 1538).



Portanto, como indica o subtítulo acima deste texto, os desafios da educação superior no Brasil decorrem das mudanças que afetam este nível de educação desde o início dos anos 1990. A partir da adoção, nesta década, da racionalidade neoliberal enfeixada no “decálogo” do *Consenso de Washington*<sup>2</sup>, dentre cujos “mandamentos” um, em especial, orientou o intenso processo de privatização de empresas estatais, sob o duplo mandato de Fernando H. Cardoso (FHC). Com outros desses “mandamentos”, juntamente com algumas “teses” do Banco Mundial (BM) e propostas da Organização Mundial do Comércio (OMC), conduziram-se várias mudanças no subsistema de educação superior do país que podem se traduzir por expressões e conceitos como: mercadorização/mercantilização; heteronomia versus autonomia; autonomia financeira versus autonomia de gestão financeira; universidade de ensino, neonapoleônica, neoprofissional e competitiva versus universidade de pesquisa ou neo-humboldtiana; universidade empreendedora – da pesquisa tecnológica, empreendedora e inovadora (*Future-se*) – similar a uma empresa econômica produtora de valor, valor de troca e pilar do mercado versus universidade plural que forma profissionais críticos e produz saber/conhecimento, valor de uso, universal, em meia centena de campos do saber – da ciência básica à filosofia – para benefício e bem-estar da nação e não de grupos dominantes que sempre tiraram proveito da pouca expressiva presença dessas instituições no território nacional.

Visando identificar de modo muito sucinto alguns destes desafios e tratar de maneira mais específica dois dentre eles – o trabalho/carreira docente na educação superior; e o *Future-se* (PL 3076/2020) – far-se-ão, previamente, breves análises do conceito de racionalidade neoliberal e sua relação com a consolidação, no país, da desigualdade social sob múltiplos aspectos, e da relação entre essa racionalidade neoliberal e o processo de privado-mercantilização da educação superior.

- 2 O *Consenso de Washington* é a denominação do encontro realizado em 1989 em Washington por representantes do governo norte-americano, FMI, BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e representantes de vários países, com o objetivo de sistematizar (e buscar acordo sobre) as principais diretrizes de política econômica com base no ideário neoliberal e que deveriam ser implementadas pelos países participantes do encontro. Essas diretrizes abrangiam as seguintes áreas: a) disciplina fiscal; b) priorização dos gastos públicos; c) reforma tributária; d) liberalização financeira; e) regime cambial; f) liberalização comercial; g) investimento direto; h) privatização; i) desregulação; j) propriedade intelectual (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2013, p. 153, nota 2).



## A RACIONALIDADE NEOLIBERAL E A CONSOLIDAÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL NO PAÍS

Embora a racionalidade neoliberal venha se constituindo no mundo, segundo Dardot e Laval (2016), desde os anos de entreguerras<sup>3</sup>, uma de suas principais correntes, liderada por Milton Friedman, da *Chicago University*(EUA), por intermédio de seus discípulos, chamados de *Chicago boys*, teve especial participação na implantação de propostas neoliberais na economia, no Chile do Gal. Pinochet, e em outros setores da sociedade, como na reforma universitária nesse país, a partir do golpe de Estado de 1973, contemporâneo da crise do petróleo que afetou a economia dos países centrais, da periferia e da semiperiferia. Nos anos 1980, tanto na Inglaterra, de Thatcher, como nos EUA, de Reagan; nos anos 1980 e 1990, na Alemanha de Kohl, no México, em especial de Salinas, e, na Argentina, de Menem/Cavallo, o neoliberalismo foi defendido e implantado como suposta única solução possível para a superação dos problemas seja da socialdemocracia, seja do nacional-desenvolvimentismo ou do velho liberalismo no nosso país e alhures.

No Brasil, a racionalidade neoliberal em formação chegou via *Consenso de Washington*. Fez parte do plano de governo do efêmero mandato do presidente Collor de Mello (1990-1992), mas teve lugar de destaque no plano de governo dos dois mandatos do presidente FHC (1995-2002), em que o corte dos gastos públicos, a liberalização financeira e do capital externo, a desregulação da economia, com flexibilização das leis do trabalho e, principalmente, um extenso programa de privatização do patrimônio e empresas do Estado, estiveram sempre em grande evidência. Nessa perspectiva, teve lugar de destaque no Governo FHC uma substancial Reforma do Estado, de caráter gerencial, que, tanto no campo da administração econômica quanto no dos aspectos sociais, culturais e educacionais do Estado, visava a eficiência e economia de custos acima de tudo. As próprias universidades federais correram o risco de serem transformadas em organizações sociais

3 Segundo esses autores, um evento ocorrido em 1938 em Paris, denominado Colóquio Walter Lippmann, poderia ser tomado como o do início de várias correntes do neoliberalismo (Ver O Colóquio Walter Lippmann ou a reinvenção do liberalismo. In: DARDOT; Laval, 2016, p. 71 e ss.)



– fundações de direito privado – sem sua obrigatória manutenção por parte do Fundo Público, como preveem a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96).

Apesar da suspensão de todo o processo de privatização de empresas públicas, da adoção de programas como o *Bolsa Família*, de medidas como o aumento real do poder aquisitivo do salário mínimo, da facilitação de empréstimos à população de baixo poder aquisitivo, e de planos de aquisição facilitada de casa própria – *Minha casa, minha vida* –, entre outros programas e medidas, durante os dois mandatos do presidente Lula da Silva e o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, diversas orientações neoliberais no Estado e na Economia tiveram continuidade, como é o próprio caso da Reforma do Estado, da Lei das Parcerias Público Privadas (Lei 11.079/04) e da Emenda Constitucional da Ciência, Tecnologia e Inovação (EC-85/15). Entretanto, a inviabilização do segundo mandato dessa presidente, via cerrada oposição no Congresso Nacional (CN), o impeachment/golpe jurídico/parlamentar contra ela, em 31/08/2016, e, principalmente, o conjunto legislativo contra os direitos dos trabalhadores, aprovado pelo CN e sancionado pela Presidência da República desde então, haveriam de fazer recrudescer a imensa desigualdade social brasileira, que apenas havia se amenizado na década de 2004-2014.<sup>4</sup>

A racionalidade neoliberal foi denunciada, em 1998, pelo grande sociólogo Pierre Bourdieu em artigo no *Le Monde Diplomatique*<sup>5</sup>, depois publicado no livro *Contrafogos – Táticas para enfrentar a invasão neoliberal* (1998), sob o título “O neoliberalismo, utopia (em vias de realização) de uma exploração sem limites”. Bourdieu inicia expondo a grande contradição do neoliberalismo “entre a lógica propriamente econômica, fundada na *concorrência* e portadora de eficiência, e a lógica social, submetida à regra da equidade” (p. 136, grifo meu), que coloca “*em risco todas as estruturas coletivas capazes de resistirem à lógica do mercado puro...*” (p. 137), que promove a *concorrência* entre “indivíduos, através

4 Para ver sobre a significativa mudança de padrões de pobreza e miséria, mas frágil mudança na distribuição de renda, cf. SGUISSARDI, 2014, item 3.1 – Desigualdade social, p. 74 e ss.

5 BOURDIEU, P. L'essence du néolibéralisme - Cette utopie, envoi de réalisation, d'une exploitation sans limite. *Le Monde Diplomatique*, mars 1998. Disponível em: <https://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/3609> Acesso em 25 de out. de 2020.



da *individualização* da relação salarial [...] em função da competência e do mérito individuais” (p. 139). Denuncia ainda Bourdieu a destruição, pelo neoliberalismo, “de todas as instâncias coletivas capazes de resistir aos efeitos da máquina infernal, entre as quais o Estado está em primeiro lugar, depositário de todos os valores universais associados à ideia de *público*” (p. 144/45).

O filósofo Pierre Dardot e o sociólogo Christian Laval (2016), em consonância com Bourdieu e afinados com Michel Foucault (2008), destacam na racionalidade neoliberal seu mais efetivo dogma, o da *concorrência*, da *competição*, que, para eles, converteu-se na *nova razão do mundo*, do Estado, das instituições e do mercado. Para eles, o próprio Estado, garantidor da ordem do mercado, submete-se à norma da *concorrência*, isto é, às normas do mercado. Esta norma da *concorrência* atinge “diretamente até mesmo os indivíduos em sua relação consigo mesmos” transformando-os em “indivíduo-empresa”<sup>6</sup> e o Estado transforma-se no “Estado *empreendedor* [que] deve, como os atores privados da ‘governança’, conduzir indiretamente os indivíduos a conduzir-se como *empreendedores*” e “A empresa é promovida a modelo de subjetivação: cada indivíduo é uma empresa que deve se gerir e um capital que deve se fazer frutificar” (DARDOT; LAVAL, 378; grifos meus).

O conjunto legislativo, acima referido, aprovado pelo CN e sancionado pela Presidência da República a partir do impeachment/golpe da presidente da República (31/08/2016), corresponde ao acúmulo de políticas econômicas e sociais que se desenvolvem no país desde o início dos anos 1990, cujos princípios básicos de ação foram interpretados, a seu tempo, por Bourdieu, Dardot e Laval. Representam essa legislação, destruidora dos direitos dos trabalhadores, em especial: 1) a Emenda Constitucional n. 95 (EC-95), de 15/12/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e que, entre outras medidas, estabeleceu o congelamento, por 20 anos, das despesas primá-

6 Ver o conceito de “pejotização” na Nova Reforma Trabalhista (Lei 13.467/17), também conhecida como da Reforma Trabalhista, que alterou profundamente a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a Lei de Trabalho Temporário (Lei 6.019/74) (Disponível em: <<https://www.aurum.com.br/blog/nova-lei-trabalhista/>> Acesso em 05/03/2020).



rias do Poder Executivo Federal<sup>7</sup>; 2) a Lei da terceirização irrestrita – Lei n. 13.429, de 31/03/2017, que instituiu a terceirização irrestrita do trabalho, isto é, tanto para atividades complementares (legislação já existente) como para as essenciais (BRASIL, 2017a); 3) a Lei da Reforma Trabalhista – Lei n. 13.467, de 13/07/2017 (BRASIL, 2017b), que, alterando cerca de 100 artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), retirou muitos dos direitos dos trabalhadores.<sup>8</sup> Esta perda de direitos trabalhistas agravou-se com a edição da Medida Provisória (MP) 905, de 11/11/2019, que criou nova forma de contratação dos trabalhadores.<sup>9</sup>; 4) Reforma da Previdência – EC 103, de 12/11/2019 que altera o sistema vigente de previdência social e estabelece um conjunto de regras de transição.<sup>10</sup>

Tramitam no CN, nesta data – final de 2020 – dezenas de Propostas de Emenda Constitucional (PEC), pois a CF-88 não corresponderia ao espírito da racionalidade neoliberal. Entre as de maior peso e repercussão, caso aprovada, está a PEC 188/2019-Senado ou do “Pacto Federativo”. Com suas 12 medidas, todas de interesse do Ministro da Economia, esta PEC, segundo o especialista em políticas públicas Nelson C. Amaral, é a que melhor expressaria “A dimensão ultraliberal do grupo no poder federal” e se

7 Tal congelamento não se aplica, por exemplo, aos montantes anuais do Orçamento da União destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública ao sistema financeiro, que correspondem, anualmente, a cerca de 45% do Orçamento da União. A EC-95 inviabiliza definitivamente o alcance da meta do PNE 2014-2024 que previa, até 2024, a destinação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) à educação.

8 Cabe destacar: 1) Os acordos sobre jornada de trabalho passam a depender de acordos individuais sem participação sindical; 2) Instituiu-se o trabalho intermitente, isto é, contratos de trabalho não contínuos, pagos por hora; 3) Mulheres grávidas e lactantes poderão trabalhar em ambiente insalubre desde que o risco – baixo ou médio – seja atestado por médico da empresa; 4) Restrição de acesso à justiça gratuita: o trabalhador terá que pagar os honorários do empregador e as custas processuais, caso falte a audiências e perca ações trabalhistas; 5) Não serão mais considerados parte da jornada de trabalho as atividades no âmbito da empresa como descanso, estudo, alimentação, interação entre colegas, higiene pessoal e troca de uniforme; 6) Os planos de cargos e salários não precisam constar do contrato de trabalho e nem ser homologados pelo Ministério do Trabalho, mas apenas negociados entre patrões e trabalhadores, podendo ser mudados constantemente; 7) O tempo gasto pelo trabalhador, de ida e volta ao trabalho, não fará parte da jornada de trabalho.

9 Instituiu-se a Carteira Verde e Amarela, pela qual os trabalhadores contratados não terão os direitos previstos na CLT e nas Convenções Coletivas, com salários de até um Salário Mínimo e meio, isto é, serão subempregados, pois o FGTS será reduzido de 8% para 2% ao mês e a multa por demissão sem justa causa cairá de 40% para 20%, e as Férias, o 13º Salário e o FGTS serão parcelados em até 12 parcelas...

10 1) Aumento da idade mínima para aposentadoria: 62 anos de idade e 15 de contribuição para as mulheres e 65 anos e 20 anos de contribuição para os homens (regra pouco diversa para servidores públicos, e algumas outras poucas profissões como professores e policiais); 2) Mudança significativa no cálculo do benefício, que não poderá ser inferior ao salário mínimo mas nem superior a R\$ 5.839,45 mensais hoje; 3) Além de outras alterações, foi estabelecido um conjunto grande de regras de transição.



constituiria em “Um desastre para as políticas sociais brasileiras” (AMARAL, 2020, p. 197).

Importa, aqui, portanto, expor e destacar alguns dados que retratam a desigualdade social brasileira nesse contexto de práticas neoliberais reforçadas por esse arcabouço jurídico-institucional. Apesar de o Brasil situar-se, em 2019, entre os 10 países de maior PIB (cerca de R\$ 7,3 trilhões ou US\$ 1,5 trilhões) no mundo – ainda que entre os cinco de maior população (cerca de 210 milhões de habitantes) –, ocupa um lugar de destaque entre os dez países, dentre os cerca de 200 do planeta, com maior desigualdade social e concentração de renda. Em 2018, segundo a *Síntese de Indicadores Sociais - SIS, IBGE*<sup>11</sup>, o rendimento domiciliar per capita no Brasil assim se apresentava: 1) Sem rendimento, rendimento maior que 0 e menor ou igual a 1 salário mínimo: 119.867.711 ou 57,7%; 2) Rendimento maior que 1 e menor ou igual a 5 salários mínimos: 79.357.826 ou 38,2%; e 3) Rendimento maior que 5 salários mínimos: 8.725.206 ou 4,2%.<sup>12</sup>

Outros indicadores da desigualdade social brasileira e de utilização universal são o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) cujos indicadores básicos são saúde, educação e renda; o IDH “ajustado às desigualdades”; o Coeficiente de Gini cujos indicadores são a renda, a riqueza e a educação (quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade); índices de desemprego e subemprego; e diferenças salariais por gênero e raça/etnia, entre outros.

Quanto ao IDH, em 2018, o Brasil ocupava a 79ª posição entre 189 países, com um índice de 0,761, muito abaixo, no caso da América do Sul, do Chile (42ª), Argentina (48ª) e Uruguai (57ª). Em relação ao IDH “ajustado às desigualdades” o país ocupava a 102ª entre 150 países analisados, com 0,574. O índice Gini do país em 2019 era de 0,629.

Para os dados de desemprego e subemprego, como se vive hoje uma situação bastante atípica, com a pandemia do *Coronavírus*, podem-se tomar

11 Síntese de Indicadores Sociais - SIS, IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=18830&t=download](http://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=18830&t=download) (Colaboração de Nelson C. Amaral)

12 Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) o salário mínimo, de acordo com sua definição constitucional, deveria ser, em 2018, de R\$ 3.683,67 ou 3,86 vezes aquele o vigente em fevereiro desse ano (BRASIL ECONÔMICO, 2018).





os dados de 2018 como referência. Segundo dados do IBGE (apud BRASIL ECONÔMICO, 2018), nesse ano faltaria trabalho para 27,6 milhões de pessoas ou 28% da PEA (População Economicamente Ativa). Esta é a soma de desempregados e subempregados.

As diferenças por gênero mostram-se de várias formas. Segundo o Pnud, apesar de as mulheres terem em média 8,1 anos de estudo contra 7,6 dos homens, sua renda bruta anual é 41,5% menor que a destes. Segundo a Pnad Contínua trimestral (2020), de 2012 a 2020, os índices de desocupação feminina são cerca de 40% mais altos que os de desocupação masculina.

Em 2018, para uma força de trabalho de 56,4% de pardos e pretos e 42,4% de brancos, os índices de desocupados/desempregados eram de 64,1% de pardos e pretos e 35% de brancos.

## A RACIONALIDADE NEOLIBERAL E A PRIVADO-MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Antes de o *Consenso de Washington* – com seu “decálogo” neoliberal – completar uma década, assim como a CF-88, que, a *contrário senso*, admite a educação com fins lucrativos, e um ano após a aprovação da LDB (Lei 9.394/96), que ratifica os termos constitucionais neste sentido, são os Decretos 2.207, de abril de 1997, e o 2.306, de agosto do mesmo ano, que, ao regulamentarem o artigo 20 da LDB, especialmente o segundo, com seu artigo 7º, “irão completar a definição legal do ‘negócio’ da educação superior e torná-lo um ‘serviço educacional’ comercializável” (SGUISSARDI, 2014, p. 137)<sup>13</sup>. Pode-se, então, fixar esta data como sendo a da abertura da educação superior no Brasil ao *mercado educacional*, como já vinha sendo proposto pelo AGCS [Acordo Geral de Comércio e Serviços] da OMC, isto é, “a liberalização dos ‘serviços’ de educação superior como se comerciais fossem, como mercadorias de lucro, *commodity*, *educação-mercadoria* de interesse dos fundos de investimento de *private equity*, dos empresários da educação” (Ibidem).

13 Decreto n. 2.306/97, Art. 7º - As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual.



A partir de então, de modo oficial, o saber será visto como matéria prima, mercadoria-valor, e, as instituições universitárias e de pesquisa, como empresas econômicas produtoras de valor, tendo como sua espinha dorsal a *concorrência* e a *competitividade*. Os estudantes seriam entendidos como *clientes, consumidores*. Os professores e pesquisadores, como produtores de um valor, não apenas de uso, mas também de troca.

Esses decretos desencadearam um processo crescente de transformação das IESsem fins lucrativos (SFL) em IES com fins lucrativos (CFL). Segundo os microdados do Censo de Educação Superior 1999, 2010 e 2018<sup>14</sup>, passado pouco mais de um ano da edição desses decretos, 136 das IES SFL já haviam conseguido junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) do Ministério da Justiça sua transformação em IES CFL ou 12,4% do total de 1.097 do país. Passados mais 11 anos, em 2010, já tinham fins lucrativos 946 ou 40% do total de 2.365 do país. Finalmente, passados mais 8 anos, em 2018, as IES CFL já somavam 1.303 ou 51,4% do total de 2.537 do país. A progressão do número de matrículas foi bastante próxima à evolução do número de IES CFL: 1999: 8,5%; 2010: 32,4%; e 2018: 50,2%.

Dez anos haviam passoda edição desses dois decretos, legalizadores do “negócio” da educação superior, quando, entre março e outubro de 2007, quatro mantenedoras de IES abriram seu capital e passaram a investir parte de seu patrimônio na bolsa de valores de São Paulo (Bovespa): Anhanguera Educacional, Kroton Educacional, Estácio Participações e Sistema Educacional Brasileiro (SEB)<sup>15</sup>. Em sete anos (2007-2014), as cinco principais empresas do mercado educacional já alcançavam 31% do total de matrículas privadas da educação superior do país, tendo a Kroton, com sua incorporação da Anhanguera (junho de 2014), atingido cerca de um milhão de matrículas na educação superior (SGUISSARDI, 2014, p. 102).

É importante destacar que as empresas do campo educacional – ou *companhias* – não conseguiriam essa extraordinária expansão de instituições e matrículas se não obtivessem como sócios os conhecidos *fundos de*

14 Disponível em: [www.inep.gov.br/microdados](http://www.inep.gov.br/microdados) (Contribuição de Nelson C. Amaral – UFG).

15 Juntas captaram R\$ 1,2 bilhão na Oferta Pública Inicial (IPO, em inglês). “Quando uma empresa abre capital, a intenção é captar recursos junto ao mercado de forma mais rápida e barata do que em bancos com a finalidade de ampliar a capacidade de geração de resultados.” (UNIVERSIA, 2009, apud SGUISSARDI, 2014, p. 102)



*investimento* ou de *privateequity*<sup>16</sup>. Entre os diversos gestores de fundos que se associaram a empresas de educação do país, citem-se: o *KKP*, o *BlackstoneGroup*, o *Capital Group*, o *AdventInternationaleoGP Investments*.<sup>17</sup> Estes, por sua vez, são precedidos e articulados por organismos multilaterais financeiros (BM e BID<sup>18</sup>) ou de coordenação mundial do comércio de serviços (AGCS da OMC), promotores do mercado educacional mundial.

E não é por acaso que por detrás da aparência ou da “marca” das *companhias* ou grupos empresariais desse mercado estejam Bancos e Fundos de Investimento nacionais e, principalmente, transnacionais, assim como a própria *InternationalFinance Corporation* (IFC), braço financeiro do Banco Mundial, a lhes emprestar recursos financeiros ou mesmo a adquirir suas ações... (SGUISSARDI, 2014, p. 111).

As “recomendações” desses organismos multilaterais costumavam ser logo traduzidas “em mudanças das políticas oficiais de diferentes países, fossem ricos ou pobres, transformadas rapidamente em leis, decretos, portarias, resoluções e, sobretudo, em práticas *naturais*” (Ibidem). Pode-se afirmar, portanto, que essas “recomendações” tendiam a ser instrumentos do ideário neoliberal que implementavam o processo de privado/mercantilização da educação superior. Vejam-se a seguir algumas dessas, que também podem ser denominadas de teses.

Em 1986, antes mesmo do *Consenso de Washington*, no documento *Financingeducation in developing countries – Anexplorationofpolicyoptions* (WORLD BANK, 1986), o BM defendia a “tese” do maior retorno social e individual dos investimentos em educação básica que o dos investimentos em educação superior. Recomendava-se investimento oficial maior na educação básica e menor na educação superior.

Em 1994, no famoso documento *Highereducation: thelessonsofexperience* (1994), reiterava-se a tese anterior, elogiava-se a “exitosa” experiên-

16 “Os fundos de *privateequity* são os que investem diretamente em empresas já consolidadas, visando geri-las, reestruturar sua “governança”, prepará-las para a oferta inicial de ações (IPO), e operar o desinvestimento a longo prazo. Podem atuar em empresas nos processos de fusão e compra” (SGUISSARDI, 2014, p. 116).

17 Para uma apresentação sumária de cada um desses gestores de fundos, ver SGUISSARDI, 2014, p. 112/13, nas notas de rodapé de 113 a 122.

18 Banco Interamericano de Desenvolvimento



cia chilena (Pinochet e *Chicago Boys*), que teria ido além das recomendações anteriores do Banco, e novas “teses” eram defendidas:

1) a “tese” de que a *universidade de pesquisa* (que associa ensino, pesquisa e extensão) é inadequada para países de economia frágil, pois comprometeria excessivamente o Fundo Público, portanto a *recomendação* de que sejam criadas *universidades de ensino* (sem aquela associação) em maior número; 2) a “tese”, decorrente da anterior, de maior diferenciação institucional, especialmente com instituições privadas; 3) a “tese”, também decorrente das anteriores, de que se criassem incentivos para a diversificação das fontes de financiamento das IES públicas, a começar pelo fim da gratuidade ou “participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre financiamento fiscal [do Fundo Público] e os resultados” (WORLD BANK, 1994, p. 4 e 29) (SGUISSARDI, 2014, p. 108).

É de 1995 o Projeto de Reforma do Estado em que se tentou a transformação das *Federais* em organizações sociais (entidades ou fundações privadas); de 1996 a tentativa de, via PEC, substituir-se a autonomia de gestão financeira – constitucional – por autonomia financeira das Ifes; são de 1997 os dois decretos acima referidos. A partir de 1995 inicia-se consistente processo de redução de gastos com as Ifes, sem criação de nenhuma nova delas durante os oito anos do mandato de FHC (1995-2002).

Em 1998, no documento *The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms* (WORLD BANK, 1998), afirma-se

que as reformas em curso na ES estariam muito mais “*orientadas para o mercado* do que para a propriedade pública ou para a planificação e regulação estatais” e (...) que isso se deveria à “*crecente importância que em quase todo o mundo têm adquirido o capitalismo de mercado e os princípios da economia neoliberal*” (WORLD BANK, 1998, p. 4; apud SGUISSARDI, 2014, p. 108).

Neste documento, preparado para a *Conferência Mundial sobre Educação Superior* organizada pela Unesco em 1998, o BM avança a seguinte tese: de que o ensino superior é *antes um bem privado que público*.



## O ATUAL MERCADO EDUCACIONAL NO BRASIL

As quatro *companhias* que abriram o capital e fizeram IPO na Bovespa em 2007 – Anhanguera, Kroton, Estácio e SEB – detinham em 2008 um montante de 367,5 mil alunos de graduação presencial ou 9,5% do total de 3.858 mil das 2.016 IES privadas do país. Passados cinco anos, em 2013, já contavam com 1.276 mil ou 23,4% do total de 5.448 mil das cerca de 2.000 IES privadas. A Kroton passou neste período, de 2008 a 2013, de 26 mil (0,7% do mercado) para 519 mil alunos (9,5% do mercado).

Em 2013, as 12 maiores *companhias* do mercado educacional no Brasil, dentre as quais cinco brasileiras e duas norte-americanas com capital aberto, detinham 2.141 mil alunos ou 39,3% dos 5.448 mil das mais de 2.000 IES privadas do país.<sup>19</sup>

Com base no documento *A educação brasileira na bolsa de valores* (TRICONTINENTAL, 2020), seguem abaixo as sete empresas educacionais de capital aberto que atuam na educação superior no Brasil: Kroton Educacional S.A. (também conhecida como Cogna), Yduqs Participações S.A., Ser Educacional S.A., Ânima Holding S.A., Bahema Educação S.A., Arco Educação S.A. e Afya Participações S.A. Destas, as quatro primeiras estão cotadas na Bovespa e as três últimas, na bolsa Nasdaq (de Nova York). “Além delas, a Eleva Educação, de propriedade de Jorge Paulo Lemann [da ANBEV], anunciou recentemente a pretensão de abrir capital na Bolsa de Nova York” (Ibidem, p. 4).

A Kroton Educacional S. A. (Cogna) possui cerca de 1 milhão de alunos e um patrimônio líquido (PL) de R\$ 15 bilhões; a Yduqs Participações S. A. (ex-Estácio), 890 mil alunos e um PL de R\$ 3,1 bilhões; a Ser Educacional, 184 mil alunos e um PL de R\$ 1,3 bilhões; a Anima Holding S. A., 140 mil alunos e um PL de R\$ 690 milhões; a Bahema Educação S. A, 6 mil alunos e um PL de R\$ 98 milhões; a Arco Educação S. A., 1,3 mil alunos e um PL de R\$ 3,2 bilhões; e a Afya Participações S. A., 38 mil alunos e um PL R\$ 2,1 bilhões (TRICONTINENTAL, 2020).

Essas sete empresas ou *companhias* de educação, de capital aberto (Bovespa e Nasdaq) somam hoje (2020) cerca de 2.260 mil alunos ou

19 As 12 são (pela ordem de número de alunos): Kroton\*, Anhanguera\*, Estácio\*, Unip, Laureate, Uninove, Unicsul, Anima\*, Ser Educacional\*, Whitney\*, Devry\* e Tiradentes (\* = Capital aberto).



aproximadamente 1/3 do total de 6.400 mil alunos das 2.250 IES privadas, que perfazem 75,5% da matrículas totais do país que, em 2018, era de 8.537 mil.

## ALGUNS DOS PRINCIPAIS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Para se poder arrolar alguns dos principais desafios da educação superior no Brasil, além do já exposto, é necessário apresentar alguns dados essenciais que caracterizam o subsistema a partir de dados do Censo de Educação Superior de 2018 (BRASIL, INEP, 2019).

- As IES eram 2.537 e as matrículas (presenciais e de EaD), 8.450 mil.
- A taxa líquida (percentual de jovens de 18 a 24 matriculados na ES sobre o total de jovens dessa faixa etária): 7,8% em 1999; 13,4% em 2010; e 19% em 2018.
- Das 2.537 IES, 199 (7,8%) universidades; 230 (9%) centros universitários; 2.068 (81,5%) faculdades; e 40 (1,6) institutos federais (IF) e centros federais de educação e tecnologia (Cefet).
- Desse total de IES, 299 (7,8%) públicas (110 federais, 128 estaduais e 61 municipais) e 2.238 (91,2%), privadas [935 (41,7%) sem fins lucrativos (SFL) e 1.303 (58,3%) com fins lucrativos (CFL)].
- Das 199 universidades, 107 (53,7%) públicas (63 federais, 40 estaduais e 4 municipais) e 92 (46,3%) privadas.
- Dos 230 centros universitários, 13 (5,6%) públicos (2 federais, 2 estaduais e 9 municipais) e 217 (94,4%) privados.
- Das 2.068 faculdades, 139 (6,7%) públicas (5 federais, 86 estaduais e 48 municipais) e 1.929 (93,3%) privadas.
- Os 38 IF's e 2 Cefet's eram todos federais.
- Das 8.450 mil matrículas na ES do país, 2.077 mil (24,6%) eram públicas 6.373 mil (75,4%), privadas; destas 4.241 mil (66,55%) de IES CFL e 2.132 mil (33,45%) de IES SFL. As matrículas em IES CFL perfazem 50,2% do total de matrículas do país.
- Em 2018, os matriculados autodeclarados brancos eram 41,8%, os pretos e pardos, 35,8% e, os não declarados, 19,6% (A proporção brancos e pretos/pardos em 2019 era de 42,4% e 56,4%, respectivamente). Um contraste: 1) nas IES federais: 37,8% brancos e 45,8% pretos e pardos;



não declarados: 13,2%; 2) nas IES privadas: 42,3% brancos e 34,3% pretos e pardos; não declarados: 20,8%.

- As “universidades de pesquisa” ou neo-humboldtianas, que associam ensino-pesquisa-extensão, eram em número que variava de 100 a 120 (com pós-graduação consolidada, isto é, ao menos dois doutorados e dois mestrados com avaliação positiva da Capes); as demais, “universidades de ensino” ou neonapoleônicas e neoprofissionais, eram cerca de 2.400.
- Quanto ao corpo docente, em 2016, dos 384.094 docentes da ES do país, 149.847 (39%) tinham doutorado e 199.290 (51,88%) eram contratados em tempo integral. Nas Ifes, dos 110.105 docentes, 71.337 (64,78%) tinham doutorado e 101.837 (92,5%) tinham contrato de tempo integral. Nas IES privadas, dos 214.550 docentes, 48.268 (22,5%) tinham doutorados e 55.124 (25,7%) tinham contrato de tempo integral.

## DESAFIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Do exposto sobre a vigência da racionalidade neoliberal, da desigualdade social, da provado-mercantilização da educação superior e dos dados sucintos sobre este subsistema, pode-se levantar uma série de desafios que este nível de educação enfrenta ou deveria enfrentar, entre outros tantos:

- 1) Expansão das matrículas que signifique efetiva democratização da educação superior e não apenas massificação mercantil. Por democratização, entende-se, de acordo com a CF-88, igualdade de condições<sup>20</sup> – independente de gênero, cor/etnia, riqueza/pobreza, origem familiar e outras variáveis – de acesso, de escolha da carreira/profissão e de permanência, ao que, no espírito desta “Constituição Cidadã”, pode-se acrescentar: de acesso ao mercado de trabalho.<sup>21</sup>
- 1) Ampliação do número de universidades que cumpram os preceitos

20 A CF-88, no Inciso I do seu Art. 206, determina “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e, no Inciso V do seu Art. 208, “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”.

21 Em 2016, em pesquisajunto a cerca de 500 das maiores empresas do país, o *Instituto Ethos* teria verificado que apenas 4,7% dos cargos executivos eram ocupados por pretos e pardos e que apenas



constitucionais, isto é, que associem ensino-pesquisa-extensão ou “universidades de pesquisa” que atue nos cerca de 50 campos do saber e se contraponha à “universidade tecnológica, empreendedora e inovadora” (*Future-se*), que faz da universidade uma empresa econômica, produtora de valor e pilar da economia, sem seu papel histórico de crítica social e do regime de acumulação e desenvolvimento.

- 2) Ampliação da educação superior estatal pública e gratuita. O Brasil, com apenas 24,6% de matrículas neste segmento da educação superior é dos que têm o menor percentual dentre os principais países do mundo.
- 3) Garantia de controle da expansão e da qualidade da educação superior privado-mercantil, como parte não somente de Planos Nacionais de Desenvolvimento mas como parte de Planos Nacionais de Graduação.
- 4) Adoção de cotas sociais e étnico/raciais em todos os segmentos da educação superior, pública e privada.
- 5) Participação proporcional dos afrodescendentes em todas as áreas do conhecimento, como forma de eliminar o que é conhecido como “exclusão dos incluídos”.
- 6) Continuidade da formação no nível da pós *stricto sensu* – mestrado e doutorado – do corpo docente das IES públicas e especialmente privadas.
- 7) Exigência de plano de carreira e ampliação das contratações em regime de tempo integral e parcial para o corpo docente, em especial das IES privadas com e sem fins lucrativos.
- 8) Aperfeiçoamento do sistema de regulação e controle do subsistema.
- 9) Expansão da pós-graduação e implantação de efetivo sistema de avaliação (com auto-avaliação dos envolvidos) e não apenas de um sistema de regulação e controle.

## O TRABALHO E CARREIRA DOCENTES COMO DESAFIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

É notícia frequente na mídia que a profissão docente na educação brasileira é das mais desvalorizadas, precárias e inseguras. Isto vale para a educação

---

8% das empresas possuem políticas voltadas para negros (QUERO BOLSA, 2019 apud SGUISSARDI, V. Prefácio. In: SOUSA, A. da S. Q.; MACIEL, C. E. (2019).





básica, mas também para a educação superior e, neste nível, em especial para o trabalho e carreira docentes nas IES privadas, com e sem fins lucrativos.

Um dos traços mais distintivos do trabalho e carreira docente é sua heterogeneidade, dada a diversidade institucional, isto é, das instituições contratantes. E dentre os fatores que mais condicionam ou determinam essa disparidade de condições de trabalho é a presença ou ausência de planos de carreira, além dos níveis salariais a eles vinculados.

Sabe-se que os planos de carreira, quando existam, não garantem por si sós a estabilidade, a segurança e uma remuneração adequada para os docentes das diferentes IES públicas, privadas (CFL e SFL); universidades, centros universitários e faculdades.

Em sua tese, intitulada: *Trabalho docente no ensino superior: uma análise das políticas retributórias e seus efeitos*, Rodrigues Filho (2015) trata de diversos fatores que condicionariam a heterogeneidade e a segurança/insegurança profissional dos docentes da educação superior. Entre eles, os mecanismos de ingresso; as estratégias de manutenção e progressão; e os procedimentos de desligamento dos docentes, segundo cada tipo de instituição e sua dependência administrativa. Em outras palavras, os três aspectos centrais da carreira docente são o *regime de contratação*, o *modo de permanência* e o *regime de dispensa/demissão*.

- Regime de contratação - As contratações de docentes anuais, num quadro docente de cerca de 390 mil profissionais, ultrapassam em média 20%. No ano de 2013, segundo a tese de Rodrigues Filho, foram 82 mil funções docentes preenchidas por novos docentes. Nas Ifes, as contratações dão-se via concurso público, segundo legislação nacional; nas estaduais, via concursos públicos de acordo com legislação própria de cada sistema estadual; nas municipais de igual maneira que nas estaduais. Nas IES privadas, raras são as que realizam concursos públicos. A tendência geral é a seleção via entrevista, currículo e indicações.
- Modo de permanência - A alta rotatividade (*turnover*) é um dos traços típicos da precariedade das relações de trabalho. Este fenômeno teria alcançado, em 2013, nas IES privadas (SFL e CFL), o alto índice de 26% ou 67.200 de contratos encerrados sobre o total de 257.480 funções docentes, 23% ou 60.867 novos contratos. (RODRIGUES FILHO, 2015, p. 78).



- Estratégias de manutenção e progressão na carreira - Nas IES públicas federais, via Lei 12.772/2012, a carreira é composta de cinco classes/ categorias com seus respectivos níveis de referência, do auxiliar de ensino ao titular. Nas IES públicas estaduais, a carreira em cada estado é organizada sob estatuto próprio, quando não seguindo a CLT. Nas IES privadas os planos de carreira ou inexistem ou têm existência precária. Resultado: enquanto nas IES públicas cerca de 60% dos docentes atingem e ultrapassam 10 anos de casa; nas IES privadas, 60% não ultrapassam 3 anos.
- Permanência nas IES privadas SFL e CFL - Mostra Rodrigues Filho que, enquanto as IES privadas SFL têm concentrada grande parte de docentes com contratos de mais de cinco anos (43%), as IES privadas CFL os têm concentrados na faixa de meio a dois anos (37%); na faixa de mais de cinco anos, apenas cerca de 20%.
- Remuneração salarial - Os valores de remuneração da hora/aula para os docentes de contratos iniciais e de contratos com mais de 10 anos, em 2013: 1) nas IES SFL, o valor da hora/aula dos contratos iniciais era de R\$ 32,54 e o dos contratos de mais de 10 anos, de R\$ 53,77; 2) nas IES CFL, o valor da hora/aula dos contratos iniciais era de R\$ 14,55 e o dos contratos de mais de 10 anos, R\$ 37,04. Na comparação, o professor iniciante nas IES CFL recebia cerca de 44% do seu colega nas IES SFL; após 10 anos, 68,8% de seu colega das IES SFL.
- Dispensa/demissão/desligamento - Finalmente, a segurança/precariedade do trabalho e carreira docentes mede-se também pelo total de desligamentos e pelas motivações de saída. A tese de Rodrigues Filho mostra que, em 2013, nas IES públicas ocorreram 24.468 desligamentos para um total de 150.338 funções docentes ou 16,27%; nas IES privadas SFL e CFL ocorreram 67.107 desligamentos para um total de 212.394 funções docentes ou 31.6%.

Quanto às motivações de saída, verifica-se que nas IES públicas, somadas as demissões sem justa causa (33%) e as saídas por término de contrato (46%), tem-se cerca de 80% do total de saídas, restando 12,8% para desligamentos voluntários, concentrados nos dois primeiros anos (2/3), 3,24% para aposentadorias e cerca de 5% para outras causas. No caso das IES privadas SFL, as demissões sem justa causa atingiram 38,8%, as por tér-



mino de contrato, 14,7%, e as por saída voluntária, 34,5%. No caso das IES privadas CFL, as demissões sem justa causa montaram a 45,7%, a saída por término de contrato a 4,8%, mas os desligamentos voluntários ascendem a 39,5%, concentrando-se estas até o final do 2º ano (cerca de 2/3) (RODRIGUES FILHO, 2015).

- Trabalho e carreira docente pós-impeachment, durante e pós-pandemia - O trabalho/carreira docente – heterogêneo, precarizado e inseguro – na educação superior no Brasil, como sucintamente delineado até aqui, corre sérios riscos de ver esses traços agravarem-se diante da retomada do viés neoliberal ou ultraliberal, pós-golpe jurídico-parlamentar e midiático de 2016, no comando do Estado.<sup>22</sup>

O conjunto legislativo, aprovado pelo CN e sancionado pelo Presidente da República desde o impeachment/golpe jurídico/parlamentar de 2016, que inclui a EC-95, Lei da Terceirização e Lei da Reforma Trabalhista (Flexibilização e trabalho intermiante), mudanças no regime de exploração do Pré-Sal, que inviabiliza o alcance da meta de 10% do PIB para a implantação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, as altas taxas de desemprego e subemprego que penalizam quase 50% da População Economicamente Ativa, o congelamento do valor real do salário mínimo e a drástica redução dos recursos federais e dos estados e municípios, no exercício corrente e nas previsões orçamentárias para 2020/21 (Plano de Lei Orçamentária Anual – PLOA), que afetarão todo o subsistema, certamente, constituem um cenário muito sombrio e incerto para o futuro da profissão e trabalho docentes da educação superior no país.

O trabalho/carreira dos docentes da IES públicas, especialmente das Ifes, será afetado na medida em que se façam a cada ano mais presentes os efeitos da EC-95 (chamada de PEC da Morte) e os cortes orçamentários, não somente para capital e custeio, mas também para pessoal, assim como os cortes para ciência, tecnologia e inovação que já estão inviabilizando um número significativo de projetos científicos tanto das universidades fe-

22 Ver SGUISSARDI, V. O trabalho docente na educação superior no Brasil: heterogeneidade, insegurança e futuro incerto. *Integración y Conocimiento*, v. 2, n. 7, p. 142-162, Año 2017 – ISSN 2347 0658. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/18695>



derais e estaduais, como dos Institutos de Pesquisa.

## O *FUTURE-SE* COMO PRODUTO DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL E DESAFIO PARA AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Falar do *Future-se* – Projeto de Lei (PL) n. 3076, de 02/06/2020 – é falar de um Programa de Governo que se apresenta como expressão conjuntural da racionalidade neoliberal na educação superior.

Diante do que acima se expôs sobre a adoção dos princípios e programas de ação da racionalidade neoliberal e sua prática ao longo dos últimos 30 anos no país, não se pode visualizar o *Future-se* como algo inédito, novo ou inovador. Por isso, sua análise e interpretação não pode prescindir de uma recuperação do contexto econômico e político-ideológico que pavimentou o caminho que conduziu do *Consenso de Washington* à proposta desse Programa para reforma das Ifes.

Isto foi feito, tanto no item em que se relacionou a racionalidade neoliberal com a consolidação da desigualdade social no país, quanto no em que se relacionou esta racionalidade com o processo de privado-mercantilização da ES no país desde 1997.

Para entender melhor o seu significado e emergência é preciso ter presente que para a racionalidade neoliberal o saber é visto muito mais como uma mercadoria-valor, valor de troca, do que um valor de uso, e que as instituições de educação superior, em especial as universidades que associam ensino e pesquisa, como empresas econômicas produtoras de valor, comandadas pela qualidade essencial ao capitalismo que é a concorrência, a competitividade.

Disso decorre o que Christian Laval tem afirmado com muita clareza:

Se o conhecimento é modelado pela *lógica do valor*, convém que, de fato, ele seja produzido nas condições e segundo as formas que convêm à produção dos *valores de troca*, isto é, nas empresas submetidas à *concorrência* e regidas segundo normas de performance que são as das empresas do setor mercantil. Em outros termos, as instituições [universitárias e de pesquisa] tomam necessariamente, logicamente, a *forma de empresa*” (LAVAL, 2016, Apud SGUISSARDI, 2020, p. 190; grifos e acréscimos meus).

Nada mais oposto ao ideário neoliberal do que uma instituição social,



que se ocupe de ensino-pesquisa-extensão, com autonomia e bancada integralmente pelo Fundo Público.

- Dos antecedentes jurídico-estruturais do *Future-se* - Uma série de órgãos oficiais ou não, efetivados ou não, e alguns instrumentos jurídicos anteciparam a emergência de uma proposta de reforma das Ifes como o *Future-se*, entre os quais as Fundações de Apoio Institucional (FAI's), as Organizações Sociais (OS's), PEC-370/96, Decretos 2.207/97, 2.306/97 e 3.860/01, Parcerias Público-Privadas (PPP's) e EC-85/2015, além da EC-95/2016.

As FAI's são ainda do ano 1994, via Lei n. 8.958/94 – entidades de direito privado – que passaram a atuar no interior dos campi das Ifes visando permitir a essas instituições, entre outras medidas,

...celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações constituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos [Art. 1° (caput)].

Nos 26 anos que decorrem da edição desta lei, a maioria das Ifes instituiu suas respectivas FAI's e estabeleceram normas internas para regular seu funcionamento e evitar prejuízos para o caráter público dessas instituições universitárias.

As OS's – entidades ou fundações de direito privado – foram criadas pela lei n. 9.637/98. Esta lei autoriza o Poder Executivo a “qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” [Art. 1° (caput)].

Como já observado, este projeto de lei fez parte da PEC-173/95, da Reforma do Estado, quando se pretendeu transformar todas as Ifes em organizações sociais. Esta proposta, não aprovada, teria sido posteriormente encaminhada ao CN como Medida Provisória – de n° 1.648-7, de 1998 – da qual destacou-se esta lei das OS's, mas sem a transformação das Ifes em OS's.



Ainda em 1996, via PEC-370/96, por iniciativa do então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, visou-se substituir a autonomia constitucional de *gestão financeira* por *autonomia financeira* das Ifes, o que liberaria o Estado (Fundo Público ou Tesouro) da obrigatoriedade da plena manutenção patrimonial e financeira dessas instituições universitárias estatais públicas. Esta PEC não teria nem dado início a sua tramitação no CN em razão da crítica generalizada dos setores e instituições envolvidos.

Da edição dos Decretos 2.207 e 2.306 de 1997, que desencadearam legalmente o processo de privado/mercantilização da educação superior no país, fez-se referência acima quando se tratou da relação entre a racionalidade neoliberal e esse processo que hoje pesa enormemente na estrutura e funcionamento do subsistema de educação superior do país. Restaria observar que tais decretos tiveram continuidade legislativa com o Decreto n. 3.860/01, ainda no final do Governo FHC, e já no final do primeiro mandato do Presidente Lula, com o nominado *Decreto Ponte* n. 5.773/06, que mantém em seu artigo 15, letras “g” e “h”, a distinção e o reconhecimento das IES sem e com fins lucrativos (SGUISSARDI, 2014, p. 41).

Via lei n. 11.079/04, no segundo ano do primeiro mandato de Lula da Silva, instituíram-se as PPP's (Parcerias Público-Privadas). Esta lei “Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”. Em seu Art. 2º estabelece que a PPP “é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” e no § 3º, que “Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”.

Como em relação às medidas legais anteriores, também a PPP foi vista no Governo e no interior das Ifes como mais um mecanismo apto para facilitar a busca por estas instituições de recursos complementares ou substitutivos aos do Tesouro, na direção do que tinham pretendido Bresser-Pereira com o Plano de Reforma do Estado e Paulo Renato de Souza com a PEC 370/96, isto é, garantir paulatina e gradativamente a autonomia financeira das Ifes.

A EC-85, de 26/02/2015, início do segundo mandato de Dilma Rousseff,



teve precedentes na *Lei de Inovação Tecnológica*. 10.973/04, que dispunha sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e na denominada *Lei do Bem* (Lei 11.196/05), que consolidava “incentivos fiscais para pessoas jurídicas que desenvolvam [desenvolvessem] pesquisa e inovação tecnológicas” e que, por sua vez, “foi alterada pela Lei n. 11.487/07 para incluir novo incentivo à inovação tecnológica e modificar as regras relativas à amortização acelerada de investimentos vinculados à pesquisa e ao desenvolvimento” (SGUISSARDI, 2014, p. 100, nota 99).

A EC-85/2015, da Ciência, Tecnologia e Inovação “Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação”. Entre estes dispositivos para administração e regulação desta área, forneceu base jurídica para alimentar os contratos das Ifes, seja com as FAI’s, seja com outros entes públicos ou privados. Nesta EC-85/2015, o PL 3076/2020 vai se basear para aspectos essenciais do *Future-se*.

Finalmente, porque nomeada de forma explícita na Exposição de Motivos do PL 3076/2020 – *Future-se*, encerra este rol de instrumentos jurídico-estruturais que preparam o caminho para este programa de reforma das Ifes, a EC-95, de 15/12/16. Editada três meses e meio após o impeachment/golpe, a EC-95, que instituiu o Novo Regime Fiscal no Orçamento Fiscal e na Seguridade Social da União e que congelou por 20 anos as despesas primárias do Poder Executivo Federal, entre estas a Educação, inspira desde então cortes significativos tanto no orçamento do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), que envolve o CNPq, como no da Capes, nos recursos de capital e custeio das Ifes, assim como a suspensão de concursos públicos para as *Federais*, entre outras medidas que criam as condições objetivas e de pressão para que um programa como o *Future-se* seja visto como oportuno e necessário.

- O que o Governo Bolsonaro propõe para as Ifes via PL 3070/2020?

O simples enunciado da finalidade deste PL revela o que de mais importante se pretende com ele:

O Programa Universidades e Institutos Federais Empreendedores e Inovadores – *Future-se* é direcionado às Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes e *tem por finalidade criar condições e incentivos para que essas instituições expandam as suas fontes adicionais de financiamento*, sem prejuízo ao investimento público que sempre fez



e sempre fará delas patrimônio de todos os brasileiros (grifos meus).

Em última instância, a finalidade explícita deste PL, é a mesma explícita ou implícita na maioria das medidas e dos instrumentos jurídicos, até aqui expostos, que ao longo dos últimos 30 anos serviram como precedentes funcionais do *Future-se*. Até os argumentos utilizados na Exposição de Motivos (EM) – pelos Ministros da Economia, de Ciência, Tecnologia e Inovação, e da Educação – reprisam os argumentos sempre utilizados pelas autoridades de ofício quando de suas reiteradas tentativas, ao longo do tempo, de retirar do Estado (Fundo Público ou Tesouro) a responsabilidade exclusiva, constitucional e legalmente definida, de manutenção das Ifes. Argumenta-se, antes de tudo, que “é a limitada capacidade do orçamento público para atender a diversas e relevantes demandas sociais (...)”. Em seguida, tendo como pano de fundo a EC-95, “são as restrições orçamentárias ainda mais severas que se impõem em períodos de crise fiscal, como o que se observa no atual momento no Brasil, fazendo-se necessárias medidas como a que vigora na forma do Novo Regime Fiscal”. Para arrematar a argumentação, os signatários da EM e do PL afirmam: “O Future-se nada mais é do que uma política voltada a melhorar as condições institucionais para que isto [o êxito da EC-95] ocorra”. E acrescentam, sem meias palavras: “torna-se indispensável que as Ifes impulsionem suas fontes adicionais de recursos” (BRASIL, 2020).

Para se atingir tal finalidade última – incentivo à busca “de fontes privadas adicionais de financiamento para projetos e programas de interesse” das Ifes – o *Future-se*, mediante seus três eixos de ação e contratos de resultado (gestão), estabelece alguns objetivos específicos que relembram, mais uma vez, diversas medidas legais e estruturais vistas anteriormente: a) promoção e incentivo ao desenvolvimento científico, em que se destaca a *pesquisa tecnológica e a inovação*; b) o fomento da *cultura empreendedora*; c) o estímulo à internacionalização das Ifes; e d) o aumento das “taxas de conclusão e os índices de empregabilidade dos egressos” (BRASIL, 2020).

Como fica evidente pela ausência, em toda a extensão do PL 3076/2020, não se faz menção à ciência básica, às humanidades, às ciências sociais, à filosofia e a tantas outras das cerca de 50 áreas do conhecimento que as Ifes brasileiras, em seu conjunto, pesquisam e em que produzem saber, valor





de uso, e deles e do saber produzido por pesquisadores do mundo inteiro fazem o fulcro de seu ensino e de seus trabalhos de extensão.

Na EM, os signatários não se furtaram a caracterizar o que pensam do funcionamento das Ifes que pretendem “reformular”:

O modelo atual de pesquisa nas universidades e nos institutos federais do Brasil é um modelo pesado e burocrático que não atende mais às necessidades do pesquisador, que perde tempo valioso de sua atividade em burocracia, enquanto deveria focar mais tempo na atividade finalística. Além disso, as instituições federais superiores de ensino devem estar mais abertas às experiências internacionais e atentas às necessidades da sociedade brasileira.

O instrumento privilegiado para execução dos eixos do programa são os *contratos de resultado com a União*. Já em 1995, no Plano de Reforma do Estado e na proposta de transformação das Ifes em OS's, o instrumento privilegiado na relação com a União era o *contrato de gestão*. Hoje:

O programa Future-se prevê, em sua essência, que as universidades e os institutos federais celebrarão *contrato de resultado com a União*, por intermédio do Ministério da Educação, como condição para a participação do Programa.

Quem ou que órgão fará a regulação e o controle desses contratos?

*Os contratos firmados serão divulgados, monitorados e avaliados pelo MEC e MCTI.*

Em lugar de contratos com OS's, como previsto nas duas primeiras versões do *Future-se* – versões de julho/2019 e outubro/2019 – toda a força agora será dada às FAI's – entidades privadas tanto quanto as OS's:

Com o intuito de tornar possível o atingimento dos propósitos pactuados no contrato de resultado, a universidade ou o instituto federal *terá à sua disposição a possibilidade de celebrar contratos e convênios diretamente com fundações de apoio*, devidamente credenciadas, nos termos da Lei n° 8.958, de 20 de dezembro de 1994 (BRASIL, 2020; grifos meus).



A marca empresarial que perpassa todo o *Future-se* revela-se de forma sintética no teor do Art. 28 do PL 3076/2020 quando estabelece que se institua “o Dia Nacional do Estudante Empreendedor, a ser comemorado no primeiro sábado depois do Dia do Trabalhador”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os autores da epígrafe deste texto sustentam que, como doutrina – tendo como premissa que “a democracia repousa sobre a soberania de um povo” – “o neoliberalismo é, não acidentalmente, mas essencialmente um *antidemocratismo*”. Acrescente-se que, como prática – tendo como premissa que a democracia na educação superior, segundo a letra e o espírito da CF-88, repousa sobre o princípio da igualdade de condições de acesso a este nível de educação, de escolha de carreiras e usufruto da formação ali oferecida, e de acesso bem sucedido ao mercado de trabalho após a titulação – a racionalidade neoliberal tem contribuído, de variadas formas, para aumentar e aprofundar os desafios da educação superior, assim como, para dificultar o seu enfrentamento e superação.

Percorrendo os dez desafios acima sucintamente arrolados e os dois outros – trabalho/carreira docente e o *Future-se* – um pouco mais explicitados, à luz do contexto de desigualdade social, das extremas limitações do subsistema de educação superior e dos princípios e práticas da razão neoliberal que avançam há pelo menos três décadas em nosso país, é difícil afirmar que tais desafios possam vir a ser superados sem profundas mudanças no âmbito mais amplo das políticas econômico-sociais. É difícil imaginar uma educação superior democratizada sem uma sociedade democrática no pleno sentido desta palavra. O pouco que se expôs acima indica o quão distante este país se encontra da democracia e o quanto o seu subsistema de educação superior precisa avançar a fim de poder contribuir para um efetivo avanço da democracia no país.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. A dimensão ultraliberal do grupo no poder federal está expressa na PEC 188/2019-Senado – Um desastre para as políticas sociais brasileiras. In:



GIOLO, J.; LEHER, R.; SGUISSARDI, V. *Future-se* [recurso eletrônico]: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado. São Carlos, SP: Diagrama Editorial, 2020, p. 197-223.

BOURDIEU, P. *Contrafogos – táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Trad. Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 30/10/2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 9.394, de 20 de dez. de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 20 de dez. 1996. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf)> Acesso em 30/10/2020.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 de ago. 1997.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)> Acesso em 30/10/2020.

BRASIL. Presidência da República. LEI Nº 13.005/2014 - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 de jun. 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>> Acesso em 30/10/2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 de fev, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm)> Acesso em 30/01/2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 dez. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017a. Altera dispositivos da Lei nº 6.019/1974, que dispõe sobre o trabalho temporário, e versa sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 mar. 2017a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm)>. Acesso em: 10 out. 2020.



BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017b. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 jul. 2017b. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/Lei-13467-2017.htm>>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória (MP) 905, de 11/11/2019. Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 de dez. 2019. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=384681>> Acesso em 30/10/2020.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional n. 103, de 12/11/2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 de nov. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%20103&text=Altera%20o%20sistema%20de%20previd%C3%Aancia,do%20C2%A7%203%C2%BA%20do%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%20103&text=Altera%20o%20sistema%20de%20previd%C3%Aancia,do%20C2%A7%203%C2%BA%20do%20art.)> Acesso em 30/10/2020. BRASIL. Senado. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019 (PEC do Pacto Federativo). Brasília, Senado. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>> Acesso em 30/10/2020.

BRASIL. Congresso Nacional. *Pl n. 3076/2020*. Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254321> Acesso em 12/10/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020* [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

BRASIL ECONÔMICO, 2018. Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/financas/2018-03-06/salario-minimo-dieese.html>> Acesso em 03/08/2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2018*. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>> Acesso em 15/08/2020.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo – Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FÁVERO, M. L. A. *Universidade e Poder*. 2ª ed. revista. Brasília: Editora Plano, 2000.

FOUCAULT, M. *Nascimento da biopolítica*, trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GIOLO, J.; LEHER, R.; SGUISSARDI, V. *Future-se* [recurso eletrônico]: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado.



São Carlos, SP: Diagrama Editorial, 2020, p. 153-196. Disponível em: <https://www.diagramaeditorial.com.br/project/future-se/>

RODRIGUES FILHO, José Albertino Fiorentino. *Trabalho docente no ensino superior: uma análise das políticas retributórias e seus efeitos*. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp/FE/Programa de Pós-Graduação em Educação, 2015.

SGUISSARDI, V. O trabalho docente na educação superior no Brasil - Heterogeneidade, insegurança e futuro incerto. Cordoba, Ar, *Integración y conocimiento*. Ano 2, n. 7, p. 142-162, 2017. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/18695>

SGUISSARDI, V. *Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil - 2002-2012*. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional - OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014. Versão revisada e corrigida em junho de 2018. [ [Links](#) ]

SGUISSARDI, V. Prefácio - A desigualdade social como fator determinante da exclusão educacional. In: SOUSA, A. da S. Q.; MACIEL, C. E. (2019). (Org.) *Desafios da educação superior: acesso, permanência e inclusão*. 1ª. ed. Curitiba: CRV, 2019.

SILVA JÚNIOR, J.; SGUISSARDI, V. Universidade Pública Brasileira no Século XXI – Educação superior orientada para o mercado e intensificação do trabalho docente. *Espaciosen Blanco Revista de Educación, Série Indagaciones n. 1, Tandil, Ar, n. 23, p. 119-156, junio 2013*.

TRICONTINENTAL – Instituto Tricontinental de Pesquisa Social. *A Educação Brasileira na Bolsa de Valores: As oito empresas privadas de capital aberto que atuam no setor educacional (Cartilha)*. Outubro de 2020. Disponível em: [www.otricontinental.org](http://www.otricontinental.org) Acesso em 28/10/2020.

WORLD BANK. *Financing education in developing countries – An exploration of policy options*. Washington, DC: The World Bank, 1986.

WORLD BANK. *Higher education: the lessons of experience*. Washington, DC: The World Bank Group, 1994. (Series Development in Practice).

WORLD BANK/D. Bruce Johnstone (coll. Alka Arora and William Experton). *The Financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms*. Washington, DC: The World Bank, 1998.

