

## CRESCIMENTO DO ENSINO SUPERIOR E SUA MERCANTILIZAÇÃO<sup>1</sup>

Claudia Pereira de Pádua Sabia<sup>2</sup>

**RESUMO:** O artigo apresenta o crescimento do ensino superior e sua mercantilização, com destaque, nas últimas décadas, para o crescimento das matrículas e do número de instituições de ensino superior públicas e privadas. Discutiu-se, também, como o conceito de público vem sendo (re)significado e as consequências desse processo. Por fim, apontou-se como a privatização pode atingir também as universidades públicas, principalmente por meio dos projetos de cooperação universidade-empresa. **PALAVRAS-CHAVE:** ensino superior, mercantilização, (re) significação do conceito de público, cooperação universidade-empresa.

**ABSTRACT:** The article presents the growth of higher education and its mercantilization, featuring the last few decades, focusing on the boost of school enrollments and the increasing number of public and private higher education institutions. It was also argued, how the concept of public has been reinvented in meaning and the consequences of this process. Finally, it was pointed to how privatization can also reach the public universities, mainly through the projects of cooperation university-company.

**KEYWORDS:** higher education, mercantilization, reinvented meaning of the public concept, cooperation university-company

As últimas três décadas do século XX foram, *grosso modo*, marcadas pela profunda crise da social-democracia e do Estado do Bem-Estar, na maioria dos países centrais e em muitos países da periferia latino-ameri-

---

<sup>1</sup> Este artigo faz parte da minha tese de doutorado (um capítulo), defendida em 2007, intitulada *O público e o privado na política de cooperação universidade-empresa da Universidade Estadual Paulista*. Professora substituta das disciplinas de Legislação da Educação e Estrutura e Funcionamento do Ensino Fundamental e Médio do Departamento de Administração e Supervisão Escolar – DASE, da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP, campus de Marília.

<sup>2</sup> E-mail: fsabia@uol.com.br

<sup>3</sup> Neste parágrafo me refiro à obra de TOMMASSI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais* (1996). Os autores referem-se aos países centrais como Inglaterra, Estados Unidos, França, Alemanha e os países da Escandinávia, nos quais o Estado de Bem Estar Social possibilitou a implantação de um amplo sistema de políticas sociais aos cidadãos, ao passo que nos países da periferia latino-americana (América do Sul e América Central), apenas alguns serviços sociais foram oferecidos de forma setorializada, fragmentada, emergencial e que após a década de 1970 eles tendem a ser minimizados cada vez mais, em virtude da crise econômica e da reforma do Estado.

cana<sup>3</sup>. Diante da crise, das novas exigências que se põem para a economia e para o Estado, diante das demandas da chamada sociedade do conhecimento, a educação superior e a universidade em particular são pressionadas a mudar. Essas mudanças na universidade são provocadas principalmente pela diminuição do papel do Estado em vários setores, particularmente, no educacional. Conforme Sguissardi (2002, p. 144),

[...] em relação ao aparelho do Estado, avançam as medidas apoiadas na concepção de Estado Subsidiário e Controlador (Cf. SANTOS, 1998), que conduzem, por um lado, a desertar de sua função de provedor de serviços sociais (educação, saúde, seguridade), e, por outro, a aumentar sua presença como regulador, avaliador e controlador no interesse do (re)estabelecimento da hegemonia do mercado e da integração do país ao mercado mundial, no âmbito do processo de *mundialização do capital*, ainda que, no caso dos países da periferia, de forma claramente subalterna. Ainda do ponto de vista do Estado, vale ressaltar o novo e inarredável papel que lhe impõe de obtenção do equilíbrio orçamentário e do controle da inflação a qualquer preço via redução dos gastos públicos, aumento dos juros, privatização das empresas estatais e transferência para a iniciativa privada de obrigações que tradicionalmente lhe cabia cumprir.

Segundo o referido autor, a reforma do Estado rege-se, em termos mundiais, entre outras coisas, pela ótica gerencialista e eficientista<sup>4</sup> das empresas privadas ou do mercado. Nesse sentido, as mudanças na educação superior são direcionadas pelo poder de intervenção dos organismos multilaterais de crédito (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial – BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID). A respeito do Banco Mundial, Sguissardi (2002, p. 145) enfatiza, ainda,

[...] em especial, vai utilizar como estratégia à disseminação de teses como as de que: 1) o ensino superior seria antes um bem privado que público; 2) o retorno

---

<sup>4</sup> Estamos nos referindo à visão empresarial que orienta a administração de recursos de uma organização, pautando-se pela redução de custos, aumento da produtividade e maximização dos lucros para atingir objetivos exclusivamente econômicos.

individual e social dos investimentos em educação superior seria inferior ao dos investimentos aplicados na educação fundamental; 3) a universidade de pesquisa – da associação, ensino, pesquisa e extensão – seria muito cara tanto para os países ricos, quanto especialmente para os países pobres ou em desenvolvimento, às voltas com problemas de crônico déficit público.

A adoção dessas teses em vários países traz como consequência a generalizada redução do financiamento público para a educação superior, embora todos se defrontem com o duplo desafio da explosão da demanda e da pressão universal por qualidade do sistema.

Outra consequência apontada pelo autor é um processo generalizado de privatização, seja direta – com abertura do campo para a iniciativa de empresas comerciais de serviços –, seja indireta – com a introdução de mecanismos de administração e gerenciamento corporativo-empresariais e busca de recursos junto ao mercado.

Ao se analisar as políticas educacionais que vêm sendo implementadas no Brasil desde a década de 1980, percebe-se que caminham nessa mesma direção. Basta observar a diminuição de recursos para o ensino superior público, a privatização direta e indireta, a diversificação e diferenciação do sistema de educação superior, etc.

Altos índices de privatização direta foram atingidos; isto é, houve expressiva expansão do número de Instituições de Ensino Superior – IES e de matrículas do setor privado. O número de IES privadas corresponde a aproximadamente 89% do total e as matrículas, a 72% (BRASIL, 2005c). A partir da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (1996), inicia-se um processo de diferenciação e diversificação do sistema de educação superior. A redação do artigo 45 não estabeleceu mais o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, permitindo abertura para que, posteriormente, através do artigo 8º do Decreto 2.306/97, pudessem ser criadas outras formas de organização acadêmica, tais como os Institutos Superiores, Escolas Superiores e os Centros Universitários.

A privatização indireta está relacionada às mudanças “em curso” na universidade para adequação ao novo papel do Estado – regulador, avaliador e controlador – que disponibiliza cada vez menos recursos para o seu financiamento. Nesse contexto, a universidade vai sendo incentivada a adotar mecanismos de administração e gerenciamento corporativo-empresariais e buscar recursos junto ao mercado para auxiliar sua manutenção. Esta universidade, nomeada de universidade operacional por Marilena Chauí (2000, p. 220), é definida da seguinte maneira:

[...] regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos. Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em microorganizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes a exigências exteriores ao trabalho intelectual. A heteronomia da universidade autônoma é visível a olho nu: o aumento insano de horas-aula, a diminuição do tempo para mestrados e doutorados, a avaliação pela quantidade de publicações, colóquios e congressos, a multiplicação de comissões e relatórios, etc. Virada para seu próprio umbigo, mas sem saber onde este se encontra, a universidade operacional opera e por isso mesmo não age. Não surpreende, então, que esse operar co-opere para sua contínua desmoralização pública e degradação interna.

Essa posição de Chauí chamando a atenção para a perda de autonomia da universidade, ou seja, para a heteronomia da universidade, submetendo-se cada vez mais às leis (de mercado) externas a ela, é adotada também por Sguissardi (2002), segundo o qual o processo de reconfiguração da educação superior e a mudança do *ethos* universitário caminham em direção à hipótese de Schugurensky (2002, apud SGUISSARDI, 2002, p. 147), para quem

[...] estaria ocorrendo de forma cada vez mais visível o trânsito, no Canadá como em muitos países, de um modelo universitário centrado na autonomia para um modelo centrado na heteronomia, no qual setores externos (principalmente o Estado e a indústria) têm cada vez mais poder na definição da missão, da agenda e dos produtos das universidades.

Nesse sentido, os autores sugerem que muitas universidades teriam perdido, nas últimas décadas, importantes porções de sua autonomia institucional e estariam constrangidas a adequar grande parte de suas atividades às demandas do mercado e à agenda estatal.

Slauher e Leslie (1999, p. 209 apud TRINDADE, 2003, p. 175) também compartilham dessa posição sobre a perda de autonomia das universidades públicas, afirmando:

Todos esses fatores estão alterando a identidade própria da universidade pública e sua singularidade enquanto instituição social, atingindo sua autonomia acadêmica pela erosão do espaço público e pela privatização do *ethos* acadêmico. Esse processo levou a especialistas americanos, que comparam universidades australianas, canadenses, americanas e inglesas, a usar o conceito de 'capitalismo acadêmico' no sentido de 'os esforços institucionais e do corpo docente para obter fundos externos da mesma forma que o mercado, como parte do mercado'.

A universidade pública, ao buscar essa adequação, pode deixar espaço para o processo de privatização interno – chamado por Sguissardi (2002, p.145) “de privatização indireta”. O objeto do presente trabalho - a cooperação universidade-empresa - está inserido nesse contexto.

Tendo em vista essas colocações preliminares, o tópico seguinte indicará aspectos relativos à privatização direta, ou seja, à expansão privada. Em seguida, discorrerá sobre a ressemantização do conceito de público e suas consequências, para, finalmente, versar sobre a privatização indireta – inserindo a cooperação universidade-empresa neste contexto de mercantilização da educação.

### **1. Privatização direta: expansão privada**

O crescimento do ensino superior brasileiro foi intensificado quando o regime militar concedeu uma série de incentivos fiscais beneficiando a iniciativa privada; concomitantemente, no final da década de 1960, havia uma grande demanda por esse nível de ensino. De acordo com Marques (2005, p. 40), “até meados da década de 1960, as instituições públicas eram responsáveis por 65% das matrículas do ensino superior e as instituições de ensino privado ficavam com 35% das matrículas”.

Outros números sobre o crescimento de matrículas são apontados por Maciel (1991 apud VIEITEZ; DAL RÍ, 2005), segundo os quais, num período de quinze anos - de 1962 a 1977 - o número de matrículas na rede pública teve uma expansão de 642,5%, enquanto que a rede privada expandiu 1.681,5%, ou seja, o crescimento da rede pri-

vada foi 2,6 vezes maior.

Essa expansão do ensino superior privado também prevaleceu nas décadas seguintes e, no início do século XXI, o número já tinha ultrapassado em mais de 70% o total de matriculados nesse nível de ensino (BRASIL, 2000). Apenas para efeito de comparação, durante toda a década de 1980, houve um crescimento de 11,82% nas matrículas, ao passo que, na década de 1990, essa porcentagem atingiu os 74,94%. Atualmente, um conjunto de políticas públicas neoliberais, iniciadas a partir da década de 1990, e outras em fase de implantação/estudo no governo Lula, buscam propiciar a expansão do acesso ao ensino superior contando prioritariamente com o setor privado. Essas medidas tendem a reduzir investimentos em áreas sociais e indicam cada vez mais o direcionamento para o mercado.

Contudo, de acordo com Vieira (1995, p. 39), é possível identificar a coexistência de formas de educação pública e privada desde as origens da construção de um sistema educacional no país. Afirma a autora:

[...] é a partir dos anos vinte, entretanto, que começa a delinear-se a presença de 'ideologias em conflito' (BUFFA, 1979), movimento que iria explicitar-se nos anos trinta e ter continuidade ao longo da história, culminando com a polêmica sobre 'liberdade de ensino', no decorrer dos anos 50. Até então, a idéia do conflito estava presente, muito embora a expressão privatização não tivesse ainda se enraizado no ideário educativo. É somente a partir dos anos 60 que o termo privatização começa a ser adotado, assumindo conotações próprias e relativas à possibilidade de 'privatização do público'.

Sabe-se que a expansão privada do ensino superior no Brasil foi incentivada a partir da década de 1960 com isenções tributárias, transferências diretas e indiretas (como bolsas de estudo para as escolas privadas), empréstimos com juros negativos e subsídios a fundo perdido.

Esses incentivos podem ser identificados, a partir de 1965, pela Emenda à Constituição de 1946, que reformulou o sistema tributário nacional, e pelas Constituições Federais seguintes. Cunha (1995, p. 15-16, grifos do autor) relata esse processo:

[...] o novo texto, que passou a fazer parte da Constituição, vedava à União, aos estados e aos municípios a cobrança de impostos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços das instituições de educação. Por essa

emenda, a isenção fiscal das escolas privadas, instituídas pela Constituição de 1946 foi ampliada. Enquanto esta previa a isenção de impostos sobre os *bens e serviços*, a emenda de 1965 estendeu a isenção à sua *renda*. [...] A Constituição de 1967 e a emenda de 1969 mantiveram esse dispositivo, alterando-o somente em aspectos secundários. [...] A Constituição de 1988 reeditou esse privilégio das escolas privadas. Em complementação à isenção tributária, o governo federal estendeu seu apoio mediante a criação de um mecanismo de aporte de recursos financeiros aos estabelecimentos privados de ensino. Em 21 de novembro de 1968 (menos de um mês antes da promulgação do Ato Institucional no 5) foi promulgada a Lei no 5.537, que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE. Sua finalidade era reunir recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo para alunos carentes na rede privada [...].

Portanto, o regime militar favoreceu enormemente a iniciativa privada no campo educacional. O autor esclarece que essa orientação privatista foi possível pela LDB de 1961, por transferir para os conselhos de educação (federal e estaduais) importantes competências antes concentradas nos detentores dos cargos executivos. Os membros desses conselhos, nomeados livremente pelo Presidente da República e pelos governadores dos Estados, eram pessoas escolhidas mediante pressão e articulação privada, menos visíveis para as forças políticas partidárias. Esses conselheiros ficavam expostos a pressões e atrativos de diversas espécies. Além disso, divididos os centros de tomada de decisões, tornava-se mais difícil a resistência às pressões e aos atrativos das instituições privadas de ensino.

No final da década de 1960, encontrava-se em curso um aumento expressivo na demanda por matrículas no ensino superior brasileiro. O número limitado de vagas desencadeou a crise dos excedentes, ou seja, alunos aprovados por nota no vestibular, mas não classificados por falta de vagas. A União Nacional dos Estudantes (UNE) encabeçou um movimento reivindicatório por mais vagas. A principal solução encontrada pelo governo foi a abertura e o incentivo para a expansão de vagas no setor privado do ensino superior.

Diante dos incentivos fiscais propiciados pelo Estado e da grande

demanda por esse nível de ensino, os grupos empresariais interessados no mercado educacional promoveram intensa e sistemática propaganda nos meios de comunicação de massa, alardeando a ineficiência e a insuficiência da administração pública, em contraste com as excelências da gestão desenvolvida pela iniciativa privada, tais como agilidade na tomada de decisões e racionalidade no uso dos recursos.

Com o esgotamento do regime militar, essa ideologia privatista ganhou força e aos poucos foi sendo incorporada às ideias e práticas já arraigadas no Brasil. Os grupos econômicos privados passaram a acusar o Estado pela crise dos anos 80. A retomada do processo inflacionário, a manutenção de uma grande, onerosa e desnecessária burocracia, e a crescente dívida interna atribuída à necessidade de empréstimos a juros cada vez mais altos, alimentando uma especulação financeira sem precedentes, são alguns dos fatores apontados por esses grupos econômicos interessados no mercado educacional:

Nessa luta ideológica, o privatismo brasileiro teve importantes modelos externos: o crescente movimento pela privatização de funções públicas em países de centro capitalista (Estados Unidos, Inglaterra, França, Espanha e Itália), na América Latina (o México, e a Argentina) e até mesmo na reinterpretação da Pierestróika soviética, como se esta nada mais fosse do que uma face diferente do mesmo processo, isto é, a incorporação da economia de mercado capitalista e o abandono da planificação estatal (CUNHA, 1995, p. 13).

O termo “privatismo brasileiro” é definido pelo autor “como a prática de pôr a administração pública a serviço de grupos particulares, sejam econômicos, religiosos ou político-partidários” (p. 11).

Com a ascensão de Margareth Thatcher ao poder, a Inglaterra instituiu um amplo programa de privatização. Influências semelhantes ocorreram também com o início do governo de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. De acordo com Vieira (1995, p. 34),

[...] havia condições prévias no cenário internacional para que o Brasil viesse a ingressar no ciclo de privatização e compor o cenário dos países adeptos das teses neoliberais. Ao lado disso, é necessário ter-se em conta que a “crise da dívida” deve ter tido influência marcante neste aspecto. Os primeiros sinais mais concretos nesta direção se manifestam pelo ex-



pressivo *lobby* do setor privado por ocasião da elaboração da constituição de 1988, a exemplo do debate em torno da definição de empresa nacional, do fim da reserva de mercado e de outros temas correlatos. Mas é sob a égide do governo Collor que se acelera o processo de privatização.

Cabe destacar também a definição de Leher (2003, p. 8) – mais complexa – sobre privatização:

Genericamente, o termo privatização designa as iniciativas que ampliam o papel do mercado em áreas anteriormente consideradas privativas do Estado. Isto inclui não apenas a venda de bens e serviços de propriedade ou de prerrogativa exclusiva do Estado, mas, também, a liberalização de serviços, até então de responsabilidade do Estado como a educação, saúde e meio ambiente, pela desregulamentação e estabelecimento de contratos de gestão de serviços públicos por provedores privados.

No cenário interno, o debate sobre a redução da interferência estatal começou a tomar corpo no final dos anos 70, quando foi inaugurado o primeiro programa governamental de privatização. Contudo, foi na década de 1990 que essa discussão efetivamente veio à tona, de modo mais específico com o início do governo Collor. Conforme citado no parágrafo anterior, já existia no mundo inteiro um movimento pela redefinição das funções do Estado e, no Brasil, a falência da mediação estatal, como consequência primordial de uma profunda crise fiscal em diversos setores da vida econômica e social, teve a sua contrapartida no questionamento da intervenção estatal na realidade brasileira.

Warde (1993, p. 11) assinala também a influência externa no campo educacional: “[...] a agenda neoliberal é introduzida por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que já no início dos anos 80 concebem programas de avaliações dos sistemas de ensino e de projetos de reforma em diversos países da América Latina”.

A posição de Warde (1993) é corroborada também por Soares (1996, p. 23), ao afirmar que

[...] por meio das condicionalidades, o Banco Mundial começou a implementar um amplo conjunto de refor-

mas estruturais nos países endividados, pautadas em uma concepção mais adequada de crescimento: liberal, privatista, de abertura ao comércio exterior e ortodoxa do ponto de vista monetário.

A prestação de serviços educacionais pelo setor privado já vinha se expandindo desde a década de 1960, mas foi intensificado a partir da década de 1970, juntamente com o crescimento do ensino superior brasileiro. As políticas educacionais, posteriores à década de 1980, atendiam às recomendações do Banco Mundial que, após a eclosão da crise do endividamento, passou a impor uma série de condicionantes para a concessão de novos empréstimos. Mediante a essas condicionantes, o Banco Mundial – tal como o FMI – passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação do país.

Essa interferência pode ser identificada na legislação que, segundo Cunha (2000), favoreceu a iniciativa privada e reconheceu as instituições privadas com finalidade lucrativa a partir da LDB de 1996, ao mesmo tempo que mantinham estagnados os recursos financeiros para as instituições públicas. Soares (1996) complementa tal ideia afirmando que os programas de ajuste do Banco Mundial possuíam cinco eixos principais, dentre os quais destacam-se, aqui, a privatização das empresas e dos serviços públicos. A privatização no ensino superior brasileiro é identificada com o acentuado crescimento de matrículas, bem como com o aumento das instituições privadas, como pode ser verificado na lustração 1, a seguir.

ANO	TOTAL DE MATRÍCULAS	MATRÍCULAS REDE PRIVADA	MATRÍCULAS REDE PÚBLICA
1980	1.377.286	885.054 (64,26%)	492.232 (35,74%)
1990	1.540.080	961.455 (62,43%)	578.625 (37,57%)
2000	2.694.245	1.807.219 (67,07%)	887.026 (32,93%)
2004	4.163.733	2.985.405 (71,70%)	1.178.328 (28,30%)
2007	4.880.381	3.639.413 (74,57%)	1.240.968 (25,42%)
ANO	TOTAL DE INSTITUIÇÕES	INSTITUIÇÕES PRIVADAS	INSTITUIÇÕES PÚBLICAS
1980	882	682 (77,33%)	200 (22,67%)
1990	918	696 (75,82%)	222 (24,18%)
2000	1.180	1.004 (85,08%)	176 (14,92%)
2004	2.013	1.789 (88,87%)	224 (11,13%)
2007 <sup>5</sup>	2.281	2.032 (89,08%)	249 (10,92%)

**Ilustração 1**– Quadro de matrículas no ensino superior nas redes pública e privada. Fonte: Brasil (2000; 2001, 2005 e 2007).

<sup>5</sup> Acrescentado para atualização dos dados obtidos na Sinopse Estatística do Ensino Superior 2007 do INEP para este artigo.

Analisando os números apresentados, verifica-se que, na década de 1980, houve um crescimento de 11,82% nas matrículas para cursos de graduação; já na década de 1990, o crescimento de matrículas foi de 74,94% e, no período de sete anos, de 2000 a 2007, houve um crescimento de 81,14%. O número de matrículas na rede privada, que já vinha crescendo desde a década de 1990, atingiu, no ano de 2007, 74,57% do total de matriculados, quando o número de instituições privadas atingiu 89,08% do total das instituições de ensino superior do país.

Outro aspecto que chama a atenção nesses dados disponibilizados pelo INEP é que até o ano de 1998, o quadro que apresenta o número de instituições do país é dividido por natureza e dependência administrativa. A natureza é subdividida em universidades, faculdades integradas, centros universitários e estabelecimentos isolados. A partir de 1999, foi acrescentada a natureza Centros de Educação Tecnológica, que faz parte da diferenciação das instituições de ensino superior voltadas para atender demandas específicas. Esse processo está em consonância com o PNE 2001 que, dentre os 35 objetivos e metas para a educação superior, contempla a “diversificação do sistema superior de ensino para atender clientela com demandas específicas de formação” (CATANI; OLIVEIRA, 2002, p. 4).

Nos últimos anos, segundo os referidos autores (2000, p. 5),

[...] aquilo que se iniciou de modo disperso e desarticulado assumiu, claramente, a forma de um amplo processo de diversificação e diferenciação do sistema de educação superior no Brasil. Esse empreendimento tornou-se mais visível no final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), em decorrência de diagnóstico<sup>6</sup> que incluía como problemas principais o: a) esgotamento do modelo único baseado na indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão; b) tamanho do sistema extremamente modesto para as dimensões e necessidades do país; c) inadequação do processo de credenciamento de novas instituições, o que gerou um sistema sem competição e de baixa qualidade; d) falta de um sistema abrangente de avaliação do ensino de graduação; e) desafio de modernizar o ensino de graduação; f) ineficiência no uso dos recursos públicos na parte federal do sistema.

---

<sup>6</sup> A esse respeito, ver Souza (1998) e MEC (1996).

Portanto, esse processo de diferenciação e diversificação colaborou para o crescimento de matrículas no ensino superior que, desde a década de 1990, tem sido acelerado. Em números, de 2000 a 2004, o aumento ultrapassou a década anterior. Esse crescimento de matrículas no ensino superior deve ser intensificado nos próximos anos, permanecendo a preponderância do setor privado, se levadas em conta as metas do Plano Nacional de Educação – PNE 2001 – aprovado pela lei no 10.172, de 09/01/2001, no Governo Fernando Henrique Cardoso, que previa o acesso ao ensino superior, até 2010, de 30% da população entre 18 e 24 anos, o que significaria dobrar os números atuais (BRASIL, 2001c). Esse objetivo não possui a contrapartida necessária, ou seja, o financiamento, pois o PNE sofreu nove vetos presidenciais que anularam os subitens do Plano que promoviam alterações ou ampliavam recursos financeiros para a educação, sendo cinco deles referentes diretamente à educação superior.

Essa constatação inicial indica que não há intenção do governo em incrementar os recursos para a educação, em particular, para o ensino superior, e não havendo ampliação dos recursos, o setor público só poderá oferecer mais vagas pela racionalização dos recursos das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, permitindo ampliação de vagas a custo zero, sobretudo nas universidades federais (CATANI; OLIVEIRA, 2002). Nessas condições, é notório que a expansão pública será limitada, já que não haverá ampliação de recursos, ficando para a iniciativa privada a grande expansão de vagas desejada.

## 2. Tentativa de ressemantização do conceito de público

A proposta deste tópico é destacar como o significado do conceito de público vem sofrendo modificações ao longo do tempo e do espaço e quais as repercussões dessas mudanças na Educação. No Brasil, principalmente após 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Estado, a tentativa de ressemantização<sup>7</sup> do conceito de público foi acentuada, favorecendo a privatização do sistema educacional.

Sanfelice (2005, p. 178-179) descreve:

[...] grande parte da historiografia produzida na área consagrou a terminologia 'educação pública' como si-

---

<sup>7</sup> Estamos nos referindo ao processo de transformação do conceito de público a partir da Reforma de Estado iniciada no Brasil a partir de 1995, conforme apontado por Sguissard (1996). Nesse processo de transformação, o conceito se distancia cada vez mais do adjetivo público apontado por Sanfelice (2005), que pertence a todos, que é comum e aberto a quaisquer pessoas.

nônimo de educação estatal. Nesse sentido referimo-nos à educação pública para expressarmos a educação oferecida pela escola pública e, muito raramente, a defesa da escola pública não é outra coisa senão a defesa da escola estatal. Rigorosamente, entretanto, escola estatal não é escola pública, a não ser no sentido derivado pelo qual o adjetivo 'público' se relaciona ao governo de um país ou de Estado: o poder público. A escola estatal não é necessariamente pública quanto tomamos o adjetivo 'público' na forma de qualificação daquilo que pertence a um povo, a uma coletividade, que pertence a todos, que é comum, aberto a quaisquer pessoas, que não tem caráter secreto, é manifesto e transparente.

É nos anos 90 que se efetivam, no Brasil, tanto a “abertura democrática” quanto os ajustes de sua economia no contexto da mundialização do capital e nos moldes da denominada modernização conservadora, fato que ocorreu também com outros países periféricos. Vejamos, por exemplo, a afirmação de Mollis (2002, apud SGUISSARDI, 2002, p. 137), referindo-se à Argentina:

A partir de diagnósticos e consultoria permanente do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, esse país [Argentina] teria cumprido, seja na esfera estritamente econômica, seja na esfera do Estado e da Educação Superior, a agenda de modernização recomendada. No caso da educação superior e da relação Estado/Universidade, isto incluía a diminuição dos subsídios públicos e a delegação de certas responsabilidades a mãos privadas e de outros agentes.

Os ajustes no caso brasileiro tiveram início no Governo Collor de Melo (1990-1991), seguiram, embora em grau menos intenso, no de Itamar Franco (1992-1994) e recrudesceram a partir da ascensão ao poder de Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995. Nessa década, especialmente em seu segundo mandato, efetuaram-se os ajustes estruturais e fiscais e as reformas especialmente orientadas para o mercado. A partir de 1995, ocorreram as principais mudanças que conduziram à reconfiguração das esferas pública e privada no âmbito do Estado, assim como da educação superior.

As diretrizes da reforma gerencial do Estado foram colocadas em

prática a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995. Nesse Plano se encontram os conceitos básicos tanto da reforma do aparelho do Estado quanto das reformas pontuais que se traduzirão no capítulo “Da Educação Superior” da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96), nos decretos 2.207/97, 2.306/97 e 3.860/01, que se seguiram e em muitas portarias, propostas de emendas constitucionais, medidas provisórias ou projetos de lei, como os da Autonomia das Universidades Federais.

Segundo Sguissardi (2002, p. 139, grifos do autor), o Plano Diretor da Reforma de Estado estabeleceu:

O diagnóstico dos supostos males da administração pública federal, assim como as principais diretrizes para modernizá-la. Ao identificar quatro setores compondo o aparelho do Estado - núcleo estratégico, atividades exclusivas, *serviços não exclusivos ou competitivos*, e a produção de bens e serviços para o mercado, situou as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa entre os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado. Convicto que, em razão do déficit público, não seria mais viável ao Fundo Público do Estado a manutenção e o financiamento, com expansão, da educação superior e outros serviços, como saúde, pesquisa, etc., propõe que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sejam transformadas em um tipo especial de entidade não-estatal, as *organizações sociais*. Propunha-se transformá-las *voluntariamente* em organizações sociais, em entidades que celebrassem um contrato de gestão com o poder Executivo e contassem com a autorização do Parlamento para participarem do orçamento público. Seriam as organizações sociais espécies de *entidades públicas não estatais ou fundações públicas de direito privado*.

O autor conclui que embora a proposta não tenha se realizado em plenitude, cabe salientar a importância que esse conjunto de conceitos que lhe serviram de suporte teve como substrato de muitas ações de reforma da educação superior, que conduzem ao atual estágio da privatização do sistema. Entre os conceitos que merecem destaque estão os de propriedade pública não estatal ou semipública ou semiprivada<sup>8</sup>. O programa que visaria a transformar as instituições públicas estatais dessa natureza em organizações sociais denominou-se de Programa de Publicização<sup>9</sup>.

Conforme mencionado, a Reforma do Estado brasileiro, buscando “modernizar e racionalizar” as atividades estatais, distribuídas em setores, incluiu a educação no setor de serviços não-exclusivos do Estado. A partir de então, a proposta era transformar a universidade em uma organização social, prestadora de serviços que celebraria “contratos de gestão” com o Estado. Todavia, essa mudança de instituição social para organização social – que aparentemente parece insignificante - traria consequências desastrosas para as universidades públicas que perderiam sua autonomia, fazendo, ainda, com que setores externos a ela teriam cada vez mais poderes para a definição de sua missão, de sua agenda e de seus produtos.

Chauí (2000, p. 217-218 grifos do autor) apresenta a diferença entre instituição social e organização social:

[...] A universidade sempre foi uma *instituição social*, isto é, uma ação social, uma *prática social* fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela. [...] *Uma organização* difere de uma instituição por definir-se por uma outra prática social, qual seja, a de sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de

<sup>8</sup> Valdemar Sguissard (1996, p.140) não define os conceitos semipública ou semiprivada, mas indica que os mesmos tinham como objetivo afastar o Estado da manutenção integral das instituições federais de ensino superior.

<sup>9</sup> Sobre o Programa de Publicização, ele afirma: “para que esse Programa pudesse efetivar-se havia necessidade, entre outras medidas, de concessão de autonomia financeira e administrativa às universidades, escolas técnicas e centros de pesquisa. A concessão da autonomia financeira será outro conceito fundamental para os que pretendiam afastar o Estado da manutenção integral das IFES. Ele distingue-se do conceito constitucional de gestão financeira previsto para as Universidades. São, portanto, conceitos como esse ou como o de serviço não exclusivo do Estado ou competitivo, de contratos de gestão, de público não estatal, de semipúblico e semiprivado, etc., que irão permear as linhas e entrelinhas seja da legislação aprovada pelo Parlamento, seja dos decretos presidenciais e das portarias ministeriais (da Educação)”.

eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define.

Nesse contexto de mudanças, hoje, a norma, na educação em nível superior, é o Estado atribuir-se as funções de controle do sistema educacional, mas não mais aquelas relativas à sua plena manutenção, modificando-se, assim, profundamente o sentido da qualidade e da equidade do sistema público.

Sguissardi (2002, p. 126), ao definir as tendências da educação superior neste século, afirma:

Dada a premissa de que o ensino superior é antes um bem privado que público e que se trata, segundo a teoria econômica neoclássica do capital humano, de um elemento agregador de valor, prega-se cada vez mais a aproximação da Universidade com o mundo empresarial, com o objetivo proclamado de superar o desajuste entre universidade e mundo do trabalho.

A tentativa de ressemantização do conceito de público atinge o seu ápice com a aprovação da Lei das Parcerias Público-Privadas, em dezembro de 2004, que parece diluir a fronteira entre o público e o privado. Com essa medida, o Estado promove a ressemantização do conceito de público, abstém-se da responsabilidade da plena manutenção do ensino superior e prega a aproximação da universidade pública com o mundo empresarial, desconfigurando sua natureza ao querer instituir no seu interior a lógica do mercado. Esse processo traz, como consequências, a privatização do sistema e uma “campanha” de desvalorização da universidade pública, utilizando-se, para avaliá-la, a ótica gerencialista e efficientista. Cabe, agora, observar algumas indicações dessas consequências.

Conforme já afirmado, a privatização começou a ser incentivada a partir do regime militar, que contribuiu para a hegemonia do setor privado na educação. As mudanças introduzidas foram articuladas e atingiram tanto a universidade quanto os demais graus de ensino. Buffa (2005, p. 53) aponta a consequente precarização do ensino público com a seguinte afirmação:

Mais recentemente, os defensores do ensino público denunciam o descaso do Estado pelo ensino, em todos os níveis. Já não se trata tanto de defender o ensino



básico para todos, o que estaria quase conquistado, mas de garantir a qualidade deste ensino. No superior, o descaso revela-se nas condições cada vez mais precárias de trabalho – salários desajustados, não-contratação de docentes, sucessivas ameaças de perda de aposentadoria integral, espaços insuficientes, feios e malcuidados, salas de aula, bibliotecas e laboratórios indigentes.

À medida que a expansão do ensino superior privado foi sendo viabilizada e incentivada, no decorrer da década de 1970, a expansão do setor público ocorreu em um ritmo bem inferior. Conforme dados do INEP, o número de instituições públicas, na década de 1980, teve um modesto crescimento: em 1980 havia 200 instituições públicas; em 1990, 222 e, na década de 1990, houve um decréscimo, pois no ano 2000 havia apenas 176 instituições públicas. A partir de 2001, o número de instituições públicas voltou a crescer, totalizando 249 em 2007. Vieitez e Dal Rí (2005, p. 25) apresentam a maneira como esse processo foi sendo desenvolvido:

[...] para o ensino superior o acontecimento fundamental foi a implantação de uma política que favoreceu a expansão deste nível de ensino predominantemente por meio de estabelecimentos particulares. As providências tomadas visando essa finalidade foram várias. A mais importante foi o quase congelamento do setor público numa conjuntura em que a demanda por vagas estava fortemente reprimida e que dera origem à crise dos excedentes. Outras providências tomadas para incentivar o crescimento desse setor foram, por exemplo, isenções fiscais, subsídios financeiros e legislação amigável quanto aos requisitos para o funcionamento das unidades de ensino.

Apesar do número reduzido de novas instituições públicas, registrou-se um aumento nas matrículas no ensino superior público. Analisando os dados do INEP até 2007, identifica-se um crescimento da década de 1980 para 1990 de 17,55%; de 1990 para o ano 2000, o crescimento foi de 53,30% e, de 2000 para 2007, o crescimento foi de 39,90%. Portanto, ainda que em ritmo bem menor que o setor privado, as matrículas no ensino público continuaram crescendo a despeito de uma série de dificuldades, como a redução do financiamento, a proibição de novas contratações de docentes e funcionários técnico-administrativos, a exigência de busca

de outras fontes de recursos, etc.

Contudo, esse crescimento de matrículas do ensino superior público não acompanhou a demanda, já que não houve aumento de recursos que pudesse viabilizar a expansão requerida. Embora o debate sobre a privatização tenha sua origem na esfera econômica, a área social não está isenta de ser atingida por seus efeitos, tendendo a aprofundar-se em todos os setores, de modo específico na saúde e na educação. As observações de Ferreiro (1993, p. 56) a esse respeito esclarecem essa questão:

O Estado delega ao setor privado a maior parte de suas obrigações e retém somente aquelas de tipo assistencial para os setores cujo poder aquisitivo não lhes permite pagar por um serviço necessário. A noção de direito à saúde, moradia e educação perde assim seu sentido global. Em lugar de os cidadãos reclamarem um direito, estabelece-se, como se fosse 'normal', que eles 'comprem' serviços. Aqueles que não podem comprá-los devem conformar-se com uma ação assistencial do Estado, que se limita a dar o mínimo necessário (e, freqüentemente, bem abaixo do mínimo requerido para manter os níveis de subsistência e funcionamento degradado dessa parcela da população).

O sistema educacional público tem sido minimizado cada vez mais pelas políticas governamentais em curso e incentivada a mercantilização da Educação<sup>10</sup> sem restrições. A esse respeito, a Organização Mundial do Comércio – OMC – no Documento S/CSS/W/23, de 18 de dezembro de 2000 (OMC, 2000), elenca as condições para um mercado livre, acessível aos investidores.

A questão da regulamentação do enfoque comercial no setor educacional pela OMC e pelo Acordo Geral sobre Comércio em Serviços – AGCS (ou GATS, em sua sigla em inglês) foi analisada por Siqueira (2004, p. 154) e dele destaca-se o seguinte:

A perspectiva da educação na agenda do GATS, como um serviço comercial, implica a não-existência de bar-

---

<sup>10</sup> Entendemos como processo de transformação da Educação de um direito social oferecido pelo Estado gratuitamente aos cidadãos a um serviço prestado pela iniciativa privada e cobrado aos consumidores como se a mesma fosse uma mercadoria. Essa mudança foi sendo viabilizada pela abertura à iniciativa privada na legislação (Constituições Federais, Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dentre outras regulamentações específicas).

reiras para o seu “livre-comércio”. Há cláusulas gerais as quais os países-membros estão automaticamente sujeitos, como, por exemplo, a de estender a todos os países signatários o mesmo tratamento dado à nação mais favorecida, a de não ter normas internas muito exigentes, a de aceitar os títulos e as qualificações obtidos no exterior, etc. As cláusulas de “adesão voluntária” (tratamento nacional e acesso ao mercado), ao que parece, se depender dos Estados Unidos deverão ser aceitas sem restrições. Ou seja, não deverá haver tratamento diferenciado para grupos nacionais e estrangeiros, tenham eles sede ou não no país, empreguem ou não mão-de-obra nacional, desenvolvam ou não cursos de acordo com a realidade regional. Nesse caso, a oferta de subsídios, isenções de impostos, programa de bolsa de estudos hoje existentes para as instituições privadas educacionais nacionais poderá ser requerida para todos os grupos estrangeiros que aqui estabeleçam negócios.

Diante do crescente processo de mercantilização do ensino superior, inclusive da internacionalização do mesmo, a universidade pública vem sofrendo com a escassez de recursos, sendo cada vez mais orientada a buscar recursos externos para sua sobrevivência. Catani e Oliveira (2002, p. 5) confirmam essa tendência ao analisarem as políticas da educação superior no PNE:

A ausência dos itens vetados no PNE por FHC parece substanciar ainda mais o processo de mercantilização da educação superior em curso no país, à medida que promove a ampliação crescente do setor privado; elimina aportes financeiros para manter a situação atual ou aumenta a oferta de vagas no setor público; induz as IFES, em geral, a assumirem perfil mais empresarial quanto à obtenção de recursos financeiros para a sua manutenção e desenvolvimento.

Enquanto a universidade pública vem sofrendo com a escassez de recursos, o governo de Luís Inácio Lula da Silva cria programa que repassa recursos públicos para as instituições privadas; o Programa Universidade para Todos – PROUNI, criado pela Medida Provisória 213 de 10/09/2004 (BRASIL, 2004), destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e

parciais de cinquenta por cento (meia bolsa) para cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. Essa medida foi editada aproximadamente 48 horas depois do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (que reúne diversas entidades ligadas ao setor) ter declarado que o PROUNI é uma medida nefasta para a educação.

Segundo Leher (2004b, p. 2), esse programa consiste na “bóia de salvação” das instituições de ensino superior privado, que

[...] conta com uma inadimplência da ordem de 35 a 40%, de acordo com as entidades patronais. Elas não têm mais como ampliar o número de estudantes, pois os jovens das classes mais baixas não têm poder aquisitivo para comprar serviços educacionais. Hoje, o número de vagas oferecido pelas instituições privadas já é mais ou menos semelhante ao número de concluintes do segundo grau; às vezes, alguns deles até fazem um sacrifício e ficam um, dois semestres, e depois evadem ou ficam inadimplentes. O ProUni é uma operação de salvamento para o setor privado [...].

O autor afirma, ainda, que essa MP não vai sequer arranhar o problema de acesso às universidades, porque o número de bolsas oferecidas é pequeno, não atende a demanda e não garante a democratização do acesso. Hoje, de cada 100 jovens com idade entre 18 a 24 anos, 9 estão matriculados em alguma instituição de ensino superior. Com o PROUNI, esse índice chegará a 10, até 12 de cada 100 jovens com idade entre 18 e 24 anos, o que não modifica a exclusão dos setores mais pobres.

Em outro artigo sobre o PROUNI, Leher (2004a, p. 2) acrescenta:

[...] um estudo da entidade dos reitores das universidades federais afirma que com apenas R\$ 1 bilhão seria possível generalizar o ensino noturno das IFES, criando aproximadamente 400 mil novas vagas. Com o total de verbas públicas que está sendo previsto para as instituições privadas poderíamos ter mais de um milhão de novas vagas. Os fatos desmentem o propósito social desta política que faz avançar ainda mais a privatização do ensino superior, setor que totaliza 88% das instituições e 72% dos estudantes do ensino superior.

Cabe destacar, conforme dados do mesmo artigo citado, que se todas as instituições aderirem ao PROUNI, haverá um subsídio superior a R\$ 2 bilhões/ano aos empresários. Isso sem contar os cerca de R\$ 1 bilhão de FIES – Financiamento Estudantil, programa criado pela Medida provisória 2.094, de 13/06/1999 e transformado na Lei 10.260 em julho/2001 (BRASIL, 2001b) pelo governo Fernando Henrique Cardoso, para financiar parte da mensalidade dos estudantes.

Portanto, o PROUNI é um programa que busca propiciar a expansão do acesso ao ensino superior por meio do setor privado. Aponta sua posição de reduzir investimentos em áreas sociais, favorecendo cada vez mais as empresas educacionais. A aprovação da MP 213 se deu num contexto em que as universidades públicas de um modo geral vivem um momento de muita dificuldade. Marques (2005, p. 36) confirma esse contexto com seu relato:

Segundo dados da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), no período de 1995 a 2001, as 54 universidades federais perderam 24% dos recursos para custeio (água, luz, telefone, compra de materiais) e 77% dos recursos para investir em salas de aula, laboratórios, computadores e acervo bibliográfico.

Essa orientação para o mercado pode ser identificada pela expansão de vagas no ensino superior pelo setor privado em detrimento do público. O que passou a contar foram os dados estatísticos, ou seja, aumento de cursos sequenciais e outras modalidades aligeiradas (para os estudantes de renda mais baixa), em vez da expansão de vagas no setor público com cursos qualitativamente superiores.

De acordo com o Catani e Oliveira (2002, p. 3), a “estratégia de diversificação” para as IFES inclui “pensar na expansão do pós-secundário, isto é, na formação em áreas técnicas e profissionais. Nesse sentido, sugere-se a modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, o que permitiria expansão substancial do atendimento sem custo adicional excessivo”.

Leher (2004a, p. 2) apresenta essa questão da expansão de vagas da seguinte forma:

Qual a melhor alternativa: estabelecer a política de acesso vinculada à expansão do ensino público, de alta qualidade, esforço que fortalecerá a capacidade de produção do conhecimento socialmente relevante

ou inflar as estatísticas com cursos seqüenciais ali-geirados, sufocando o setor público? Há dez anos, o Banco Mundial elaborou um documento afirmando que, no caso dos países latino-americanos, a única alternativa era esta última opção. A expectativa dos 52 milhões de brasileiros que votaram contra o neoliberalismo é de que a educação deve ser vista como um direito fundamental e não como uma mercadoria.

Essa posição do Banco Mundial foi reafirmada em 2000 no documento “Educação superior nos países em desenvolvimento: perigos e promessas”. Trindade (2001, p. 34) menciona que a leitura do documento mostra que

[...] apesar de algumas mudanças na linguagem e adesão a algumas teses da Unesco<sup>11</sup>, o Banco Mundial defende o estabelecimento de um sistema estratificado em termos de criação, acesso e disseminação do conhecimento. Países e indivíduos com renda superior deveriam produzir e ter acesso a conhecimento de alta qualidade, enquanto que os de baixa renda deveriam assimilar a produção. Essa é a divisão social e econômica do saber proposta pelo Banco: os de baixa renda têm que se especializar na “capacidade de aceder e assimilar o conhecimento novo”.

Em outras palavras, a proposta é a hegemonia plena das “políticas neoliberais”, que tornam obsoletas as estruturas atuais, legitimam a privatização interna, mantêm a comunidade acadêmica sob pressão permanente em virtude da precarização do espaço público<sup>12</sup> e possibilitam a expansão do setor privado. Analisando as medidas implementadas até o momento, é possível constatar que as políticas dos organismos internaci-

---

<sup>11</sup> Por exemplo, a necessidade de expansão da educação superior, sua missão pública, sua relação com o desenvolvimento da sociedade e a formação da cidadania democrática e, inclusive, a revalorização do papel do Estado no financiamento e a importância de dirigentes com liderança para melhorar os níveis de gestão universitária e a relevância da educação humanística para os países em desenvolvimento.

<sup>12</sup> Processo de obsolescência das instalações físicas, dos equipamentos, dos laboratórios provocados pela queda de financiamento do Governo às instituições públicas inviabilizando reformas, reposições e atualizações de seus ambientes e materiais.

onais seguem orientando a equipe do governo de Luis Inácio Lula da Silva, conforme aponta Leher (2005, p. 51):

A modernização do MEC coincide no fundamental com as agendas do Banco Mundial, do BID e da Cepal para as instituições de educação superior públicas: racionalização do acesso não por medidas universais, mas por cotas; programas de estímulo à docência por meio de gratificações por produtividade; avaliação padronizada da “qualidade” (Exame Nacional de Desempenho) inspirada na teoria do capital humano; vinculação entre os planos de desenvolvimento institucional (estabelecidos com a participação empresarial), avaliação (Sinaes) e financiamento (financiamento por meio de contratos); direcionamento do “mercado educativo” da instituição para o âmbito regional, e associação linear e estreita entre eficiência acadêmica e pragmatismo universitário. Em suma o Banco difunde um posicionamento ideológico de modo a conformar a universidade pública em um setor mercantil balizado pelos valores neoliberais.

Apesar da mobilização da comunidade acadêmica, por meio de uma série de publicações e eventos em defesa da universidade pública, apontando para a crise a que estão sendo submetidas essas instituições, seu sucateamento, desmantelamento e perda de identidade; apesar da necessidade urgente de uma nova reforma universitária, que priorize resgatar a missão pública da instituição universitária no contexto da globalização e da ‘sociedade do conhecimento’, do anteprojeto da Lei Orgânica da Reforma da Educação Superior Brasileira (BRASIL, 2004), não constam políticas que viabilizem a reestruturação da universidade pública; pelo contrário, o que se percebe é a presença do mercado como o eixo norteador da proposta.

O anteprojeto citado afirma que a meta de crescimento do setor público para 2011 é de 40% das vagas. Na prática, chegar à mesma situação constatada 10 anos atrás. Em 1994, conforme o INEP (BRASIL, 2000), o percentual de estudantes nas universidades públicas era de 41%. O Ministério da Educação - MEC (BRASIL, 2004) argumenta que, em 2011, o percentual significará um número maior de estudantes. Entretanto, não há previsão de recursos novos. Desse modo, é de se esperar que a expansão das universidades públicas se dê por meio de modalidades aligeiradas e da implementação da educação à distância, já que o MEC estuda a possi-

bilidade de autorizar 270 mil vagas à distância para formar professores.

Leher (2005, p. 52, grifo do autor) relata outro aspecto importante do anteprojeto que amplia o processo de mercantilização do ensino superior no âmbito internacional:

Coincidindo também com a agenda da OMC e do ALCA, o anteprojeto admite, pela primeira vez na história do país, **que a educação é um campo específico de investimentos estrangeiros**. O Anteprojeto autoriza uma participação de até 30% de capital estrangeiro, criando a “segurança jurídica” que os empreendedores tanto reclamam nos tratados de livre-comércio (TLC). O que importa, por agora, é que o princípio de que o setor comporta investimentos estrangeiros está estabelecido.

Nesse contexto, não são identificados no PNE de 2001, nem no anteprojeto da reforma universitária, indicadores que propiciem um avanço significativo da educação pública e da inclusão social.

Em relação ao anteprojeto, Cafardo (2006, p. A17) destaca que “o governo Lula chega ao seu último ano sem uma nova regulamentação para o sistema de ensino superior no país. O projeto de lei da reforma universitária, depois de quase dois anos de discussão, está parado Casa Civil” (p.A17). Segundo o referido autor, em fevereiro de 2006, o MEC “divulgou o chamado decreto-ponte, que tem regras quase exclusivas para as instituições privadas” (p. A17).

Além do decreto citado, outras medidas, com implicações educacionais, como, por exemplo, a Lei de Inovação Tecnológica e a Lei das Parcerias Público Privadas – PPP(s) (explicitadas com suas possíveis repercussões no próximo capítulo), entre outras, tendem a aprofundar ainda mais as distinções sociais entre a minoria incluída e a maioria dos cada vez mais excluídos da sociedade da informação e do conhecimento.

### **3. Privatização indireta: cooperação universidade-empresa**

Conforme exposto no presente artigo, a privatização (direta) do ensino superior no Brasil, incentivada a partir da década de 1960, acabou atingindo um dos maiores índices não apenas da América Latina, mas do mundo.

Deu-se destaque, também, à tentativa de ressemantização do conceito de público na década de 1990, o que contribuiu para favorecer



ainda mais o processo de privatização, já que o limite entre os conceitos (propriedade pública não estatal, semipública ou semiprivada) fica muito tênue e as diferenças parecem “quase” dissipadas.

Nesta seção, destacar-se-á a maneira como a privatização pode avançar também no interior das universidades públicas. Conforme afirmado por Catani e Oliveira (2002, p. 5), as políticas públicas estão induzindo “as IFES, em geral, a assumirem perfil mais empresarial quanto à obtenção de recursos financeiros para a sua manutenção e desenvolvimento”. Desse modo, a universidade pública, ao buscar essa adequação, acaba possibilitando o processo de privatização interno ou privatização indireta.

Trindade (2001, p. 20), quando explica as metáforas decorrentes do desmantelamento da universidade pública, realça a questão da privatização interna:

A outra metáfora é a do livro-denúncia *Universidade em ruínas na república dos professores*, simbolizada pela iconografia clássica da “Torre de Babel” com um duplo significado. De um lado, as ruínas físicas provocadas pela queda progressiva no financiamento das universidades públicas federais, a partir dos governos da nova República, que atinge o seu ápice, paradoxalmente, na “república dos professores” dirigida pelo Presidente-sociólogo. De outro lado, as ruínas institucionais com seu efeito mais perverso: a erosão do próprio tecido acadêmico que se esgarça progressiva e perigosamente, inclusive por sua privatização interna na captação crescente de recursos externos compensatórios, decorrentes da erosão salarial e da queda no financiamento da pesquisa pelas agências governamentais.

Para que se compreenda melhor a colocação de Trindade, é preciso retomar o conceito de Sguissardi (2002, p. 126): “a privatização indireta consiste na introdução de mecanismos de administração e gerenciamento corporativo-empresariais e busca de recursos junto ao mercado”. A cooperação universidade-empresa é uma das formas de buscar recursos junto ao mercado e, nesse processo, se as regras da cooperação não estiverem explícitas ou se forem omissas, vão favorecer a privatização no interior da universidade.

Impende, pois, que se aprofunde o entendimento do que con-

siste a política de cooperação universidade-empresa e que se identifica alguns aspectos relevantes para este estudo: atividade concomitante do docente nas atividades fim da universidade e nos projetos de cooperação (carga horária dedicada, remuneração, patentes, etc.), operacionalização (órgãos envolvidos no desenvolvimento dos projetos de cooperação), gestão financeira dos recursos obtidos (percentual da universidade, dos docentes, do Departamento, Unidade, etc.).

De acordo com estudo de Akamatsu (1997), foi implementado na UNESP o Programa de Difusão da Ciência e da Tecnologia – PDCT em 1993. Seu principal instrumento de execução foi o Projeto REDE UNESP de Difusão da Ciência e da Tecnologia, que tinha como objetivo estimular a cooperação universidade-empresa por todos os *campi* da universidade. Além do REDE UNESP, outros quatro projetos constituíam o PDCT, a saber: Fomento à Iniciativa Empresarial (parques, polos e incubadoras); Grupos Setoriais; Empresa Júnior e Propriedade Intelectual.

Ainda segundo Akamatsu (1997, p. 89):

Quando do início deste trabalho, em fevereiro de 1993, na UNESP existiam atividades de extensão sendo realizadas por iniciativa e organização das Unidades Universitárias, dos Departamentos, de grupos de docentes e até por docente individualmente. Sem uma política e organização da instituição como um todo para a questão da cooperação com o setor produtivo, isto dificultava o dimensionamento e tomada de decisão das atividades.

A afirmação, em relação à UNESP, de que não existiam uma política e uma organização como um todo para a questão da cooperação com o setor produtivo, foi feita, também, em estudo desenvolvido por Velho (1996, p. 136) em relação a outras instituições, destacando que inexistiam, ainda, normas claras para as relações entre universidade e empresa:

As entrevistas com dirigentes de órgãos responsáveis pela política de C&T, aliadas à análise da bibliografia pertinente, mostraram que no plano das políticas explícitas a interação UE<sup>13</sup> aparece como meta desejada desde 1970. No entanto, no plano das políticas implícitas, salvo exceções, as universidades estudadas não implementaram ações efetivas no sentido de definir

---

<sup>13</sup> UE - Universidade-Empresa.

claramente linhas de atuação para parcerias com o setor empresarial. Nossa pesquisa mostrou, por exemplo, que nessas instituições não há informações sobre o número de professores que têm contratos de consultorias ou desenvolvem outras atividades junto a empresas. Tampouco há informações sobre o volume de recursos envolvidos em tais relações e sobre produtos que delas decorrem. Inexistem, ainda, normas claras para as relações UE, ficando ao sabor das preferências de cada pesquisador o tipo de projeto, a forma de cooperação a ser desenvolvida, o montante do pagamento a ser efetuado, o número de horas a serem dedicadas a essas atividades e propriedade dos resultados eventualmente obtidos pela cooperação.

As instituições pesquisadas pela autora foram as seguintes: Universidade de Campinas – UNICAMP, Universidade Federal de São Carlos – UFSCar e Universidade de Brasília – UnB. Em 1996, apenas a UNICAMP possuía estruturas organizacionais montadas com o objetivo de estimular e acompanhar os projetos consorciados.

Em relação à política de cooperação universidade empresa, Cunha (1995, p. 26) destaca bem o cerne dessa questão:

Por fim, mas não em último lugar, é preciso reconhecer a existência de iniciativas promissoras de interação da universidade com o sistema produtivo, com as empresas públicas e privadas, bem como a indução de empreendimentos novos, as chamadas “sementeiras de empresas”. Essas iniciativas mostram que as universidades podem inserir-se no mercado sem perder sua autonomia, com a condição de determinarem, quando, como e para que se fará tal inserção. Porém, elas não podem deixar de atuar, ao mesmo tempo, contra o mercado, cujos mecanismos, tão celebrados neste momento de globalização hegemônica, reproduzem eficazmente a miséria e a dominação na América Latina.

Ao afirmar que a universidade pode inserir-se sem perder sua autonomia, determinando quando, como e para que se fará tal inserção, Cunha foi preciso. Esse processo é delineado na política de cooperação existente na universidade, cujo estudo é extremamente importante, pois

poderá se constituir num instrumento valioso para impedir a chamada “privatização interna” ou indireta.

Em Leher (2003, p. 8) encontram-se indicações de como esse processo de privatização tem sido viabilizado:

Na área educacional, a criação de condições legais para o livre fornecimento privado e para o direcionamento das instituições públicas para a esfera privada, por meio das fundações privadas, convênios com o setor empresarial, é tão ou mais importante do que a venda da participação estatal de um determinado setor. Com efeito, nessas instituições, outros métodos de privatização são experimentados.

### **Considerações finais**

Conclui-se, assim, o presente artigo, enfatizando que política de cooperação universidade-empresa está contida no contexto de mudanças da universidade, provocadas principalmente pela diminuição do papel do Estado em vários setores, particularmente o educacional, que traz como uma das consequências o processo de privatização. Com o intuito de impedir a mercantilização da universidade, é necessário estabelecer ações efetivas, no sentido de definir claramente as linhas de atuação para a parceria como setor empresarial. Portanto, a política de cooperação deve ser regulamentada, devem ser criados instrumentos de controle das atividades de cooperação, gerenciando os recursos obtidos, para evitar que os docentes priorizem as atividades de cooperação em detrimento das atividades fim da universidade.

### **Referências**

AKAMATSU, J. I. *Rede UNESP: protótipo de gestão da interação academia-empresa em uma universidade multicampi*. 250f, 1997. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo.

BRASIL. *Lei no 10.260*, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Diário Oficial [da] União. Presidência da República, Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 13 jul 2001. Disponível em: <<http://www.010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2005/11096.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória, nº 213*, de 10 de setembro de 2004. Institui o

Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a Atuação de Entidades Benéficas de Assistência Social no Ensino Superior, e dá outras providências. Brasília, DF. 2004. Disponível em: <[http://www.dji.com.br/medidas\\_provisorias/mp-000213-000-10-09-2004.htm](http://www.dji.com.br/medidas_provisorias/mp-000213-000-10-09-2004.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação - INEP. *Censo da educação superior: evolução de 1980 a 1998*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Educação e Pesquisas, 2000. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação – INEP. *Sinopse 2000*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Educação e Pesquisa, 2001. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação – INEP. *Sinopse 2004*. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação - Instituto Nacional de Educação e Pesquisa. *Sinopse estatística do ensino superior 2007*. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 03 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Anteprojeto de lei: versão preliminar*. Estabelece normas gerais para educação superior, regula o Sistema Federal da Educação Superior e dá outras providências. Brasília – DF, 6 dez. 2004. Disponível em: <http://www.apub.org.br/apreformauni.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2006.

BUFFA, E. O público e o privado como categoria de análise da educação. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T.M.T. (Org.). *O público e o privado na história da educação brasileira*. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 41 - 58.

CAFARDO, R. Ensino superior - decreto deve adiantar reforma: universidades particulares acusam governo de tentar driblar debate no Congresso baixando um decreto-ponte. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, São Paulo, 16 março 2006, Seção Vida, p. A17.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. As políticas de educação superior no Brasil: diretrizes, bases e ações para o século XXI. 2000. In: SEMINÁRIO ANPAE – SUDESTE / ENCONTRO ESTADUAL DO ESPIRITO SANTO, 3., 2000, Vitória - ES. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://ilea.ufrgs.br/cipedes/>>. Acesso em: 15 set. 2000.

\_\_\_\_\_. As políticas de educação superior no Plano Nacional de Educação (PNE) – 2001. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 25., 2002, Caxambu (MG). *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.anped.org.br/25/posteres/afraniomendescatani05.rtf>> Acesso em: 15 mar. 2006.

- CHAUÍ, M. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 211-222.
- CUNHA, L. A. Educação pública: os limites do estatal e do privado. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 11-26.
- \_\_\_\_\_. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, H. *Universidade em ruínas na república dos professores*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 39-56.
- FERREIRO, E. *Com todas as letras*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- LEHER, R. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. *Revista da ADUEL*, Londrina-PR, set. 2003. Disponível em: <[http://web.sercomtel.com.br/aduel/rev/autn\\_priv.pdf](http://web.sercomtel.com.br/aduel/rev/autn_priv.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2006.
- \_\_\_\_\_. Para silenciar os campi. *Educação e Sociedade*, Campinas -SP: Unicamp, v. 25, n. 88 especial, out 2004a. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=s0101-73302004000300011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0101-73302004000300011)>. Acesso em: 26 abr. 2006.
- \_\_\_\_\_. Por que tamanho apreço pela privatização da educação superior? *Últimas notícias, Uberlândia – MG*, 20 set. 2004b. Disponível em: <[http://www.scriptor.com.br/system/show\\_materia.asp?id=6546](http://www.scriptor.com.br/system/show_materia.asp?id=6546)>. Acesso em: 30 jan. 2006
- \_\_\_\_\_. Pro-Uni é “bóia de salvação” do ensino privado. *Correio da Cidadania*, São Paulo, 20 set. 2004c. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/ultimas/contatoview.asp?key=2925>>. Acesso em: 20 mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. Educação no governo Lula da Silva: reformas sem projeto. *Revista Adusp*. São Paulo, maio 2005. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/revista/34/r34a06.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2006.
- MARQUES, F. Modelo heterodoxo: a proposta de reforma das universidades muda estruturas burocráticas sem definir o que o país espera dessas instituições. *Pesquisa FAPESP*, São Paulo, n. 110, p. 36-41, abr. 2005.
- OMC – Organização Mundial do Comércio. *Documento S/CSS/W/23*, de 18 de dezembro de 2000, dirigido ao Conselho de Comércio de Serviços da OMC, em que os EUA e aliados apresentam uma proposta relativa aos serviços educacionais. 2000. Disponível em: <<http://www.columbus-web.com/es/partej/w23%202.doc>>. Acesso em: 10 abr. 2006.
- SANFELICE, J. L. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T.M.T. (Org.). *O público e o privado na história da educação brasileira*. Campinas: Autores Associados, 2005. p.177-185.
- SGUISSARDI, V. Educação superior no limiar do novo século: traços inter-

nacionais e marcas domésticas. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 3, n. 7, p. 121-144, set./dez.2002. Disponível em: <[http://www.pucpr.br/comunicacao/revistas\\_cientificas/dialogo\\_educacional/pdf/n\\_7/artigo9.pdf](http://www.pucpr.br/comunicacao/revistas_cientificas/dialogo_educacional/pdf/n_7/artigo9.pdf)>. Acesso em: ago. 2006.

SIQUEIRA, A. C. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. *Revista Brasileira de Educação*, n. 26, p. 145-156, maio/jun/jul/ago 2004.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASSI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p.15- 38.

TRINDADE, H. As metáforas da crise: da universidade em ruínas às “universidades na penumbra” na América Latina. In: GENTILI, P. (Org.). *Universidades na penumbra*. São Paulo: Cortez, 2001. p.13-45.

\_\_\_\_\_. O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira. In: MOLLIS, M. (Org.). *Las universidades en America Latina: reformadas o alteradas?* Buenos Aires: CLACSO, 2003. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/mollis/trindade.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2006.

VELHO, S. *Universidade-empresa desvelando mitos*. Campinas: Autores Associados, 1996.

VIEIRA, S. L. Neoliberalismo, privatização educação no Brasil. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995. p.27-56.

VIEITEZ, C. G.; DAL RÍ, N. M. A contra-reforma universitária e o movimento democrático. *Revista Educação*, Maceió, ano 13, n. 22, p. 13-44, jun. 2005.

WARDE, M. J. Políticas internacionais para a educação. *Tempo e Presença*. Rio de Janeiro: ano 15, n. 272, nov./dez 1993.

Recebido em: 30/05/2009

Aprovado em: 05/08/2009