

EXPANSÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL DURANTE AS DÉCADAS DE 90-2000: UMA ANÁLISE COMPARATIVA E CRÍTICA

Guilherme Cardoso de Sá¹

Docente do Programa de PGHE-FFLCH (USP)

guilherme.sa@ifsp.edu.br

RESUMO

O presente artigo pretende lançar um olhar aos números e aos modelos em que se estabeleceram a expansão das IES no Brasil pós-reformas neoliberal estruturais do estado nos anos 90, durante o governo FHC, e do projeto neodesenvolvimentista nos governos petistas (SINGER, 2012). Outra preocupação desse artigo será aferir até que ponto as atividades docentes foram atingidas por esse modelo de forma objetiva e subjetiva. Para isso faremos uma análise sobre a Gratificação de Estímulo a Docência introduzindo uma dinâmica produtivista e competitiva na esfera pública.

PALAVRAS-CHAVE: Expansão do ensino superior; neoliberalismo; desenvolvimentismo; REUNI; FIES.

ABSTRACT

This article analyzes the numbers and models that established the expansion of IES in Brazil after the neoliberal structural reforms of the state in the 1990s, during the FHC government, and of the neodevelopmentalist project in the petista government (SINGER, 2012). Another goal of this article will be to assess the extent to which teaching activities were objectively and subjectively affected by this model. For this we will make an analysis on the Gratification of Stimulus to Teaching introducing a productive and competitive dynamic in the public sphere.

KEYWORDS : Expansion of higher education; neoliberalism; developmentalism; REUNI; FIES.



1 INTRODUÇÃO

Foi no contexto de expansão do capitalismo, após o fim da Segunda Guerra Mundial, que houve um crescimento de instituições acadêmicas e o número de estudantes universitários¹. Essa expansão universitária acompanhou o crescimento da economia, período em que Hobsbawm (1995) denominou como os anos dourados, não somente para o mercado, mas também para direitos sociais, como a educação. Mesmo em países governados por ditaduras militares, segundo o autor, este crescimento foi considerável².

Assim, foi no contexto de expansão do capitalismo e de Guerra Fria, que o Brasil realizou seu projeto de “modernização” da universidade pública, realizado pelo governo militar em 1968. Com os Decretos-leis nºs 53/66 e 252/67 iniciava-se um projeto de “modernização” das instituições de ensino superior no Brasil. Esses decretos, realizados pelo governo militar em 1968, tiveram o caráter de uma reforma universitária, a qual procurou aumentar a eficiência produtiva. De acordo com Fávero (2006), foi nesse contexto que os departamentos como unidade de ensino e pesquisa foram criados, tornando-se “um espaço de alocação burocrático-administrativa de professores e, em alguns casos, um elemento limitador e até inibidor de um trabalho de produção de conhecimento coletivo” (p.34).

Foi a partir dessa reforma, segundo Singer (1984), que a produção intelectual passou a ser uma produção de massa, pressionada por governos e empresas e, dessa forma, passou a produzir pesquisas que fossem funcionais e relevantes (SINGER, 1984). Se por um lado, a produção intelectual ampliava-se e, até mesmo, democratizava-se com sua expansão, por outro, deslocava-se para o plano do tempo de produção acelerada e com o aumento de publicações em periódicos, livros e congressos, pressionando cada vez mais o pesquisador na esfera acadêmica (BIANCHETTI & ZUIN, 2012).

¹ De acordo com Hobsbawm (1995), houve um crescimento tanto no número de instituições como de estudantes universitários em diversos países após a Segunda Guerra Mundial, principalmente na década de 1980.

² De acordo com Hobsbawm (1995) somente no sul do Rio Grande o crescimento de estudantes da educação superior era de 8% ao ano.



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

Assim, com as reformas aplicadas nas instituições de ensino superior do país, o trabalho intelectual passou por transformações que proporcionaram uma reorganização de suas atividades, cujos programas de pós-graduação condicionaram os alunos a serem orientados também em temas de menor relevância, resultando, dessa forma, numa crise para os intelectuais (CHICOLTE, 1985).

Na década de 1990, por sua vez, cristalizou-se o projeto neoliberal realizado pelo governo do sociólogo Fernando Henrique Cardoso. Foram realizadas diversas reformas no sistema educacional do país, a educação orientou-se, cada vez mais, para a preparação de estudantes para o mercado de trabalho e a pesquisa acadêmica para as necessidades da livre iniciativa (LOPES & CAPRIO, 2010). Além das privatizações em diversos setores de produção, o período FHC (1995 – 2002) contribuiu para a expansão da educação privada. De acordo com Chauí (2003), a educação deixou de ser considerada como um serviço público para ser concebida como um serviço privado, ou privatizado, e a universidade passou a ser uma organização com objetivos particulares e determinantes de uma prestadora de serviços.

Sobremaneira, este artigo propõe uma análise dos dados do MEC/INEP vislumbrando o modelo ao qual se concretizou a expansão do número de matrículas e IES no país pós anos 90, buscando um panorama preliminar que posso aferir supostas diferenças entre a gestão FHC e os governos petistas de Lula e Dilma. Outra preocupação desse trabalho é buscar medidas normativas (legais) que contribuam para compreender o avanço neoliberal sobre a educação superior, tanto na esfera pública quanto na privada.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Neoliberalismo avança

Doravante, durante a crise capitalista dos anos 70 emergiu um novo formato de inserção de modelos políticos que seriam a alavanca de uma reestruturação no processo



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

de acumulação de capitais. As baixas taxas de acumulação, mesmo no hemisfério Sul, propiciaram uma retomada aos conceitos clássicos, reificados por novos mantras das denominadas “escola austríaca” e “Escola de Chicago”, do pensamento da economia liberal. Esse avanço foi estabelecendo novos paradigmas através de acordos globais e normatizações aplicáveis, de forma unilateral, em diferentes setores das deliberações do Estado, como saúde e educação.

Emergem gloriosas, dos detritos dos “Anos de Ouro”, políticas padronizadoras, que visavam desde o controle do fluxo de moedas nacionais, através de um processo de dolarização, até as diretrizes das políticas internas. Nesse sentido, era necessário transformar o que outrora era trabalho improdutivo, que de forma direta não gerava lucro e estava ligado ao setor público, em trabalho produtivo. Há uma gigante transferência, não só de patrimônio, com os leilões privatistas, mas do controle de setores inteiros da gestão pública para o controle privado. O capital encontrava um fôlego para criar novas formas de apropriação e dinamizar setores. No caso da educação, esse controle é parcial se tomarmos por princípio a condição da existência de uma base pública do sistema de ensino, porém quando a análise abrange os campos da normatização e da subjetividade do fazer docente, pode-se perceber um grande avanço da lógica privada da eficiência e competitividade dentro dos setores públicos.

Relevantemente, o modelo MEC/USAID dos anos ditatoriais, foi substituído por novos atores dessa reformulação internacional. Podemos observar segundo (CHAVES,2006) como essa discussão de novos projetos educacionais é norteadada por órgãos como a UNICEF e UNESCO e financiada por agências do Banco Mundial, BID, BIRD e pelo FMI. Segundo Rosa Maria Torres (1996) os critérios do Banco Mundial para educação podem ser delimitados da seguinte forma: a) Currículos sintonizados com a demanda do mercado, b) Prioridade na educação Básica, c) **Redução de gastos no ensino Superior**, d) ênfase na avaliação em termos dos produtos de aprendizagem e do valor custo/benefício, e) Formação docente em serviço em detrimento da formação inicial, f) Autonomia das escolas com maior envolvimento das famílias, g) Políticas compensatórias (minorias culturais e portadores de necessidades especiais).

No caso brasileiro a universalização do ensino só foi concretizada na constituição de 1988, dessa maneira, quando a LDB (1996) é aprovada, já com



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

dispositivos e pressupostos neoliberais, o país sequer possui um sistema efetivo de educação básica e superior. O processo de expansão, público e principalmente privado, será norteado pelos mantras desses acordos firmados entre governo brasileiro, durante gestão FHC, e organismos internacionais como FMI e BM.

2.2 Expansão do Ensino Superior

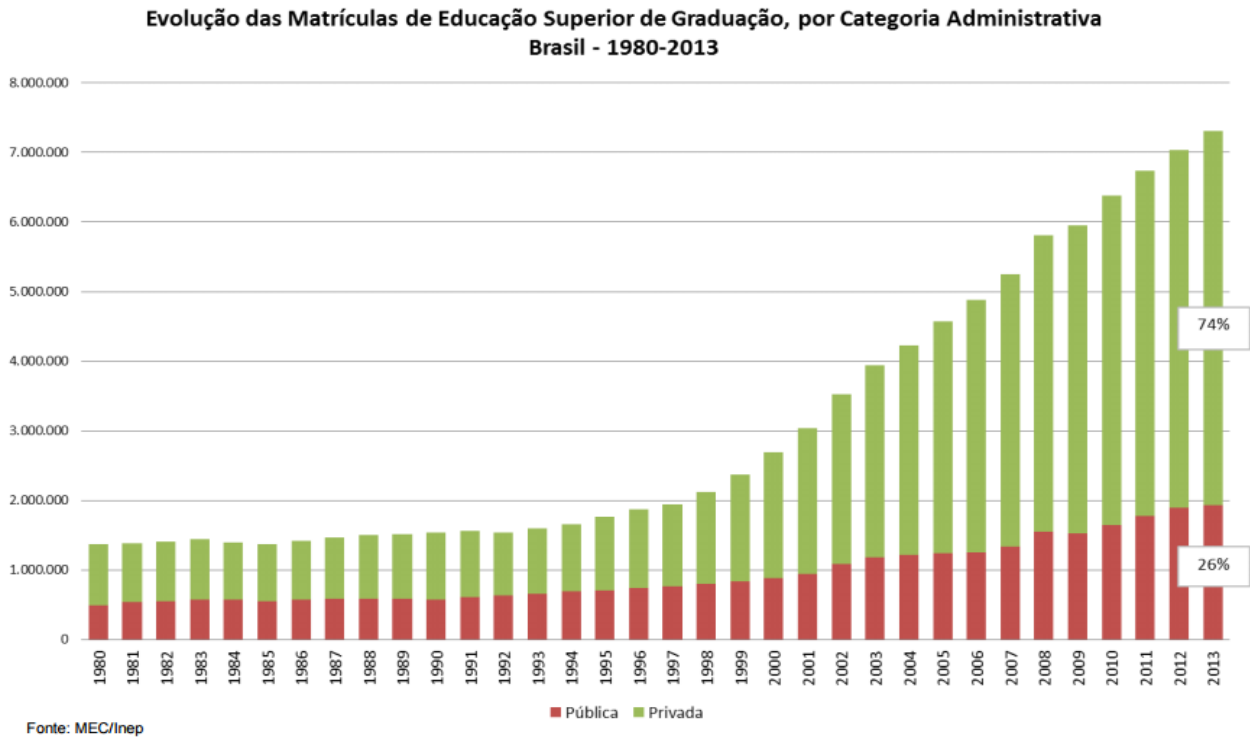
Cabe em nossa análise um olhar direcionado a expansão do ensino superior nesse período e do estabelecimento de políticas públicas direcionadas aos docentes que evidenciem essa relação de mercantilização do sistema educativo.

No gráfico abaixo podemos perceber a relação entre as matrículas no setor privado e público, podendo constatar que o sistema privado já tinha participação majoritária no modelo herdado do regime ditatorial, porém o sistema possuía poucas IES, o que representava poucas vagas no ensino superior. Essa expansão do ensino superior estará ligada ao próprio avanço do neoliberalismo com a mercantilização do ensino superior e na necessidade de novos investimentos que valorizem o capital (TORRES, 1996). Outra constatação é que no período dos governos Collor/Itamar (1990-1994) e FHC (1995-2002) existe um crescimento de 90% no número de matrículas no ensino superior, dado que corrobora para tese de Torres (1996) de que o neoliberalismo impulsionou o crescimento do sistema das IES e principalmente das privadas, levando a participação das IES públicas oscilarem negativamente, em termos percentuais, passando de aproximadamente 40% das matrículas em 1995 para cerca de 25% em 2002. Quando analisamos os Governos Lula (2003-2010) e primeiro governo Dilma (2011-2014) percebemos que essa condição permanece, porém, as vagas públicas ampliam-se no mesmo ritmo das vagas privadas. Nesse caso, a relação entre as vagas públicas e privadas permanece na casa dos 25/75, dado que nos leva a concluir que os governos petistas foram um freio ao desmonte das IES públicas, mas não evitaram o avanço das vagas privadas.



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

Gráfico-1



Nesse sentido, para colaborar com nossa análise, é pertinente apreciar o crescimento do número de IES no país durante os anos 80-90, demonstrado na tabela abaixo.



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

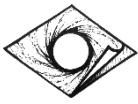
Tabela-1

**Evolução do Número de Instituições, por Dependência Administrativa
Brasil – 1980-98**

Anos	Total	Público	Privado	
			Nº Absolutos	%
1980	882	200	682	77,3
1981	876	259	617	70,4
1982	873	259	614	70,3
1983	861	246	615	71,4
1984	847	238	609	71,9
1985	859	233	626	72,8
1986	855	263	592	69,2
1987	853	240	613	71,8
1988	871	233	638	73,2
1989	902	220	682	75,6
1990	918	222	696	75,8
1991	893	222	671	75,1
1992	893	227	666	74,5
1993	873	221	652	74,6
1994	851	218	663	74,3
1995	894	210	684	76,5
1996	922	211	711	77,1
1997	900	211	689	76,5
1998	973	209	764	78,5

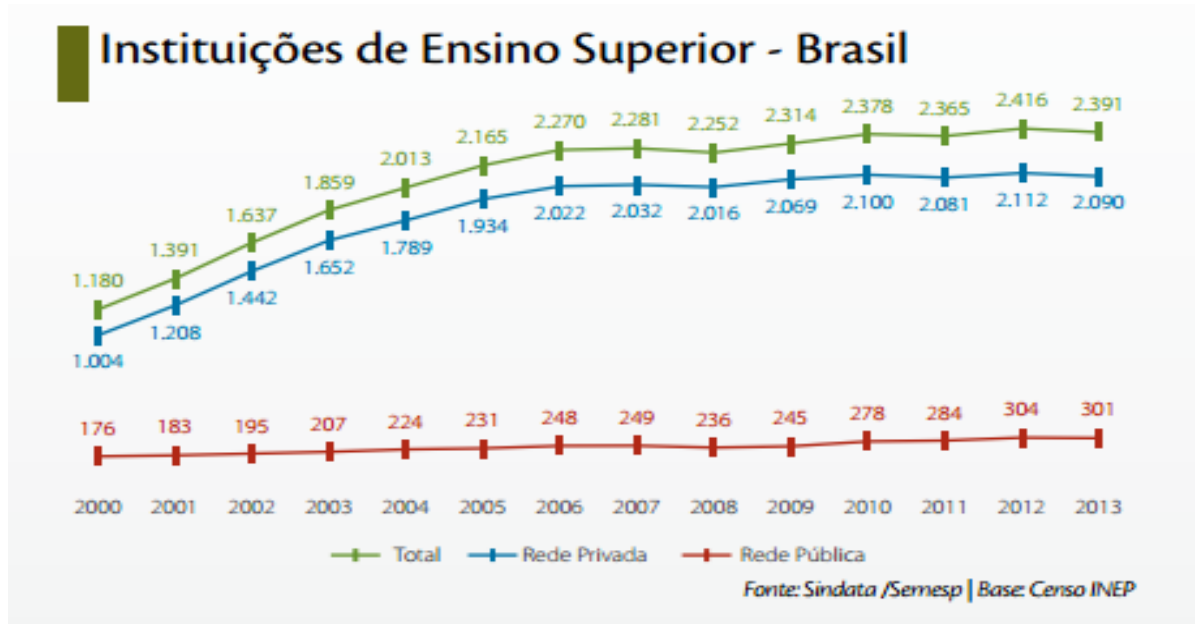
Fonte: MEC/Inep/Seec.

Nota-se que há um crescimento pequeno no número de instituições que variou aproximadamente 10% em 18 anos, sendo que o número de matrículas cresceu 48% no mesmo período. Outra constatação é que o sistema privado teve retração na participação do total de IES do início dos anos 80 até 1987, quando retoma o crescimento que elevará novamente a participação das instituições privadas à aproximadamente 80% do total de instituições. Os dados dos anos 2000, podem ser entendidos de duas formas, as quais faremos sobre o gráfico a seguir.



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

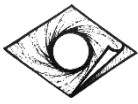
Gráfico-2



A primeira forma de olhar esses dados, em cruzamento com os dados das duas décadas anteriores, é notar a tendência de diminuição das IES públicas de 1993-2002, período que coincide com os governos Itamar e FHC, reconhecido como período de maior avanço do neoliberalismo no país (CHAUI,2015). Nesse período existe uma queda de 7,5% no número de instituições públicas. Na década de 2003-2013 as IES públicas cresceram aproximadamente 50%, mesmo percentual do crescimento de matrículas³.

Lançando outro olhar sobre os dados percebemos o constante crescimento em números absolutos da IES privadas, porém aqui faremos um recorte de análise, primeiro analisaremos os anos 1990-2002, governos Collor/Itamar e FHC, aonde notamos crescimento de aproximadamente 120% no número das instituições privadas, que chegaram a representar 72% do número total de matrículas no ano de 2002. No segundo período, concomitante aos dois governos Lula e ao primeiro mandato de Dilma, notamos crescimento de 45% nas instituições privadas, crescimento menor que das instituições públicas, porém a divisão percentual de matrículas permaneceu estável, como variação entre 70-74% nas IES privadas. Para tentar compreender essa predominância do setor

³ Em 2003 eram cerca de 1.190.000 matrículas atingindo 1.778.000 em 2013, segundo os dados do censo do ensino superior do INEP.



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

privado em detrimento do público na gestão petista, se faz necessário um olhar sobre dois programas; Primeiro o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) criado pelo decreto 6096/2007 e posteriormente o Fies (Fundo de Financiamento estudantil) implementado pela lei 10.260/2001 ainda na gestão FHC.

Os dados da expansão⁴ entre 2003-2013 estão na tabela abaixo:

Tabela 2- Expansão das IFES

	2002	2014
Universidades Federais	45	63
Câmpus	148	321
Cursos Graduação Presencial	2.047	4.867
Vagas Graduação Presencial	113.263	245.983
Matrículas Graduação Presencial	500.459	932.263
Matrículas Educação a Distância	11.964	83.605
Matrículas Pós-Graduação	48.925	203.717

Fonte: CENSO/2013-Inep.

Nota-se um aumento de quase 120% no número de campi e de aproximadamente 160% no número de municípios atendidos. Essa expansão possibilitou um aumento significativo no número de cursos oferecidos pelas IES públicas, principalmente as federais, que chegou a 5.655 cursos oferecidos se juntarmos as modalidades presenciais e EAD, o que representou 19% do total de cursos oferecidos por todas as IES. Percentual que era de 13% no ano de 2002 quando o número total de cursos oferecidos era de 16.505. Duas condições podem ser aferidas com os dados; A primeira é que houve de fato uma ampliação no número de IFES, muito acima da média histórica, que fez parte de uma política expansionista e de interiorização. A segunda é que essa expansão não freou o avanço das instituições privadas, que mantiveram relativamente o mesmo percentual do número de matrículas e apenas ocorreu um pequeno crescimento em favor das instituições

⁴ O REUNI acelerou essa expansão a partir de 2007, com projeto de aumento no número de campi e municípios contemplados com as IFES que passaram de 114 para 321 no período analisado.

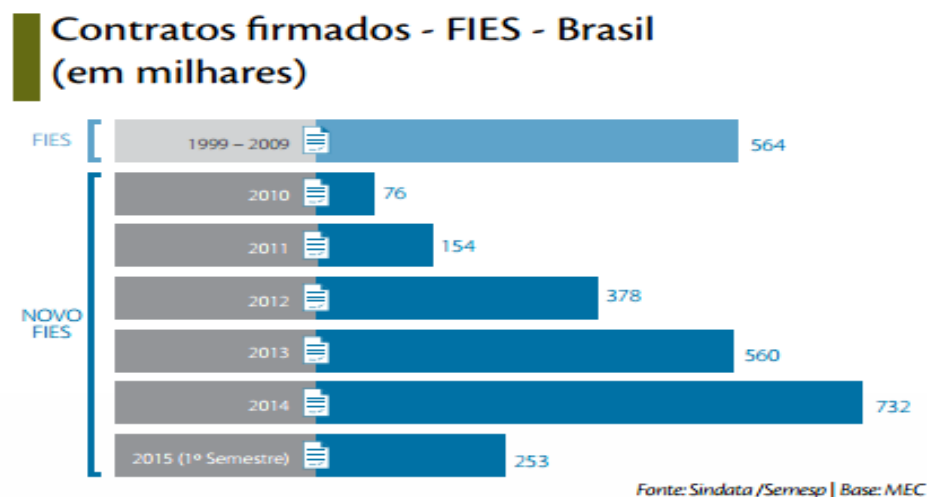


Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

públicas federais quando olhamos para o percentual de cursos oferecidos. Porém existe uma ressalva importante nos microdados MEC/INEP, quando fazemos a comparação com relação as graduações oferecidas por IES estaduais e municipais houve uma queda percentual em relação ao número total de cursos oferecidos, eram aproximadamente 19,5% em 2002 contra 14,50% em 2014. Isso faz com que a relação do número de graduações ofertadas entre as IES privadas e públicas tivesse aumento em favor da primeira. Era, em 2002, 38% de graduações oferecidas nas IES pública percentual que declinou para 30% aproximadamente em 2014. Percebe-se que a expansão federal não ocorreu nas outras esferas da república, mesmo que notemos pelos dados um relativo aumento no número de instituições⁵ estaduais e municipais as vagas oferecidas e o número de cursos não acompanhou o crescimento das federais e principalmente das instituições privadas.

Destarte, uma análise sobre esse crescimento na oferta de vagas e graduações nas instituições privadas deve passar, sobretudo, pelas medidas adotada com principal sistema de financiamento no ensino superior privado, o Fies. Vejamos, no gráfico abaixo, o crescimento do financiamento do programa nas últimas décadas.

Gráfico-3



⁵ Os dados do MEC/INEP demonstram que existiam 61 instituições estaduais e 54 municipais em 2002, número que passou para 119/76 respectivamente em 2013. Podemos aferir então aumento de 95% nas estaduais e 40% nas municipais.



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

Observamos que desde a implementação do Fies, em 2001, ele havia somado até 2009 564 mil contratos de financiamento, 21% do total dos contratos nos primeiros 8 anos de vigência, atingindo nos próximos 6 anos seguintes quase 80% dos contratos firmados. Dessa maneira, podemos perceber que o mesmo governo que instituiu o REUNI alavancou um projeto de crescimento e mercantilização da educação, parecendo, a priori, um processo contraditório.

Como salienta (SINGER,2012) o modelo neodesenvolvimentista do PT não rompeu por completo com as normatizações neoliberais. Para além dessa política, os governos petistas constroem um projeto de desenvolvimento do capitalismo nacional (BOITO,2013), aonde poderíamos compreender melhor esse movimento que expande a ação do Estado ao mesmo tempo que cria condições de reprodução do capital produtivo em áreas concomitantes, como no caso da educação. Seria um “tiro rápido” para o desenvolvimento interno, suprir as regiões mais atrasadas de instituições públicas geradoras de pesquisa, inovação e extensão menos interessante e lucrativas para a iniciativa privada, deixando demanda por ensino, formação de mão de obra e qualificação profissional com instituições privadas.

Nesse caso, existe a necessidade de um cruzamento melhor dos dados, mais minuciosos, sobre onde se encontram as instituições públicas e privadas no que é denominado “INTERIOR”, com dados do desenvolvimento econômico da região. De forma preliminar, esse artigo irá sugerir essa análise via RAP (relação aluno professor) das instituições, tentando identificar, a priori, uma relação com maior ou menor incidência de ensino ou pesquisa. Nossa suposição é que RAP menores indicariam maior atividade de pesquisa e extensão ao passo que RAP maiores indicariam maior número de atividade de ensino. Nesse ponto faremos ilações, deixando clara a necessidade de maior profundidade para esclarecer se nossa hipótese se faz pertinente. Outros dados importantes compreender onde encontram-se as IES por categoria acadêmica e quais foram suas diretrizes na última década.



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

Tabela -3 Relação aluno/professor

Ano	IES privadas	matrículas	RAP	IES públicas	Matrículas	RAP
2000	109.558	1.807.219	16,5/1	88.154	887.026	10/1
2013	217.387	4.374.431	20,1/1	166.296	1.777.974	10,7/1

Fonte: Censo/Inep

Tabela- 4 Número de EIS por Organização Acadêmica

1 - Instituições

1.1 - Número de Instituições de Educação Superior por Organização Acadêmica e Localização (Capital e Interior) segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES – 2000

(continua)

Unidade da Federação / Categoria Administrativa	Instituições																	
	Total Geral			Universidades			Centros Universitários			Faculdades Integradas			Faculdades, Escolas e Institutos			Centros de Educação Tecnológica		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
Brasil	1.180	435	745	156	74	82	50	24	26	90	30	60	865	299	566	19	8	11
Pública	176	59	117	71	39	32	1	-	1	2	-	2	83	12	71	19	8	11
Federal	61	38	23	39	27	12	-	-	-	-	-	-	11	4	7	11	7	4
Estadual	61	21	40	30	12	18	-	-	-	-	-	-	23	8	15	8	1	7
Municipal	54	-	54	2	-	2	1	-	1	2	-	2	49	-	49	-	-	-
Privada	1.004	376	628	85	35	50	49	24	25	88	30	58	782	287	495	-	-	-
Particular	698	271	427	27	12	15	32	15	17	66	23	43	573	221	352	-	-	-
Comun/Confes/Filant	306	105	201	58	23	35	17	9	8	22	7	15	209	66	143	-	-	-



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

1 - Dados Gerais - Instituições

1.1 - Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Localização (Capital e Interior), segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2013

Unidade da Federação / Categoria Administrativa	Instituições														
	Total Geral			Universidades			Centros Universitários			Faculdades			IF e CEFET		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
Brasil	2.391	841	1.550	195	87	108	140	54	86	2.016	670	1.346	40	30	10
Pública	301	98	203	111	49	62	10	1	9	140	18	122	40	30	10
Federal	106	64	42	62	31	31	.	.	.	4	3	1	40	30	10
Estatual	119	34	85	38	18	20	1	1	.	80	15	65	.	.	.
Municipal	76	.	76	11	.	11	9	.	9	56	.	56	.	.	.
Privada	2.090	743	1.347	84	38	46	130	53	77	1.876	652	1.224	.	.	.

Fonte: INEP/Censo da educação superior 2000/2013.

Os dados sobre a organização acadêmica não demonstram um grande processo de interiorização, no caso das instituições privadas em 2000 62% encontravam-se no interior, com pequena variação no ano 2013, quando 64% delas encontravam-se no interior. Importante salientar um dado que corrobora com nossa hipótese, a maior parte das instituições privadas são faculdades, 78% em 2000 e 90% em 2013, sendo que se manteve aproximadamente estável em 65% delas no interior. Parece pertinente inferir que o sistema privado é atuante na condição de ensino, com participação majoritária no interior. De qualquer maneira, há de frisar que as Universidades públicas cresceram cerca de 100% no interior, indo de 32 para 62 no período, outro dado que pode expressar um projeto desenvolvimentista, que concilia expansão do ensino, nas mãos do capital privado, enquanto pesquisa, inovação e extensão são financiadas por recursos públicos.

Façamos então a análise da quantidade de professores por instituições e a relação de matrículas/professores. Considerando nossa hipótese acima citada, podemos aferir que quase não houve alteração na RAP (Relação Aluno/Professor) das instituições públicas, enquanto no caso das privadas ocorreu um aumento de aproximadamente 25% no número de alunos matriculados por docente. Podemos concluir, preliminarmente, que a hipótese

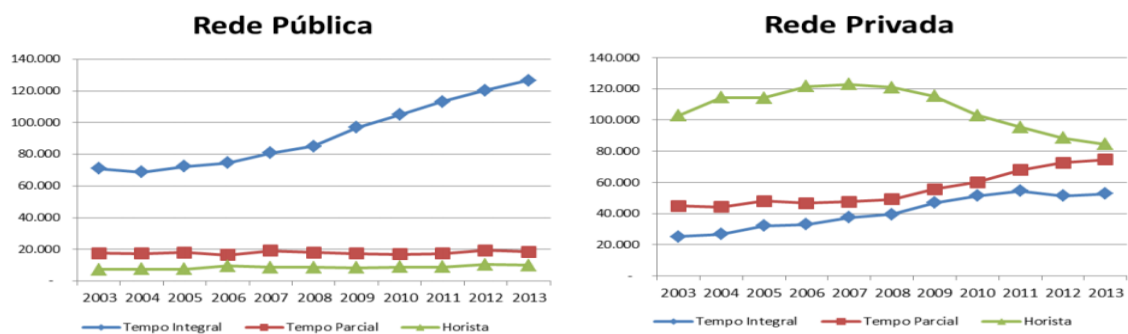


Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

levantada, tenha base na materialidade dos dados, de conciliação entre investimento público a serviço do capital privado é pertinente. Cabe lembrar que o PNE (Plano Nacional de Educação) 2001-2011 já previa dobrar o número de vagas na rede federal e matricular 30% dos jovens de 18 a 24 anos até o fim de sua vigência. Outrossim, o projeto do REUNI já salienta em seu artigo 1º “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior (por meio do), melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos atualmente existentes”, propondo a elevação da relação aluno/professor para 18/1. Nesse indicador, as metas de aumento de cursos, vagas e matrículas variam de 60 a 200%, enquanto que a contratação de docentes varia de 15 a 30% (CHAVES, MENDES, 2009). Sobressai outro aspecto dessa reorganização no ensino superior no país nos anos 90-2000, que é um processo de precarização do trabalho, que atingiu de formas e intensidades diferentes o setor privado e público. Seja através de jornadas e cargas horárias estendidas e flexibilizadas, seja por plano de metas ou mesmo de normatização, burocratização e padronização do trabalho docente. Sobretudo, há a efetivação de uma nova forma de racionalidade, mais perversa, individualismo e permissiva a submissão ampla do trabalho, seja produtivo ou improdutivo, material ou imaterial, a lógica do capital (DARDOT, LAVAL, 2016). Vejamos a evolução na forma de regime de trabalho dos docentes no gráfico a seguir.

Gráfico-4

Número de Funções Docentes em Exercício na Educação Superior, por Regime de Trabalho Brasil 2003-2013



Fonte: MEC/Inep



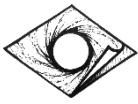
Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

Podemos perceber que no período da expansão universitária, principalmente após o REUNI, houve uma intensificação dos Regimes de Dedicção Exclusiva (RDE) nas instituições públicas. No caso das instituições privadas o regime de trabalho aumentou no segmento de tempo integral e parcial e diminuiu no segmento de horistas. Cruzando os dados da RAP com o de jornadas, podemos inferir que houve uma intensificação do trabalho em detrimento de uma maior contratação de professores, tanto no sistema privado quando no público, mesmo que no último caso essa intensificação não tenha, ainda, efeito grandioso na RAP. Ressalta-se que nessa relação com a RAP não estão inclusas as atividades de pesquisa, extensão, orientação e coordenação e sim, essencialmente, o ensino, principalmente na graduação (CHAVES, MENDES, 2009, P.60)

2.3 Normatização e subjetividade, o Estado e a produtividade acadêmica

Há um campo rico de pesquisas sobre o processo de precarização via flexibilização da legislação trabalhista e reestruturação do mundo do trabalho nas novas dinâmicas do capital. Porém, esse artigo pretende perpassar pelo campo da institucionalização normativa dessa lógica, da racionalidade máxima em termos da produtividade do fazer docente. Nesse sentido, podemos partir de dois pontos centrais; a) As ações Estatais no aprofundamento da precarização do trabalho docente (elementos objetivos e elementos subjetivos) b) A racionalidade produtiva como razão de uma nova forma de existência, forjada em perspectivas de uma ética profissional.

Assim, o Estado denominado neoliberal não é necessariamente o estado mínimo, para além dessa premissa inicial, que não abarca um entendimento mais amplo dessa nova fase do capitalismo, ele se materializa como agente, seja da introdução de novos elementos dessa razão produtiva, seja como reproduzidor das engrenagens constitutivas e constituídas no seio da nova forma de organização do mundo do trabalho. Exemplificaremos essa situação com um elemento que pensamos ser ao mesmo tempo parte dessa institucionalização objetiva e subjetiva, a GED (Gratificação de Estimulo a



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

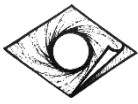
Docência) instituída via Lei n o 9.678, de 1998 durante a gestão FHC, posteriormente modificado Lei nº 11.087 de 2005.

Para receber a GED integralmente, o docente teria de atingir 140 pontos nos critérios estabelecidos por uma comissão instituída nas IFES. Desses 140 pontos até 120 poderiam ser realizados na atividade de ensino, que se calculava através da jornada semanal de horas/aulas. Assim, a primeira constatação é que havia um predomínio do ensino sobre pesquisa e extensão, claramente era uma tentativa de aumentar a RAP em detrimento das outras atividades acadêmicas. Além disso, a GED não contemplava, na sua totalidade, docentes aposentados, afastados por licenças médicas, maternidade e para autocapacitação pois os outros critérios, retirando o ensino, não possibilitavam a soma dos 140 pontos.

A GED pode ser entendida como a mudança no formato de administração do estado, na introdução dos modelos gerenciais e de competitividade do mercado nos serviços públicos. Essas avaliações, qualitativas e quantitativas, são formas de introduzir uma lógica empresarial, visando tratar a instituição pública com prestadora de serviço, que receberia mais ou menos prestígio por sua produtividade. Com a introdução da Gratificação, a remuneração dos docentes estava ligada a sua produtividade, muito mais em sentido quantitativo pela predominância do ensino, do que qualitativa. Ademais, a GED também estabeleceu um novo *ethos* acadêmico (MARQUES, 2006), baseado na competitividade, no individualismo, na remuneração diferenciada, em maiores jornadas na universidade e fora dela, pois a produção de publicações intensificada forjava um novo fazer acadêmico.

Nesse mesmo sentido, Bertonha (2009) ressalta que o Lattes se tornou quase uma obsessão, onde muitos intelectuais trabalham e produzem de forma acelerada para incorporá-lo. Dessa forma, passamos a permitir uma pressão quantitativa, cujo processo resulta na utilização de artifícios para ampliá-lo. Segundo Bertonha:

O que se faz é publicar sem parar, em anais de eventos (que agora estão todos sendo transformados em livros), revistas e também através de editoras que estão se especializando em atender a demanda. O problema é que se publica muito material que nem sempre valeria a pena ser publicado (2009, p.6).



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

Ainda de acordo com o autor, a pressão pelo número de publicações levou para a universidade a uma “paranoia” geral em publicar sem parar, modelo denominado como “Publish or perish”⁶, expressão que configura a pressão pela produtividade intelectual e cujo sistema estadunidense passou a ser incorporado pelos intelectuais brasileiros. A pressão aos intelectuais, para a produtividade acadêmica, levou à transformação do imaginário universitário, o intelectual deixou de ser o “guia da sociedade” para ser o profissional de mercado.

A Universidade faz parte da sociedade maior e, se vivemos um contexto de vitória dos ideais de produtividade e produção como valor absoluto, como isso não afetaria os professores universitários? Se lembrarmos ainda que nosso papel de “guias da sociedade” não parece mais ter tanto apelo e que muitos dos ideais políticos e sociais que norteavam alguns dos intelectuais do passado desapareceram, o refúgio na produtividade sem fim parece razoável para dar sentido à profissão (BERTONHA, 2009, p.7).

Destarte, esse no *ethos*, produtivista não está presente apenas na condição do mercado, das atividades imateriais produtivas, mas também no seio do estado e das relações do serviço público. Cabe salientar que a GED deixou de existir em 2005, sendo incorporada como gratificação permanente nas IFES, porém a forma de organizar, pensar e as diretrizes do sistema público de ensino superior intensificaram, nos últimos anos, essa lógica produtivista. (CEPÊDA, MARQUES, 2012).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para além das simplificações, dos jargões e da manipulação, os dados observados nos fazem refletir sobre as diferenças e aproximações de governos denominados “neoliberais”, Collor e Fernando Henrique Cardoso, com as gestões petistas,

⁶ Em português, “publicar ou perecer”.



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

denominadas “desenvolvimentistas” ou “social-desenvolvimentistas”. Mesmo que essas definições não sejam consenso e que gerem ainda um amplo debate sobre as reais dimensões das políticas públicas durante os governos Lula/Dilma, no que tange as IES podemos apontar as seguintes situações: a) Nos governos dos dois “Fernandos” houve um aumento considerado na oferta de vagas nas IES privadas e um congelamento das vagas nas IES públicas; b) Os governos petistas expandiram as vagas nas IES públicas ao mesmo tempo que incentivaram o crescimento das IES privadas com políticas como o FIES; c) A porcentagem das matrículas em IES públicas decaiu por toda década de 1990 e nos primeiros dois anos da década de 2000, enquanto manteve-se estável na proporção de 25/75 durante os governos petistas o que indica um freio as políticas neoliberais, porém não uma reversão; d) A manutenção da relação proporcional das vagas públicas/ privadas em 25/75 indica que o Estado igualou o grau de aceleração na expansão de oferta de vagas aos mesmo ritmo das instituições privadas, pois caso o ritmo de desestatização das vagas seguissem como nos anos noventa a proporção teria aumentado a favor das instituições privadas; e) O regime de trabalho docente também pode indicar uma outra visão das universidades públicas durante as gestões petistas, quanto a maior parte dos docentes das IES públicas foram contratados no regime de dedicação exclusiva, enquanto a expansão da rede privada ocorreu com a prevalência de horistas e docentes em tempo parcial. como podemos concluir que os projetos para as IES têm algumas diferenças e aproximações nas gestões tucanas e petistas. Uma das aproximações está relacionada à concomitância entre expansão do ensino público e privado, com maior intensidade para o privado na gestão tucana, e equilíbrio entre ambos na gestão petista. As diferenciações encontram-se na forma que o Estado assume papéis em relação ao projeto econômico, na gestão tucana com maior ênfase para o grande capital externo, priorizando uma concorrência franca entre oligarquias nacionais e corporações estrangeiras, modelo que beneficia os últimos, pela falta de uma estrutura produtiva e de financiamento no mercado interno. Durante as gestões petistas podemos inferir que o Estado organiza-se como agente de um projeto que beneficia, em partes, o capital nacional, tentando-lhe dar base estrutural para tornar-se mais competitivo em relação ao mercado externo (FONTES, 2010). Além disso, também podemos compreender que o modelo tucano foi mais predatório em relação a introdução de mecanismos mercadológicos no seio da universidade pública, talvez por priorizar o ensino em detrimento da pesquisa, por tentar intensificar o trabalho docente com o



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

modelo empresarial. Na gestão petista esses parâmetros estão postos, internalizados em alguns casos pela ética profissional imperante na sociedade, mas são menos intensos, visto a própria incorporação da GED ao salário. Isso se deve, ao que tudo indica, ao próprio macro projeto econômico, de utilizar as instituições públicas de suporte de desenvolvimento regional e de tecnologia.

Dessa maneira, os docentes deveriam atender demandas de pesquisa e extensão, muitas vezes fazendo parcerias entre as universidades e empresas privadas em desenvolvimentos de projetos específicos. A interiorização das IES públicas são uma das chaves para compreender as diferenças dos modelos dos quatro governos que analisamos nesse recorte, pois demonstram uma preocupação com a questão da centralização do desenvolvimento nos grandes centros, principalmente no eixo Rio-São Paulo. Destarte, se a afirmação que o modelo petista é outra coisa que não o neoliberalismo dos anos noventa é verdadeira, temos de tomar cuidado ao afirmar categoricamente que é então o desenvolvimentismo de linha cepalina que foi retomado após aos trinta anos que separam o golpe civil militar da ascensão do projeto petista. Há elementos das políticas acordadas como o FMI e Banco Mundial, como por exemplo o FIES, imbricada com elementos de uma política de desenvolvimento econômico regional. Um olhar crítico para as diferenças entre as políticas públicas para a educação são mais proveitosas para elucidar os processos, os modelos e as forças políticas diretamente relacionadas. As aproximações são importantes para calibrar o grau em que esses governos se distanciaram, porém quase sempre são utilizadas para negar as diferenças, atitude pouco honesta e que não contribui para um fazer crítico e de reflexão permanente. O golpe de 2016 e as reformas draconianas de 2017 só reforçam que as diferenças estiveram sempre presentes e ao negarmos essas evidências acabamos por não reconhecer a complexidade desses processos.



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

REFERÊNCIAS

ABMES. Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. **Números do Ensino Superior Privado no Brasil 2014**: ano base 2013 / Anna Maria Faria Iida, organizadora. – Brasília : ABMES Editora, 2015.

ANDES-SN. **Precarização das condições de trabalho I**: cargos, vagas e o REUNI: os efeitos da expansão quantitativa da educação federal. Dossiê Nacional 3. Brasília-DF, 2013.

_____. **As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior**. Brasília – DF, Caderno Andes N. 25, agos. 2007.

_____. **Estratégia para o Setor Educacional. Washington D.C. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento** / Banco Mundial, 1999.

BOITO, Armando J., **O lulismo é um tipo de bonapartismo?** Uma crítica às teses de André Singer, Revista crítica marxista 37, 2013

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Superior. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014**. Brasília, DF, 2014.

_____. **Análise sobre a expansão das Universidades Federais (2003 a 2012)**. Relatório da comissão constituída pela portaria n. 126/2012. Brasília, DF, 2012.

_____. **Decreto no. 6.096**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, DF, 2007.

_____. **Lei nº 9.678**, de 3 de Julho de 1998. Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 jul. 1998.

_____. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Reuni 2008** – Relatório de Primeiro Ano

CATANI, A.; OLIVEIRA, J. **A gratificação de estímulo à docência (GED)**. In: DOURADO, L. F.; CATANI, A. M. (Org.) *Universidade pública*. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção polêmicas de nosso tempo, v.70).

CEPÊDA, V. A.; MARQUES, A. C. H. **Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil**: aspectos democráticos e inclusivos. *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 161- 192, jul./dez. 2012.

CHAVES, V. L. J. **Reforma do Estado e privatização da universidade pública brasileira**: consequências sobre o trabalho docente. In: SEMINÁRIO DA REDESTRADO, 6, 2006. Disponível em: www.fae.ufmg.br. Acesso em: 26 maio 2010.



Expansão Das Instituições De Ensino Superior No Brasil Durante As Décadas De 90-2000: Uma Análise Comparativa E Crítica – Guilherme Cardoso de Sá

_____. **A política de expansão das universidades federais via contrato de gestão** – uma análise da implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará IN Universidade e Sociedade – ano XXI, no. 48 (jul. 2011).

CHAUI, M. **Universidade operacional** – a atual reforma do Estado incorpora a lógica do mercado e ameaça esvaziar a instituição universitária. Folha de S. Paulo, São Paulo, 9 de Maio de 2009.

DARDOR, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1ª ed. São Paulo, boitempo, 2016.

FILHO, Almeida N. **Educação superior em Lula x FHC: a prova dos números**. Carta Maior, 2010. disponível: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Educacao/Educacao-superior-em-Lula-x-FHC-a-prova-dos-numeros/13/16291>

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. / Virgínia Fontes. - 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. Editora Companhia das Letras, 1995.

INEP, **Sinopse da Educação Superior 2000, 2005, 2009 e 2013**. Disponível: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

LÉDA, D; MANCEBO, D. **REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente**. Educação & Realidade, jan.-abr. 2009 (p. 49-64).

LÉDA, D.B, et al. **“É pro interior, vamos expandir de qualquer jeito”**: Reflexões sobre a interiorização em uma universidade federal. IN ANAIS XXIII Seminário da rede Universitas/Br Políticas de Educação Superior no Brasil: a expansão privado-mercantil em questão. 2015. Anais eletrônicos... Belém: UFPA, 2015.

MARQUES, Mara R. A. **A Gratificação de Estímulo a Docência na universidade de Uberlândia-MG**. Uma análise de pesquisa do ensino superior. Revista Inter-Ação da Faculdade de educação UFG, nº31, 2006.

SAVIANI, D. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas/SP: Autores Associados, 2007.

SEMESP, **MAPA do ensino superior no Brasil 2015**. Disponível: <http://convergenciacom.net/pdf/mapa-ensino-superior-brasil-2015.pdf>

SGUISSARDI, V. **Universidade brasileira no século XXI: Desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e conservadora**. Companhia das letras, 1ª Ed, São Paulo, 2012.