

## **POLÍTICAS, GESTÃO E DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: NOVOS MODOS DE REGULAÇÃO E TENDÊNCIAS EM CONSTRUÇÃO**

**AUTORES:** Deise Mancebo – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Vera Lúcia Jacob Chaves – Universidade Federal do Pará

Nelson Cardoso Amaral – Universidade Federal de Goiás

Savana Diniz Gomes Melo – Universidade Federal de Minas Gerais

João dos Reis Silva Júnior – Universidade Federal de São Carlos

**COORDENADORA:** Deise Mancebo – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

**RESUMO:** O painel apresentará a pesquisa “Políticas, gestão e direito à educação superior: novos modos de regulação e tendências em construção”, desenvolvido pela Rede Universitas/Br. Ele compõe-se de 3 apresentações, nas quais se pretende: (1) apresentar a pesquisa, com seus 8 eixos constitutivos; (2) discutir a política econômica e o financiamento da educação superior no Brasil e (3) analisar o trabalho nas instituições de educação superior (IES) brasileiras.

**PALAVRAS-CHAVE:** Rede Universitas/Br; Políticas da Educação Superior; Financiamento; Trabalho nas IES.

## **Políticas, gestão e direito à educação superior: novos modos de regulação e tendências em construção**

Deise Mancebo – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

### **Resumo simples**

A apresentação tem por objeto a pesquisa desenvolvida, desde 2017, pela Rede Universitas/Br, que visa acompanhar os novos modos de regulação e tendências em construção na educação superior brasileira, bem como as mudanças que vêm ocorrendo, considerando as políticas e ações projetadas para esse campo, na conjuntura que se desenha a partir de 2013. Na introdução, apresenta-se a própria Rede Universitas/Br, sua dinâmica, composição e os 8 eixos que estruturam a pesquisa. Em seguida, expõe-se a metodologia da investigação, que faz uso tanto de métodos quantitativos quanto dos qualitativos, dependendo do que se apresenta em foco em cada etapa e eixo da investigação. Os resultados obtidos até o momento são analisados, ao final, e remetem a duas grandes tendências em construção na educação superior brasileira: a primeira tendência é a linha de austeridade com as contas públicas que se inicia em 2014-2015, aprofunda-se com a emenda constitucional do teto dos gastos proposta pelo governo Temer e tem continuidade no atual governo; a segunda tendência reside no crescimento de políticas neoconservadoras, no âmbito da chamada guerra cultural, que tenta abate, com violência, no campo educacional.

**Palavras chave:** Políticas da Educação Superior; Rede Universitas/Br; Austeridade e Neoconservadorismo.

### **Resumo expandido**

#### **Introdução**

“Políticas, gestão e direito à educação superior: novos modos de regulação e tendências em construção” é o título da pesquisa desenvolvida, desde 2017, pela Rede Universitas/Br (<http://www.redeuniversitas.com.br/>).

Ela visa acompanhar os novos modos de regulação e tendências em construção na educação superior brasileira, bem como as mudanças que vêm ocorrendo, depois de um período de clara expansão, considerando as políticas e ações projetadas para esse campo, na conjuntura que se desenha a partir de 2013.

Constitui-se em notório desafio e não seria possível seu desenvolvimento se não contássemos com um coletivo – a Rede Universitas/Br – com aproximadamente 27 anos de experiência de trabalho integrado e que, atualmente, conta com 461 pesquisadores pertencentes a 73 instituições de educação superior, cobrindo as 5 regiões do país.

Para dar conta do desafio, o projeto organiza-se em 8 eixos, que pretendem analisar as políticas postas para a educação superior nos seguintes aspectos: (1) a política econômica e o financiamento da educação superior; (2) as configurações da educação superior na atualidade (arquiteturas acadêmicas); (3) a nova gestão pública e a reconfiguração da avaliação e da regulação da educação superior; (4) o trabalho na educação superior; (5) o acesso e a permanência na educação superior; (6) os novos modos de regulação e tendências em construção na produção do conhecimento; (7) a educação superior do campo e os processos de formação de educadores e (8) as políticas e a gestão da educação profissional tecnológica e a reconfiguração do trabalho docente neste campo.

## **Metodologia e procedimentos metodológicos**

Um primeiro aspecto a registrar é que se faz uso tanto de métodos quantitativos quanto dos qualitativos, dependendo do que se apresenta em foco em cada etapa e eixo da pesquisa. Sumariamente, as etapas e procedimentos metodológicos desenvolvidos na investigação, são os que se seguem:

1 – Consolidação do referencial teórico, que converge para a classificação e organização de fontes bibliográficas pertinentes a cada eixo da pesquisa, a identificação das temáticas mais exploradas, bem como a sinalização de temáticas não ou insuficientemente estudadas. Com isso, releva-se o lugar catalisador que a teoria deve ter na investigação, pois a mera conjunção de eventos revelados na empiria e documentos pesquisados, por mais ricos que sejam, não possibilitam a análise das forças, poderes e estruturas aí presentes. O diálogo permanente das fontes com a teoria é, portanto, o caminho que seguimos e a possibilidade de problematizarmos ambas.

2 – Aprofundamento da pesquisa documental, compreendendo o levantamento e análise de fontes documentais, dispositivos legais, dentre outros.

3 – Captação e análise de dados estatísticos, a partir da consulta em bases de dados já existentes. Os dados coletados serão considerados não apenas na direção da verificação quantitativa de determinada realidade da educação superior, mas, também, como indicativos das lacunas a serem suprimidas ou enfrentadas pelas políticas de educação superior no Brasil. Fontes variadas são utilizadas, conforme o eixo da pesquisa considerado (Censo da Educação Superior, Sistemas Acadêmicos Institucionais de IES específicas, sites da Presidência da República, IBGE, INEP, CNPQ, Capes, MCTIC, IPEA). Os pesquisadores do Eixo 1, pela especificidade da temática que investigam, percorrem um maior número de fontes como, será exposto na 2ª apresentação.

4 – Pesquisa de campo, com estudos de caso desenvolvidos em universidades, observações, aplicação de questionários, realização de entrevistas semi-dirigidas, levantamentos de realidades locais, pesquisa-ação, dentre outros procedimentos.

Cabe destacar a importância que se pretende dar aos dados empíricos coletados nesta etapa da pesquisa, pois se entende que é nos movimentos mais simples da vida cotidiana, na empiria mais imediata, que se situa o ponto de partida para compreender a sociabilidade humana em seu sentido mais profundo. (MORAES; MÜLLER, 2003). No entanto, a compreensão do movimento cotidiano implica uma atenção permanente à gênese, conflitos e contradições que o perpassa. E para tal, entende-se que a teoria não deve abandonar o seu lugar catalisador na investigação, pois a conjunção constante de eventos no campo da empiria, por mais rica que seja, não possibilita a análise das forças, poderes e estruturas presentes nos fenômenos empíricos.

## **Resultados e discussão**

Preliminarmente, deve-se afirmar que a natureza da ciência e da educação superior vem passando por profundas modificações, no contexto de uma nova ortodoxia econômica, que envolveu a passagem do equilíbrio do poder e de interesses da burguesia de atividades produtivas para instituições vinculadas ao capital financeiro, dinâmica que, obviamente, não se restringe à atual conjuntura brasileira, mas que pode ser localizada, em escala mundial, desde as últimas décadas do século XX. (CHESNAIS, 1996; HARVEY, 2005).

Pode-se afirmar, portanto, que grandes transformações ocorreram nas instituições de educação superior em boa parte do mundo, engendradas, em última instância, pela hegemonia do capital financeiro, sob a égide do capital portador de juros e do capital fictício.

Obviamente, todo esse processo também provocou impactos no Brasil, mesmo que seus efeitos tenham aparecido um pouco mais tarde. O trânsito da década de 1980 para a de 1990 foi o marco histórico de profundas mudanças estruturais na sociedade brasileira e também na

cultura institucional da educação superior, que se prolonga e se aprofunda até os dias atuais. (MANCEBO, 2017).

Na impossibilidade de desenvolvermos todas as etapas que se processaram nas políticas públicas brasileiras, vamos nos ater ao momento atual e, neste, o que se verifica diz respeito à “adaptação e acomodação” do país à conjuntura de crise internacional. É uma conjuntura complexa, na qual se articulam crise econômica e crise política, e as instituições de ensino superior veem-se afetadas, primeiramente, pela recessão e cortes sistemáticos advindos da federação e de diversos entes federativos.

A estratégia mais imediatamente observada é a dos cortes de verbas de manutenção e renovação das instituições, abandonando a infraestrutura física dos *campi*. Todavia, as dificuldades não se esgotam aí. O movimento de expansão de matrículas e cursos – como foi o caso do REUNI – é refreado em função dos ajustes, o que compromete o direito à educação, além de deixar às instituições a amarga tarefa de reconfigurar diversos procedimentos internos, para fazer frente à expansão (do período anterior) que lhes legou mais alunos, cursos, *campi* e forte interiorização, sem o devido financiamento.

Outro movimento de acomodação à atual conjuntura, já perceptível em algumas IES públicas, refere-se a certo enxugamento de suas funções, priorizando-se o ensino (como é o caso dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFs), em detrimento das demais atividades que lhes são próprias. Por seu turno, o ensino – muitas vezes aligeirado, voltado às exigências de mercado ou ainda mediante o uso do ensino a distância (EAD) – nem sempre se encontra adaptado às necessidades dos novos estudantes que adentraram a universidade pública, criando sérios problemas de evasão.

Também é necessário relevarmos as diversas estratégias de desregulamentação e ataque aos direitos trabalhistas que vêm ocorrendo nas IES públicas (federais e estaduais) e privadas, de que é prova, a aprovação da Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017 que garante, dentre outros aspectos, a terceirização irrestrita e a aprovação da Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, ou Reforma Trabalhista. Por fim, existe uma clara pressão do governo para aprovar a reforma da Previdência como solução para os problemas financeiros.

Para finalizar a análise dos impactos da atual conjuntura na educação superior pública, é preciso abordar a produção do conhecimento, cuja identidade tem sido profundamente afetada. Nesse campo, é forte o movimento que tenta vincular, organicamente, a produção de conhecimento às cadeias produtivas locais, nacionais e mundializadas. Isso imporá às IES e comunidades de pesquisa – o que já é verificável em algumas instituições – a sua própria pauta de investigação, o que implica dizer que a pesquisa, fortemente realizada na pós-graduação, tende a se orientar pela economia mundial movida, também neste nível, pelo capital financeiro. (SILVA JÚNIOR, 2017).

Quanto às IES privado-mercantis, que detinham mais de 75% das matrículas em 2017 (data do último Censo da Educação Superior), os efeitos da crise não são os mesmos. Na realidade, são opostos. Conforme detalhado diagnóstico elaborado por Valdemar Sguissardi (2015), “as IES do país com fins lucrativos e, em especial, as mantidas por empresas de capital aberto e envolvidas no mercado acionário, [...] hoje, apresenta-se como o setor de maior rentabilidade dentre os setores atuantes na BM&FBovespa” (p.103).

Deve-se registrar que, mesmo nesse contexto de crise no financiamento das IES públicas e de restrição aos direitos da classe trabalhadora e da população, o governo federal permanece adotando medidas que enfraquecem os mecanismos de controle e favorecem o crescimento das IES privado-mercantis, em especial os grandes grupos empresariais que, a partir de 2007, ingressaram no mercado de ações, gerando um processo denominado de “financeirização” da educação superior brasileira, advindo das negociações estritamente direcionadas aos interesses mercantis.

O conceito hegemônico de qualidade que tem norteado boa parte das políticas implantadas no setor é o proferido pelos defensores da “nova gestão pública”, na qual se compreende que qualidade na educação é cumprir metas, relacionando-a à produtividade, desempenho, eficácia, efetividade e excelência, assim como pelo paradigma da gestão corporativa, no caso das IES privadas. Para se alcançar a qualidade seria necessário monitoramento, adequação a padrões pré-definidos e produção de informações ao mercado consumidor, sendo gerida pelo marketing e pela competição. Essa dinâmica é particularmente forte na pós-graduação e nas comunidades de produção de conhecimento, visto que muitas das ações em termos de avaliação das agências (Capes, CNPq, Finep, Fundações de Apoio, Embrapi etc.) utilizam amplamente tais conceitos diante da opção de ranqueamento para a concessão de financiamentos.

Também é digno de destaque o clima conservador e antidemocrático que vem se instalando no campo da discussão educacional (tanto básica quanto superior), que desenvolveremos a seguir.

Por fim, cabe indicar as resistências que vêm ocorrendo quanto ao quadro de exceção em curso no país. Os movimentos sociais e sindicais no Brasil têm muita vitalidade e já estão se opondo aos últimos acontecimentos, cabendo destaque à greve geral da educação levada a cabo em 15 de maio de 2017. Mas também é certo que os movimentos sociais se exaurem na luta pela vida cotidiana, pelo salário, pela manutenção dos direitos e nem sempre conseguem tempo e energia para conceber claramente um projeto de futuro para além do capital. (ANTUNES, 2016). O mesmo se observa na educação superior, pois tanto no setor privado, como no público, o quadro é bastante desanimador e são inúmeras as questões a serem debatidas e combatidas.

Por fim, há que se considerar que a problemática da educação superior atual nos países capitalistas dependentes, como é o nosso caso, apresenta proporções mais devastadoras do que nos países do centro do capitalismo. A reversão desse quadro de heteronomia não será possível nos espaços estritamente acadêmicos e, tampouco, apenas pelos protagonistas diretos da universidade, os professores, técnicos, funcionários administrativos e os estudantes. Assim, para finalizar, gostaríamos de acompanhar a hipótese desenvolvida por Roberto Leher (2015, p. 4) de que “sem os movimentos sociais antissistêmicos a defesa de um lugar estratégico para a universidade pública, crítica e autônoma no projeto de nação permanecerá débil e, possivelmente, inviável”.

### **Considerações finais**

De uma maneira geral, pode-se afirmar que as tendências em construção na educação superior seguem duas grandes linhas: a primeira tendência é a linha de austeridade com as contas públicas que se inicia em 2014-2015, aprofunda-se com a emenda constitucional do teto dos gastos proposta pelo governo Temer e tem continuidade no atual governo; a segunda tendência reside no crescimento de um posicionamento neoconservador no âmbito da chamada guerra cultural.

Assim, de um lado, temos as discussões sobre o financiamento à educação e cortes de investimentos públicos na área, que serão desenvolvidos mais apropriadamente no próximo resumo. De uma maneira geral, a seguir tal tendência, é de se esperar, em médio prazo, uma paralisia estrutural, nos serviços públicos. O próprio Ministro da Economia Paulo Guedes afirmou que cerca de 50% do funcionalismo federal irá se aposentar nos próximos anos e a ideia é não contratar pessoas para repor. Esta também é uma forte tendência com a qual devemos contar nas IES no período eleito para essa pesquisa. Em síntese, os planos do atual ministro da Economia, Paulo Guedes são claros. Neste plano há um projeto contra a educação e, no início de maio de 2019, o governo Bolsonaro deu concretude ao seu discurso anti-conhecimento, com fortes contingenciamentos na educação.

Do outro lado, assistimos a um avanço conservador poucas vezes visto na história da sociedade brasileira. As causas desta dinâmica conservadora remetem a processos complexos: a crise econômica (com desemprego, queda da renda, precarização do trabalho e pobreza, enfim tudo o que piora as condições de vida da maioria da população); o nunca resolvido problema de segurança pública (que deixa em mãos de uma direita punitiva e demagógica, que insiste na guerra às drogas, no estado policesco e na militarização da segurança pública); a democracia mitigada, restrita para poucos, resultando no aspecto autocrático do Estado brasileiro; a centralidade cada vez maior da Internet, a produzir novos padrões de sociabilidade e comportamento político.

O conjunto destes elementos (e outros mais) acarreta, como consequência imediata, o sofrimento psíquico da sociedade, porém, o sofrimento não se percebe como coletivo, produzido pelo capitalismo contemporâneo, e sim como individualizado, dando lugar a sentimentos de fracasso e culpa.

Vivemos, portanto, um “momento hiperautoritário do neoliberalismo” (DARDOT; LAVAL, 2016): uma perigosa fase do neoliberalismo que canaliza e explora os ressentimentos, as frustrações, o ódio, o medo de diferentes frações da população, dos pobres e dos ricos, para direcioná-los contra bodes expiatórios.

Desafortunadamente, a educação e particularmente as universidades têm sido alvos privilegiados dessa agressão e vêm sendo submetidas a uma verdadeira guerra cultural, que expressa a compreensão das forças políticas de extrema direita – ultra neoliberal na economia, autoritária na política e moralista nos costumes e na cultura – contra a qual precisamos travar uma disputa ideológica diuturna em defesa das universidades como espaços de liberdade de pensamento, de ideias, de diversidade e de criação, condenando claramente as ações que coíbem sua autonomia e liberdade.

## Referências

- ANTUNES, Ricardo. **O pântano no volume morto: degradação institucional brasileira atinge ponto mais agudo.** 2016. Disponível em: [http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11554%3A2016-04-02-16-38-22&catid=34%3Amanchete](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11554%3A2016-04-02-16-38-22&catid=34%3Amanchete). Acesso em: 20 maio 2019.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2016.
- HARVEY, David. **O novo imperialismo.** 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005.
- LEHER, Roberto. Movimentos sociais, padrão de acumulação e crise da universidade. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2015a. Disponível em: <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-de-Roberto-Leher-para-o-GT11.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 139, p. 62-84, abr./2017.
- MORAES, Maria Célia Marcondes de; MÜLLER, Ricardo Gaspar. História e experiência: contribuições de E. P. Thompson à pesquisa em educação. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 21, n. 2, jul./dez. 2003.
- SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil: 2002-2012.** Piracicaba: 2015 (mimeo).
- SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **The new Brazilian university - A busca por resultados comercializáveis: para quem?** Marília: Projeto Editorial Práxis; Rede de Estudos sobre o Trabalho, 2017.

## **Política econômica e financiamento da educação superior no Brasil: repercussões do novo regime fiscal no financiamento das IES públicas e na expansão das IES privado-mercantis**

Vera Lúcia Jacob Chaves – Universidade Federal do Pará  
Nelson Cardoso Amaral – Universidade Federal de Goiás

### **Resumo simples**

O trabalho tem como objetivo apresentar resultados da pesquisa desenvolvida no âmbito da Rede Universitas/Br sobre a política econômica e o financiamento da educação superior no Brasil, com ênfase para a análise dos impactos do ajuste fiscal para o financiamento das universidades públicas federais e a destinação dos recursos do fundo público para o pagamento da dívida pública. Também é analisado o volume de recursos que se deixa de aplicar em educação por meio da renúncia fiscal e dos programas PROUNI e FIES que têm favorecido a expansão das IES do setor privado mercantil e o processo de financeirização da educação superior.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação Superior; Dívida Pública; Financeirização.

### **Resumo expandido**

#### **Introdução**

Este texto apresenta resultados da pesquisa desenvolvida no âmbito da Rede Universitas/Br, e tem como objetivo central analisar os impactos da política econômica no financiamento da educação superior no Brasil, com ênfase para o novo regime fiscal no financiamento das IES públicas e a financeirização das IES privado-mercantis.

A política de ajuste fiscal, em especial com a criação em 2016, de um novo regime fiscal no país, por meio da Emenda Constitucional 95/2016 para os próximos 20 anos (2017-2037), tem como meta assegurar o pagamento da dívida pública, beneficiando o setor financeiro nacional e internacional, e protegendo os interesses dos detentores do capital rentável. Tal política tem afetado de forma profunda a manutenção, com recursos do fundo público, das universidades públicas no país. Ressalta-se que os constantes cortes de recursos para as universidades públicas têm aprofundado a crise dessas, deteriorando suas estruturas físicas, precarizando as condições de trabalho, colocando em risco a produção do conhecimento do país e negando o direito à educação pública, gratuita e de qualidade pela população brasileira.

Nesse contexto de crise no financiamento das IES públicas e de restrição aos direitos da classe trabalhadora e da população, o governo federal adota medidas que favorecem o crescimento das IES privado-mercantis, em especial os grandes grupos empresariais que, a partir de 2007, ingressaram no mercado de ações, gerando um processo denominado de “financeirização” da educação superior brasileira, advindo das negociações estritamente direcionadas aos interesses mercantis.

As mudanças na política econômica do país, com cortes profundos nos recursos para a manutenção das IES públicas e a ampliação do mercado educativo em que a educação é incluída como serviço comercializável e sujeita a condições de competição, favorecem a mercantilização da educação superior. Tal processo caracteriza a financeirização da educação superior e tem possibilitado a oligopolização desse setor, transformando a educação superior de direito em mercadoria.

O objetivo desse texto é o de apresentar: a) os resultados dos impactos do novo regime fiscal criado pela EC 95/2016 para o financiamento das universidades públicas federais; b) a repercussão do pagamento da dívida pública no orçamento das universidades públicas federais do país e c) o montante de recursos do fundo público utilizado para favorecer o processo de financeirização do setor privado-mercantil por meio dos programas Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

## **Metodologia**

Trata-se de uma pesquisa documental compreendendo o levantamento e análise de fontes documentais, dispositivos legais, dados estatísticos, dentre outros, que faz uso tanto de métodos quantitativos quanto dos qualitativos. Os dados apresentados nesse texto foram coletados nos sites da Câmara dos Deputados; Senado Federal e Receita Federal.

## **Resultados**

As políticas de financiamento da educação superior estão diretamente vinculadas às diretrizes da política econômica vigente desde os anos 1990. A pedra angular de tal política baseia-se no chamado ajuste fiscal, cuja prioridade absoluta tem sido o pagamento dos juros e encargos da dívida pública. De acordo com Mézaros (2009), o ajuste fiscal é uma resposta, do ponto de vista do capital, para tentar debelar sua crise estrutural que persiste desde o início dos anos 1970.

O processo de financeirização do capitalismo em âmbito mundial requer a adoção, pelos países, de uma série de medidas com a finalidade de garantir a reprodução ampliada do capital e a reprodução das relações de dominação dos países hegemônicos do capital sobre a sociedade em seu conjunto. Com a ascensão do capital financeiro, “o estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão) cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira”. (CHESNAIS, 1996, p.14-15).

Com essa “nova ordem internacional do capital”, o destino social da riqueza das sociedades passou a ser comandado pela esfera financeira, cuja dinâmica alimenta-se de “capital fictício” e “das transferências efetivas de riqueza”, por meio, principalmente, do “serviço da dívida pública e das políticas monetárias associadas a este”. Na prática, “trata-se de 20% do orçamento dos principais países e de vários pontos dos seus PIBs, que são transferidos anualmente para a esfera financeira”. (CHESNAIS, 1996, p.15).

No Brasil, a elevada subtração de recursos da União e dos estados, para o pagamento da dívida pública favorece o mercado financeiro. Como resultado, a dívida pública converteu-se em importante mecanismo de acumulação do capital, especialmente na esfera financeira. Desde 2015, quando o país passou a enfrentar de forma mais aguda uma grave recessão econômica, a classe trabalhadora tem sido pressionada a pagar o preço da crise. O ajuste fiscal, focado no superávit primário, resulta num ataque sem precedentes aos serviços públicos, na restrição de direitos da classe trabalhadora, no desemprego massivo, em perdas salariais e na precarização das condições de trabalho.

No período de 2003 a 2018, o governo destinou em média 46,61% com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública enquanto que para saúde, educação, assistência social, ciência e tecnologia utilizou apenas 9,57% do orçamento geral da União. Só com o pagamento de juros e amortizações foram pagos R\$ 7,829 trilhões nesse período e para a educação os gastos nesse período totalizaram 1,172 trilhões de reais (SENADO FEDERAL, 2019a; 2019b).

O comprometimento de grande volume de recursos para o pagamento da dívida pública tem produzido enormes sacrifícios à população brasileira, especialmente aos trabalhadores mais pobres, por meio de uma carga tributária crescente e regressiva e pela restrição dos recursos



para o financiamento das políticas sociais. A carga tributária no Brasil está concentrada na tributação do trabalho e do consumo. Famílias com renda mensal de até dois salários mínimos gastam em média 50% de sua renda com pagamento de tributos, ao passo que aqueles com renda de mais de trinta salários pagam menos de 30%. (IPEA, 2009 *apud* BRETTAS, 2012).

Além de destinar mais de 40% do orçamento da União para as despesas com a dívida pública, outro mecanismo de subtração de recursos para a educação adotado no país é a renúncia fiscal que acumulada totaliza 1,964 trilhões de reais, no período de 1997 a 2018. Considerando que a União precisa aplicar constitucionalmente, pelo menos 18% dos impostos e os estados e municípios, no mínimo, 25% dos impostos, pode-se afirmar que no período 1997-2018, com a renúncia fiscal a educação deixou de receber aproximadamente R\$400 bilhões de reais. Só com o PROUNI o governo deixou de arrecadar 1.376 bilhões de reais entre 2004 a 2018. (SENADO FEDERAL, 2019b; RECEITA FEDERAL, 2018). Em 2018, as despesas da União com a educação como percentual do PIB representaram apenas 1,46% do PIB, no entanto, a perda de receitas da União com a renúncia e sonegação fiscais ultrapassaram 4,2% do PIB. (SENADO FEDERAL, 2018).

Mesmo nesse contexto de crise no financiamento das IES públicas e de restrição aos direitos da classe trabalhadora e da população, o governo federal permanece adotando medidas que enfraquecem os mecanismos de controle e favorecem o crescimento das IES privado-mercantis. No período de 2003 a 2017, o governo destinou 121.855 bilhões de reais aos programas PROUNI e FIES. No ano de 2017, os recursos destinados a esses dois programas representaram 43,05% dos recursos gastos com todas as 62 universidades federais do país incluindo os 36 Hospitais/Unidades de saúde da rede federal. (SENADO FEDERAL, 2019a; 2019b; 2019c).

A situação foi agravada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 cujos impactos já começam a repercutir no orçamento das universidades federais que foram reduzidos em 26% de 2016 a 2018, passando de 8,3 bilhões para 6,1 bilhões (em custeio). O corte mais profundo foi em investimentos, que já vinha sofrendo uma redução desde 2013 com o final do REUNI. De 2016 a 2018, o corte de recursos de capital foi de 64,5%, passando de 1,7 bilhões em 2016 para 608 milhões em 2018. Com o bloqueio de 30% em média no orçamento de 2019, estabelecido pelo Decreto 9.741/2019, a crise nas universidades federais será profunda comprometendo o funcionamento das instituições e a produção do conhecimento no país.

### **Considerações finais**

O estudo realizado demonstrou que a política econômica adotada no país tem favorecido o mercado rentista com o pagamento dos serviços da dívida, que acrescido da renúncia fiscal tem subtraído recursos para as políticas sociais, em especial para o investimento em educação. Por outro lado, os programas PROUNI e FIES têm contribuído para o aumento da lucratividade das IES privadas favorecendo sua expansão, em especial dos grandes grupos empresariais, tornando o espaço educacional um espaço de acumulação capitalista.

Com a EC 95/2016 o setor financeiro está sendo fortalecido e o setor público é pressionado, pela redução dos recursos de outras despesas correntes e investimentos, a se dirigir ao mercado para obter recursos complementares. A ameaça às universidades federais tem sido um dos focos principais da política adotada. O Decreto 9.741/2019 contingencia R\$ 5,839 bilhões do orçamento da educação, aprofundando a crise nas universidades públicas e o desenvolvimento das pesquisas no país. Sem financiamento suficiente, a expansão do número de matrículas verificada nas universidades federais nos últimos anos, longe de representar a apregoada democratização do acesso à educação superior no Brasil, já resulta no aprofundamento da precarização das condições de trabalho e na degradação da qualidade do ensino e da produção científica realizada nessas instituições. Na prática, o movimento de expansão privado-mercantil por meio dos grandes conglomerados educacionais só tende a se

ampliar, enquanto se intensifica a precarização dos serviços públicos para garantir reservas financeiras para a manutenção da política econômica voltada para o capital rentista.

### Referências

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 93-120.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Produto Interno Bruto: 2003-2017**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento da União**. Lei Orçamentária da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>> Acesso em: 27 abr. 2019.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

MÉSZÁROS, István. **A crise do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil – 2016** (Análise por tributo e base de incidência). 2017. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>> Acesso em: 19 out. 2018.

SENADO FEDERAL. Nota Técnica nº 17. **Gastos (benefícios) tributários**. 8 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/pasta-notas-tecnicas/2018/junho/nota-tecnica-no-17-gastos-beneficios-tributarios-jun-2018>> Acesso em: 19 out. 2018

SENADO FEDERAL. **Demonstrativos da Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa (GND)**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em: 24 fev. 2019a.

SENADO FEDERAL. **Demonstrativos da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em: 24 fev. 2019b.

SENADO FEDERAL. **Demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em: 24 fev. 2019c.

## **O Trabalho na Educação Superior**

Savana Diniz Gomes Melo – Universidade Federal de Minas Gerais  
João dos Reis Silva Júnior – Universidade Federal de São Carlos

### **Resumo simples**

A apresentação trata do trabalho na educação superior. Resume pesquisas desenvolvidas no âmbito da Rede Universitas/Br, que tratam do labor de trabalhadores docentes e técnico-administrativos em educação superior, ativos e aposentados, terceirizados, voluntários e outras formas de trabalho presentes nas distintas atividades e modalidades de ensino vigentes nas IES, na atualidade, sob as dimensões objetiva e subjetiva. Particular ênfase é dada ao trabalho do professor-pesquisador e à produção do conhecimento-mercadoria.

**Palavras chave:** Políticas da Educação Superior; Trabalho; Produção do Conhecimento.

### **Resumo expandido**

#### **Introdução**

As pesquisas atuais do Eixo 4, sobre o Trabalho nas Instituições de Educação Superior (IES) brasileiras, visam cumprir os objetivos específicos do Eixo, contidos na pesquisa em curso da Rede Universitas/Br, intitulada “Políticas, Gestão e Direito à Educação Superior: novos modos de regulação e tendências em construção”, a saber: (1) contextualizar o processo de reestruturação produtiva em curso no país; (2) analisar a construção histórica do fenômeno de diminuição do trabalho estável e do incremento de distintas modalidades de contrato, destacando seu papel fundamental no bojo da reestruturação produtiva; (3) identificar elementos de precarização e de intensificação laboral nas instituições de educação superior (IES) brasileiras; (4) analisar a diversificação do trabalho nas IES brasileiras, com destaque ao trabalho terceirizado; (5) analisar as relações e condições de trabalho e de existência do trabalhador no setor privado especialmente depois do processo de financeirização e de adoção do modelo de gestão corporativa e (6) analisar a organização político-sindical dos trabalhadores das instituições de educação superior brasileiras.

Para tanto, um conjunto de 102 pesquisadores (docentes, discentes e técnicos de diferentes IES) de diferentes IES (UFF, UFMA, UERJ, UFMG, UFSCar, UNIMEP, UFPA, UNIOESTE e UFT), e com abordagens teóricas de viés crítico de distintas matrizes e recortes temáticos variados investiga o trabalho exercido no interior das IES públicas e privadas. Tais pesquisas envolvem trabalhadores docentes e técnico-administrativos em educação, ativos e aposentados, terceirizados, voluntários e outras formas de trabalho presentes nas distintas atividades e modalidades de ensino vigentes nas IES, na atualidade, sob as dimensões objetiva e subjetiva.

#### **Metodologia e procedimentos metodológicos**

O coletivo de pesquisadores faz uso tanto de métodos quantitativos quanto dos qualitativos, dependendo do que se apresenta em foco em cada etapa e foco da pesquisa. Sumariamente, as etapas e procedimentos metodológicos desenvolvidos na investigação do Eixo 4, são os que se seguem:

1 – Consolidação do referencial teórico, que converge para a classificação e organização de fontes bibliográficas pertinentes, a identificação das temáticas mais exploradas, bem como a sinalização de temáticas não ou insuficientemente estudadas.

2 – Aprofundamento da pesquisa documental, compreendendo o levantamento e análise de fontes documentais, dispositivos legais, dentre outros.

3 – Captação e análise de dados estatísticos, a partir da consulta em bases de dados já existentes (Censo da Educação Superior, Sistemas Acadêmicos Institucionais de IES específicas, IBGE, INEP, CNPQ, Capes, MCTIC, IPEA).

4 – Pesquisa de campo, com estudos de caso desenvolvidos em universidades, observações, aplicação de questionários, realização de entrevistas semi-dirigidas, levantamentos de realidades locais, dentre outros procedimentos.

## **Resultados e discussão**

Parte-se do pressuposto geral, já confirmado e reiterado em inúmeros estudos realizados no âmbito da própria Rede e do Eixo 4, de que o trabalho nas IES brasileiras vem atravessando profundas transformações, de distintas naturezas, sendo estas diretamente relacionadas às grandes mudanças ocorridas no capitalismo mundial, em sua fase atual. Em tal fase se destaca de um lado, a reestruturação produtiva ocorrida a partir do final dos anos 1970, que atinge inicialmente o setor produtivo e amplia-se progressivamente para os serviços e demais setores. De outro lado, destaca-se também a reforma do Estado, que reconfigurando-se opera a conformação de uma nova regulação social, pautada em extensas privatizações, em drástica redução de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários da classe trabalhadora, para atender de forma mais imediata e profunda, aos interesses do capital, sob a hegemonia do setor financeiro, que se expande sobre o campo da educação, e em especial, na educação superior.

Nesse quadro se situa uma nova racionalidade que se instaura e transforma as IES difundindo e consolidando densas mudanças em diferentes áreas: financiamento, organização, finalidades, gestão, avaliação, ensino e currículos, graduação e pós-graduação, formas de acesso dos estudantes, pesquisa, extensão, fluxos e tempos de trabalho e estudo, relações e condições de trabalho, regimes de trabalho, formas de ingresso dos trabalhadores, carreira e remuneração dos trabalhadores, previdência, entre outras, sendo ainda identificados anúncios e medidas legais que apontam novas alterações que se pretende implantar nas IES.

As pesquisas realizadas no Eixo 4 até o momento evidenciam processos de precarização do trabalho exercido nas IES (BERNARDO, 2014; LINHART, 2014; DRUCK; FRANCO; SELIGMANN-SILVA, 2010), bem como o controle, a extensão e a intensificação do trabalho (DAL ROSSO, 2012), sobretudo sob o impulso das tecnologias de comunicação e informação, com a consequente perda de qualidade das atividades, o estímulo à competição e a debilitação das formas solidariedade entre os trabalhadores, a vulnerabilização dos trabalhadores, o esgotamento, a alienação, a perda de sentido e o adoecimento, entre outras consequências que afetam a vida. (ANTUNES; PRAUN, 2015).

Apontam, por fim, a existência de resistência e disposição de luta dos trabalhadores, seja pela via sindical, seja pela luta implícita, individual, grupal ou coletiva, contra as diferentes e crescentes formas de opressão presente no trabalho nas IES.

Uma faceta do trabalho desenvolvido nas IES, que tem recebido muita atenção e que é fonte de extrema preocupação por parte do Eixo 4, refere-se ao trabalho do professor-pesquisador e as atividades relacionadas à produção do conhecimento.

A economia que emerge no pós-segunda-guerra mundial produz historicamente demandas para a indústria, especialmente para as corporações no âmbito mundial, exigências estruturais que têm requerido uma diminuição de tempo entre a produção científica e sua aplicação em serviços, produtos e processos. A ciência, básica ou aplicada, voltada para o bem público tem aí uma pressão para mudança, sendo necessário um novo tipo de conhecimento que

atenda a tais demandas, postas não mais por parâmetros exclusivamente científicos, mas também pela financeirização da economia. A economia converte-se, pois, no principal fator para a epistemologia da nova ciência acadêmica, em face, especialmente, da posição econômica e bélica que os Estados Unidos passaram a ocupar em nível planetário.

O conhecimento exigido pelas novas corporações tem entre suas redes de trabalho uma ou mais parcerias com universidades no mundo todo que se dão de diversas formas, estrategicamente por meio de transferência de tecnologia e pela venda de direitos autorais para as próprias universidades, como se pode observar no caso das pesquisas realizadas em algumas universidades estatais brasileiras. O conhecimento, na maioria das vezes, é transferido na forma de inovações sociais e tecnológicas e é o tipo de conhecimento que aqui denominamos conhecimento-mercadoria. (SILVA JÚNIOR, 2017).

O conhecimento-mercadoria é voltado para a economia e para o mercado é uma parte dos resultados da ciência em seu novo paradigma. Trata-se de conhecimento pronto para ser transformado em produtos de alta tecnologia, novos processos de produção e serviços e está relacionado à possibilidade de lucros imediatos no âmbito econômico. Até há bem pouco tempo, o grande problema do capital consistia em diminuir o *gap* entre a ciência e a tecnologia e, embora houvesse uma aproximação entre a universidade e a indústria, ocorria uma considerável demora na solução dos problemas. Os intelectuais das indústrias estavam distantes dos processos de pesquisa e os pesquisadores, ávidos na defesa da autonomia de sua pauta de pesquisa, permaneciam distantes do *front* industrial e econômico. Contudo, com a falência do regime monopolista de produção e a emergência da predominância financeira, este quadro se altera de forma radical. Ocorre que o ciclo de capital portador de juros faz dinheiro sem trabalho. Na equação marxista, temos  $D' > D$ . O proprietário do dinheiro investe, empresta e recebe os juros como forma de pagamento desta operação pela mera propriedade privada do dinheiro. Esta operação, além de econômica, é jurídica e impõe as taxas de juros e o tempo de pagamento do que é devido, desconsiderando o que irá ocorrer no processo de produção real de valor. É uma aposta com o menor risco e a maior rentabilidade.

Esta operação pode ser feita entre amigos, empresas, grupo de empresas, países e pelos principais agentes institucionais que atuam mundialmente, que são os fundos mutuais, os guias da gestão do sistema monetário mundial, aos quais se subordinam os fundos de pensão e os fundos dos grupos internacionais de educação o que caracteriza um regime de predominância financeira. Quais as consequências disso?

Juridicamente, o ciclo financeiro comprime não só o ciclo do capital (as relações sociais de produção), como também as relações sociais em geral, altera a sociabilidade e subjetividade de todo cidadão e exige a produção de valor real em tempo recorde do trabalho vivo. Aí está o verdadeiro problema do capital e a necessidade de fazer desaparecer o *gap* entre ciência e tecnologia. Neste ponto, a universidade e a pesquisa nela produzida cumprem o papel estratégico. Como? Redefinindo a ciência e o conhecimento, conforme a referida necessidade. Por esta via, a racionalidade econômico-financeira interpõe-se nas práticas cotidianas da vida universitária. O que as pesquisas, o trabalho do pesquisador e do professor precisam apresentar é o conhecimento matéria-mercadoria.

Interessa que ele dure um ciclo econômico e que novos conhecimentos dessa natureza sejam produzidos indefinidamente. Isso está na raiz das explicações das reformas universitárias, no financiamento das universidades, na sua organização e gestão, na avaliação, na importância dos rankings, na necessidade da expansão e da internacionalização da educação superior, em nova divisão internacional do trabalho científico, no acesso e no conhecimento que é produzido nessas instituições.

Este quadro impõe tensões entre os campos que constituem a universidade. O campo científico internacional, cuja busca consiste no reconhecimento científico e na evolução da ciência com tendência ao bem comum. Por outro lado, há o campo econômico internacional.

Face ao que está exposto anteriormente, o segundo campo se torna preponderante, com forte tendência em pautar a pesquisa. A prevalecer essa lógica, o trabalhador-pesquisador não escolhe mais o objeto de seu trabalho, nem o método, nem o tempo em que deve realizá-lo. Estranha o objeto, o processo de trabalho, estranha a instituição em que trabalha e, finalmente, estranha a si mesmo. Sofre e adocece. Há a produção de sociabilidade econômica que estilhaça a condição de sujeito do trabalhador-pesquisador.

### **Referências**

- ANTUNES, Ricardo; PRAUN, Luci. A sociedade dos adoecimentos no trabalho. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 123, p. 407-427, set. 2015.
- BERNARDO, Marcia Hespanhol. Produtivismo e precariedade subjetiva na universidade pública: o desgaste mental dos docentes. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 26, n. spe, p. 129-139, 2014.
- DAL ROSSO. Sadi. Duração do trabalho em todo o mundo. Tendências de jornadas de trabalho, legislação e políticas numa perspectiva global comparada. **Revista Sociedade e Estado**, v. 27, n. 1, p. 183-191, jan./abr. 2012.
- DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia; SELIGMANN-SILVA, Edith. As novas relações de trabalho, o desgaste mental do trabalhador e os transtornos mentais no trabalho precarizado. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 35, n. 122, p. 229-248, 2010.
- LINHART, Danièle. Modernização e precarização da vida no trabalho. In: ANTUNES, Ricardo (Org). **Riqueza e miséria do trabalho**, v. III. São Paulo: Ed. Boitempo, 2014. p. 45-54.
- SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **The new Brazilian university** - A busca por resultados comercializáveis: para quem? Marília: Projeto Editorial Práxis; Rede de Estudos sobre o Trabalho, 2017.