

O campo da educação superior no Brasil: tensões e desafios

Renata Machado de Assis

João Ferreira de Oliveira

Resumo

Algumas tensões do campo da educação superior são examinadas por meio de revisão teórica narrativa, com fundamento na base legal que evidencia o processo de diversificação, diferenciação e crescimento acelerado desse nível de educação nas últimas décadas. A noção de campo, de Pierre Bourdieu, é empregada na análise da constituição e do desenvolvimento desse campo, bem como no exame das políticas, especialmente a partir dos anos 1990, quando se evidenciam iniciativas políticas diversas, complexas, ambíguas e contraditórias, de matizes ideológicas distintas, que vêm acentuando as tensões e os desafios quanto às finalidades, aos elementos estruturadores e aos rumos da educação superior. O contexto dos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), marcado pela privatização e cortes orçamentários para as universidades e os institutos federais remete à necessidade emergencial de fortalecer e democratizar o acesso às instituições de ensino superior públicas, no Brasil, bem como o sistema de ciência, tecnologia e inovação.

Palavras-chave: educação superior; instituições de ensino superior; políticas públicas.

Abstract

Higher education in Brazil: challenges and contentions

The study examines, through a theoretical narrative review, some of the challenges of higher education in Brazil, settled by the legal basis which emphasizes the process of diversification, differentiation and accelerated growth of this level of education in recent decades. Pierre Bourdieu's concept of field was employed in the process of analyzing how higher education is constituted, as well as in the examination of policies, primarily from 1990 onwards, which diverse, complex, ambiguous and contradictory political initiatives of different ideological views are revealed, that have been impacting the field and intensify the contention and the challenges regarding the purpose, the structural elements and the directions of higher education. Contexts of privatization and budget cuts for universities and federal institutes seen in Temer administration (2016-2018) and Bolsonaro administration (2019-2022) entail in urgency, in order to strengthen and democratize the access to public higher education institutions in Brazil, as well as to science, technology and innovation.

Keywords: higher education; higher education institutions; public policies.

Resumen

El campo de la educación superior en Brasil: tensiones y desafíos

Se examinan algunas tensiones en el campo de la educación a través de la revisión teórica narrativa, a partir de la base legal que destaca el proceso de diversificación, diferenciación y crecimiento acelerado de este nivel educativo en las últimas décadas. La noción de campo, de Pierre Bourdieu, se utiliza en el análisis de la constitución y desarrollo de este campo, así como en el examen de las políticas, especialmente a partir de 1990, cuando se evidencian iniciativas políticas diversas, complejas, ambiguas y contradictorias, de diferentes matices ideológicos, que vienen acentuando tensiones y desafíos en torno a los propósitos, elementos estructurantes y direcciones de la educación superior. El contexto de los gobiernos Temer (2016-2018) y Bolsonaro (2019-2022), marcado por privatizaciones y recortes presupuestarios para universidades e institutos federales apunta a la necesidad de fortalecer y democratizar el acceso a las instituciones públicas de educación superior, en Brasil, así como el sistema de ciencia, tecnología e innovación.

Palabras clave: educación superior; instituciones de educación superior; políticas públicas.

Introdução

Este texto é parte de material mais amplo,¹ e busca analisar alguns elementos que mostram a constituição, a expansão e as disputas no âmbito da educação superior no Brasil, evidenciando tensões e desafios, especialmente a partir dos anos 1990. O entendimento do campo acadêmico-científico ou, de forma mais abrangente, do campo da educação superior implica considerar os elementos históricos que o constituem, os elementos da conjuntura atual, as interfaces com a expansão da educação superior, bem como com a produção do conhecimento, e as tendências e os desafios decorrentes do cenário nacional e internacional.

Para fundamentar o debate, utiliza-se o conceito de campo de Bourdieu (1989, 1996), entendido neste texto como espaço comum de práticas e concorrência entre os agentes que possuem diferentes interesses. Cada campo possui “relações de força específicas e de lutas que têm por objetivo conservá-las ou transformá-las”, e nelas “se engendram as estratégias dos produtores”, mediante alianças estabelecidas para assegurar ou ampliar posições (Bourdieu, 1996, p. 61).

A opção metodológica por analisar as políticas educacionais sob a luz da teoria de Bourdieu se fundamenta em focalizar o processo investigativo em certos campos, explicitando aspectos e elementos estruturais que possam descortinar as forças que existem dentro de determinado campo, neste caso, as políticas educacionais de ensino superior, que podem ser definidas, conforme Neitzel e Pelegrini (2022, p. 15, grifos do original), “como um campo de disputas e ‘luta por poder’”. Esse contexto de conflitos abre caminhos para entender as demandas educacionais e o papel do Estado diante delas.

[...] política educacional, enquanto campo teórico, define-se a partir da perspectiva e do posicionamento epistemológico de quem a interpreta ou caracteriza e, por outro lado, que essa definição com um determinado posicionamento epistemológico responde a uma episteme de época. [...] Nesse sentido, investigar as políticas educacionais sob o olhar da Teoria do Campo implica buscar compreender como é distribuído e gerido o poder dentro de um campo, olhando para o modo como se constituem o *habitus* e os capitais pertencentes a ele. (Neitzel; Pelegrini, 2022, p. 16).

As tensões e os debates sobre as políticas de ensino superior, portanto, são abordados considerando o contexto brasileiro e as diferentes gestões, especificamente das últimas: governos de Michel Miguel Elias Temer Lulia (Temer 2016-2018) e de Jair Messias Bolsonaro (Bolsonaro 2019-2022). Foi desenvolvida revisão teórica narrativa, com utilização de bibliografia específica sobre a temática, os documentos existentes e as bases de dados disponíveis.

Não se espera, aqui, aprofundar em aspectos históricos e no debate sobre conceitos de políticas educacionais de ensino superior, mas apresentar pontos de estrangulamento e de destaque, no cenário nacional, que poderão ser desenvolvidos em outros momentos.

¹ O conteúdo abarca partes de outras publicações dos autores sobre a temática.

1 Elementos históricos da constituição e expansão do campo da educação superior

O ensino superior no Brasil teve início a partir de 1808, com a vinda da família real portuguesa. Já o campo da educação superior se estruturou, sobretudo, de 1920 em diante, quando foi criada a primeira universidade. Nessa direção, destacam-se a elaboração e a aprovação do Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931. Cunha (2000), Fávero (2006) e Sousa (2021) registram as tentativas de implantação das primeiras universidades do País, no início do século 20. Os embates em torno da concepção e dos modelos para a criação de universidade foram vários, haja vista muitas vezes ser apenas a “reunião” das faculdades já existentes, com pouquíssima autonomia, ou a tentativa de criação de universidade de pesquisas, desinteressada, autônoma e com liberdade de cátedra. No final de 1945, o Brasil tinha apenas cinco universidades.

No período populista (1945-1964), houve importante aumento de universidades públicas federais (Cunha, 2000; Fávero, 2006; Sousa, 2021). A emergente necessidade de educação superior, levou os governos a ampliarem a oferta pública nas universidades, em um movimento conhecido como “federalização” de faculdades. Tratava-se de movimento ampliado de desenvolvimentismo e modernização do País, constituído de aumento de vagas e de acesso ao ensino superior, desencadeando um processo de inovação acadêmica, principalmente na região sudeste, onde se concentrava o maior número de universidades, favorecendo a criação e estruturação inicial da pós-graduação e da ciência no Brasil. A universidade assume, nesse contexto, importante compromisso de se envolver na busca de soluções para os problemas educacionais, por meio da aproximação com a educação básica e seus percalços, bem como de contribuir na luta pelo processo histórico de independência e emancipação da população.

Com o golpe militar, em 1964, veio o “terror político” no campo educacional, abortando a almejada reforma universitária articulada a uma sociedade autônoma e autodeterminada (Ribeiro, 2007). No período do Regime Militar (1964-1985), a reforma universitária foi aprovada por meio da Lei nº 5.540/1968, postulando a indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão, na intenção de promover alterações para tornar as universidades mais racionais, conectadas e abertas às mudanças, mas, simultaneamente, geridas com maior controle e supervisão (Oliveira; Lima, 2019). Essa reforma produziu efeitos contraditórios na visão de Cunha (2000), em virtude da repressão político-ideológica a professores e estudantes, por um lado, e da ênfase na pesquisa e na pós-graduação, por outro, com a ampliação do fomento para infraestrutura, reconhecimento da profissão docente com carga horária de trabalho definida e dedicação exclusiva.

O setor privado expandiu-se fortemente no Regime Militar, no que se refere à oferta de ensino superior, contando com a influência privatista do Conselho Federal de Educação (Cunha, 2000). As instituições de ensino superior (IES) privadas chegaram à década de 1980 com o percentual acima de 60% de matriculados em cursos de graduação. Dourado (2001) destaca que esse movimento privatista se deu

em função da expansão de matrículas no ensino superior público; do incentivo e das subvenções para as IES particulares, por parte do poder público; e da implementação das fundações educacionais.

Todavia, a Constituição Federal de 1988 garantiu o ensino público gratuito em todos os níveis. A universidade recebeu tratamento específico, com atribuição de “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e o estabelecimento dos princípios da indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão e a garantia de um padrão de qualidade” (Pinheiro, 2005, p. 282). Entretanto, é a partir da segunda metade dos anos 1990 que se efetiva uma reforma mais ampla da educação superior, resultando, por exemplo, na diferenciação entre as IES comunitárias e privadas. No entender de Martins (2000, p. 41) “durante os anos 90 o ensino superior deu mostras de recuperação na sua capacidade de crescer aceleradamente: nos últimos quatro anos a matrícula nos cursos de graduação apresentou uma taxa de expansão anual de 7% em média”.

Apesar do forte crescimento numérico das instituições de ensino superior nas últimas décadas, os dados disponíveis mostram uma distribuição desigual do total das IES pelo país. [...] a região Sudeste absorve 59% dos estabelecimentos, a Sul, 13%, a Nordeste, 13%, a Centro-Oeste, 11% e a região Norte abriga apenas 4% das instituições. Os dados apontam também para uma forte predominância numérica da rede privada, que engloba 78% dos estabelecimentos, enquanto o setor público é responsável por 22% das instituições. As universidades privadas prevalecem numericamente em todas as regiões do país, principalmente no Sudeste, Sul e Centro-Oeste. (Martins, 2000, p. 43).

Também ocorreram mudanças na direção da diversificação dos cursos, dos processos seletivos das instituições, das finalidades das IES e do ensino superior, levando em conta a expansão da graduação e da pós-graduação em âmbito público e privado (Cunha, 2003; Oliveira, 2000).

2 Políticas, tensões e processos de reconfiguração do campo da educação superior

Durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, surgiram medidas e políticas educacionais visando à reconfiguração do ensino superior no Brasil, por meio de padronização nos critérios de modernização e de novas formas de gestão para esse nível, de modo a reforçar o gerencialismo sob a égide do produtivismo capitalista e dentro da reforma administrativa empreendida pelo Estado (Cunha, 2003; Oliveira, 2000; Oliveira; Lima, 2019). Nesse contexto, a conceituação de universidades públicas, sua natureza e relevância para a sociedade, principalmente as federais, foi retomada nos debates.

O governo passou a implementar ações voltadas para o crescimento, diversificação das instituições e expansão do número de matrículas (Martins, 2000), viabilizando a educação superior de forma mais flexível, variada e competitiva, atendendo à demanda mercadológica e ao denominado Estado avaliador. No entanto, por meio disso, o governo federal acabou tornando a educação superior ainda mais

desigual e heterogênea, em contraposição a um formato unificado, que atendesse ao princípio do tripé pesquisa, ensino e extensão, desenvolvidos de forma indissociada. A educação superior veio, ao longo dos tempos, tentando se constituir em sistema nacional integrado e concatenado com o desenvolvimento social e econômico do Brasil (Martins, 2000).

A base dessas mudanças foi a reforma do Estado realizada no governo FHC (1995-2002), associada às políticas neoliberais que favorecessem o processo de globalização da economia, em conformidade com as diretrizes neoliberais do Consenso de Washington, de 1989. As políticas neoliberais no campo da educação superior contribuíram para o crescimento do setor privado mercantil na oferta de ensino superior no País, ampliando o processo de privatização e de segmentação da oferta em termos de diversidade e diferenciação das IES, dos processos seletivos e dos cursos, bem como implicaram a redução do financiamento das universidades federais, o que resultou em diminuição dos recursos para manutenção e em achatamento dos salários de docentes e servidores técnico-administrativos (Reis, 2014).

Pode-se afirmar que o governo FHC (1995-2002) implantou programas, políticas, e ações que iniciaram a reestruturação da educação superior, visando à modernização e ao gerenciamento das universidades federais, sob o paradigma da produção capitalista e da reforma administrativa do Estado. Foram revistos conceitos de universidade, de sua natureza e relevância social, especialmente as públicas, bem como se buscou implantação de instrumentos avaliativos dos cursos de graduação (Cunha, 2003).

Nessa direção, durante o Governo FHC, impulsionado pelo financiamento de agentes privados estrangeiros e nacionais, o desenvolvimento das empresas educacionais de educação superior consolidou a mercantilização da educação e privatização de serviços públicos. Nesse período iniciou-se um significativo processo de expansão na oferta da educação superior no Brasil. Contudo, a educação superior entrou no processo de expansão por meio da privatização, enquanto as políticas educacionais adotadas seguiram um modelo de mercado, produtivistas e gerencialistas, pautadas no crescimento quantitativo (instituições, matrículas, cursos, vagas) do setor privado/mercantil. (Lima; Cunha, 2020, p. 4).

As principais reformas, enumeradas por Lima e Cunha (2020), foram: a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº 9.394/1996); a Lei nº 9.131/1995, que regulamentou o Conselho Nacional de Educação (CNE) e estabeleceu avaliações frequentes nas instituições e nos cursos superiores; a Portaria nº 249/1996, do Ministério da Educação (MEC), que criou o Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão); e o Decreto nº 2.026/1996, que definiu os procedimentos para avaliação dos cursos e das IES.

Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), de 2003 a 2010, houve certa continuidade nas políticas educacionais voltadas para a reforma da educação superior, iniciadas durante a gestão FHC, especialmente nos anos iniciais do primeiro período. No governo Lula, foram implementados programas, ações e projetos que tiveram expressivo impacto na busca pela reestruturação da educação superior no

País, marcado por continuísmo e, também, por alterações referentes à política desenvolvida no governo anterior. Predominou o discurso da procura pelo espaço democrático nas universidades, visando à educação com acesso ao público, de forma gratuita e com qualidade, e implantou-se um coletivo de programas e políticas específicas com foco na ampliação do acesso aos cursos de graduação, principalmente pelas classes populares (Carvalho; Soares Neto; Pinheiro, 2020; Oliveira; Lima, 2019).

Nessa direção, destacam-se, entre outros, programas, projetos e ações, que objetivaram a expansão do sistema federal e apoiaram o crescimento das IES privadas, como:

- 2004: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes);
- 2004: Programa Universidade para Todos (Prouni);
- 2007: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni);
- 2008: criação e expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs);
- 2017: reformulação e ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) de 1999.

O Sinaes apresentou um novo procedimento de avaliação e regulação da educação superior, mas foi alterado quando se criaram o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC). O Prouni e o Fies viabilizaram o aumento das vagas e matrículas em IES particulares, com recursos públicos. Simultaneamente, o Reuni e os institutos federais foram responsáveis pela expansão e diversificação na educação superior federal. Essa gestão intentou estabelecer uma política de reestruturação e expansão das universidades e dos institutos federais, tendo criado novas universidades e institutos federais e novos *campi*, bem como ampliado significativamente as vagas em concursos para docentes e servidores técnico-administrativos (Carvalho; Soares Neto; Pinheiro, 2020; Dourado, 2009; Reis, 2014).

Nesse contexto, Amaral (2009, p. 180) destaca que o governo Lula (2003-2010) “valorizou mais a tríade público/processo/sociedade do que a tríade privado/produto/mercado, ao discutir o eixo autonomia-avaliação-financiamento”. No entanto, isso é relativo, segundo o autor, devido às contradições na execução das ações direcionadas à educação superior, como o Prouni, que canalizou recursos públicos para o setor privado; apenas tardiamente os programas se voltaram para a expansão do setor público. Também houve ênfase nas avaliações por meio de índices, a exemplo da criação do CPC e do IGC, como alteração do Sinaes, que retomaram a lógica dos ranqueamentos do Exame Nacional de Cursos ou “Provão”, que havia sido criado em 1995 pelo governo FHC. Além disso, a defesa da autonomia não se concretizou conforme o esperado.

A presidente Dilma Rousseff, de 2011 a 2016, continuou a desenvolver as políticas do governo anterior, especialmente em relação à ampliação das universidades

e dos institutos federais, por meio da criação e expansão. Nesse contexto, houve a implementação de mais de cem mil bolsas para o programa Ciência sem Fronteiras, contemplando alunos matriculados em cursos de graduação e de pós-graduação, e a criação da Lei de Cotas, que prevê a concessão de 50% das vagas nas instituições federais (universidades e institutos) para os alunos que frequentaram o ensino médio em escolas públicas (Oliveira; Lima, 2019).

Ainda na gestão Dilma, foi enfatizada a política de fomento à ciência, tecnologia e inovação, bem como políticas e ações na área. Em junho de 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que enfocou a expansão da educação superior, englobando a graduação e a pós-graduação, em três Metas: 12, 13 e 14.

Meta 12 – Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Meta 13 – Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Meta 14 – Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. (Brasil. Lei nº 13.005, 2014).

Na mesma direção, Saviani (2020, p. 6) destaca a Meta 20, que apresenta: “ampliar o investimento em educação pública de forma a atingir [...] o equivalente a 10% do produto interno bruto (PIB) ao final do decênio”. No entender do autor, a partir do ano de 2013, o País entrou em crise econômica, política e social, que influenciou as forças políticas de cunho conservador e autoritário a planejarem e efetivarem um “golpe jurídico-midiático-parlamentar consumado em 31 de agosto de 2016 com o impedimento da então presidenta da República, Dilma Rousseff” (Saviani, 2020, p. 1).

Marques, Ximenes e Ugino (2018) esclarecem que os governos Lula e Dilma foram marcados pela ambiguidade no campo da educação em nível superior. Houve ampliação indiscutível no ingresso ao ensino superior público, com crescimento de oferta de vagas gratuitas; no entanto, apresentou-se de forma expressiva a predominância do setor privado, que objetiva lucros e oferta precária qualidade na educação. Todavia, os autores salientam que, por meio da política de acesso à universidade, as classes menos favorecidas passaram a frequentá-la, devido à oferta de vagas gratuitas e ao sistema de cotas.

3 Ações e impactos recentes no campo da educação superior

Após a saída da presidente Dilma Rousseff, durante as gestões de Temer (2016-2018) e de Bolsonaro (2019-2022), foram traçadas políticas e ações educacionais que repercutiram nos sistemas e nas redes de ensino, da educação

básica ao ensino superior, e, especificamente, impactaram a formação dos profissionais da educação básica. São definições que se referem aos currículos da educação básica e à formação de professores, à avaliação dos sistemas de ensino e gestão escolar, à política de austeridade fiscal, com cortes orçamentários acentuados, representando uma contrarreforma da educação brasileira. “Vale ressaltar, nesse contexto, o avanço da perspectiva privatista na esfera pública e das lógicas neotecnicista e empresarial na gestão dos sistemas de ensino e das escolas” (Aguilar, 2020, p. 620).

O governo Temer (2016-2018) realizou cortes no orçamento e redução dos gastos de recurso público, instituindo uma política de ajuste fiscal, e justificou esses atos em nome de uma “regeneração do Estado”, política apontada como “uma ponte para o futuro”. O governo Bolsonaro (2019-2022) deu continuidade a essas políticas de inspiração neoliberal, mas agora associadas a uma perspectiva conservadora e autoritária de extrema direita (Oliveira; Lima, 2019).

Desde então, observa-se que as políticas vigentes no Brasil foram desconstruídas, entre as quais se podem citar leis, reformas, emendas constitucionais, decretos e diversas ações: a Emenda Constitucional nº 95/2016; a Lei de Terceirização – Lei nº 13.429/2017; a Lei da Reforma Trabalhista – Lei nº 13.467/2017; a Emenda da Reforma da Previdência – Emenda Constitucional nº 103/2019; a Lei da Liberdade Econômica – Lei nº 13.874/2019; e a Emenda Constitucional nº 186/2019, transformada em Emenda Constitucional nº 109/2021, entre outras. Essas ações representam a interferência das orientações neoliberais, que indicam reconfiguração do papel estatal, e assinalam alterações significativas na forma de compreender e estabelecer os serviços públicos. Outras medidas específicas têm sido implementadas para promover a (des)regulação da educação superior, em geral, como ações de intervenção, cerceamento, cortes e redução de recursos públicos para universidades federais e agências que financiam a pesquisa e a pós-graduação no Brasil.

Enquanto candidato às eleições para presidente do Brasil, em 2018, Bolsonaro incluiu, em seu programa de governo, alguns pontos sobre a educação, de forma isolada: utilizar a EaD como possibilidade de diminuir custos; priorizar o financiamento da educação básica; conservar a Emenda Constitucional nº 95/2016; incentivar parcerias entre universidades e empresas privadas, estimulando o empreendedorismo; enfatizar a pesquisa aplicada; acabar com as cotas nas instituições federais de ensino, entre outros. Isso começou a se materializar no início do governo, por exemplo, mediante a veiculação do Projeto de Lei do Programa Future-se, que incentivaria, de certo modo, as parcerias, a busca por conseguir recursos próprios e o empreendedorismo, o que viabilizaria, nessa lógica das parcerias, a geração de recursos próprios e do empreendedorismo na administração das universidades federais (Oliveira; Lima, 2019).

A reconfiguração da educação superior pública federal, no governo Bolsonaro (2019-2022), deu-se também por meio de:

- mudanças estruturais do Ministério de Educação (Brasil. Decreto nº 9.465, 2019);
- encerramento dos cargos e funções de confiança (Brasil. Decreto nº 9.725, 2019);

- influências na definição dos reitores nas universidades e institutos federais;
- inibição da participação democrática, eliminando conselhos ou colegiados (Brasil. Decreto nº 9.759, 2019);
- reduções e cortes nos orçamentos das instituições federais de ensino, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes);
- desrespeito à liberdade de cátedra, por meio de perseguição a gestores e docentes;
- utilização do portal único “gov.br”, para controlar as informações;
- influência nas licenças e afastamentos dos servidores;
- tentativa de centralizar as aposentadorias das universidades federais na Previdência Social;
- ofensivas a algumas instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe);
- direcionamento para que as universidades federais busquem recursos no mercado, por meio do Programa Future-se (Oliveira; Lima, 2019).

Portanto, houve uma série de medidas contra a autonomia das universidades, respaldada na atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), utilizando como base os artigos 206 e 207 da última Constituição Federal (Oliveira; Lima, 2019). Em decorrência da política conservadora e ultraneoliberal, percebem-se ações negacionistas e discursos anticientíficos, em contraposição à exacerbação dos interesses de livre mercado, redução do Estado na regulação, desinvestimento nas universidades, nos institutos federais e no sistema de ciência e pós-graduação, ataques à autonomia e à gestão democrática das universidades federais, entre outros.

Morais, Santos e Paiva (2021, p. 4) abordam as políticas educacionais nesse contexto de “restauração e conservadorismo”, a partir dos governos Temer e Bolsonaro, caracterizado como um “processo de agudização e do esfacelamento das políticas educacionais”. Para as autoras, os últimos 30 anos demonstram ajustamento das políticas educacionais, condicionadas aos organismos internacionais, e, mesmo passando por processos de renovação política, preservaram-se as ligações com as perspectivas das agências multilaterais. Especificamente nesses dois últimos governos de concepções conservadoras, com ideais hegemônicos, as políticas voltadas para a educação sofreram constantes ataques que abalam suas estruturas, por meio de produção e reprodução de ideias e representações, e buscaram por uma perspectiva de eficácia, produtivismo e resultados, conforme a lógica do mercado, distanciando-se do que se espera em termos de conscientização da população e de formação humana.

Considerações finais

A reconfiguração da educação superior nos últimos anos, no Brasil, especialmente de 1990 em diante, encontra-se vinculada a tendências e processos mais amplos de alterações nesse nível de ensino. Organismos multilaterais vêm

indicando, há décadas, a necessidade de diversificar e diferenciar os sistemas de educação superior, visando ampliar sua oferta no contexto da chamada economia do conhecimento. Advogam também que a educação superior deve fazer parte do livre comércio entre os países, o que certamente a levaria a ser tratada como um serviço ou uma mercadoria, e não um bem social.

A adoção dessa lógica tem contribuído para o processo de transnacionalização e intensificação dos mecanismos de privatização e mercadorização da educação superior, o que já vem ocorrendo em grande medida desde o momento em que ela se tornou objeto de comércio, contribuindo para a financeirização e oligopolização desse nível de ensino no País (Carvalho; Soares Neto; Pinheiro, 2020; Chaves; Santos; Kato, 2020). Observa-se, cada vez mais, a prevalência dos interesses privado-mercantis em termos de financeirização, oligopolização, desregulamentação, tecnificação do currículo e da formação por competências, concentração de matrículas, sucateamento do trabalho docente, aumento da relação professor-aluno, transposição do ensino presencial para o ensino a distância etc.

Nesse contexto, ocorre perda dos parâmetros, processos e mecanismos de regulação, supervisão e avaliação da qualidade, em favor do discurso da qualidade da educação e da avaliação, baseado em critérios de autorregulação do mercado nacional e internacional. Surgem novas políticas e novos atores, assim como novos agentes que criam uma espécie de governança global da educação superior, com destaque para o empreendimento que leve ao avanço das tecnologias, da inovação e da competitividade empresarial. É cada vez mais presente, por exemplo, a lógica dos índices e *rankings* internacionais que ampliam a competição e a hierarquização acadêmica. A presença e a orientação das grandes plataformas de informação e comunicação são uma realidade no processo de estruturação das IES e nos processos de ensino-aprendizagem, intensificada a partir da pandemia da covid-19. O horizonte que se apresenta é o da proliferação de uma educação superior sem fronteiras no contexto da globalização ou economia do conhecimento.

O processo histórico e contemporâneo de estruturação, gestão, organização e expansão da educação superior no Brasil, no tocante às políticas públicas, especialmente nos novos tempos de adequação e reorganização das instituições, dos cursos e dos processos formativos desse nível, visam atender a necessidades diversas. É fundamental, pois, ampliar o debate e os estudos acerca de temas do campo da educação superior no País, considerando os elementos históricos que o constituem, a conjuntura atual, as interfaces com a expansão da educação superior e com a produção do conhecimento e as tendências e os desafios gerais e específicos, uma vez que as reformas e os processos de reconfiguração da educação superior no Brasil se mostram complexos, contraditórios, ambíguos e com impactos diversos.

Cabe destacar que, mesmo com a educação superior em contínuo processo de reconfiguração, poucos conseguem chegar a esse nível de ensino, que pode ser considerado elitista, e a intenção de universalização do acesso à universidade para as massas, os grupos menos favorecidos socialmente, distancia-se cada vez mais do formato de ensino superior em vigência atualmente, no Brasil (Oliveira; Lima, 2019).

As publicações sobre a temática remetem à urgente necessidade de fortalecer e democratizar o acesso às IES públicas, em um contexto no qual têm predominado a privatização e os cortes orçamentários para as universidades e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs).

Referências bibliográficas

AGUIAR, M. A. S. Políticas de educação em questão: retrocessos, desafios e perspectivas. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 14, n. 30, p. 619-621, set./dez. 2020.

AMARAL, N. C. O eixo autonomia-avaliação-financiamento em FHC e Lula. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009. p. 169-182.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas: Papyrus, 1996.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 out. 1996. Seção 1, p. 20545.

BRASIL. Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jan. 2019. Edição 1-B, Seção 1, p. 6, Edição extra.

BRASIL. Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019. Extingue cargos em comissão e funções de confiança e limita a ocupação, a concessão ou a utilização de gratificações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 mar. 2019. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 nov. 1968. p. 10369.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 27833.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 1995. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 mar. 2017. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2017. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 2019. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 249, de 18 de março de 1996. Provão – Exame Nacional de Cursos – Sistemática. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 mar. 1996. Seção I, p. 4686.

CARVALHO, M. S.; SOARES NETO, H. F.; PINHEIRO, L. I. F. Financeirização da educação superior no Brasil: inadimplência e programas educacionais nos anos 2000. *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, v. 29, n. 2, p. 105-120, maio/ago. 2020.

CHAVES, V. L. J.; SANTOS, M. R. S.; KATO, F. B. G. Financiamento público para o ensino superior privado-mercantil e a financeirização. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 8, p. 1-20, jan. 2020.

CUNHA, L. A. Ensino superior e a universidade no Brasil. In: VEIGA, C. G.; LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M. (Org.). *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 151-204.

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

DOURADO, L. F. *A interiorização do ensino superior e a privatização do público*. Goiânia: UFG, 2001.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações. In.: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009. p. 149-167.

FÁVERO, M. L. A. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*, Curitiba, v. 22, n. 28, p. 17-36, jul./dez. 2006.

LIMA, T.; CUNHA, M. A educação superior no Brasil contemporâneo (1995-2016): uma análise dos Governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 28, p. 1-21, jun. 2020.

MARQUES, R. M.; XIMENES, S. B.; UGINO, C. K. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 38, n. 3 (152), p. 526-547, jul./set. 2018.

MARTINS, C. B. O ensino superior brasileiro nos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 41-60, 2000.

MORAIS, E. M.; SANTOS, C. R.; PAIVA, I. A. Políticas públicas de educação no contexto neoliberal: um breve balanço. *Inter-legere*, Natal, v. 4, n. 31, c25900, maio/ago. 2021.

NEITZEL, O.; PELEGRINI, C. A política educacional a partir da teoria do campo de Bourdieu. *Revista Eletrônica de Educação*, São Carlos, v. 16, e4486002, jan./dez. 2022.

OLIVEIRA, J. F. *A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás (UFG)*. 2000. 210 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: tendências e desafios no contexto do PNE (2014-2024). In: OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. (Org.). *Políticas de educação superior e PNE (2014-2024): expansão, qualidade e tendências*. Brasília: Anpae, 2019. p. 16-22.

PINHEIRO, M. F. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 255-291.

REIS, M. S. A. Expansão do ensino superior no Brasil e a concretização em Jataí. In: LIMA, R. R.; DOMINGUES, I. M. S.; SANTOS, E. S. (Org.). *Processos formativos em educação: diferentes pesquisas*. São Paulo: All Print, 2014. p. 11-23. (Coleção Processos Formativos em Educação).

RIBEIRO, M. L. S. *História da educação brasileira: a organização escolar*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. *Roteiro*, Joaçaba, v. 45, e21512, jan./dez. 2020.

SOUSA, J. V. História da educação superior. In: MOROSINI, M. (Org.). *Enciclopédia Brasileira de Educação Superior – Ebes*. Porto Alegre: EDIPUCRS; Ries/Pronex, 2021. p. 25-207. v. 2.

Renata Machado de Assis, doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), é professora dos cursos de Educação Física e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Jataí (UFJ).

renatafef@hotmail.com

João Ferreira de Oliveira, doutor e pós-doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professor titular da Universidade Federal de Goiás (UFG) e bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

joao.jferreira@gmail.com

Recebido em 30 de agosto de 2022

Aprovado em 7 de março de 2023