

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Camila Furlan da Costa

**A Universidade Pública e o padrão dependente de educação superior: uma análise da
articulação entre as políticas de ampliação do acesso e de incentivo à inovação**

Porto Alegre

2018

Camila Furlan da Costa

A Universidade Pública e o padrão dependente de educação superior: uma análise da articulação entre as políticas de ampliação do acesso e de incentivo à inovação

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Doutora em Administração.

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Costa, Camila Furlan da

A Universidade Pública e o padrão dependente de educação superior: uma análise da articulação entre as políticas de ampliação do acesso e de incentivo à inovação / Camila Furlan da Costa. -- 2018.

266 f.

Orientador: Sueli Maria Goulart Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Acesso ao Ensino Superior. 2. Política de Ciência Tecnologia e Inovação. 3. Neoliberalismo Acadêmico. 4. Padrão Dependente de Educação Superior. 5. Estudos Organizacionais. I. Silva, Sueli Maria Goulart, orient. II. Título.

Camila Furlan da Costa

A Universidade Pública e o padrão dependente de educação superior: uma análise da articulação entre as políticas de ampliação do acesso e de incentivo à inovação

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Doutora em Administração.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Sueli Maria Goulart Silva - orientadora
PPGA – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profª Drª. Beatriz Augusto de Paiva
PPGSS - Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Fernando Dias Lopes
PPGA - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Marcio Silva Rodrigues
PPGS - Universidade Federal de Pelotas

Aos meus pais, pelo exemplo.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Pampa, em especial ao Campus Santana do Livramento, por ter me proporcionado à licença capacitação para que eu pudesse me dedicar em tempo integral para a realização do doutorado.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial, ao Programa de Pós-Graduação em Administração, que proporcionou todas as condições para que esse estudo fosse realizado.

À CAPES e ao CNPQ, por ter financiado a realização desse estudo, por meio da concessão de bolsa de doutorado e do financiamento do projeto de pesquisa “Ampliação do Acesso ao Ensino Superior Público: implicações organizacionais”, respectivamente.

À minha orientadora, Prof^a. Sueli Goulart, pela contribuição na construção de trabalho, por intermédio de sua orientação, de seus conselhos e de seus questionamentos. Muito obrigada pelo incentivo e por dividir comigo suas inquietações e seu olhar para além das organizações.

Aos professores, Prof^a Beatriz Paiva e Prof. Fernando Dias Lopes, que acompanharam o desenvolvimento deste estudo, desde o exame de qualificação, e que fizeram importantes contribuições para o desenvolvimento desta pesquisa. Ao Prof. Márcio Rodrigues, por aceitar avaliar o trabalho nesta etapa final.

Aos professores que contribuíram para minha formação com suas inquietações sobre o mundo. Em especial, ao Prof. Ariston Azevedo, à Prof. Mariana Baldi, o Prof. Fernando Dias Lopes.

Aos amigos que o doutorado me presenteou, em especial, Vanessa Daniel, Guillermo Cruz, Patrícia Dias e Rodrigo Gameiro. Os momentos divididos com vocês tornaram o doutorado uma experiência enriquecedora.

À minha amiga, Vanessa Daniel, por ser um exemplo de coragem e de determinação. Obrigada pelo seu apoio, pelas viagens compartilhadas, pelas lágrimas divididas, pelos textos corrigidos. Você pode contar comigo no que precisar.

Ao meu amigo, Igor Baptista de Oliveira Medeiros, que, desde a graduação, dividiu comigo as inquietações sobre a carreira e sobre a formação acadêmica. Obrigada pelos conselhos, pelas trocas acadêmicas, pelo apoio nos momentos mais difíceis.

Aos meus amigos que acompanharam e entenderam minha ausência ao longo deste período, em especial, Daniel Engelmann, Marcele Ravello e Bibiana Camargo. Obrigada por me acompanharem de perto, independente da distância.

Aos amigos que fiz no Pampa e que me acompanharam de perto ao longo deste período, em especial, Marta Rovedder, Debora Bobsin, Bianca, Tiago Patias e Kathiane Corso. Obrigada por dividirem comigo suas inquietações sobre a universidade, a carreira e o futuro. Obrigada, também, pelos momentos de descontração que foram importantes neste período.

Aos colegas e amigos do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da UNIPAMPA, Jeferson Goularte, Cristian Wittmann, Gustavo Saldanha e aqueles que passaram por ele, em especial, Ariel Behr e Everton Farias. Obrigada pelo apoio, pelo incentivo e pelos conselhos.

Aos meus pais, Benilde e Edenir, que são minha referência. Minha mãe é meu exemplo de coragem, fé e determinação; e meu pai, minha referência de contraditório. Muito obrigada pelo incentivo e apoio incondicional.

À minha irmã, Karine, e ao meu cunhado, Felipe, que são exemplos de dedicação ao trabalho e de profissionalismo.

Aos meus afiliados amados, Leonardo, Frederico e Isabella, que, com suas descobertas sobre o mundo, fazem com que eu tenha a esperança e continue acreditando em um país mais justo.

Aos meus tios e primos amados, que me proporcionaram momentos maravilhosos ao longo deste período e por torcerem por mim sempre.

A ele, Mateus Panizzon, obrigada pelo amor, apoio, incentivo, e por compartilhar comigo as angústias, os sonhos e os desafios desta etapa das nossas vidas. Muito obrigada por estar ao meu lado e dividir comigo essa conquista!

A crise na educação no Brasil não é crise; é um projeto.

(Darcy Ribeiro)

RESUMO

Esta tese teve como objetivo analisar as mudanças nas universidades públicas federais brasileiras nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), a partir das políticas de ampliação do acesso ao ensino superior e de incentivo à inovação. Essas mudanças foram analisadas na totalidade social, buscando compreender como as alterações nas táticas neoliberais modificaram a organização das universidades públicas federais brasileiras. A universidade pública não foi considerada uma estrutura estática, mas como síntese de múltiplas relações dotadas de contradições. Visando a compreender as consequências do avanço neoliberal no contexto do capitalismo dependente, recorri ao pensamento social brasileiro por meio da categoria padrão dependente de educação superior de Florestan Fernandes. A partir das condições concretas do desenvolvimento do ensino superior brasileiro, defendo que a articulação entre as políticas de ampliação ao acesso e de incentivo à inovação aprofunda o padrão dependente de educação superior. O método do materialismo histórico-dialético foi escolhido para o desenvolvimento da pesquisa. Os dados foram coletados por meio da pesquisa bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas com gestores e especialistas de notório saber. O neoliberalismo acadêmico foi implementado no Brasil por meio de uma série de reformas estruturais. As bases foram construídas desde a Reforma Universitária de 1968, marco no predomínio do ensino superior privado e direcionamento das universidades públicas para a pesquisa. O neoliberalismo acadêmico ortodoxo foi marcado por políticas que priorizaram os investimentos da educação básica, no desenvolvimento de políticas de ensino superior voltadas, prioritariamente, para a expansão do ensino privado e por tentativas de modificação da natureza jurídica das universidades públicas federais. O novo neoliberalismo acadêmico, implementado a partir do Governo Lula, foi caracterizado: pela criação de políticas inclusivas; pela flexibilização da formação por meio da oferta de novas modalidades de cursos; pela modificação no financiamento; pelo estabelecimento do empreendedorismo, como cultura a ser disseminada nos processos de ensino, pesquisa, extensão; pela difusão do gerencialismo na organização das universidades; e pela flexibilização e precarização do trabalho. Essas mudanças reproduzem o padrão dependente de educação superior, pois são baseadas na importação de modelos de educação, direcionam para a importação de conhecimentos e estruturam grande parte do sistema de educação superior voltado para o trabalho simples. Ademais, aprofunda o padrão dependente de educação ao direcionar a pesquisa de excelência realizada nas universidades públicas federais para os interesses privados nacionais e para os países centrais. Assim, a mudança no projeto para as universidades públicas brasileiras no novo neoliberalismo criou novos mecanismos de integrá-las aos circuitos de reprodução do capital, sem a modificação da sua natureza jurídica, ou seja, criou-se, em um contexto de aceleração tecnológica, novas formas imperialistas de apropriação do conhecimento produzido pelas universidades públicas brasileiras.

Palavras-chave: Ensino superior brasileiro, Acesso ao Ensino Superior, Política de Ciência Tecnologia e Inovação, Neoliberalismo Acadêmico, Padrão Dependente de Educação Superior, Estudos Organizacionais.

ABSTRACT

This thesis aimed at analyzing the changes in the Brazilian federal public universities in the Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2016) Governments, from the perspective of the access expansion policies for students and the fostering innovation policies. These changes were analyzed in the social totality method, trying to understand how the changes in neoliberal tactics modified the organization of Brazilian federal public universities. The public university was not considered a static structure, but as a synthesis of multiple relations endowed with contradictions. Seeking to understand the consequences of the neoliberal evolution within the context of the dependent capitalism, I recurred to the Brazilian social thought, from the higher-education dependent pattern category of Florestan Fernandes. Based in the concrete contradictions on the development in the Brazilian higher education, I defend the articulation between the access expansion policies for students and the fostering innovation policies strengthens the dependent pattern of the higher education. The historical-dialectical materialism method was chosen for the research development, and data collected through bibliographic sources, documental analysis and semi-structured interviews with senior-level managers and experts of notorious knowledge. Academic neoliberalism was being implemented in Brazil through a series of structural reforms. The bases were built since the 1968 University Reform, a milestone in the predominance of private higher education and the direction of public universities for research. Orthodox academic neoliberalism was marked by policies that prioritized investments in basic education and in the development of higher education policies geared primarily to the expansion of private education and by attempts to modify the legal nature of federal public universities. The new academic neoliberalism, implemented from the Lula Government, was characterized by: the creation of inclusive policies; the implementation of the flexibility in the student formation from new models of courses; the implementation of entrepreneurship as culture to be disseminated in the process of teaching, research and extension programs; through the managerialism diffusion in the structure and management of the public universities; and through the faculty work flexibilization and precarization. These changes reproduce the higher-education dependent pattern, since are based upon three factors: the external educational model's importation, the external knowledge importation, and the organization of the major part of the higher educational system to the simple work. Furthermore, was identified that the orientation of the public university's cutting-edge research to national private's and dominant country's interests also strength the higher educational dependent pattern. Therefore, the changes during this period after the neoliberal project to the Brazilian public universities in the new neoliberalism promoted a new mechanism to integrate them to the capital reproduction system, without the modification of their juridical nature. That means, in a context of technological acceleration, the creation of new forms imperialist of appropriation of the knowledge produced by the Brazilian public universities.

Keywords: Brazilian Higher Education, Access Expansion Policies; Science, Technology and Innovation Policy, Academic Neoliberalism, Higher-Education Dependent Pattern, Organizational Studies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Crescimento das taxas de matrícula de graduação por natureza administrativa	19
Tabela 2 - Evolução das Matrículas nos cursos de graduação por natureza administrativa.....	89
Tabela 3 - Gasto no financiamento das IFES públicas em relação ao orçamento total do MEC	90
Tabela 4 - Evolução das matrículas por natureza administrativa de 1995-2002	101
Tabela 5 - Perfil das universidades federais entre 2003-2015	120
Tabela 6 - Oferta de matrícula por área de formação pelas universidades federais entre 2003, 2007, 2015	122
Tabela 7 - Número de matrículas em cursos superiores de tecnologia em universidades federais entre 2009-2015*	126
Tabela 8 - Crescimento de matrícula em cursos de EaD nas universidades federais de 2008 a 2015	129
Tabela 9 - Dados das matrículas nas universidades federais entre 2003-2015	133
Tabela 10 - Crescimento da reserva de vagas para estudantes de escolas públicas nas universidades federais 2013-2016	135
Tabela 11 - Distribuição das matrículas no ensino superior brasileiro por cor/raça	135
Tabela 12 - Graduandos segundo Renda Bruta Familiar por classe social nas IFES	136
Tabela 13 - Crescimento do número de matrículas em programas de pós-graduação nas universidades federais 2003-2015	138
Tabela 14 - Crescimento do número de programas de pós-graduação por grande área nas universidades federais 2003-2015	139
Tabela 15 - Crescimento do número de matrículas por tipo de curso nas universidades federais 2003-2015	140
Tabela 16 - Docentes contratados por tipo de contrato nas universidades federais 2003-2015	142
Tabela 17 - Crescimento dos docentes contratados por tipo de contrato na UFRGS 2007-2015	144
Tabela 18 - Crescimento dos técnicos-administrativos contratados pelas Universidades Federais de acordo com a qualificação nos anos de 2003, 2007, 2011, 2015	146
Tabela 19 - Gasto no financiamento do MEC ao orçamento total do governo federal	149
Tabela 20 - Gasto destinado às Universidades Públicas Federais e Instituições Privadas	151
Tabela 21 - Recursos Arrecadados pela Escola da Administração da UFRGS de 2009-2016	152
Tabela 22 - Empresas juniores no Brasil de 2013 a 2016	172
Tabela 23 - Número de parques tecnológicos com participação de universidades públicas federais em 2013	179
Tabela 24 - Número de Grupos de Pesquisa que possuem relacionamento com empresas ...	183
Tabela 25 - Tipo de relacionamento dos grupos de pesquisa do CNPq com as empresas	183
Tabela 26 - Gasto no financiamento do MCTI ao orçamento total do governo federal	187
Tabela 27 - Descrição dos gastos com ciência e tecnologia do MCTI	188
Tabela 28 - Número de beneficiários de bolsas do CNPq por modalidade	189
Tabela 29 - Número de beneficiários de bolsas do CNPq na UFRGS	190
Tabela 30 - Investimentos do FINEP de 2004 a 2016 (em reais)	191

Tabela 31 - Tipos de projetos desenvolvidos para captação de recursos pela Escola de Engenharia via FAUFRGS	192
Tabela 32 - Financiadores dos projetos da FAUFRGS na Escola de Engenharia da UFRGS de 2009-2016.....	192
Tabela 33 – Distribuição de Matrículas por nível de ensino em 2003, 2010 e 2015	203
Tabela 34 - Emprego segundo Escolaridade (2010/16).....	205
Tabela 35- Brasil: Remuneração* segundo Escolaridade – R\$ (2010/16).....	206
Tabela 36 – Evolução das matrículas no setor privado em relação ao FIES 2003-2015	207
Tabela 37 - Cursos com maior número de matrículas por natureza administrativa em 2015	210
Tabela 38 - Número de alunos matriculados em Programas de Pós-graduação por tipo de instituição	212
Tabela 39– Salário Médio de tecnólogos e engenheiros	216
Tabela 40 - Mestres e Doutores empregados por tipo de organização.....	218
Tabela 41– Percentual de mestres e doutores empregados em atividades empresariais, segundo a intensidade tecnológica das atividades econômicas da indústria de transformação.	219
Tabela 42- Participação percentual das empresas industriais que implementaram inovações	220
Tabela 43 - Participação percentual dos gastos nas atividades inovativas das empresas industriais, que implementaram inovações de produto ou processo	220
Tabela 44– Empresas que mais participam como coautores de artigos brasileiros indexados de 2011-2016.....	225
Tabela 45 – Países com maior número de solicitação de depósitos de patentes em 2004-2015	227
Tabela 46 – Depósitos de patentes industriais por universidades em relação ao total de patentes depositadas por residentes 2006-2016.....	229

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Evolução das matrículas em cursos presenciais nas universidades por área de formação.....	123
Figura 2 - Crescimento das matrículas no ensino superior e de docentes nas universidades federais	143
Figura 3 - Divulgação de curso de Capacitação em Gestão por Competências promovido pela UFRGS em parceria com a ENAP.	148
Figura 4 - Divulgação dos resultados do Índice Geral de Cursos (IGC) pela UFRGS	156
Figura 5 - Atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação	162
Figura 6 - Vitrine Tecnológica: as tecnologias da UFRGS	166
Figura 7 - Estágio de desenvolvimento da tecnologia.....	167
Figura 8 - Sistema de Inovação e Empreendedorismo da UFRGS	169
Figura 9 - Chamada para Maratona de Empreendedorismo da UFRGS 2017	170
Figura 10 - Número de matrículas no ensino privado por tipo de instituição	209
Figura 11 - Número de Programas de Pós-graduação por modalidade administrativa	211
Figura 12 - Solicitações de patentes no INPI por origem do depositante de 2006-2016	228
Figura 13 – Balança de pagamento tecnológico brasileira 2006-2016.....	230
Figura 14 - Proporção de receitas sob despesas de royalties 2006-2016.....	231
Figura 15 – Número brasileiros estudando nos EUA.....	233
Figura 16 – Principal destino dos brasileiros migrantes com ensino superior	234
Figura 17 - Diferença entre as taxas de entrada e saída de pesquisadores nas áreas de biologia, química, engenharia de materiais, ciências ambientais e da terra.	235
Quadro 1 - Diferenças entre as escolas neoclássicas: Austríaca e Anglo-Americana.....	63
Quadro 2 - “Velho” e “Novo” neoliberalismo.....	65

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES - Associação Nacional do Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
ANPROTEC - Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores
BM - Banco Mundial
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRASIL JUNIOR - Confederação Brasileira de Empresas Juniores
C&T – Ciência e Tecnologia
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDERJ - Consórcio Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CEFET - Centros Federais de educação tecnológica
CF – Constituição Federal
CFE - Conselho Federal de Educação
CNE - Conselho Nacional de Educação
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico,
CONSUN - Conselho Universitário
CREDUC - Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes
DE - Dedicção exclusiva
EAD - Educação a Distância
EC - Emenda Constitucional
FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo
FAUFRGS - Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FIES - O Fundo de Financiamento Estudantil
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
HT - Hélice Tríplice
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICT - Instituição de Ciência e Tecnologia
IES - Instituições de Ensino Superior
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia
MCTI - Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação
MCTIC - Ministérios da Ciência Tecnologia, Inovação e Comunicação
MEC - Ministério da Educação

MLCT&I - Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
NIT – Núcleo de Inovação Tecnológica
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC - Organização Mundial do Comércio
OS - Organizações Sociais
P&D - Pesquisa e desenvolvimento
PADCT - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PCCMF - Plano de Carreira e Cargos do Magistério Federal
PD&I - Pesquisa, desenvolvimento e inovação
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PDTI - Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial
PIB - Produto Interno Bruto
PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE - Plano Nacional de Educação
PNE – Plano Nacional de Educação
PROUNI - Programa Universidade para Todos
RDGP - Regime Diferenciado de Contratações Públicas
REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEDETEC - Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico
SESu - Secretaria de Educação Superior
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNCTI - Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
TCA – Teoria do Capitalismo Acadêmico
TCH - Teoria do Capital Humano
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNIREDE - Universidade Virtual Pública do Brasil
USAID - *United States Agency for International Development*
WIPO - *World Intellectual Property Organization*
WTO - *World Trade Organization*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA	28
1.1.1 Objetivo Geral	28
1.1.2 Objetivos Específicos	28
1.2 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	28
1.3 TRAJETÓRIA TEÓRICO-EMPÍRICA	32
2 IMPERIALISMO E ACUMULAÇÃO POR ESPOLIAÇÃO	34
3 CAPITALISMO DEPENDENTE E O PADRÃO DEPENDENTE DE EDUCAÇÃO SUPERIOR	44
4 O NEOLIBERALISMO	55
4.1 O ENSINO SUPERIOR E O NEOLIBERALISMO.....	67
4.2 POLÍTICAS NEOLIBERAIS NO ENSINO SUPERIOR: O NEOLIBERALISMO ACADÊMICO.....	74
4.2.1 A Base Histórica do Neoliberalismo Acadêmico: A Reforma Universitária de 1968....	78
4.2.2 Neoliberalismo Acadêmico Ortodoxo	83
4.2.3 Novo Neoliberalismo Acadêmico.....	106
5 MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS	116
5.1 MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DO ENSINO A PARTIR DAS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS.....	116
5.2 MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA E EXTENSÃO PELA POLÍTICA DE INCENTIVO À INOVAÇÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS	159
5.3 O NOVO NEOLIBERALISMO ACADÊMICO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS	197
6 O PADRÃO DEPENDENTE DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO NOVO NEOLIBERALISMO	203
7 CONCLUSÃO	238
REFERÊNCIAS	245
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR	262
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À UNIVERSIDADE	264
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SOBRE A POLÍTICA DE INCENTIVO À INOVAÇÃO	265

1 INTRODUÇÃO

Este estudo parte de minha inquietação com os rumos tomados pelas políticas públicas de educação superior nas últimas décadas, principalmente, aquelas direcionadas à universidade pública. Vivenciei a realidade de três universidades públicas federais no desenvolvimento de minha trajetória acadêmica e profissional. Na graduação, presenciei a luta dos docentes da Universidade Federal de Santa Maria pela valorização da carreira e por melhores condições de trabalho, ao realizarem, no ano de 2001, uma das maiores greves da história. Muitos foram os problemas da universidade naquela época, como a falta de recursos financeiros e humanos, infraestrutura precária de alguns prédios, falta de livros nas bibliotecas, assistência estudantil insuficiente, etc. No mestrado, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), apesar de estar em um programa de excelência, os discentes enfrentavam a escassez de bolsas de estudo, falta de infraestrutura, principalmente física para a realização de atividades de ensino e pesquisa.

Ao ingressar como docente na Universidade Federal do Pampa, em 2010, tive a oportunidade de participar ativamente da implementação de uma universidade, fruto da política de expansão do acesso ao ensino superior, desenvolvida desde o Governo Lula (2003-2010). Muitos dos meus alunos eram os primeiros membros de suas famílias que ingressavam no ensino superior. A Universidade, localizada na Região da Metade Sul do Rio Grande do Sul, foi fundada em 2006, como parte do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), tendo como um dos seus objetivos a interiorização do ensino superior. Muitas são as dificuldades enfrentadas pelas novas instituições federais, como os elevados custos de gestão decorrentes da estrutura *multicampi*, falta de infraestrutura física, altos índices de evasão dos alunos, rotatividade de docentes, dificuldades de financiamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, etc. Esses problemas fazem com que haja uma grande mobilização da comunidade acadêmica com a realização de paralisações e adesão massiva às greves de docentes e técnicos administrativos. Os cortes no orçamento das universidades novas, realizados nos últimos dois anos, praticamente inviabilizam algumas atividades essenciais para as instituições.

Essa não é apenas uma realidade das universidades novas e localizadas no interior. Ao retornar à UFRGS, para a realização do curso de doutorado, tenho presenciado, como representante discente no Conselho do Programa de Pós-Graduação em Administração, as

dificuldades do financiamento do programa e da pesquisa devido aos cortes sistemáticos no orçamento, além da falta de salas de aulas, infraestrutura precária, bolsas de estudo defasadas e insuficientes para os alunos da pós-graduação. Além disso, desde que ingressei no doutorado muito, tem-se falado da inovação como uma nova função da universidade pública. A relação da universidade com as empresas na área de pesquisa tem sido amplamente fomentada. Em 2013, a Escola de Administração, por exemplo, firmou contrato de Interação Acadêmica para criação de uma Cátedra na área de pesquisa com uma grande empresa nacional do setor industrial. Além dessas ações pontuais, foram sendo criadas estruturas voltadas para inovação.

A universidade pública, assim, tem sido um espaço de contradições. Ao mesmo tempo que passou por um processo de expansão, sofre com cortes orçamentários, modificações no plano de carreira docente e técnicos, falta de infraestrutura para o ensino e a pesquisa, elevados índices de evasão. Na busca por alternativas para o seu financiamento tem sido direcionada para ampliar sua vinculação como setor produtivo na geração de inovações, mantendo intactas as históricas deficiências das universidades no desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Neste sentido, as condições concretas apresentam muitas contradições com a retórica oficial de valorização da educação e do ensino superior público adotada pelo governo federal nas últimas décadas.

Desvelar essas contradições é um dos objetivos que me propus ao integrar o projeto de pesquisa *Ampliação do acesso ao ensino superior público no Brasil: implicações organizacionais*. O projeto reconhece a necessidade e a importância de programas que visam a ampliar o acesso a este nível de ensino e o relativo sucesso quantitativo obtido. Entretanto, considera imprescindível refletir sobre as articulações concretas dessas iniciativas com a totalidade social.

As mudanças no ensino superior apresentaram grandes avanços quando se olham os dados de acesso nos últimos trinta anos. Fica evidente que houve uma expansão significativa do número de matrículas registrando um crescimento acumulado de 472,38% de 1985-2014. Apesar do crescimento, o Brasil ainda possui uma baixa cobertura da educação pós-secundária na população de 18 a 24 anos, representando, aproximadamente, 16% em 2013. Entretanto, os dados da ampliação do acesso por natureza administrativa (Tabela 1) mostram que, apesar do crescimento significativo do ensino superior público, o crescimento do ensino privado foi superior nos três últimos governos.

Tabela 1 - Crescimento das taxas de matrícula de graduação por natureza administrativa

Governo	Taxa de crescimento das matrículas em geral	Taxa de crescimento das matrículas em ensino público	Taxa de crescimento das matrículas em ensino privado
Sarney (1985-1990) ¹	11,06%	2,36%	10,9%
Collor/Itamar Franco (1990-1994)	7,85%	11,82%	0,7%
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	97,76%	52,31%	150,2%
Lula (2003-2010)	64,12%	44,61%	72,2%
Dilma (2011-2014)	8,40%	8,98%	8,2%

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a)

Segundo Guimarães (2013), o Brasil é o maior mercado de ensino superior privado da América Latina e o quinto maior do mundo. Esse mercado foi impulsionado com o aumento do financiamento público por meio da ampliação do programa de financiamento estudantil (FIES)² e da criação de um programa de bolsas (PROUNI)³ em instituições privadas. Assim, no campo do ensino superior, as políticas públicas de ampliação do acesso foram determinantes na criação do mercado educacional no país. O direcionamento das políticas públicas para a iniciativa privada não é uma exclusividade brasileira. Esse movimento é observado nas transformações do setor educacional, particularmente, nos países asiáticos e nos países desenvolvidos de origem anglo-saxônica, principalmente, nos Estados Unidos, pois representam o interesse do grande capital por novas formas de se reproduzir (CARVALHO, 2013).

Como uma resposta à crise estrutural do capitalismo dos anos 1970, atribuído ao fracasso do Estado de bem-estar social, emerge, para Harvey (2011), um projeto de classe denominado neoliberalismo. Esse projeto, que é mascarado “por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista” (HARVEY, 2011, p.16).

A promoção do discurso neoliberal nas reformas dos sistemas de ensino superior dos países periféricos sofreu influência de instituições internacionais, como Banco Mundial (BM),

¹ Os dados referentes ao ano de 1990 foram incluídos no governo Collor/Itamar Franco, dado que a transição dos governos ocorreu em março daquele ano.

² O Fies, regulamentado pela Lei 10.260/2001, consiste em programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos (BRASIL, 2016a).

³ O Programa Universidade para Todos foi criado pela Lei nº 11.096/2005 para a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior (BRASIL, 2005a), a partir de renúncia fiscal concedida a universidades privadas.

Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). No Brasil, um dos marcos fundamentais para a implementação do projeto neoliberal no ensino superior foi o Plano Diretor do Aparelho e Reforma do Estado (PDRAE), elaborado em 1995 pelo Ministro Bresser Pereira no Governo Fernando Henrique Cardoso. O Plano redefine o papel do Estado na promoção de políticas públicas, mediante a separação entre serviços exclusivos e não exclusivos do Estado, incluindo-se, dentre as últimas, a educação.

Além do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE), foram importantes na criação das condições para a implementação do neoliberalismo no ensino superior brasileira. A LDB flexibilizou o conceito de universidade e incentivou a diferenciação entre as Instituições de Ensino Superior (IES) (LEHER, 2010), direcionando para a expansão das faculdades privadas. O PNE limitou o crescimento das universidades públicas ao propor a racionalização de gastos e diversificação do sistema, o que também contribuiu para a consolidação das instituições privadas no sistema de ensino superior brasileiro, além de permitir a transferência de recursos públicos para instituições privadas.

No que tange às universidades públicas, entende-se que o objetivo inicial do governo FHC, no PDRAE, era transformá-las em organizações sociais⁴ (OS). A proposta previa que as universidades federais tornar-se-iam OS por adesão, e, posteriormente, formar-se-iam contratos de gestão com a administração pública, podendo receber recursos orçamentários. Assim, as universidades públicas transformar-se-iam em instituições privadas sem fins lucrativos. Entretanto, os movimentos de luta pela universidade pública impediram que tal proposta fosse implementada.

Ainda no governo FHC passou a ser intensificada a retórica de que as universidades públicas deveriam atuar em prol do necessário desenvolvimento econômico brasileiro, com base no progresso científico e tecnológico (BRANDIN; FELDMANN, 2015). Para isso, seria necessário o estabelecimento de parcerias entre setor privado e governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico (CUNHA, 2003). A estratégia tinha como finalidade aumentar os gastos em C&T com aportes de recursos oriundos do setor privado, bem como direcionar as universidades para a pesquisa aplicada (CUNHA, 2003).

⁴ As organizações sociais, segundo o art 1º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1988, são “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (BRASIL, 1988).

Em 1999, foi proposto pelo Ministério da Educação (MEC) um projeto de lei que visava a regulamentar a autonomia universitária prevista no art. 207 da CF/88⁵. O objetivo do projeto de lei proposto era ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira das IES federais, a partir da celebração de contrato de desenvolvimento institucional (ALVES; SOARES, 2010). Na prática “a autonomia que se oferecia implicava a previsível busca de recursos no mercado para completar os orçamentos públicos minguantes” (CUNHA, 2003, p. 57). Apesar da realização de um amplo debate sobre autonomia, durante os oito anos de governo FHC, “sua promessa de definir e implementar a autonomia universitária plena, englobando os aspectos administrativos e financeiros, não avançou” (ALVES; SOARES, 2010, p.13).

Embora as propostas do governo FHC não tenham tido êxito em sua plenitude, sua principal contribuição foi a classificação no PDRE da educação como um serviço público não exclusivo do Estado, que levou a diluição das fronteiras entre o setor público e o setor privado (CUNHA, 2003). As fronteiras entre o público e o privado se tornaram ainda mais esfumaçadas no ensino superior brasileiro nos Governos seguintes de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014). A política de financiamento do ensino superior foi um dos principais fatores que contribuíram para a diluição das fronteiras, justificadas por programas de ampliação ao acesso. Para buscar as metas do PNE, recursos públicos foram destinados para as instituições privadas por meio de programas de ampliação do acesso (FIES e PROUNI). As IFES foram chamadas a ampliar vagas, por meio do REUNI, programa que aparentemente visava à valorização do ensino público.

Paralelamente, as políticas de incentivo à inovação, estruturadas no Governo FHC começaram a promover a inovação como uma das funções das universidades públicas. Esse direcionamento já acontecia nos Estados Unidos, desde os anos 90, especialmente com a formulação do modelo Hélice Tríplice, baseado na ideia de que as condições para produção de inovação são obtidas pela interação de governo-universidade-indústria em uma sociedade alicerçada no conhecimento (ETZKOWITZ, 2003). A indústria e o governo sempre foram instituições centrais na sociedade moderna; na sociedade do conhecimento, a universidade é elevada para um *status* equivalente. Esse modelo foi implementado em vários países do mundo (ETZKOWITZ, 2003), com o objetivo de direcionar as universidades para o

⁵ A Constituição Federal estabelece como diretrizes da autonomia: garantia do caráter público e do financiamento estável, com alocação transparente de recursos baseados na indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão; avaliação institucional; e auto-organização no que compete à administração dos recursos humanos e execução orçamentária (BRASIL, 1988).

desenvolvimento de inovações, uma vez que, no modelo schumpeteriano, era atribuição dos departamentos de Pesquisa e desenvolvimento (P&D) das empresas (DAGNINO, 2003).

É importante distinguir ciência e tecnologia (C&T) de pesquisa e desenvolvimento (P&D). A C&T é mais ampla por envolver a educação e a capacitação científica e tecnológica, a formação de cientistas e técnicos, a pesquisa e desenvolvimento, bem como os serviços de C&T. Os últimos envolvem uma ampla gama de atividades, como serviços oferecidos por bibliotecas e museus, a tradução e a publicação de obras sobre C&T, coleta de informação sobre fenômenos socioeconômicos, os testes, a padronização e o controle de qualidade (OECD, 2005). A P&D pode ser definida como o emprego sistemático do trabalho criativo, com o objetivo de aumentar o volume de conhecimentos, e, conseqüentemente, de criar novas aplicações desse conhecimento (OECD, 2005). Tradicionalmente, as universidades ocupavam-se de atividades de C&T, enquanto a P&D era atribuição das empresas.

Para Dagnino (2003), as universidades assumem a função de P&D principalmente pela necessidade de recursos para financiamento da pesquisa universitária. Os defensores do modelo argumentam que esse é o caminho para a impulsionar o desenvolvimento tecnológico no País, considerado inexpressivo. É necessário que o Estado promova o aumento dos investimentos em P&D. No Brasil, houve acréscimo do investimento público em 466,5% em P&D de 2000-2013, o que corrobora o argumento de Harvey (2014a) de que o apoio à pesquisa e desenvolvimento é um dos papéis atribuídos ao Estado pela neoliberalização, cuja exigência é de que sejam criados os caminhos para melhoria das condições de competição internacional. Além disso, neste momento particular do capitalismo, a competição como fundamento cria o que Harvey (2014a, p. 79) chamou de teoria neoliberal da mudança tecnológica, que

se sustenta nos poderes coercivos da competição para levar à busca de novos produtos, de novos métodos de produção e novas formas organizacionais. Mas esse impulso se incorpora a tal ponto ao senso comum dos empreendedores que se torna um fetiche: a crença de que para todo e qualquer problema há um remédio tecnológico.

Assim, para o neoliberalismo, a inovação é o caminho para alcançar padrões tecnológicos cada vez mais avançados e deve ser buscado por todas as nações. No Brasil, as universidades, principalmente as públicas, assumiram historicamente o protagonismo no desenvolvimento da ciência e da tecnologia. Nos Estados Unidos, apenas 3% de patentes foram geradas pelas universidades, enquanto que, no Brasil, cerca de 59% das patentes

originaram-se da pesquisa universitária entre 2001 e 2008 (DAGNINO; SILVA, 2009). No Brasil, a pesquisa é gerada, majoritariamente, pela universidade pública, pois ela concentra a maioria de cursos e o maior número de doutores e mestres.

Como as universidades públicas possuem a estrutura de pesquisa (recursos humanos e infraestrutura física) e, ao mesmo tempo, devem responder à sociedade, os setores governamentais, acadêmicos e empresariais entendem que elas devem direcionar sua pesquisa para o setor produtivo. Essa retórica começou a ser construída, ainda no governo FHC, a partir da criação da Política Nacional de CT&I. Essa política fundamenta-se na concepção de que “a inovação tecnológica é um processo econômico e social” (BRASIL 2002a, p. 50). e parte do pressuposto de que em uma sociedade do conhecimento o caminho para o desenvolvimento econômico e social passa necessariamente pela eficiência tecnológica.

Para implementar a Política Nacional de CT&I, diversos instrumentos legais têm sido alterados e impactam diretamente na organização do ensino superior público. A geração de inovação para o mercado, por meio de interações público-privadas, passa a ser uma função da universidade pública. Um passo importante na construção da Política Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação foi dado em 2004, com aprovação da Lei de Inovação Tecnológica, a Lei nº 10.973/2004. Essa Lei, no que tange às universidades, permitiu flexibilizar as formas para obtenção de retornos financeiros decorrentes das inovações, seja mediante pesquisa acadêmica que resulte em novo produto, seja por meio de parcerias com instituições privadas para o desenvolvimento destes novos produtos (REZENDE; CORREA; DANIEL, 2013).

Borges (2015) destaca que a Lei de CT&I introduziu conceitos como Instituição Científica e Tecnológica (ICT), inovação, núcleo de inovação tecnológica e pesquisador público. A ICT, na referida lei, é definida como “órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico” (BRASIL, 2004b). No Brasil, as universidades são as principais instituições públicas que realizam pesquisa, portanto podem ser assim qualificadas. Inovação, na mesma lei, significa “a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços” (BRASIL, 2004b). Borges (2015, p. 970) afirma que, a partir dessa concepção, a pesquisa científica passa a significar “produção de conhecimento e de tecnologias passíveis de serem aplicadas em processos de geração de produtos ou serviços”.

Tendo em vista as críticas à Lei de inovação, foi proposta uma reformulação legal para ampliar abrangência da Lei de Inovação Tecnológica. Em 2016, após quatro anos de

tramitação no Congresso Nacional, foi sancionado o Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCT&I), que alterou nove leis federais⁶. As alterações propostas tiveram a finalidade de promover um ambiente propício à geração de inovação, por meio da diminuição da burocracia e da legalização de práticas já adotadas pelas universidades públicas. O impacto da Lei sobre a organização da universidade pública girou em três eixos: diminuição da burocracia; flexibilização das atividades e das relações de trabalho; estabelecimento de regime de comercialização das inovações geradas nas universidades públicas.

Essas alterações na organização das universidades têm como justificativa a racionalização recursos públicos e objetiva a reestruturação das instituições públicas, que pela lógica neoliberal, são improdutivas. O padrão de referência é o mercado e, a partir disso, as universidades públicas precisam se reestruturar para prestar-lhe serviços, e mesmo para nele atuar. Alguns autores (IBARRA-COLADO, 2003; IBARRA-COLADO, 2005; LEHER, 2004; LEHER; 2010; MARTINS, 2008; MARTINS, 2010) apontam que estaria sendo implementado no ensino superior brasileiro o capitalismo acadêmico (SLAUGHTER; LESLIE, 1999; SLAUGHTER; RHOADES, 2004), semelhantemente ao que aconteceu nos países hegemônicos a partir dos anos 90. Para Puello-Socarrás (2011), o contexto de desenvolvimento das reformas neoliberais nos países hegemônicos, que sustentaram os estudos sobre capitalismo acadêmico, foi caracterizado pelo capitalismo selvagem e pelo velho neoliberalismo (ortodoxo), no qual as reformas no ensino superior seguiam as orientações do Consenso de Washington. Para o autor, no atual momento, há uma exacerbação da mercantilização do ensino superior que torna difícil sua caracterização. Além disso, o neoliberalismo é um projeto colonialista (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a) e, portanto, devemos, como alerta Leher (2010), fazer mediação com o concreto e considerar as especificidades do desenvolvimento dependente do capitalismo no País.

As reformas no ensino superior implementadas por políticas neoliberais nos países periféricos apresentam os seguintes resultados: ampliam o número de vagas no ensino

⁶ O Novo Marco de CT&I altera as leis federais: Lei nº 10.973, de 2/12/2004 (Lei da Inovação Tecnológica); Lei nº 6.815, de 19/08/1980 (Lei que define a situação jurídica do estrangeiro); Lei nº 8.666, de 21/06/1993 (Lei das Licitações e contratos da Administração Pública); Lei nº 12.462, de 4/08/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas); a Lei nº 8.745, de 9/12/1993 (Lei da contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público); Lei nº 8.958, de 20/12/1994 (Lei das relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio); Lei nº 8.010, de 29/03/1990 (Lei das importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica); Lei nº 8.032, de 12/04/1990 (Lei da isenção ou redução de impostos de importação);e Lei nº 12.772, de 28/12/2012 (Lei do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal).

superior, permitindo que mais pessoas possam acessar as universidades e, ao mesmo tempo, as direcionam para prestar serviços para o setor produtivo, principalmente, no desenvolvimento de pesquisa e desenvolvimento.

Visando a compreender a articulação entre as políticas direcionadas para a universidade pública no contexto dependente, retomarei o pensamento social brasileiro e a categoria padrão dependente de educação superior⁷, de Florestan Fernandes (1975). Esse padrão consiste na importação de modelos e concepções de educação, de conhecimentos desenvolvidos em outros contextos e deslocados das reais necessidades nacionais, sem capacidade criadora e inovadora, bem como na formatação de um sistema de ensino voltado para o trabalho simples. Segundo o autor, mesmo em condições de ampliação do acesso aos bancos universitários, mantidas aquelas características, mantém-se ou se agrava a heteronomia cultural (FERNANDES, 1975).

O padrão dependente de educação superior está vinculado ao padrão dependente de desenvolvimento, definido como

uma situação específica, que só pode ser caracterizada através de uma economia de mercado capitalista duplamente polarizada, destituída de autossuficiência e possuidora, no máximo, de uma autonomia limitada. Nos planos da estrutura, funcionamento e diferenciação do sistema econômico, a dupla polarização do mercado suscita uma realidade nova e inconfundível. Trata-se de uma economia de mercado capitalista constituída para operar, estrutural e dinamicamente: como uma entidade especializada, ao nível da integração do mercado capitalista mundial; como uma entidade subsidiária e dependente, ao nível das aplicações reprodutivas do excedente econômico das sociedades desenvolvidas; e como uma entidade tributária, ao nível do ciclo de apropriação capitalista internacional, no qual ela aparece como uma fonte de incrementação ou de multiplicação do excedente econômico das economias capitalistas hegemônicas (FERNANDES, 2008, p. 36-37).

Para Fernandes (2009), o conceito de capitalismo dependente não se restringe às questões econômicas, uma vez que as instituições sociais, culturais e políticas corroboram a dependência. No estágio de capitalismo monopolista, a empresa corporativa é a mais visível dessas instituições, mas as menos visíveis tornam-se mais nocivas para a relação de subordinação. Fernandes (2009) apresenta como exemplo dessas instituições nocivas as entidades públicas e privadas, encarregadas de conduzir a política de controle global das finanças, da educação, da pesquisa científica, da inovação tecnológica.

⁷ Fernandes (1975) utiliza originalmente a expressão padrão dependente de escola superior ao se referir às características de implementação das primeiras escolas de ensino superior, as quais foram mantidas em reformas subsequentes. Optei por utilizar a expressão padrão dependente de educação superior, como já o fizeram outros autores (LIMA; 2005; LIMA 2009; LIMA; PEREIRA, 2009), visando a abranger a composição atual do sistema de ensino superior brasileiro.

Consoante Fernandes (1975), havia uma relação intrínseca entre o desenvolvimento do ensino superior e as tentativas de reforma universitária, constituídas com base nos estímulos externos e modelos exógenos, que criavam o padrão dependente de educação superior. A introdução das escolas superiores e a constituição da universidade conglomerada em uma sociedade dependente consistiam em adaptações, estrutural e histórica, em condições de heteronomia cultural. O padrão dependente de educação superior fez com que os momentos de crescimento do setor fossem orientados por interesses e valores sociais, direcionando para a continuidade da dependência cultural (FERNANDES, 1975).

O resgate do pensamento de Florestan Fernandes neste momento de avanço do neoliberalismo sobre nossas universidades públicas tem como finalidade refletir sobre como essas mudanças constituem e são constituídas na totalidade social. Assim, esta tese tem como foco a análise das políticas de ampliação ao acesso e de incentivo à inovação voltadas para as universidades públicas no contexto do neoliberalismo. Com base no exposto levantou-se a seguinte questão de pesquisa:

De que modo as mudanças na universidade pública federal, geradas pelas políticas de ampliação ao acesso e as de incentivo à inovação se relacionam com o padrão dependente de educação superior?

Tradicionalmente, a universidade pública é investigada nos Estudos Organizacionais (EO), por meio de perspectivas estruturais-funcionais-sistêmicas que têm como finalidade discutir aspectos de sua gestão. Esta pesquisa busca romper com esta concepção, entendendo a universidade como parte da totalidade social. Como lembra Tragtenberg (1990, p. 01), “a universidade não é uma instituição neutra, é uma instituição de classe onde as contradições de classe aparecem”. Assim, ela não pode ser compreendida de forma desarticulada da realidade concreta da sociedade que a sustenta.

O estudo busca contribuir para a compreensão de como o novo neoliberalismo acadêmico (PUELLO-SOCARRÁS, 2011) se manifesta na organização das universidades públicas federais no Brasil. Esse conceito foi apenas problematizado por Puello-Socarrás (2011), e o desafio da tese foi caracterizar como as mudanças no projeto neoliberal introduzem outras formas de apropriação das universidades públicas brasileiras. Inicialmente, foi realizada uma aproximação com a categoria capitalismo acadêmico proposta pelos autores americanos (SLAGHTER; LESLIE, 1999; SLAGHTER; RHOADES, 2004) da área de educação no ensaio teórico de tese. Acreditava-se que era possível a utilização do capitalismo acadêmico, pois diversos autores (IBARRA-COLADO, 2003; IBARRA-COLADO, 2005;

LEHER, 2004; LEHER; 2010; MARTINS, 2008; MARTINS, 2010) afirmaram que muitas das dimensões do capitalismo acadêmico poderiam ser encontradas nas universidades latino-americanas e em suas práticas acadêmicas. Muitas das dimensões da categoria podem, de fato, ser encontradas na realidade das universidades brasileiras, mas, como lembra Dias e Sobrinho (2015), a realidade das universidades latino-americanas é diferente das IES públicas norte-americanas, pois as últimas encontraram na relação com o setor privado uma alternativa de renda devido à perda significativa do suporte do Estado. A universidade latino-americana tem copiado essa relação sem considerar o papel da universidade e as especificidades históricas, políticas e socioeconômicas que condicionam sua realidade.

O estudo, ainda, busca enriquecer teoricamente os EOs, ao aproximá-lo ao pensamento do sociólogo brasileiro, Florestan Fernandes. A escolha do autor deve-se aos estudos realizados sobre a formação do capitalismo no País, o que ele caracterizou como capitalismo dependente; e aos diversos estudos sobre a educação nacional, especialmente as universidades, e os entraves que impossibilitaram mudanças concretas nas tentativas de reformas educacionais, o que ele denominou padrão dependente de educação superior. Diversos trabalhos (LIMA, 2005a; LIMA, 2006; LIMA; PEREIRA, 2009; GREGÓRIO; RODRIGUES, 2014; ORNETTI, 2009) têm apontado para a atualidade do pensamento de Florestan Fernandes para a análise das políticas públicas voltadas para a educação no capitalismo contemporâneo. Entretanto, o autor é pouco lembrado nos Estudos Organizacionais.

Além disso, as universidades públicas, atualmente, vivem um período de crise no seu financiamento, com cortes orçamentários, fechamento de campi, corte de bolsas de estudo para a pós-graduação, falta de infraestrutura, suspensão dos investimentos. Ao mesmo tempo em que a solução para a crise do financiamento passa por ideias como empreendedorismo, inovação, desempenho, avaliação, metas. Com base nas condições concretas inicialmente identificadas e do aporte teórico escolhido para o desenvolvimento deste estudo, proponho a **TESE de que a articulação entre as políticas de ampliação ao acesso à universidade pública federal e as de incentivo à inovação, orientadas pelo neoliberalismo, aprofunda o padrão dependente de educação superior.**

1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a relação entre as mudanças na universidade pública, geradas pela articulação entre as políticas de ampliação ao acesso ao ensino superior e de incentivo à inovação, e o padrão dependente de educação superior.

1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) identificar as mudanças na organização do ensino na universidade pública a partir das políticas de ampliação do acesso;
- b) identificar as mudanças na organização da pesquisa e da extensão a partir das políticas de incentivo à inovação;
- c) compreender como estão articuladas as políticas de ampliação ao acesso e as voltadas para o incentivo à inovação.
- d) analisar a vigência (ou não) das características do padrão dependente de educação superior.

1.2 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA

O método do materialismo histórico-dialético foi escolhido para o desenvolvimento do estudo. A lógica dialética consiste em compreender a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação, ou seja, caracteriza-se pelo movimento do pensamento por meio da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade (PIRES, 1997). As mudanças na universidade pública foram escolhidas como objeto deste estudo. A universidade pública não foi considerada uma estrutura estática, mas como síntese múltiplas relações dotadas de contradições. Essas relações, no materialismo, são captadas em uma totalidade.

Entender a realidade como totalidade concreta, para Kosik (2002), significa compreender a realidade como concreticidade, como algo que possui sua própria estrutura, que vai se desenvolvendo. A totalidade concreta, como princípio metodológico da investigação dialética da realidade social, concebe que cada fenômeno pode ser entendido como momento do todo. “A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes

se encontram em relação de inteira interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes” (KOSIK, 2002, p.50). Portanto, somente a partir da concepção da realidade social como concreticidade (totalidade), é possível eliminar a pseudoconcreticidade (KOSIK, 2002). O entendimento da concepção de realidade social como totalidade possibilita entender a realidade como um todo estruturado, dialético, e que, a partir deste todo, os fatos ou conjuntos de fatos podem ser racionalmente compreendidos (KOSIK, 2002). Assim, o objeto de estudo deve ser entendido como parte de uma totalidade.

Partindo das contribuições de Kosik (2002), a totalidade nesta pesquisa busca revelar as relações que transformam as universidades públicas, analisando o contexto nacional e internacional para compreender como as mudanças no ensino superior foram sendo construídas historicamente. Na linha de pensamento de Konder (2008, p. 35), “qualquer objeto que o homem possa perceber ou criar é parte de um todo”. Neste sentido “estudar um objeto é concebê-lo na totalidade das relações que o determinam, sejam elas de nível econômico, social, cultural etc.” (CIAVATTA, 2001, p. 132).

As transformações nas universidades públicas são fruto de múltiplas relações construídas historicamente. As políticas de ampliação ao acesso e de inovação tecnológica direcionadas para a universidade pública são parte de um projeto de desenvolvimento e integram a política de Estado em curso neste momento histórico. O neoliberalismo é o contexto particular de emergências das políticas voltadas para a reconfiguração dos sistemas de ensino superior, especialmente nos países periféricos. Assim, compreendo o objeto como parte de um contexto particular, parte deste momento histórico. Para Peroni (2013), o período particular do capitalismo mantém suas características estruturantes, bem como particularidades.

De acordo com Masson (2007, p. 111) “a particularidade é uma categoria historicizante que possibilita a compreensão de outros aspectos do real, já que está no âmbito das mediações”. Neste sentido, Lukács (1978, p. 112) afirma que “o movimento do singular ao universal e vice-versa é sempre mediado pelo particular, ele é um membro intermediário real, tanto na realidade objetiva quanto no pensamento que a reflete de um modo aproximadamente adequado”. A mediação teórica, a abstração, no processo de análise pelo método dialético, é o meio de acesso para chegar à essência do real, pois a essência do fenômeno não se apresenta de forma imediata (MASSON, 2007).

A mediação é, assim, a visão historicizada do objeto singular, cujo conhecimento deve ser buscado nas suas determinações mais gerais, nos seus universais, assim como ser situada no tempo e no espaço, isto é, na sua contextualização histórica. São as determinações histórico-sociais, o campo do particular, que permitem a apreensão de um objeto à luz das determinações mais gerais (LUKÁCS, 1978, p. 146).

Por meio de mediações é possível revelar as diferenças entre a essência e a aparência dos fenômenos. As políticas públicas de ampliação ao acesso e de inovação tecnológica são concebidas como políticas voltadas para o desenvolvimento social e econômico, mas podem esconder estratégias de apropriação mercantil das intuições públicas. No entanto, somente a partir do estabelecimento de mediações é possível compreender a essência do fenômeno.

Neste sentido, foi necessário particularizar as transformações geradas pelas políticas de ampliação do acesso e voltadas para inovação desenvolvidas na universidade pública federal, não com o objetivo de isolar o objeto, mas de identificar um amplo conjunto de relações, particularidades, detalhes que somente podem ser capitados numa totalidade. Para Kosik (2002, p. 31) “cada objeto percebido, observado ou elaborado pelo homem é parte de um todo, e precisamente esse todo não percebido explicitamente é a luz que ilumina e revela o objeto singular, observado na sua singularidade e no seu significado”.

A totalidade permite entender as relações que se estabeleceram para a construção e implementação das políticas nas universidades públicas. Sob esse viés, para Kosik (2002, p. 44), a totalidade compreende a “realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classe de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido”. A partir dessa concepção, este estudo buscou analisar as relações que se estabelecem entre os fatos e o todo no movimento do objeto e suas contradições.

Konder (2008) afirma que, para reconhecer as totalidades, o pensamento dialético deve identificar de forma gradual as contradições concretas e as mediações específicas que formam cada totalidade. A contradição é uma categoria central no método dialético, pois ela expressa uma relação de conflito no devir do real, no movimento (CURY, 2000). “As determinações mútuas das coisas se encontram em relação interna de antagonismos. Cada realidade no seu devir é limitada por outra e assim a totalidade é sempre aberta a novas determinações (CURY, 2000, p. 30), já que está sempre em movimento. Cury (2000, p. 31) afirma, ainda, que “todo real é um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários”. A contradição se torna o princípio explicativo do real, no momento em que temos consciência da sua existência (CURY, 2000).

A coleta de dados foi constituída por meio da pesquisa bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas. A pesquisa bibliográfica foi realizada em trabalhos - dissertações, teses, artigos acadêmicos, relatórios técnicos - que tratavam tanto das políticas de ampliação do acesso quanto da Política Nacional de Inovação. A pesquisa documental envolveu análise de relatórios oficiais do governo brasileiro e de organismos internacionais. As mudanças na organização do ensino nas universidades públicas federais foram analisadas por meio dos documentos elaborados pelas seguintes organizações: Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Associação Nacional do Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). As mudanças na organização da pesquisa e da extensão foram examinadas com base nos relatórios elaborados pelas seguintes instituições: Ministérios da Ciência Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Confederação Brasileira de Empresas Juniores (Brasil Junior), Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Foram considerados, ainda, relatórios das seguintes organizações: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); e organizações internacionais, como: *World Bank*, *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), *World Trade Organization* (WTO), *World Intellectual Property Organization* (WIPO), *Institute of International Education* (IEE). Além da análise documental, para compreender a política de ampliação do acesso no Brasil, foi realizada uma entrevista com um Secretário de Educação Superior do MEC no Governo Lula (2003-2010).

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) foi escolhida como caso ilustrativo para exemplificar as mudanças materializadas na organização do ensino, pesquisa e extensão nas universidades federais. A referida universidade foi escolhida por ser um exemplo expressivo, já que é uma das maiores universidades do país, considerada de excelência, ao ser reconhecida uma das melhores universidades latino-americanas⁸. Além disso, tem desenvolvido, desde os anos 2000 diversas ações de ampliação do acesso e voltadas para inovação, como: (a) adesão ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das

⁸ No *Quacquarelli Symonds Limited* (QS) *Latin American University Rankings* edição (2015/2016) a UFRGS aparece na 12ª posição entre as universidades da região, sendo a 7ª entre as brasileiras. A instituição destaca-se nos seguintes aspectos: citações em artigos, produção de artigos, proporção de docentes com doutorado, impacto na *web* e número de estudantes.

Universidades Federais (REUNI) em 2007; (b) constituição, desde 2000, do Núcleo de Inovação Tecnológica, a Secretaria de Desenvolvimento Tecnológica (SEDETEC), sendo uma das pioneiras do país; (c) regulamentação interna das interações acadêmicas⁹ em 2011; (d) criação do Parque Científico e Tecnológico em 2012; (e) estabelecimento de mecanismos para obtenção de recursos oriundos de *royalties* por transferência de tecnologia via licenciamento. Entretanto, é importante reforçar que a UFRGS representa uma ilustração singular do que acontece no ensino superior brasileiro.

Na UFRGS, foram analisados os seguintes documentos: relatórios de gestão da universidade e de suas pró-reitorias, dados do Portal da Transparência da Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAUFRGS), e documentos disponibilizados no *site* institucional da Universidade referentes às ações de ensino, pesquisa e extensão. Além dos documentos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores da UFRGS. Foram escolhidos gestores que participaram do processo de expansão e/ou da implementação das mudanças geradas pela política de inovação. Foram entrevistados: (a) ex-reitor da UFRGS; (b) gestor do Parque Tecnológico; (c) coordenador de patentes do NIT; (d) diretor da Escola de Engenharia, unidade da UFRGS com maior número de projetos de interação com empresas. As entrevistas foram realizadas presencialmente, com agendamento prévio por e-mail, sendo gravadas e, posteriormente, transcritas para fins de análise.

1.3 TRAJETÓRIA TEÓRICO-EMPÍRICA

A compreensão da articulação entre as políticas de expansão do acesso às universidades públicas e as políticas de inovação em um país dependente como o Brasil foi analisada com base no desenvolvimento do capitalismo e, principalmente, sua integração em relação à economia internacional. As reformas no ensino superior brasileiro não são fatos isolados e estão articuladas com os interesses econômicos e políticos dos países imperialistas e da burguesia nacional. A compreensão da singularidade na totalidade demanda a compreensão das determinações que, em síntese, configuram tais situações. Desse modo, acompanhar os modos pelas quais as determinações no capitalismo foram se transformando, exigem percorrer tópicos que permitem compreender os seguintes elementos do problema sobre investigação: (a) o imperialismo e a acumulação por espoliação; (b) o capitalismo

⁹ Interações acadêmicas são atividades que utilizam a disponibilidade de recursos da Universidade para atender à necessidade de terceiros (instituições públicas e privadas) e podem ter a forma de acordos de cooperação, contratos, convênios, e outros instrumentos legais utilizados para interagir com terceiros (UFRGS, 2011).

dependente e o padrão dependente de educação superior; (c) o neoliberalismo, tratando sua relação com o ensino superior, especificamente, o neoliberalismo acadêmico; (d) as mudanças na organização das universidades públicas federais; (e) o padrão dependente de educação superior no novo neoliberalismo; e f) a retomada da trajetória do trabalho que levaram às conclusões da tese, bem como suas limitações e sugestões de estudos futuros.

2 IMPERIALISMO E ACUMULAÇÃO POR ESPOLIAÇÃO

O imperialismo é um conceito amplamente utilizado pela tradição marxista, desde o começo do século XX, na tentativa de interpretar as transformações pelas quais o capitalismo estava passando. Rosa Luxemburgo, na Polônia e na Alemanha, e Vladimir Ilitch Lenin, na Rússia pré-revolucionária, foram os principais autores que se empenharam na compreensão dessas transformações, construindo a base para a “teoria clássica do imperialismo” (LEITE, 2014).

Rosa Luxemburgo dissertou sobre o processo de acumulação de capital no início do século XX. O imperialismo, em sua concepção, não consistia em uma etapa superior do capitalismo concorrencial, mas em uma consequência lógica do processo de acumulação do capital. Para a autora “o capitalismo está ligado, em seu pleno amadurecimento, à existência coetânea de camadas e sociedades não capitalistas” (LUXEMBURGO, 1976, p.304). Os países não capitalistas, além de servir de mercado para os produtos excedentes, forneceriam recursos naturais (meios de produção) e força de trabalho necessários para o movimento da acumulação de capital.

A fase da concorrência mundial do capitalismo ou fase imperialista do capital envolve a industrialização e a emancipação de países atrasados. Entre as principais técnicas adotadas pelos países imperialistas estão: empréstimos exteriores, concessão de estradas de ferro, revoluções e guerras. Os empréstimos internacionais possuem papel central no desenvolvimento da independência dos estados capitalistas modernos, mas geram, de forma contraditória, dependência, já que a economia passa a ser tutelada e os novos Estados sofrem pressão na definição de suas políticas alfandegárias e comercial. Os empréstimos internacionais abrem novas frentes de investimentos, e, conseqüentemente, de acumulação de capital, e, ao mesmo tempo, podem gerar nestes Estados independentes novos competidores, que podem estreitar a possibilidade de acumulação (LUXEMBURGO, 1976).

Assim, Luxemburgo (1976, p.392) define que “o imperialismo é a expressão política do processo de acumulação de capital, em sua luta para conquistar as regiões não capitalistas que não se encontram ainda dominadas”. Para a autora, o processo de conquista tem uma expansão limitada pois, na medida em que não existissem mais regiões a serem conquistadas, o capitalismo entraria em crise. Portanto, o imperialismo, segundo Luxemburgo (1976), prolonga a existência do capitalismo.

Vladimir Ilitch Lenin, ao analisar as transformações do capitalismo no final do século XIX e início do século XX, mostra o aumento da concentração da produção num número

reduzido de empresas do período. Esse aumento da concentração chega a um grau de desenvolvimento que conduz ao monopólio. Para o autor, o marco para a emergência do imperialismo foi a crise de 1900 a 1903, quando os cartéis passaram a guiar a vida econômica na Alemanha.

Diferente de Rosa Luxemburgo, que não considera o imperialismo uma etapa superior, Lenin (2010) distingue o velho capitalismo, guiado pela livre concorrência e regulado pela bolsa de valores, do novo capitalismo, em que predominam os monopólios (LENIN, 2010). Uma das características desse novo capitalismo é a concentração bancária, o monopólio do capital em algumas poucas instituições bancárias. O capital disponível na forma de dinheiro, sob o domínio de poucos bancos, é necessário para o desenvolvimento da indústria. Há, no capitalismo, uma separação entre diferentes tipos de capitais como o capital-dinheiro (capital financeiro) e o industrial ou produtivo. Nesse novo capitalismo há um predomínio muito grande do capital financeiro sobre todos os demais tipos de capital, ou seja, o monopólio de uma oligarquia financeira. O monopólio efetivo do capital financeiro nas mãos da oligarquia financeira faz como que ela obtenha altos lucros, impondo tributos sobre o restante da sociedade (LENIN, 2010).

Enquanto que no velho capitalismo predominava a exportação de mercadorias, no novo capitalismo há o domínio da exportação de capital. Essa mudança foi realizada porque no início do século XX houve uma acumulação de capital em proporções gigantescas nos países de capitalismo desenvolvido. O excedente de capital era exportado para países atrasados na busca por lucros mais elevados, já que nesses países o capital era escasso e a mão-de-obra, preço da terra e de matérias-primas, mais baratos. A exportação de capitais estava vinculada a contratos que estabeleciam cláusulas que envolviam benefícios para os países exportadores de capital, como garantia de compras de produtos dos países credores. O capital financeiro, ao criar os monopólios, fez como que houvesse uma substituição de relações de concorrência no mercado aberto por relações que beneficiassem o monopólio (LENIN, 2010).

A partilha do mundo entre as grandes potências era, para Lenin (2010), outro traço característico no novo capitalismo. O capital financeiro não se interessava apenas por fontes de matérias-primas já descobertas, ele também visava a dominar fontes potenciais, já que terras consideradas improdutivas poderiam, com o avanço tecnológico e o investimento de grandes volumes de capital, transformar-se em terras rentáveis. A partilha do mundo no

imperialismo acontecia de diversas formas, mesmo que no aspecto formal houvesse independência política, a dependência poderia ser financeira e diplomática (LENIN, 2010).

Assim, para Lenin (2010, p.87), o imperialismo “é a fase monopolista do capitalismo”, que pode ser definida com cinco traços característicos:

(a) a concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; (b) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse capital financeiro da oligarquia financeira; (c) a exportação de capitais, diferente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; (d) a formação de associações internacionais monopolistas de capitalista, que partilham o mundo entre si; (e) o termo da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes (LENIN, 2010, p.88).

Uma das consequências do imperialismo apontadas por Lenin (2010) é a enorme acumulação de capital-dinheiro em um número pequeno de países. Essa acumulação gera um parasitismo imperialista dos rentistas, que não participam de nenhum tipo de empresa produtiva, apenas vivem da ociosidade e da exploração do trabalho de outras nações. Esse parasitismo, para Lenin (2010), retarda o progresso tecnológico.

Ernest Mandel é outro autor que se preocupa com as transformações do capitalismo. Ele teve como base os estudos do imperialismo desenvolvidos por Lenin. Entretanto, dividiu o capitalismo monopolista ou imperialismo em duas subfases, o imperialismo clássico, a partir do início do séc. XX e o capitalismo tardio, a partir dos anos 1940. O objeto de análise de Mandel (1982) é o Capitalismo Tardio, a segunda subfase do capitalismo monopolista.

Para ele, o capitalismo seria marcado por três revoluções tecnológicas: (a) a primeira, marcada pela Revolução Industrial, iniciada em 1848, a partir do desenvolvimento dos motores a vapor; (b) a segunda caracterizada pela emergência do motor elétrico e motor à explosão a partir de 1896; e (c) a terceira que permitiu a regulação de máquinas eletronicamente, a automação, e o surgimento da energia nuclear, a partir de 1940 nos Estados Unidos e de 1945 nos demais países imperialistas. Para Mandel (1982, p.83), “uma transformação geral da tecnologia produtiva também ocasiona um aumento considerável na composição orgânica do capital”. Esses períodos descritos teriam duas partes: a primeira consiste na mudança tecnológica, em que há criação de novos locais de produção para atender às exigências dos novos meios de produção; a segunda é caracterizada pela consolidação dos novos meios de produção, em que somente podem ser realizadas mudanças qualitativas. A primeira fase é marcada pelos lucros ampliados, aceleração acumulada, crescimento acelerado; já a segunda pelos lucros em declínio, acumulação gradativamente desacelerada,

crescimento econômico desacelerado e por dificuldades crescentes para valorização total do capital acumulado (MANDEL, 1982).

Para Mandel (1982) esses períodos longos acontecem de forma articulada com os ciclos clássicos do capitalismo. Assim, na primeira fase de cada período, os ciclos de prosperidade serão mais longos e intensos, e as crises de superprodução mais curtas e superficiais; já, na segunda, essa lógica é invertida. O Capitalismo Tardio é, segundo Mandel (1982), originário da terceira revolução tecnológica iniciada em 1940 e se caracteriza por uma redução do tempo de rotação do capital. Essa redução está diretamente relacionada com a aceleração tecnológica, que faz com que as empresas substituam em um menor período de tempo, a maquinaria, o que gera a redução do tempo de rotação do capital fixo (MANDEL, 1982).

Mandel (1982) também analisa como as modificações nas formas de organização do capitalismo tardio impactam as relações entre os países. No imperialismo clássico, a principal fonte de superlucros derivava das diferenças entre as taxas de lucros das metrópoles e as das colônias. No capitalismo tardio, entretanto, a geração direta de superlucros pela drenagem da mais-valia produzida nas colônias passou a ter um papel secundário, sendo a troca desigual a principal forma de exploração colonial. “Na era do capitalismo, a troca desigual deriva, em última instância, da troca de quantidades desiguais de trabalho” (MANDEL, 1982, p. 248). Para Mandel (1982), na economia capitalista existem duas fontes de troca desigual: a) o fato de o trabalho ser considerado mais intensivo, ou seja, produz mais valor nos países industrializados do que nos subdesenvolvidos; e b) a inexistência de nivelamento entre taxas de lucro no mercado mundial. Marx (2014, v. 3, p. 344-346) tratou da troca desigual, que é o fundamento para a troca de quantidades desiguais de trabalho:

Os capitais investidos no comércio exterior podem levantar uma quota mais elevada de lucro, em primeiro lugar porque competem com mercadorias produzidas com facilidades de produção menos desenvolvidas, por isso o país mais adiantado vende suas mercadorias acima de seu valor, ainda que mais baratas do que os países competidores. (...) O país mais favorecido obtém uma quantidade maior de trabalho em troca de uma menor, ainda que a diferença, o excedente, seja embolsado por uma determinada classe, como ocorre em geral com o intercâmbio ente capital e trabalho.

No capitalismo tardio houve uma transição do controle direto para o controle indireto dos países subdesenvolvidos. Essa transição deveu-se à generalização da independência política dos países subdesenvolvidos que puderam financiar uma parte da produção das mais-valias (MANDEL, 1982). Além disso, o desenvolvimento do capitalismo tardio resultou, de forma orgânica, no desenvolvimento das empresas multinacionais e no deslocamento do

imperialismo para a exportação de máquinas, equipamentos e veículos. As empresas multinacionais se preocuparam em dominar os mercados internos dos países subdesenvolvidos, mesmo com baixas taxas de crescimento, tornando a *joint venture*, que combina capital nacional e estrangeiro, público e privado, um dos principais traços da fase neocolonialista do imperialismo. A dominação estrangeira dos mercados dos países subdesenvolvidos impediu a predominância da burguesia nacional no controle da indústria manufatureira (MANDEL, 1982).

Rui Mauro Marini, um dos principais autores da teoria marxista da dependência, tratou, em seus estudos sobre desenvolvimento da indústria na América Latina, dos processos de integração capitalista da região nos anos 60-70. Para o autor, o subdesenvolvimento latino-americano está diretamente relacionado com a história do desenvolvimento do sistema capitalista mundial. Em grande parte do século XIX, quando se consolidava o capitalismo industrial na Europa, a América Latina participava do mercado mundial como produtora de matérias-primas e consumidora de parte da produção leve da indústria europeia. Internamente, parte pequena do excedente obtido com as exportações foi sendo aplicado no desenvolvimento de uma indústria leve voltada para o mercado interno, criando alguns núcleos fabris (MARINI, 2012). Entretanto, o processo de integração na economia mundial fez com que grande parte da mais-valia fosse drenada para fora do país, por meio da estrutura de preços, pelas práticas financeiras impostas aos países dependentes, ou por meio da ação direta de capital estrangeiro. A burguesia nacional, assim, aumentou as formas de extração da mais-valia na sua condição absoluta, submetendo os trabalhadores a um processo de superexploração. “A superexploração do trabalho constitui, portanto, o princípio fundamental da economia subdesenvolvida, com tudo que isso implica em matéria de baixos salários, falta de oportunidades de emprego, analfabetismo, subnutrição e repressão policial” (MARINI, 2012, p.52).

Para Marini (2012), o século XX é marcado pelo processo constante de acumulação de capital e de *trustificação* na economia estadunidense, o que leva a uma grande concentração de capital. Além disso, o crescimento econômico dos Estados Unidos, limitado pela política anti-inflacionária adotada no pós-guerra, direcionou o excedente de capital para o mercado externo (MARINI, 2012). A exportação de capital é, assim, para Marini (2012), uma das principais características do imperialismo contemporâneo e foi determinante para o desenvolvimento da indústria latino-americana. Além da exportação de capitais, o

imperialismo, para Marini (2012), é definido pelo controle de fontes primárias de matérias-primas e pela partilha do mundo pelos países imperiais.

O processo de industrialização na América Latina esteve atrelado ao excedente produzido externamente. De acordo com o autor (2012), foi a exportação de capitais e de tecnologia que impulsionou o desenvolvimento da industrialização em países colonizados. O investimento direto (entrada de capitais), por meio da importação de maquinaria obsoleta, permitia lucros similares aos obtidos nos países centrais pelo investidor estrangeiro, em função do preço mais barato da mão-de-obra, assim como para a empresa nacional que poderia conseguir uma mais-valia extraordinária com seu uso. A integração latino-americana teve como mecanismo a associação de capitais nacionais e internacionais. Com base nessa associação, houve uma reorganização da divisão internacional do trabalho, transferindo para alguns países dependentes etapas inferiores do processo de produção, mantendo nos países centrais etapas mais avançadas e que exigia um maior controle da tecnologia.

Assim, a partir dos trabalhos de Rosa Luxemburgo, Lenin, Mandel e Marini e suas particularidades no tempo histórico e espaço em que se desenvolveram, percebo que a lógica do imperialismo está na busca de ordenações espaço temporais para o problema do excedente de capital (HARVEY, 2014b). Harvey (2014b), Lenin e Luxemburgo observaram que, no início do século XX, o sistema de crédito e o capital financeiro se tornaram grandes fontes de acumulação por espoliação. Para Harvey (2014b, p.121), os processos de acumulação por espoliação consistem em “um importante e contínua força na geografia histórica da acumulação do capital por meio do imperialismo”. Como reforçam Almeida Filho e Paulani (2011, p. 244), “a acumulação por espoliação consiste numa persistente e recorrente prática predatória de acumulação primitiva”.

A ascensão dos Estados Unidos como país hegemônico, importante no processo de industrialização do Brasil como apontado por Marini (2012), fez emergir um novo imperialismo (HARVEY, 2014b; WOOD, 2014). Esse novo imperialismo torna difícil identificar como ocorre a transferência de riqueza das nações mais fracas para as mais fortes, pois isso passa a acontecer de forma indireta. As condições são impostas pelo capital internacional e por organizações internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, às economias em desenvolvimento, como o Brasil, com a finalidade de torná-las cada vez mais dependentes. Wood (2014) afirma que a coerção (imperialismo) das nações mais fortes acontece de forma predominantemente econômica. Entretanto, o exercício da coerção

econômica não é efetivado sem a força extra econômica – política, cultural e militar (WOOD, 2014).

A partir de uma perspectiva sociológica, para Fernandes (2009), o novo imperialismo não é apenas um produto de fatores econômicos, mas de processos históricos, socioeconômicos e socioculturais, sendo a influência política determinante. O autor, de uma forma global, divide o processo histórico do capitalismo em três fases: (a) fase de eclosão do mercado capitalista moderno; (b) fase de formação e expansão do capitalismo competitivo; e (c) fase de irrupção do capitalismo monopolista (FERNANDES, 2005). Para Fernandes (2005, p. 262), em nenhuma das três fases do desenvolvimento capitalista, houve no Brasil:

1º) a ruptura com a associação dependente, em relação ao exterior (ou aos centros hegemônicos da dominação imperialista; 2º) a degradação completa do antigo regime, e das suas sequelas ou, falando-se alternativamente das formas pré-capitalistas de produção, troca e circulação; 3º) a superação de estados relativos de subdesenvolvimento, inerentes à satelização imperialista da economia interna e à externa concentração social e regional resultante da riqueza.

O novo imperialismo, para o autor, é característico da terceira fase do desenvolvimento capitalista, fase de irrupção do capitalismo monopolista. Fernandes (2005) afirma que a transferência do padrão de desenvolvimento econômico inerente ao capitalismo monopolista foi o processo mais complexo pelo qual os países periféricos passaram. Isso ocorreu em função de que esse modelo de desenvolvimento exigia elevados índices de concentração geográfica, de renda *per capita* em estratos mais elevados da sociedade, de padrão de vida nas camadas dominantes, de capital vinculado ao mercado financeiro, de modernização tecnológica efetivada e potencial, de estabilidade política e controle, por parte da burguesia nacional do poder do Estado. Apenas alguns países da periferia, como o Brasil, foram capazes de atingir esses requisitos. Uma vez que a estrutura estava formada, os países hegemônicos poderiam atingir seus objetivos econômicos, comerciais ou políticos, já que a periferia não possuía mecanismos econômicos reativos.

De acordo com Fernandes (2005), a incorporação dos países periféricos na fase monopolista é realizada por meio das grandes corporações, conferindo aos países hegemônicos vantagens políticas e diplomáticas, pois não é necessário arcar diretamente com os custos da expansão econômica. A periferia, além de fonte essencial de matérias-primas para o desenvolvimento das economias centrais, ao ser incorporada economicamente, também se torna um mercado atrativo e uma importante área de investimentos (FERNANDES, 2005). A incorporação econômica, por meio de grandes empresas, introduziu, em países

dependentes, “um novo estilo de organização, de produção e de *marketing*, novos padrões de planejamento, propaganda de massa, concorrência e controle interno das economias dependentes pelos interesses externos” (FERNANDES, 2009, p.27).

Fernandes (2005) afirma que foram três os fatores para a irrupção do capitalismo monopolista como realidade histórica brasileira irreversível a partir da década de 50, sendo os dois primeiros externos e o último interno. São eles: (a) o aumento do aporte de recursos econômicos oriundos das economias centrais; (b) a transferência empresarial de grandes corporações que contribuíram para o organização e crescimento econômicos orientados para seus objetivos; e (c) incorporação da economia dependente e subdesenvolvida ao capitalismo monopolista. A decisão interna não tem, para Fernandes (2005), o mesmo peso dos outros dois fatores externos, mas é determinante, pois, sem ela, não haveria condições econômicas e políticas para tal incorporação.

Entretanto, segundo Fernandes (2009), a incorporação dos países latino-americanos ao domínio hegemônico dos Estados Unidos não acontece apenas sob domínio econômico das multinacionais. A incorporação também acontece por meio de instituições financeiras, de educação, de pesquisa científica, de inovação tecnológica, dos meios de comunicação de massa, das forças armadas, e, até mesmo, do governo (FERNANDES, 2009). Houve, assim, uma reconstrução das economias e das sociedades latino-americanas que converge para interesses externos. Para Fernandes (2009), o dilema latino-americano está relacionado a duas características: (a) a existência de estruturas econômicas, socioculturais e políticas internas com capacidade de absorver as transformações do capitalismo, mas que dificultam tanto a integração nacional como o desenvolvimento autônomo; e (b) a dependência externa que ao mesmo tempo que promove modernização e o crescimento nos estágios mais avançados do capitalismo, impede o desenvolvimento da autonomia nacional.

Portanto, no novo imperialismo, a incorporação dos países periféricos não acontece somente por interesses externos. As classes dominantes latino-americanas também têm interesse e são responsáveis por este modelo de dominação. Há uma articulação com a burguesia local que busca tirar proveito da dependência e do subdesenvolvimento. As classes dominantes sempre perceberam e dinamizaram o desenvolvimento do capitalismo no País com base em interesses egoísticos e particulares (FERNANDES, 2005). Portanto, a dependência e o subdesenvolvimento não foram produzidos de fora para dentro, mas a partir da articulação entre as dinâmicas internas e externas, que contribuiu para a emergir o capitalismo dependente como realidade econômica e humana.

Conforme Fernandes (2005), essa articulação entre interesses internos e externos possui um caráter essencialmente político. As nações hegemônicas e as organizações internacionais estabeleceram um plano político para realizar as transferências de padrão de desenvolvimento inerentes ao capitalismo monopolista para as nações periféricas. Esse plano inclui o fato de que os governos nacionais devem priorizar a estabilidade política para que o desenvolvimento por associação seja viável. Um dos mecanismos utilizados para o controle político é o financiamento de diferentes projetos, em áreas como educação, tecnologia, saúde, policial-militar, etc., com a finalidade de aumentar a influência na burguesia local e nos governos (FERNANDES, 2005).

Este novo imperialismo, assim, drena para o exterior a estimulação, a orientação e o controle do processo de acumulação de capital nos países dependentes. Isso significa que o ônus da acumulação de capital fica com os países periféricos, enquanto que as cotas do excedente econômico geradas são absorvidas pelas economias centrais. A maior dificuldade dos países latino-americanos não é a produção de riquezas, mas sim sua retenção e distribuição (FERNANDES, 2009).

Outro aspecto importante levantado versa sobre o papel do Estado na incorporação do novo imperialismo. Para Fernandes (2005), o Estado¹⁰ desempenhou uma função muito importante na transição para o capitalismo monopolista no Brasil, pois ele próprio criou o espaço econômico e político para que os requisitos estruturais e dinâmicos pudessem ser implementados. O Estado “reflete historicamente (...) os interesses sociais e as orientações econômicas ou políticas das classes que o constituem e o controlam” (FERNANDES, 2005, p. 306).

Esse também é o entendimento de Wood (2014), o qual afirma que no novo imperialismo não há o enfraquecimento do Estado, pois ele é “o fiador das condições necessárias para acumulação, e o único meio pelo qual o capital pode se expandir livremente para além das fronteiras da dominação política direta” (WOOD, 2014, p.29). Para Wood (2014, p. 106), “o Estado é a única instituição não econômica verdadeiramente indispensável para o capital”. Nessa linha de raciocínio, Harvey (2005) afirma que a maioria dos aspectos relacionados à produção e ao consumo é afetada por políticas do Estado, direta ou

¹⁰ Estado, neste estudo, “é conceituado como elemento histórico, coligado à existência de classes sociais, não expressando um momento de universalidade efetiva. Embora se apresente como universal, reduz-se de fato a uma parcialidade travestida de universalidade, quando uma generalização do interesse dominante deve assumir a forma de ser de todos” (FONTES, 2010 p.130).

indiretamente. Os Estados devem colaborar com o movimento do capital por suas fronteiras e para abertura do mercado às trocas globais (HARVEY, 2014a).

Historicamente, a atividade capitalista produz um desenvolvimento econômico desigual e o capital excedente em um espaço geográfico tende a migrar para outros lugares em busca de novas oportunidades de lucros (HARVEY, 2014b), como apontado por Luxemburgo, Lenin, Mandel, Marini e Fernandes. Esse movimento é impulsionado pelo comportamento competitivo que, ao mesmo tempo em que provoca dinamismo tecnológico, produz um movimento e uma instabilidade contínua da distribuição espacial das atividades capitalistas em busca de uma rentabilidade superior.

Em síntese, o imperialismo consiste na capacidade dos países mais avançados de extrair lucros do resto do mundo e é uma das características fundamentais do capitalismo desde suas origens até a atualidade (DUMÉNIL; LÉVY, 2007). As formas com que o lucro é subtraído das colônias vai sendo modificada ao longo do desenvolvimento histórico do capitalismo. No novo imperialismo foram desenvolvidos novos mecanismos de acumulação por espoliação, com o objetivo de aumentar o acúmulo de riquezas das classes superiores em contextos de baixo crescimento econômico.

A incorporação imperialista deve considerar as condições estruturais e dinâmicas da ordem social que caracterizam o desenvolvimento do capitalismo em países periféricos, como o Brasil. O desenvolvimento do capitalismo no País não configura, para Fernandes (2008), apenas uma realidade econômica; ele é, também, uma realidade sociocultural. Na próxima seção apresentarei as características do capitalismo dependente brasileiro, bem como sua relação com a condição estrutural que caracterizou, historicamente, o ensino superior brasileiro, o padrão dependente de educação superior.

3 CAPITALISMO DEPENDENTE E O PADRÃO DEPENDENTE DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

O padrão dependente de desenvolvimento é “uma situação específica, que só pode ser caracterizada através de uma economia de mercado capitalista duplamente polarizada, destituída de autossuficiência e possuidora, no máximo, de uma autonomia limitada” (FERNANDES, 2008, p. 36-37). Esse conceito foi desenvolvido por Florestan Fernandes ao analisar “o desenvolvimento do capitalismo no Brasil a partir da forma de integração do país à economia internacional, especialmente aos interesses econômicos e políticos dos países imperialistas” (LIMA, 2005b, p. 02). Como apresentei no capítulo 2, essa integração não é um processo imposto externamente, mas uma consequência da associação realizada por frações burguesas locais dominantes com frações burguesas hegemônicas, pois a burguesia brasileira¹¹ quer reproduzir internamente relações de dominação ideológica e exploração econômica. Trabalhando dialeticamente o padrão de desenvolvimento capitalista e as especificidades da formação social brasileira na divisão internacional do trabalho, Florestan Fernandes constrói o conceito de capitalismo dependente. A dependência é oriunda de uma articulação estrutural de dinamismos econômicos internos e externos que gera uma permanente vantagem estratégica para o polo econômico hegemônico (FERNANDES, 2009).

Para Fernandes (2009), o processo de modernização no capitalismo dependente acontece por meio de associação de elementos arcaicos e modernos que garantem o desenvolvimento desigual da economia mundial capitalista. “O capitalismo dependente está sempre se transformando, seguindo as evoluções das sociedades centrais hegemônicas, sem, no entanto, conseguir mudar o padrão de transformação, passando da articulação dependente para o desenvolvimento relativamente autônomo” (FERNANDES, 2009, p.60). Além disso, Fernandes (2009, p. 61) afirma que “a articulação dependente se tornou uma muleta imprescindível para assegurar a repetição das transformações do capitalismo, ocorridas no exterior, e para garantir as expectativas econômicas ou as probabilidades de crescimento econômico decorrentes”.

Neste sentido, a dominação originária do período colonial, permanece por meio da sujeição das nações dependentes ao imperialismo das nações hegemônicas. A permanência dessa dominação é fruto da própria evolução do capitalismo e da incapacidade das nações

¹¹ O burguês e a burguesia no Brasil são “entidades que aqui apareceram tardiamente, segundo um curso marcadamente distinto do que foi seguido pela evolução na Europa, mas dentro de tendências que prefiguram funções e destinos sociais análogos tanto para o tipo de personalidade quanto para o tipo de formação social” (FERNANDES, 2005, p.34).

latino-americanas em romper com sua incorporação dependente das sucessivas nações hegemônicas (FERNANDES, 2009). Na fase do capitalismo monopolista, os países periféricos estão subjugados ao imperialismo total, sob o domínio, principalmente, dos Estados Unidos. Para Wood (2014), a atual natureza do imperialismo capitalista faz com que seja difícil a identificação das formas de transferência de riqueza das nações mais pobres para as nações mais ricas. O imperialismo é organizado a partir de dentro, a partir de alianças com as classes burguesas dominantes, influenciando todos os níveis da ordem social, inclusive a educação (FERNANDES, 2009).

Este é um traço peculiar do desenvolvimento das economias periféricas, visto que as burguesias locais não foram capazes de configurar uma revolução burguesa clássica, anti-imperialista, para assegurar um projeto de nação independente (LEHER, 2010), ou seja, não conseguiram nem de realizar uma “revolução dentro da ordem social”¹² (FERNANDES, 1975). A dominação, oriunda do período colonial, fez como que as elites do poder não conseguissem romper com o processo de dependência econômica, uma vez que o esforço necessário para alterar toda a estrutura econômica parecia tão difícil e caro que elas preferiram a manutenção do papel econômico secundário e dependente (FERNANDES, 2009).

Há, na sociedade de classes latino-americanas, uma aparência de extensa e intensa modernização por meio de estímulos externos e internos. O capitalismo dependente se moderniza tendo como referência os padrões de evolução das sociedades centrais hegemônicas (FERNANDES, 2009). “O padrão de acumulação de capital, inerente à associação dependente, promove ao mesmo tempo a intensificação da dependência e a redefinição constante das manifestações do subdesenvolvimento” (FERNANDES, 2009, p.62).

Neste sentido, é importante ressaltar que “a configuração estrutural da sociedade de classes dependente e subdesenvolvida subordina a estabilidade e a transformação da ordem existente à expansão do capitalismo em condições de heteronomia¹³ permanente” (FERNANDES, 2009, p.76). As modificações introduzidas nos países dependentes não têm o propósito de conduzir à autonomia, mas sim, de aperfeiçoar as técnicas de desenvolvimento por associação, subjugando-os ao subdesenvolvimento econômico, social, político e cultural.

¹² “Revolução dentro da ordem” significa a realização das reformas capitalistas (como a reforma agrária, a reforma urbana, a reforma educacional, o combate à miséria, às desigualdades extremas), ou seja, reformas de natureza republicana e democrática, que tornariam as políticas sociais universais (FERNANDES, 2008).

¹³ Heteronomia foi o termo utilizado por Florestan Fernandes para referir-se à dependência.

As decisões modernizadoras, tomadas individual e coletivamente, pressupõem a reprodução do modelo original de economia, de sociedade e de cultura dos países hegemônicos. Entretanto, a importação de modelos originais pelos países dependentes apenas ratifica os controles de forma indireta, bem como faz com que eles funcionem a partir da influência e para o proveito dos países hegemônicos (FERNANDES, 2009). Para Lima (2005, p. 4-5), “o padrão dependente de desenvolvimento capitalista e o padrão composto de hegemonia burguesa são eixos que caracterizam historicamente o dilema educacional brasileiro”.

Com efeito, de acordo Fernandes (2009), o conceito de capitalismo dependente não se restringe às questões econômicas, uma vez que as instituições sociais, culturais e políticas corroboram a dependência. Na atual fase do capitalismo monopolista, a empresa corporativa é a mais visível dessas instituições, mas as menos visíveis tornam-se mais nocivas para a relação de subordinação. Fernandes (2009) apresenta como exemplo dessas instituições nocivas as entidades públicas e privadas, encarregadas de conduzir a política de controle global das finanças, da educação, da pesquisa científica, da inovação tecnológica.

As instituições, para Fernandes (1986), extraem sua razão de ser do meio societário que estão inseridas. Elas possuem padrões organizatórios próprios que definem sua capacidade de atender aos fins e às necessidades sociais que dão sentido à sua existência, continuidade e transformação. Apesar de possuírem ritmos próprios, é o meio societário que “cria a estrutura de meios e fins, que relaciona, historicamente, a instituição com as necessidades sociais por ela atendidas, e que calibra, funcionalmente, o quanto ela poderá render e crescer, dada certas condições materiais e morais de existência social (FERNANDES, 1986, p. 172-173). As universidades, como instituições, surgem como uma realidade histórico-social (FERNANDES, 1975).

No Brasil, as instituições de ensino superior foram implementadas na época de instalação da Corte portuguesa brasileira e de elevação do País à Reino Unido. As limitações do regime colonial português fizeram como que os modelos institucionais europeus importados sofressem três tipos de empobrecimento estrutural-funcional (FERNANDES, 1986).

1) como não foram transplantados em bloco, mas fragmentados, o que ocorre de fato é a implantação de unidades isoladas, diferenciadas das universidades europeias da época; 2) apesar de servir para caracterizar um processo de “modernização” e “progresso cultural”, realizado por meio de saltos históricos, essas “universidades conglomeradas” limitavam-se à absorção de conhecimentos e valores produzidos pelos países centrais; 3) o que a escola

superior precisava formar era um letrado com aptidões gerais (LIMA; PEREIRA, 2009, p. 33-34).

Os modelos institucionais portugueses, conforme Fernandes (1986), não puderam ser transplantados em bloco e absorvidos de forma plena, pois transcendiam às exigências e às possibilidades desencadeadas pela transferência da Corte e pela constituição da nova ordem política. O processo de absorção fragmentado dos modelos fez com que a faculdade ou escolas superiores fossem absorvidas de forma segmentada, uma vez que foram reduzidas conforme a necessidade da situação histórico-social brasileira. Assim, ao serem transplantados, esses modelos passaram por um processo de senilização institucional precoce, em função, por um lado, do próprio atraso cultural relativo dos modelos portugueses; e, por outro, do condicionamento sociocultural da sociedade brasileira (FERNANDES, 1986).

A sociedade brasileira empobreceu os modelos institucionais portugueses, convertendo a sobra residual no padrão dependente de educação superior. Dentre as razões apontadas por Fernandes (1986) para o empobrecimento dos modelos e sua utilização sistematicamente precária estão: (a) o número reduzido de escolas e sua relação com a sociedade brasileira, caracterizada pelo isolamento cultural, criando um padrão cultural bem definido e de alto poder coercitivo; (b) a não valorização do ensino superior, como tal, pela sociedade brasileira; e (c) o baixo rendimento e a esterilidade das avaliações da sociedade brasileira que mantiveram, ao longo do tempo, uma avaliação positiva em relação à função das escolas superiores como formadoras de profissionais liberais. Essas razões mostram que os problemas da universidade brasileira não se restringem às questões educacionais, uma vez que estão relacionados à função das universidades na sociedade brasileira.

Para Fernandes (1986), momentos de crescimento das escolas superiores, a partir da década de 50, acompanharam as transformações estruturais da sociedade e estiveram atreladas à expansão do regime de classes, mas não romperam com o antigo padrão cultural. O crescimento do ensino superior representou a reprodução de escolas superiores e a criação de universidades conglomeradas¹⁴, por meio da agregação de escolas superiores, mantendo sua estrutura tradicional e autárquica.

Assim, tanto a introdução de escolas superiores como o surgimento das universidades conglomeradas consistiram em uma adaptação, estrutural e histórica, a uma condição de heteronomia cultural. O padrão dependente de escola superior fez com que os momentos de

¹⁴ Universidade conglomerada é o termo utilizado por Fernandes (1975) para representar a instituição superior que é formada por um somatório de várias faculdades isoladas com a função de transmissão de conhecimentos técnicos que passaram a prevalecer no Brasil a partir da revolução liberal de 30 (FERNANDES, 1986).

crescimento do ensino superior no Brasil fossem orientados por interesses e valores sociais que direcionavam para a continuidade da dependência cultural (FERNANDES,1975). Assim, “a estrutura educacional das sociedades capitalistas subdesenvolvidas dependentes nunca poderá reproduzir os modelos das nações centrais ou hegemônicas. [...] uma vez que a dependência socioeconômica se traduz em uma incapacidade relativa frustrada na livre produção e na livre utilização da riqueza” (FERNANDES, 1975, p.145).

O padrão dependente de desenvolvimento pressupõe e acarreta formas de crescimento educacional e cultural que envolvem progresso educacional e progresso cultural, “embora não sejam as formas de crescimento típicas da evolução primordial, independente e autossustentada” (FERNANDES, 1975, p.164-165). Esse padrão dependente é mantido por influência das classes dominantes, pois:

em formações econômico-sociais capitalistas dependentes, os extratos da população que dominam e controlam a economia e a política agem politicamente em função de seus interesses econômicos e, conseqüentemente, educacionais; por meio da ação ou da omissão, procuram conservar o monopólio das oportunidades educacionais estratégicas e do seu dividendo na vida prática (ORLETTI, 2009, p. 17).

Para Florestan Fernandes, a burguesia nacional não conseguiu nem fazer as reformas educacionais exigidas pelo próprio capitalismo (LIMA; PEREIRA, 2009), apenas importou modelos prontos, em vez de criar suas próprias instituições para romper com a dependência. Era característica da escola superior brasileira sua limitação estrutural, tornando-se uma escola de elites, de estilo magistral e unifuncional, com o objetivo apenas de transmissão dogmática de conhecimento nas áreas técnicas e profissionais, ou seja, uma escola especializada, autossuficiente e isolada. Para o autor, essas características tornaram a universidade uma instituição dogmática e improdutiva, que não permitiu o desenvolvimento de conhecimentos criativos e inovadores capazes de romper com a heteronomia cultural (FERNANDES,1975). “A história da educação superior que falseadamente se desenvolveu sob o ideário do progresso cultural denuncia, na verdade, a sua desvinculação com o desenvolvimento do país capaz de contribuir para a independência cultural” (GREGÓRIO; RODRIGUES, 2014, p. 05).

Apesar de identificar o problema do acesso como um grande problema histórico do ensino superior no país, para Fernandes (1975), são mais graves os problemas qualitativos, presentes desde a origem do ensino superior no país. Fernandes (1975) salientou que não foi apenas a estrutura interna que determinou o padrão dependente de educação superior. Para o autor, a própria estrutura da sociedade foi determinante para a monopolização do poder pelas

classes nacionais dominantes. Assim, alterações na escola superior somente poderiam ser realizadas a partir de “mudanças estruturais da sociedade que acarretassem efeitos persistentes na democratização do poder, do prestígio social e da renda” (FERNANDES, 1975, p. 57). Neste sentido, o ensino superior é fruto:

de uma sociedade que se adaptou, estrutural e historicamente, a uma situação de dependência cultural imposta de fora para dentro. Os interesses e os valores sociais que orientaram o apontado crescimento institucional do ensino superior nasciam dessa situação de dependência, mobilizando a expansão do ensino, na direção da continuidade da dependência educacional e cultural (FERNANDES, 1975, p.104-105).

Nessa análise do ensino superior realizada no período da ditadura militar, Fernandes (1975) defendeu o rompimento completo com a ordem educacional vigente, ou seja, argumentou que a revolução educacional era a única saída para construir um sistema de ensino superior adequado às condições brasileiras e capaz de garantir a autonomia nacional e seu desenvolvimento econômico, sociocultural e político. Para o autor, o País nunca conseguiria construir uma universidade integral e multifuncional sem destruir o padrão brasileiro de escola superior (FERNANDES, 1975).

Segundo Fernandes (1975), a universidade de uma sociedade baseada na ciência e tecnologia deve ser multifuncional, cumprindo as seguintes missões: (a) **cultural**, voltada para a preservação do saber; (b) **investigadora**, direcionada para o incremento e progresso do saber; (c) **técnico-profissional**, voltada para formação de profissionais de nível superior necessários para a sociedade; (d) **social**, já que a universidade deve manter-se a serviço da sociedade.

Somente o rompimento com os modelos de escola superior e de universidade conglomerada poderia colocar a ciência e a tecnologia voltadas para a sociedade brasileira. Para Fernandes (2009), o grau de desenvolvimento científico-tecnológico tem relação com as possibilidades de criação de um padrão de modernização relativamente autônomo. A modernização autônoma, assim, depende tanto de um mínimo de estrutura tecnológica-educacional como da capacidade de os países terem uma certa massa de conhecimentos originais nas esferas da ciência pura, da ciência aplicada e da tecnologia de base científica (FERNANDES, 2009).

Fernandes (2009) não condena a importação de conhecimento, técnicas e talentos pelos países periféricos, em uma etapa inicial, para ele o que importa é que sua utilização seja orientada por propósitos definidos a partir de dentro. A absorção ativa de ciência e tecnologia

passaria gradativamente para a produção de conhecimento original. Assim, o autor defende que a autonomização relativa somente será conseguida por meio de um largo e intenso intercâmbio com determinados países que apresentam um grau mais elevado de desenvolvimento científico e tecnológico. “Poder-se-ia dizer que os meios são trazidos de fora; suas combinações e produtos são determinados a partir de dentro” (FERNANDES, 2009, p.135).

Como a universidade é central no desenvolvimento da ciência e tecnologia no capitalismo tardio, ela deve ser, necessariamente, multifuncional. A missão cultural e investigadora da universidade está atrelada à conservação da cultura nacional e à produção de ciência e tecnologia (FERNANDES, 1975). A pesquisa científica deve ser central na organização da universidade em uma sociedade baseada em ciência e tecnologia. Para Fernandes (1975), adotar o modelo multifuncional seria o caminho para romper com o padrão dependente de escola superior.

A concepção multifuncional da Universidade surge, a um tempo, como símbolo da maturidade intelectual nos marcos da civilização vigente, como resposta à democratização das oportunidades educacionais e das formas de saber, e como condição e efeito de complexos processos de autonomização cultural. Ela representa, também, a conquista de um novo patamar pelas quais as nações emergentes se projetam (ou tentam projetar-se) na luta pelas condições institucionais de produção do saber científico e tecnológico. O êxito nessa esfera possui o mesmo significado que a “emancipação política” e o “desenvolvimento econômico. Ao atingir esse patamar, a nação emergente ganha condições intelectuais para negar e superar os laços visíveis ou invisíveis da dependência cultural em relação ao exterior (FERNANDES, 1975, p. 248).

Para a implementação de um modelo multifuncional, o primeiro fator a ser considerado é o ensino superior não poder ser um privilégio, dado que ele é uma necessidade social e deve ser expandido nos âmbitos da graduação, para a grande massa, e da pós-graduação, para o aproveitamento dos melhores talentos. O acesso ao ensino superior é o aspecto quantitativo que precisa ser superado para o rompimento com a heteronomia cultural (FERNANDES, 1975).

Entretanto, a ruptura com o padrão dependente de educação superior somente seria concretizada a partir de uma transformação qualitativa. Fernandes (1975) apontava alguns caminhos. Para romper com o padrão dependente de escola superior e criar as condições para a implementação de uma universidade integral e multifuncional seria preciso promover o “estímulo e desenvolvimento da pesquisa científica original que possa se relacionar às atividades de ensino num processo cíclico de difusão e construção de novos conhecimentos capazes de dinamizar a independência econômica e cultural de nosso país”

(GREGÓRIO; RODRIGUES, 2014, p. 05). É importante salientar que Fernandes (1975) não restringe a função investigadora à pesquisa fundamental e ao conhecimento puro, mas defende que somente esse tipo de pesquisa é capaz de construir um conhecimento que transcenda à especialização, ao imediatismo e ao particularismo.

A pós-graduação é, para Fernandes (1975), o lugar para romper com o padrão dependente de educação superior e instituir a universidade multifuncional, pois é onde se formam os pesquisadores, bem como onde são desenvolvidas pesquisas voltadas para o interesse da coletividade. A pesquisa científica precisa ser fomentada nas universidades, mas exige que sejam criadas as condições. Para Fernandes (1975, p. 256):

a pesquisa científica exige condições especiais como afluxo crescente de recursos materiais e financeiros, uma política definida de atração e retenção de jovens, formação e ampliação de quadros de investigadores de alta competência, condições institucionais de organização e motivação de formas de trabalho muito complexas e dedicadas, padrões específicos de competição, de cooperação e solidariedade intelectuais, etc.

Além disso, o rompimento da heteronomia cultural somente será possível a partir da gratuidade do ensino (FERNANDES, 1975). Neste sentido, Fernandes (1975, p. 146) reforça que “a modernização das universidades brasileiras dificilmente poderá processar-se fora e acima da intervenção direta e maciça do Estado”. Somente por intermédio do investimento massivo do Estado na educação pública será viável a democratização das oportunidades educacionais e culturais capazes de gerar modelos autônomos de desenvolvimento cultural.

O ensino público deve ser focado em uma formação integral que articule ensino, pesquisa e extensão. É preciso romper com o predomínio de instituições não universitárias que, por sua constituição, não precisam realizar pesquisa. Esse predomínio de instituições não universitárias decorre da função de cada país na divisão internacional do trabalho. Para Orletti (2009), a educação em países dependentes, como o Brasil, tem o papel de formação para o trabalho simples, mesmo que, na atual fase do capitalismo, essa formação exija um conhecimento mais avançado em termos instrumentais, como preconizam os pressupostos da sociedade da informação e do conhecimento.

É necessário lembrar que o trabalho humano, para Marx (2014), é mensurado a partir do dispêndio de trabalho simples, o qual, em média, todo homem comum, sem educação especial possui em seu organismo. O trabalho simples é definido a partir de uma determinada sociedade, portanto, muda conforme o país e os estágios de civilização. Trabalho simples é “toda força de trabalho, com que se evita o esforço da conversão” (MARX, 2014, p. 66). Já o

trabalho complexo significa trabalho simples potencializado, ou seja, representa uma quantidade maior de trabalho simples. Além disso, o trabalho complexo “é o dispêndio de força de trabalho formada com custos mais altos, que requer mais tempo de trabalho para ser produzido, tendo, por isso, valor mais elevado que a força de trabalho simples” (MARX, 2014, p. 230). No capitalismo industrial, como afirmam Lima, Neves, Pronko (2006, p. 297), o trabalho simples

tende a ser cada vez mais racionalizado à medida que a produção material e simbólica da existência se racionaliza pelo emprego diretamente produtivo da ciência, especificamente, no processo de trabalho e, de forma geral, no processo de produção da vida. Nos primórdios do capitalismo industrial, o ‘trabalho simples’ tinha um caráter predominantemente prático. A organização científica do trabalho, no capitalismo monopolista, vai paulatinamente demandando do ‘trabalho simples’ elementos teóricos gerais e básicos na sua execução. As atuais mudanças do processo de trabalho tendem a generalizar sua racionalização.

Essa racionalização modificou o espaço de formação para o trabalho simples. Inicialmente, quando suas características eram eminentemente práticas, o local de trabalho era o espaço para sua formação; com a racionalização, este local passou a ser a escola. “Do ponto de vista do capital, a formação para o trabalho simples destina-se à preparação técnica e ético-política da mão-de-obra, visando a aumentar a produtividade do trabalho sob a direção capitalista” (LIMA, NEVES, PRONKO, 2006, p. 297). Além disso,

O grau de generalização da formação do ‘trabalho simples’, em cada formação social concreta, depende do lugar ocupado por essa formação na divisão internacional do trabalho, especialmente, da divisão entre países produtores de conhecimento e países adaptadores do conhecimento e, também, do estágio da luta de classes em cada momento histórico específico (LIMA, NEVES, PRONKO, 2006, p. 298).

A transformação radical do trabalho e do processo de produção a partir da terceira revolução tecnológica, que origina o capitalismo tardio, implica mudanças tanto na maquinaria como nas habilidades e aptidões do trabalho vivo, que estão relacionadas com a mudança nos equipamentos, bem como nas dificuldades crescentes de valorização do capital. No capitalismo tardio, o ensino superior tende a se tornar uma qualificação para processos específicos de trabalho, ou seja, seu preço tende a baixar as condições de reprodução, variando de acordo com a oferta e a procura (MANDEL, 1982). Portanto, no capitalismo tardio, mais do que uma formação específica de qualificações para o trabalho, a empresa capitalista está interessada em uma escolaridade abrangente capaz de se adaptar às inovações tecnológicas. A necessidade de formação de cada sociedade vai depender do ensino superior

no contexto divisão internacional do trabalho acadêmico (IBARRA-COLADO, 2007). As universidades localizadas em países periféricos têm a função de formar gerentes de nível médio, necessários para o fordismo precário em que se apoiam as empresas multinacionais instaladas nesses países.

Diversos estudos (LEHER, 2010; LIMA, 2005a; LIMA, 2006; LIMA; PEREIRA, 2009; LIMA; LIMA, 2012; GREGÓRIO; RODRIGUES, 2014) têm defendido a atualidade do pensamento de Florestan Fernandes para a análise das transformações geradas pelas políticas neoliberais no ensino superior brasileiro. Para Lima (2005, p. 422), a reformulação do ensino superior que começou a ser realizada pelo Governo Lula “está inserida em um processo mais amplo de reordenamento do Estado capitalista, considerado como uma das principais estratégias da burguesia internacional para o enfrentamento da crise estrutural do capital”. As crises cíclicas do capital geraram uma busca por novas fontes de reprodução do capital, que têm avançado a partir dos anos 70 em duas frentes: a) a transferência de capital para países periféricos em momentos de estagnação econômica nos países hegemônicos; e b) a busca de novos setores (telecomunicações, cultura, saúde, educação) para a reprodução do capital a partir da baixa rentabilidade da indústria. Esses dois movimentos articulados fizeram emergir um conjunto de políticas que buscavam implementar ajustes estruturais nos países periféricos, que incluem ajustes nos sistemas de ensino superior.

Esses ajustes precisam ser analisados com base nas características particulares dos países periféricos. O padrão dependente de educação superior emergiu com o surgimento das primeiras universidades no Brasil, e as reformas no ensino superior ocorridas desde então têm contribuído para seu aprofundamento (FERNANDES, 1975). Em síntese, o padrão dependente de educação superior incide na importação de modelos e concepções de educação, de conhecimentos desenvolvidos em outros contextos e deslocados das reais necessidades nacionais, sem capacidade criadora e inovadora, bem como na formatação de um sistema de ensino voltado para o trabalho simples (FERNANDES, 1975). Essas características estão articuladas com a manutenção da dependência dos países periféricos e são condições estruturais que limitam as possibilidades de desenvolvimento autônomo.

Portanto, essa categoria é importante para a análise deste momento particular da universidade pública, pois considera o seu desenvolvimento histórico. Assim, buscarei nos próximos capítulos mostrar as relações entre as mudanças nas universidades públicas realizadas a partir da evolução histórica das políticas neoliberais no ensino superior brasileiro

para, posteriormente, confrontá-las com as características do padrão dependente de educação superior.

4 O NEOLIBERALISMO

Historicamente, como teoria de práticas político-econômicas, o neoliberalismo emerge da desordem do capitalismo global pós-Segunda Guerra (HARVEY, 2011). A Teoria Neoliberal, considerada solução para os problemas do capitalismo, permaneceu por anos à margem da política, onde predominavam, desde a grande depressão dos anos 30, as teorias de Estado intervencionista, principalmente, de John Maynard Keynes. O neoliberalismo estava restrito a um pequeno grupo de defensores que, sob a liderança de Friedrich von Hayek, fundaram a *Mont Pelerin Society*. A sociedade, financiada por indivíduos abastados e líderes corporativos, era contrária a todas as formas de intervenção e regulação do Estado, portanto, opunha-se profundamente às teorias keynesianas (HARVEY, 2014a).

Nos anos 1960, o sistema capitalista passou por uma fase conhecida como o *boom* econômico. Esse período foi marcado por um padrão de acumulação apoiado no sistema de *Bretton Woods*¹⁵, escorado no padrão ouro-dólar, no planejamento econômico e na harmonização entre as classes (PINTO; BALANCO, 2013). Esse padrão teve como consequência a redução do exército industrial de reserva, que gerou intensificação do conflito distributivo tanto nos Estados Unidos como na Europa, uma vez que os trabalhadores passaram a reivindicar melhores salários; e a sociedade em geral pressionava o Estado por mais investimentos em gastos sociais (HARVEY, 2011). Esse conflito gerou a elevação dos salários nominais e, conseqüentemente, a redução dos lucros, o que desencadeou, no início dos anos 70, uma nova crise, que teve entre suas causas a explosão salarial na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA) e uma crise financeira centrada neste último. A crise começou a se desenvolver no nexo Estado-finanças, devido ao grande endividamento do Estado americano, e o acordo de *Bretton Woods*, de 1944, começou a ser questionado (HARVEY, 2011). Isso ocasionou uma ruptura unilateral, por parte dos EUA, que estabeleceram, então, o padrão dólar-flexível¹⁶, em 1971.

Esse momento crítico do sistema capitalista não era apenas mais um evento cíclico, tornando-se conhecido como crise estrutural do capital. Harvey (2011) refere-se a ela como a

¹⁵ A conferência de *Bretton Woods* de 1944 estabeleceu que haveria uma taxa de câmbio fixa do dólar em relação ao ouro e que todas as moedas passariam a fixar sua taxa de câmbio com base no dólar para facilitar o comércio global (HARVEY, 2011).

¹⁶ A decisão de acabar com o padrão ouro-dólar foi ratificada em 1973 pelo Fundo Monetário Internacional, quando o ouro deixou de ser meio de pagamento para tornar-se apenas uma mercadoria. Passa-se a utilizar o padrão dólar flexível, no qual o dólar continua sendo a moeda internacional, mas livre da limitação que o padrão ouro-dólar impunha. Neste novo padrão, os Estados Unidos podem emitir moeda para variar sua paridade em relação a moedas dos outros países, conforme sua conveniência, por meio de mudanças na taxa de juros americana (SERRANO, 2002).

primeira crise em escala global do capitalismo no pós-Segunda Guerra. Esse momento histórico também foi acompanhado pela elevação dos preços do barril de petróleo, pela quebra financeira do mercado imobiliário global, que arrasou vários bancos e afetou as finanças do Estado de forma drástica. Como uma resposta aos problemas estruturais do sistema, nos anos 1970, emerge, para Harvey (2011), um projeto de classe denominado neoliberalismo.

Harvey (2014a, p.75) afirma que “o Estado Neoliberal pode ser uma política instável e contraditória”, pois a neoliberalização na prática tem se afastado do modelo teórico proposto pelos seus defensores. Na teoria, “o Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio”. Visando a atingir esses objetivos, o Estado deve construir um arcabouço institucional para garantir as liberdades individuais, bem como utilizar-se do monopólio dos meios de violência para preservar essas liberdades. A privatização dos ativos é uma das bandeiras dos neoliberais, pois é uma das melhores maneiras de proteger as pessoas da “tragédia do bem comum” e alavancar o desenvolvimento econômico e o bem-humano (HARVEY, 2014a).

Um importante pressuposto teórico do neoliberalismo refere-se às liberdades individuais. O indivíduo é considerado responsável pelas suas próprias ações e bem-estar, ou seja, o sucesso é interpretado como virtude empreendedora; e o fracasso como falhas pessoais, nunca atribuído às características sistêmicas (HARVEY, 2014a).

A competição – entre indivíduos, entre empresas, entre entidades territoriais – é considerada a virtude primordial, mas as regras devem ser seguidas. O Estado, para o neoliberalismo, tem como função o estabelecimento de regras claras. No âmbito da competição internacional, o Estado deve criar novos arranjos institucionais que contribuam para a melhora de sua posição no mercado global. A teoria neoliberal defende que a competição internacional é saudável para a competitividade e para a produtividade. Assim, os Estados devem colaborar com o movimento do capital por suas fronteiras e para abertura do mercado às trocas globais (HARVEY, 2014a).

Para Harvey (2014a), a teoria geral do Estado neoliberal apresenta algumas tensões e contradições. A primeira diz respeito à interpretação dos monopólios. A competição tende ao monopólio, uma vez que as empresas mais fortes expulsam as mais fracas do mercado. Para os teóricos neoliberais, este não é um problema, desde que não haja barreiras para a entrada de novos competidores. A segunda versa sobre o fracasso do mercado, uma vez que as

empresas e os indivíduos evadem de pagar todos os custos que lhe incumbem, como no caso da poluição gerada pela atividade econômica. Neste caso, alguns neoliberais defendem a intervenção e a regulação Estatal; outros defendem a inação, dado que as consequências da intervenção estatal seriam mais danosas para os mercados (HARVEY, 2014a).

A terceira contradição refere-se ao pressuposto de que todos os agentes do mercado têm as mesmas informações. Para Harvey (2014a), é raro que isso seja alcançado de fato na prática. Assim, agentes mais bem informados e mais fortes tendem a obter maiores ganhos, gerando concentração de riqueza. Um exemplo dessa concentração está no estabelecimento de direitos de propriedade intelectual (patentes). Aquele agente que detém os direitos de patente usa seu poder de monopólio sobre determinado processo ou produto para estabelecer o monopólio de preços e somente realiza a transferência de tecnologia por meio do pagamento de altos preços (HARVEY, 2014a).

A competição, como pressuposto, faz com que haja uma busca intermitente por novos produtos, novos métodos e novas formas organizacionais, o que Harvey (2014a) caracterizou como teoria neoliberal da mudança tecnológica. Ela tem como efeitos a construção da crença de que há remédio tecnológico para todos os problemas. Assim, para Harvey (2014a), há uma relação direta entre dinamismo tecnológico, instabilidade, dissolução de solidariedades, degradação ambiental, desindustrialização e a tendência geral de formação de crises no capitalismo.

Na prática, muitos dos pressupostos do Estado neoliberal podem ser questionados. “No centro do problema reside uma disparidade entre as metas públicas declaradas do neoliberalismo – o bem-estar de todos – e suas consequências concretas – a restauração do poder de classe” (HARVEY, 2014a, p.89). Harvey (2014) afirma que: (a) na teoria, o Estado neoliberal deve apenas criar o cenário para as funções do mercado mas, na prática, busca-se que crie o clima de negócios ou de investimentos favorável aos capitalistas e, em caso de conflito, garanta a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras em detrimento da sua população; (b) o neoliberalismo prega as liberdades individuais, mas é autoritário na colocação em prática do mercado; (c) é necessário regular o livre comércio internacional para evitar crises geradas por comportamentos individualistas irresponsáveis; (d) embora a competição seja um princípio fundamental, o neoliberalismo, na prática, tem gerado a concentração do poder oligopolista, monopolista e transnacional em torno de poucas corporações multinacionais; e (e) a defesa das liberdades de mercado e a mercantilização de tudo podem produzir a destruição de formas de solidariedade social.

Apresentadas as contradições entre teoria e prática do neoliberalismo identificadas por Harvey (2014a), é importante destacar que a integração dos países latino-americanos ao neoliberalismo apresenta suas particularidades. Em função da crise estrutural do capitalismo da década de 70, a economia americana entrou em recessão e uma das consequências foi o endividamento das famílias estadunidenses, com dívidas de hipotecas, por exemplo, que comprometeram grande parte da sua renda. Os bancos estavam ávidos por novas oportunidades de investimentos, uma vez que sua possibilidade de rentabilidade, dentro dos EUA, estava estagnada. Assim, os bancos de investimentos passaram, como uma solução para o problema da demanda, a exportar capital e a cultivar novos mercados ao redor do mundo, realizando empréstimos maciços para países em desenvolvimento, como México, Brasil, Chile.

Na década de 80, emergiu também a crise da dívida dos países em desenvolvimento, que passaram por dificuldades para pagar seus empréstimos quando as taxas de juros subiram após 1979¹⁷ (HARVEY, 2011). Os países tiveram que recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que, por sua vez, determinou uma série de programas de ajuste estrutural. Esses programas tinham a finalidade de garantir que os bancos recebessem o dinheiro que foi emprestado. A recomendação de ajuste estrutural desencadeou a implementação de políticas neoliberais nos países da América Latina. O neoliberalismo, assim, teve, como sua primeira experiência prática concreta, as reformas de Estado realizadas no Chile pelo governo ditatorial de Pinochet (1973). Assim, o neoliberalismo foi implantado na América Latina antes de ser uma realidade nos países hegemônicos (SILVA, 2005). O marco para a implementação de políticas neoliberais, em governos democráticos na América Latina, foi dado pelo o Consenso de Washington¹⁸ (1989).

¹⁷ O período de 1979 a 1982 foi marcado nos Estados Unidos pela alta da inflação e elevação das taxas de juros, que geraram recessão no país, fazendo os índices de desemprego ficarem em torno de 10%. Essa condição interna desencadeou, no período compreendido entre 1982 e 1990, a crise da dívida dos países em desenvolvimento (México, Brasil, Chile, Argentina, Polônia etc.), ocasionada pela elevação das taxas de juros na economia americana (HARVEY, 2011).

¹⁸ O Consenso de Washington foi o termo utilizado por John Williamson para descrever o conjunto de propostas econômicas defendidas pelos políticos e tecnocratas residentes na capital americana. Compreende um conjunto de orientações indicadas aos países periféricos e, a partir da década de 1990, impostas como pré-requisitos aos programas de financiamento desenvolvidos pelas agências internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). John Williamson listou dez recomendações que orientam as reformas nos países periféricos nos anos 80: (1) Disciplina fiscal; (2) Reordenamento nas prioridades dos gastos públicos; (3) Reforma tributária; (4) Liberalização do setor financeiro (livre determinação das taxas de juros pelo mercado e abolição dos controles de câmbio); (5) Manutenção de taxas de câmbio competitivas; (6) Liberalização comercial; (7) Atração de investimentos diretos estrangeiros; (8) Privatização de empresas estatais; (9) Desregulamentação da economia; e (10) Proteção a direitos autorais (PORTELLA FILHO, 1994).

Essa implementação não foi um ato exclusivo da América Latina, já que, a partir dos anos 80, uma vasta onda de privatizações varreu o mundo na tentativa desesperada de encontrar mais locais para colocar o excedente de capital, sob “a alegação dogmática de que empresas estatais são ineficientes e desengajadas por definição, e a única maneira de melhorar seu desempenho é passá-las ao setor privado” (HARVEY, 2011, p. 32). Para Harvey (2011), independentemente de serem ineficientes ou não, as empresas estatais tiveram de ser abertas ao capital privado, que, devido à baixa rentabilidade da indústria a partir dos anos 70, não tinham para onde ir. Serviços de utilidade pública como água, eletricidade, telecomunicações, transporte, habitação, educação e saúde tiveram que passar para a iniciativa privada e para economia de mercado.

Os movimentos observados na economia mundial, a partir da crise estrutural dos anos 1970, desencadearam uma transferência grande de capital da economia estadunidense em busca de novas formas de rentabilidade; e o pagamento dos empréstimos foi garantido a partir dos anos 90 com o ajuste estrutural. Para Pinto e Balanco (2013, p. 24), “a América Latina, ao longo dos anos 1990, integrou-se passivamente aos circuitos de produção e reprodução do capital por meio dos ajustes estruturais liberais, aderindo a uma estratégia justificada como o único caminho para a modernização da região”. Entre as principais consequências dessa integração ao modelo neoliberal está a ampliação da desarticulação setorial e social que acaba gerando a deterioração das condições sociais das populações.

Além disso, Pinto e Balanco (2004, 2013) destacam que o neoliberalismo acaba por ampliar a dependência e a subordinação latino-americana às potências centrais capitalistas, bem como acentuar a concentração de riquezas e as mazelas sociais da população. A adesão dos países latino-americanos ao modelo neoliberal de integração teve como reflexo a emergência de um padrão de acumulação capitalista conduzido pelo acréscimo da acumulação financeira, por meio, especialmente, da expansão da dívida pública, da redução da realização interna da produção regional e da superexploração do trabalho. Para Pinto e Balanco (2013, p. 22), “nesse novo padrão de acumulação as frações dominantes financeiras e financeirizadas, tanto do capital financeiro e produtivo internacional quanto dos grandes grupos econômico-financeiros nacionais, assumiram a supremacia entre as frações dominantes de cada país da América Latina, com poucas exceções”.

Bastos (2015) defende que os efeitos do neoliberalismo são seletivos e desiguais, pois “enquanto abria mercados e liberava políticas de desenvolvimento produtivo de interesse dos

países desenvolvidos, protegia mercados e proibia políticas que eram de interesse dos países subdesenvolvidos”.

Entre 1974 e 1994, os EUA transitaram para uma posição “neoliberal” seletiva, em que seu poder de pressão e barganha ímpar foi exercido para maximizar concessões que enfraqueceram o nacionalismo econômico nos países subdesenvolvidos, enquanto minimizavam as suas próprias concessões e de seus aliados desenvolvidos. Entre 1997 e 2002, isso contribuiria para uma nova rodada da crise cambial e financeira nos países que seguiram os conselhos do Consenso de Washington, abriram mercados, se endividaram mais uma vez, mas não dispunham de mercados de exportações suficientes para arcar com seus passivos externos (BASTOS, 2015, p. 16).

As condições concretas mostraram que o neoliberalismo foi incapaz de promover o crescimento econômico, com estabilidade monetária e com melhoria na distribuição da renda nos países periféricos (PINTO, BALANCO, 2013). Esses resultados e as críticas às políticas formatadas pelo Consenso de Washington geraram um relativo enfraquecimento da capacidade de intervenção direta dos Estados Unidos na América Latina, principalmente, a partir da ascensão de governos posicionados à esquerda a partir de 2002. Outro fator que contribuiu foi a ascensão da China¹⁹, a partir dos anos 2000, pois houve uma grande demanda por produção de matérias-primas, como o petróleo, o gás, a mineração e a agricultura de países produtores como o Brasil (PINTO, BALANCO, 2013).

O novo eixo geoeconômico desencadeado pela ampliação das relações comerciais entre os países da América Latina e a China nos anos iniciais do século XXI possibilitou o desenvolvimento de políticas do tipo desenvolvimentistas. A dinâmica externa alterada a partir da ascensão chinesa gerou, para os países produtores de *commodities*, como o Brasil, a possibilidade de investimentos públicos em infraestrutura e em maiores gastos em políticas sociais. Para Pinto e Balanco (2013, p. 29),

forças tradicionalmente de esquerda, agora ocupando a posição de governantes, aparentemente utilizam-se dessa tradição para construir modelos híbridos que combinam, por um lado, elementos do modelo neoliberal anterior e, por outro, elementos novos associados ao fortalecimento do mercado interno que tem

¹⁹ “A ascensão da importância chinesa para a economia mundial, segundo Castro (2011) e Pinto (2011b), vem provocando transformações estruturais, a saber: i. Elevação (e manutenção em níveis altos em termos históricos recentes) dos preços internacionais das *commodities*, decorrente do efeito direto e indireto da demanda chinesa e também da elevação dos custos de produção desses produtos; ii. Redução e/ou estabilização dos preços mundiais dos produtos industriais, fruto da pressão competitiva da produção industrial da China (que combina salários baixos, economias de escala e de escopo, novas formas de organização e gestão da produção - tecnologia frugal, produção modular, etc.), que se tornou a “fábrica do mundo”; iii. Manutenção dos termos de troca favorável aos países em desenvolvimento (relaxando a restrição externa), especialmente os africanos e latino-americanos, que exportam *commodities*. Essa condição é uma decorrência da primeira e da segunda tendências; e iv. Ampliação mundial do consumo de massa, em virtude da mudança de preço relativo entre manufaturas e salários, que vem permitindo o acesso a produtos industriais a segmentos da população mundial que, até então, viviam na condição de subsistência. Esta condição é uma decorrência das três tendências acima, especialmente da segunda” (PINTO, BALANCO, 2013, p. 17).

produzido resultados positivos no que tange à melhora da renda dessas populações e, principalmente, para a redução da pobreza extrema regional.

Para Puello-Socorrás (2013), não seria um modelo híbrido, mas o próprio neoliberalismo que estaria se adaptando para a sua reconstituição e consolidação como projeto hegemônico. Outra importante observação apontada por Pinto e Balanco (2013) diz respeito ao fato de que as mudanças não ocorreram em países como o Brasil a partir de crises político-econômicas estruturais, ou seja, por meio de alterações nos blocos de poder. Assim, apesar dos avanços observados, principalmente na ampliação das políticas públicas de redução de pobreza extrema, a atuação do Estado permaneceu fortemente atrelada aos segmentos dominantes financeiros externos e internos que foram hegemônicos na década de 1990.

Assim como o desenvolvimento histórico do capitalismo vai transmutando as relações de dependência, contribuindo para sua manutenção, o neoliberalismo, como projeto ideológico da atual fase do capitalismo tardio, também foi se modificando para consolidar-se como projeto hegemônico. Puello-Socarrás (2013) defende que o neoliberalismo tem-se transformado para manter-se como corrente ideológica hegemônica, pois, ao gerar uma série de crises econômicas, precisa se reformular. Para Puello-Socarrás (2008a, p. 16), “o neoliberalismo implica numa prática discursiva construída, constituinte e realizada por uma dialética específica, contínua e constante entre teoria e prática”. Além de caracterizar-se como uma resposta econômica cíclica no capitalismo contemporâneo é, para Puello-Socarrás (2008a), um projeto sociopolítico que busca prolongar-se no tempo e no espaço social.

Puello-Socarrás (2013) apresenta oito teses, defendendo que o neoliberalismo: (1) é uma “etapa superior do capitalismo”, consiste na estratégia ofensiva do capital, ou seja, solução para o enfrentamento das crises estruturais e globais do capitalismo tardio; (2) consiste em um projeto econômico-político de classe e não somente em um programa de políticas públicas; (3) é multidimensional, não apenas uma questão de economia pura, pois, entre outras dimensões, tem uma indissociável força sociopolítica e uma tecnologia governamental; (4) é uma ideologia diversa e complexa, ou seja, possui variações em termos de pontos de vista teórico-abstratos, práticas históricas, fontes econômicas e afiliações políticas, ideológicas e sociais que podem ser divididas em cinco correntes históricas do pensamento neoliberal; (5) conjuga-se no plural, não no singular, ou seja, há mais de um tipo de neoliberalismo; (6) é dinâmico, ou seja, vai se transformando ao longo dos anos e a partir de suas próprias crises e críticas; (7) é autoritário, sua implementação está associada com uma forma autoritária, tanto de natureza sociopolítica como econômica; e (8) é eminentemente colonialista (PUELLO-SOCORRÁS, 2013).

Puello-Socarrás (2008b), ao analisar o neoliberalismo, suas práticas históricas, suas fontes econômicas e suas afiliações político-ideológicas, apresenta referenciais básicos em sua evolução: (a) **Escola Neoclássica Anglo-Americana**, representada pelas Escolas de Londres e de Chicago²⁰; (b) Escola Neoclássica da Europa Continental ou **Escola Austríaca**²¹, liderada por Mises e Hayek; (c) **Neoliberalismo Alemão** (o Ordo-liberalismo) e **Escola Social de Mercado** (ESM), escolas que defendem a renovação do liberalismo clássico, descartando o *laissez-faire* e propondo a construção de uma economia regulada, mas não planejada; (d) **Sínteses neoclássico-keynesianas**²², que buscam incorporar elementos teóricos de Keynes no campo epistêmico da escola neoclássica tradicional (PUELLO-SOCARRÁS, 2008b). Puello-Socarrás (2013) apresenta uma quinta escola do pensamento neoliberal; (e) **Sínteses Austroamericanas e Americano-austríacas**, que combinam elementos do pensamento das escolas anglo-americanas e austríacas. O primeiro prioriza elementos teóricos austríacos; o segundo privilegia os elementos teóricos da corrente americana.

Embora haja variedade de correntes, para Puello-Socarrás (2008b), o discurso neoliberal abandona a centralidade da visão neoclássica anglo-americana para adotar como base epistemológica os neoclássicos de origem austríaca (PUELLO-SOCARRÁS, 2008b). A Escola Neoclássica Anglo-Americana foi responsável pelas reformas de ajustamento estrutural de primeira geração, identificadas diretamente com o Consenso de Washington. Essa escola está mais próxima do aprofundamento e radicalização dos argumentos neoclássicos, mas parece ter exaurido sua eficácia sociopolítica. Para Puello-Socarrás (2008b), as recentes transformações no neoliberalismo e as reformas de segunda geração têm feito emergir a Escola Austríaca como o pensamento neoliberal preponderante. O Quadro 1 sintetiza as principais diferenças entre essas duas correntes do neoliberalismo.

A Escola Austríaca abandona “categorias centrais como homem econômico (puro), engenharia social, modelos de concorrência perfeita e equilíbrio para ativar noções mais funcionais, ajustadas e versáteis como indivíduo empreendedor/empresário, empreendimento e racionalidade criativa” (PUELLO-SOCARRÁS, 2008b, p. 14). Para Puello-Socarrás (2008a), a mudança no princípio antropológico da concepção do homem econômico para o conceito de empresário/empreendedor é um dos principais fatores que revelam que o

²⁰ A Escola de Londres tem como principais autores L. Robbins e L. Bowley. A Escola de Chicago que se desenvolveu, principalmente no pós-guerra, tem como principais pensadores M. Friedman, G. Stigler, G. Becker, J. Buchanan, R. Lucas, R. Coase, R. Fogel, R. Posner (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a).

²¹ Podemos dividir a Escola Austríaca e seus pensadores em três gerações: a) Primeira geração: von Böhm-Bawerk e Von Wieser; b) Segunda geração: L. von Mises e J. Schumpeter; e c) Terceira geração: F.A. von Hayek; O. Morgenstern; G. von Haberler; F. Machlup; P. Rosenstein-Rodan; V. Lutz; F. Kaufmann e A. Schütz

²² Para Puello-Socarrás (2008b) esta escola é pouco difundida.

neoliberalismo se modifica para continuar como pensamento hegemônico. O homem econômico é o princípio antropológico que sustentou o pensamento liberal clássico e fundamenta o pensamento neoclássico neoliberal da Escola Anglo-Americana. Essa concepção baseia-se na interpretação do humano como um agente econômico racional e um indivíduo eminentemente calculador (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a).

Quadro 1 - Diferenças entre as escolas neoclássicas: Austríaca e Anglo-Americana

Dimensões	Escola Austríaca	Escola Anglo-Americana
Conceito econômico	Teoria da ação humana entendida como um processo dinâmico e econômico integral. Conceito amplo do 'econômico'. A Economia como Praxeologia e Cataléctica como Ciência da Ação Humana e das trocas sociais complexas	Teoria da decisão: maximização submetida a restrições. Conceito reduzido do 'econômico' e estreito da racionalidade. A Economia como ciência da escassez e das trocas simples
Ponto de vista metodológico	Subjetivismo	Individualismo metodológico (objetivismo)
Perspectiva epistemológica	Relativismo Racional	Positivismo Racional Empirismo lógico
Princípio antropológico/Protagonismo dos processos sociais	Homo <i>Redemptoris</i> (Homem empreendedor) Empresário criativo	Homo <i>Oeconomicus</i> (homem econômico) Homem econômico
Tomada de decisões <i>a priori</i> e natureza do benefício econômico	Concebe-se a possibilidade de cometer erros empresariais puros, evitáveis com maior perspicácia empresarial para captar oportunidades de lucro	Não se concebem erros pois todas as decisões passadas se racionalizam em termos de custo-benefício
Conceito de informação	O conhecimento e a informação são subjetivos, dispersos e mudam constantemente (criatividade empresarial). Distinção radical entre conhecimento científico (objetivo) e prático (subjetivo)	Supõe informação perfeita (termos certos ou probabilístico) de fins e meios. A informação é objetiva e consistente. Não há distinção entre conhecimento prático (de negócios) e científico
Foco de Referência	Processo geral tendendo à coordenação. Não se distingue entre microeconomia e macroeconomia: todos os problemas econômicos se estudam de forma inter-relacionada	Modelo de equilíbrio geral. Existe uma divisão formal entre a microeconomia e a macroeconomia
Conceito de concorrência	Processo de rivalidade nos negócios	Situação ou modelo de "concorrência perfeita"
Formalismo e História	Lógica verbal (abstrata e formal) que dá acesso ao tempo subjetivo (duração) e à criatividade humana.	Formalismo matemático (linguagem simbólica própria das análises de fenômenos atemporais e constantes)
Relação com o mundo empírico	Raciocínio dedutivo <i>a priori</i> : a separação radical e, em paralelo, a coordenação entre a teoria (ciência) e história (arte). A história não pode testar teorias	Teste empírico das hipóteses (ao menos retoricamente)
Possibilidade de previsão	Impossível. O que acontece depende do conhecimento futuro de negócios ainda não criado. Só são possíveis padrões de previsão de tipo qualitativo e teórica sobre as consequências da descoordenação do intervencionismo	Previsão é um objetivo buscado de forma deliberada
Tipo e figura intelectual	Empresário empreendedor	O analista econômico (engenheiro social)
Estado atual do paradigma	Notável ressurgimento nos últimos 20 anos (especialmente após a crise do keynesianismo e do colapso do socialismo real)	Situação de Crise e mudança acelerada

Fonte: Tradução Livre Pueblo-Socorras (2013, p. 13)

Já a concepção do homem empreendedor consiste em conceber a pessoa empreendedora como aquela que toma, por meio de sua ação a iniciativa de um negócio, assumindo os riscos e incertezas para obter benefícios, rendimentos e retornos futuros dos riscos assumidos, virtudes características da atividade empresarial (PUELLO-SOCARRÁS, 2008b).

o homem empresário/empreendedor é então uma exigência epistemológica – ideológica e política que gera uma compreensão muito mais funcional/ajustada sobre a fase do capitalismo avançado e sobretudo, sintetiza as categorias necessárias para a ideologia neoliberal que permitam absorver e enfrentar analiticamente a maior complexidade sistêmica, a articulação instável e a interdependência entre as realidade econômicas, políticas e sociais contemporâneos, inexistentes no passado (PUELLO-SOCARRÁS, 2008b, pp. 85-86)

Para os principais teóricos da Escola Austríaca, o homem empreendedor é o princípio antropológico do ser humano e o empreendimento é a força ontológica constitutiva dos processos de mercado. É importante compreender que o homem empreendedor é também um homem econômico, mas não no seu sentido puro – frio, sem emoção, calculista, racional e mecânico – e sim um indivíduo social e economicamente complexo (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). A introdução desse princípio antropológico se reflete na preocupação dos teóricos da Escola Austríaca com a integração social, aspecto negligenciado pelos anglo-americanos. Entretanto, “o homem empreendedor continua reforçando (e mais: ele aprofunda) o tipo de individualismo típico do neoliberalismo (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.88).

Outra consequência desta mudança na concepção do homem está na resignificação do conceito de mercado, que deixa de ser o lugar de troca de bens e serviços, regido pela concorrência perfeita, para ser um complexo institucional de criação, desenvolvimento, competência e ajustes por meio de interações sociais (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a).

Puello-Socarrás (2008a, 2008b, 2013) distingue, então, dois tipos de neoliberalismo: velho (ortodoxo), baseado na Escola Anglo-Americana e o novo (heterodoxo), na Escola Austríaca (PUELLO-SOCARRÁS, 2013). O novo neoliberalismo seria fruto de críticas ao neoliberalismo ortodoxo. Assim, essas novas correntes buscaram a sua reconstituição e permanência. O velho neoliberalismo tem uma conexão forte com as teorias neoclássicas, vinculadas à Escola anglo-americana, na qual há uma desregulamentação e liberalização total dos mercados (PUELLO-SOCARRÁS, 2013). Já o novo neoliberalismo está filiado à Escola Austríaca, na qual o Estado tem como papel a regulamentação. O Quadro 2 sistematiza as diferenças entre os dois tipos de neoliberalismos.

Quadro 2 - “Velho” e “Novo” neoliberalismo

Dimensões	“Velho” Neoliberalismo	“Novo” Neoliberalismo
Estado (Presença como <i>aparattus</i>)	Desregulamentação Intervenção estatal ou Planejamento Estatal impossível Estado de Inação	Regulamentação A intervenção estatal não está permitida a não ser na regulação (ação oportunista e momentânea) Planejamento centralizado impossível Estado da reação
Mercado (Desempenho)	Liberalização com extrema liberdade dos mercados. O mercado como produto das falhas do Estado/Governo	Liberalização com liberdade do mercado. Regulações do Estado em função do mercado (suas falhas)
Sociedade (Saldos sociais e extra econômicos)	Espontâneos ou autorregulados pelo mercado	Induzidos por quase mercados regulados pelo Estado
Raízes Ideológicas (pensamento neoclássico)	Ortodoxa Escolas anglo-americanas como referência-chave Fundamentos do mercado: perspectivas ultraliberais leseferiana (<i>laissez-faire</i>)...	Heterodoxa Austriacos e alemães Economia Social de Mercado (ESM) como referências chave. O mercado é fundamental: perspectiva <i>proneoliberal</i> anti- <i>laissez-faire</i> .

Fonte: Tradução Livre de Pueblo-Socorras (2013, p. 36)

Além disso, o velho neoliberalismo é deliberadamente antiestadista, enquanto que o novo permite a presença do Estado, ainda que anti-intervencionista. O novo neoliberalismo busca sintetizar modos de organização social considerados dicotômicos e irreconciliáveis (Estado e Mercado), em uma narrativa compatível e convergente, de onde podem derivar políticas *market-friendly* (PUELLO-SOCORRÁS, 2008b). Essa conciliação, para Puello-Socarrás (2008b), aproxima-se da correlativa política latino-americana da chamada “Terceira Via”, que tem um papel específico dentro das novas configurações do novo neoliberalismo.

Para Giddens (2001, p. 166), a terceira via “não é uma tentativa de ocupar uma posição moderada entre o socialismo de cima para baixo e a filosofia de livre mercado. Ela se preocupa com a reestruturação das doutrinas social-democráticas para responder à dupla revolução da globalização e da economia do conhecimento”. Vieira (2013, p. 201) defende que “a ‘terceira via’ agrupou princípios liberais e conservadores, sem aderir a qualquer tradição socialdemocrata”. Para Stolorowicz (2005), a terceira via se opõe aos extremos do fundamentalismo de mercado e ao estadismo da esquerda, posicionando-se ao centro. A terceira via “é a atual fase da estratégia de longo prazo da direita na América Latina para neutralizar a esquerda no capitalismo que catalisa as demandas de igualdade social e contra a exclusão, que são inerentes a própria existência da esquerda” (STOLOROWICZ, 2005, p. 284, tradução nossa).

É importante salientar que diversos autores caracterizam a terceira via como uma alternativa ao neoliberalismo, enquanto que Puello-Socarras (2008a; 2008b) coloca esta abordagem como uma correlativa política do novo neoliberalismo. A terceira via influencia, de forma determinante, as reformas de Estado no novo neoliberalismo, pois

proporciona um domínio que desvincula o “público” do “estatal” em uma espécie de “espaço público-privado”, ou como tem-se denominado um “espaço público não estatal” que resulta aberta e fundamentalmente mercantil (...) e *lócus* natural do empreendedorismo (PUELLO-SOCARRÁS, 2008b, p. 23, tradução nossa).

Para Puello-Socarrás (2008b, p.33), “o referencial de empreendedorismo pretende criar uma classe imparcial (neutralizada) que desconsidera as relações conflitivas entre trabalho (e trabalhadores) e capital (capitalista) como opção mediadora – ‘terceira via’, ‘terceiro lugar’, ‘terceiro discurso’ – do capitalismo real”. A ideia de empreendedorismo, ainda, está vinculada às noções de inovação e risco, e tem no modelo empresarial como sua referência. Entretanto, as inovações com base nos pressupostos schumpeterianos visam lucro, logo, este é o fim último do empreendedorismo (DAMBORARENA, 2015).

Para Puello-Socarrás (2008a), o espírito empreendedor tem guiado, de forma contundente, o arcabouço teórico que visa a adaptar a administração pública para a nova era neoliberal. Essa adaptação ocorre por meio da utilização de ferramentas gerenciais provenientes da administração privada e tem como objetivo construir uma governança neoliberal (empreendedora), tornando o mercado como o paradigma exclusivo da produção social (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a).

Outro importante aspecto a considerar diz respeito ao entendimento de que o **neoliberalismo é eminentemente colonialista** e pode ser encontrado tanto nas raízes do pensamento político-ideológico neoliberal como no atual neoliberalismo neocolonial e nos seus resultados concretos, que podem sugerir uma terceira reedição da servidão (PUELLO-SOCARRÁS, 2013), ou seja, o neoliberalismo, como teoria de práticas político-econômicas, busca desenvolver novas formas de espoliação no novo imperialismo.

Como afirma Puello-Socarrás (2013, p. 17, tradução nossa):

as teses sobre colonialismo externo (mais perto do imperialismo e do novo imperialismo) e interno estão totalmente atuais e válidas e também reforçam - em ambos os níveis - a exacerbada contradição do capitalismo em termos de dominação, exploração, opressão e alienação.

Na dimensão estratégica, o neoliberalismo manifesta-se, de forma concreta e real, na estratégia de acumulação, denominada colonialmente de “desenvolvimento”. No nível tático e conjuntural, o neoliberalismo materializa-se em diferentes programas de políticas como o Consenso de Washington e suas variantes (PUELLO-SOCARRÁS, 2015). O neoliberalismo,

assim, não pode ser entendido apenas como um conjunto de políticas econômicas (ou sociais), mas sim como um projeto político mais amplo (de classe) e transnacional no capitalismo tardio (PUELLO-SOCARRAS, 2008a, 2013), que tem avançado para diversas áreas, como o ensino superior, objeto deste estudo.

4.1 O Ensino Superior e o Neoliberalismo

A terceira revolução tecnológica, iniciada em 1940, intensificou a aceleração tecnológica. Mandel (1982) aponta a Segunda Guerra Mundial e o rearmamento pós-guerra como as condições objetivas que levaram à aceleração tecnológica, o que aumentou a demanda por formação de terceiro grau e por conhecimento científico voltados para geração de inovação tecnológica. É nessa fase particular do capitalismo que historicamente a pesquisa científica realizada pelas universidades passou a ser aplicada à produção. Além disso, a busca por inovação fez com que a pesquisa e desenvolvimento (P&D) emergisse como um negócio organizado com um alicerce capitalista (MANDEL, 1982).

No capitalismo tardio “as rendas tecnológicas se tornaram a principal fonte de superlucros” (MANDEL, 1982, p. 178). Dos Santos (1983) afirmou que a atividade científica passou de atividade marginal e complementar para componente essencial da produção e reprodução das sociedades contemporâneas. O principal objetivo da aplicação dos conhecimentos à produção é a redução do trabalho socialmente necessário incorporado às mercadorias:

poupar tempo de trabalho é o lema que dá sentido revolucionário ao capitalismo. O capitalismo, porém, não poupa tempo de trabalho para diminuir a carga horária dos trabalhadores; poupa para cobrir o mais rápido possível o tempo de trabalho necessário para reproduzir a força de trabalho e apropriar-se do tempo excedente, fonte de mais-valia (DOS SANTOS, 1983, p. 16).

Uma das consequências do aumento do volume de pesquisas aplicadas à produção capitalista de mercadorias foi a especialização. Inicialmente, as grandes empresas criaram departamentos específicos de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Posteriormente, os laboratórios de pesquisa passaram a constituir empresas autônomas que comercializavam invenções com elevados preços, tornando a invenção um negócio sistematicamente organizado, com o único objetivo de maximizar o lucro das empresas (MANDEL, 1982). No capitalismo tardio, as empresas e grupos econômicos começaram a investir (patrocinar) atividades de pesquisa em centros de produção científica como as universidades (DOS

SANTOS, 1983). Todos esses movimentos mostram que, nesta fase do capitalismo, uma das principais fontes de lucros é justamente aquela atrelada à inovação tecnológica (MANDEL, 1982).

Em função do aumento da concorrência no capitalismo tardio, as empresas e os grandes monopólios ou oligopólios aumentaram seus investimentos em pesquisa e desenvolvimento (MANDEL, 1982). Para Mandel (1982), o capital investido em P&D somente será efetivo se conduzir à produção de novas mercadorias (inovações). Esse aspecto torna o risco do capital investido em pesquisa mais elevado, pois não há garantia de que as descobertas e invenções poderão ser revertidas em lucro. Há, na composição do capital investido em pesquisa, elementos fixos, como construção e compra de equipamentos para os laboratórios, e variáveis, relativos aos salários da equipe de pesquisa. A incerteza quanto aos resultados desse capital aplicado exige planejamento do investimento em pesquisa.

Uma das principais consequências do aumento do investimento em pesquisa e desenvolvimento foi o aumento da demanda de força de trabalho altamente qualificada. Essa demanda levou a expansão das universidades em diversos países do mundo, pois houve aumento da demanda por mão-de-obra com ensino superior treinada. Essa demanda levou à vinculação direta das atividades intelectuais à produção, bem como a introdução do trabalho intelectual na esfera produtiva (MANDEL, 1982).

A revolução científico-técnica está atrelada ao aumento dos gastos em educação (DOS SANTOS, 1983). Entretanto, essa vinculação faz com que haja uma exigência para que a formação universitária dos trabalhadores intelectuais fique restrita às necessidades tecnológicas do capitalismo tardio. Esse fato leva a universidade humanista clássica à crise, dado que “a tarefa primordial da universidade não é mais a produção de homens ‘educados’, de discernimento e qualificações [...] mas a produção de assalariados intelectualmente qualificados para a produção e circulação de mercadorias” (MANDEL, 1982, p.184).

Quanto maior o crescimento cumulativo da ciência e mais rápida a aceleração da pesquisa e desenvolvimento, mais os processos especificamente capitalistas da crescente divisão do trabalho, da racionalização, da especialização no interesse do lucro privado – em outras palavras, um processo contínuo de fragmentação do trabalho – penetrarão as esferas do trabalho intelectual e da educação científica (MANDEL, 1982, p.184).

Assim, para Mandel (1982), a pesquisa no capitalismo tardio passa a ser caracterizada pela ciência aplicada, especializada e submetida à divisão do trabalho, uma ciência fragmentada e subordinada à maximização dos lucros dos monopólios. Em síntese, no

capitalismo tardio, a ciência passa a ser prisioneira do capital e sua busca pelo lucro. Mandel (1982) afirmou que o crescimento a longo prazo no capitalismo tardio depende mais da capacidade de reprodução do exército industrial de reserva²³ do que da reprodução de formas especiais de qualificação, uma vez que a aceleração da inovação tecnológica faz com que emergjam novas necessidades de qualificação ao longo do período de atividade de um trabalhador. Assim, a formação deve estar mais calçada em aspectos abrangentes que sejam adaptáveis a mudanças e habilidades politécnicas.

Os principais monopólios tentam dominar todas as fases de produção e reprodução desta fase do capitalismo, por intermédio do domínio do Estado, pois é o Estado quem arca com os custos educacionais. Os monopólios dominantes buscam determinar a distribuição do número de universidades, o alcance dos seus cursos e a distribuição dos alunos pelas disciplinas, pois, ao controlar a oferta da qualificação, podem subordinar o trabalho intelectual ao capital (MANDEL, 1982). Entretanto, muitos capitalistas não estão dispostos a pagar a elevação dos impostos necessária à expansão da oferta de educação.

Dito isso, foi necessário o desenvolvimento de teorias que justificassem o aumento do investimento dos Estados em educação, como a Teoria do Capital Humano (TCH). A TCH emergiu na Economia da Educação²⁴, a partir da década de 60. Essa teoria tem origem norte-americana e está vinculada à Escola de Chicago, particularmente pela influência dos trabalhos de Theodore Schultz²⁵. Ela buscou explicar as causas da permanência das diferenças sociais e econômicas entre países, apesar de todo o desenvolvimento capitalista obtido pelo padrão de acumulação fordista (RODRIGUES, 1997).

Frigotto (2015, p. 2016) defende que a noção de capital humano emergiu “por um lado, da crise das políticas keynesianas e do Estado de bem-estar social, no combate à desigualdade entre nações, classes e grupos sociais e, por outro, da forma invertida dos intelectuais burgueses entenderem a natureza subjacente e estrutural da crise do capital e as políticas de enfrentamento”.

Para Rodrigues (1997), o capital precisava explicar a gigantesca diferença de desenvolvimento econômico entre os países, no nível macroeconômico, e o abismo entre

²³ Harvey (2011, p. 55) destaca que, para Marx, o exército industrial de reserva é “uma condição necessária para a reprodução e a expansão do capital. Esse exército de reserva deve ser acessível, socializado e disciplinado, além de ter as qualidades necessárias (isto é, ser flexível, dócil, manipulável e qualificado quando preciso). Se essas condições não forem satisfeitas, então o capital enfrenta um sério obstáculo a acumulação contínua”.

²⁴ Disciplina criada por um grupo de estudiosos do desenvolvimento econômico com inspiração na teoria econômica neoclássica que emergiu em meados dos anos 1950, nos Estados Unidos, que visava a explicar os ganhos de produtividade gerados pelo fator humano na produção (MINTO, 2015).

²⁵ Professor do Departamento de Economia e da Escola Superior de Administração e da Faculdade de Direito da Universidade de Chicago. Recebeu o Prêmio Nobel de economia em 1979.

indivíduos em termos de renda e acesso aos bens materiais, no nível microeconômico. Schultz (1973) defende que os investimentos em capital humano²⁶ explicam a permanência das diferenças no nível macro e microeconômico. Schultz (1973) utilizou, como base empírica para o desenvolvimento da teoria do capital humano, o investimento das famílias em educação formal e em saúde. Partiu do pressuposto de que quanto maiores os investimentos, maiores seriam os retornos obtidos pelas famílias. Entretanto, “como positivista e empirista, ao ver a dificuldade de mensurar a saúde, abandona este indicador e fica apenas com a educação” (FRIGOTTO, 2015, p. 216).

A Teoria do Capital Humano (TCH) baseia-se no pressuposto de que o crescimento do investimento em educação representa uma fonte de geração de renda nacional, e, conseqüentemente, de crescimento econômico. Para Shultz (1973, p. 79), a educação²⁷ é predominantemente uma atividade de investimento realizado para fins de aquisição de capacitações que oferece satisfações futuras ou que incrementa rendimentos futuros da pessoa como agente produtivo. Assim, para a TCH, o investimento em educação “permitiria não só o aumento da produtividade do indivíduo-trabalhador, mas também a maximização crescente de seus rendimentos ao longo da vida (COSTA, 2009, p.177).

Para Shultz (1973, p. 155), “a educação organizada produz um punhado de formas diferentes de capital humano de durabilidade variável”. O ensino superior produz atividades de maior vulto, que envolvem a instrução, a descoberta de talentos e a pesquisa. No que tange à instrução, Schultz (1973) defende que, como o capital humano está sujeito à obsolescência, o planejamento do ensino superior deve considerar a substituição de cursos de longa duração por cursos de curta duração para adequar a formação às demandas flutuantes de capacitações técnicas. Para a atualização permanente, sugere o investimento em educação continuada.

A descoberta de talentos está relacionada com a atividade de pesquisa, a qual, segundo Shultz (1973), é uma atividade econômica “especializada que exige capacitações especiais e facilidades empregadas para descobrir e desenvolver formas especiais de uma nova informação, parte da qual recebe propriedade de informação econômica” (SHULTZ, 1973, p. 194). O valor da pesquisa, para Shultz (1973, p. 195), está “(a) nas satisfações que dizem

²⁶ A característica definitiva do capital humano é a de que esse é parte do homem. É humano porquanto se acha configurado no homem, e é capital porque é uma fonte de satisfação futura, ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas. Onde os homens sejam pessoas livres, o capital humano não é um ativo negociável, no sentido de que possa ser vendido. Pode, sem dúvida, ser adquirido não como elemento de ativo, como se adquire no mercado, mas por investimento no próprio indivíduo (SCHULTZ, 1971, p.53).

²⁷ Shultz (1973) considera que a educação compreende desde a educação básica até o ensino superior.

respeito aos pesquisadores e à sociedade, e (b) na informação que recebe propriedades econômicas para as quais há uma procura advinda das outras partes da economia”.

Shultz (1973) afirma que as patentes e invenções são apenas uma parte desta nova informação que advém da pesquisa e adquire valor econômico. Existem, para o autor, dois modos para atribuir valor econômico a uma nova informação oriunda de pesquisas: “ (1) o que transforma em novas capacitações técnicas, em capacitações humanas de valor econômico, e quando tais capacitações representam novas formas de capital humano; (2) o tipo que transforma em novos materiais, e quando essa transformação tenha sido realizada, tais matérias representam novas formas de capital não-humanas” (SHULTZ, 1973, p. 199).

É importante salientar que a pesquisa, na TCH, é a forma mediante a qual o conhecimento progride. Nessa concepção, a educação é mais ampla que a instrução, já que está associada com a pesquisa, elevando as rendas futuras e ampliando a produtividade. Assim, Shultz (1973) defende a ampliação do investimento dos países em educação como uma forma de geração de crescimento econômico. Os resultados das suas pesquisas encontram uma correlação altíssima entre o Produto Interno Bruto (PIB) e a escolaridade (FRIGOTTO, 2015).

Frigotto (2015, p. 216) critica a concepção de Shultz (1973) por ela não considerar “o processo histórico marcado pela desigualdade entre as classes sociais e nações”. Além disso, afirma que intelectuais, como Shultz, “não entendem que o Estado, o sistema jurídico e político, a educação, a saúde etc. são produtos das relações entre as classes sociais e que buscam, dialeticamente, reproduzir a ordem social da qual emergem” (FRIGOTTO, 2015, p. 217):

O resultado é que a noção de capital humano sedimenta um reducionismo da concepção de ser humano a uma mercadoria; de trabalho, ao confundir a atividade vital que produz e reproduz o ser humano e que é pressuposto das demais atividades humanas, à venda da força de trabalho humana (emprego); de sociedade, ao tomá-la como um contínuo dos mais pobres aos mais ricos, ignorando a estrutura desigual e antagônica das classes sociais; de classe social, tomando-a por fatores isolados e independentes na compreensão da sociedade e, finalmente, de educação, de um direito social e subjetivo a uma concepção mercantil de formação humana (FRIGOTTO, 2015, p. 216).

A retórica do capital humano guiou as reformas e políticas educacionais das ditaduras civil-militares da América Latina nas décadas de 1960 e 1970 (FRIGOTTO 2015). Para Frigotto (2011), os planos, as diretrizes e as estratégias educacionais moldados com base na TCH nos países de capitalismo dependente tiveram como objetivo estruturar os sistemas

educacionais de acordo com interesses de classe. É, portanto, inspiração para as políticas de educação no neoliberalismo:

Inspirada na Teoria do Capital Humano, a educação no neoliberalismo passou a ser vista como um investimento: atribuiu-se ao sistema educacional a tarefa de preparar recursos humanos para atender às demandas dos projetos no campo econômico. A educação passou a ser pensada como forma de apropriação de capital, enquanto melhoria da qualificação da mão-de-obra, intensamente vinculada ao desenvolvimento que se faz com base na tecnologia, na criação e implementação dessa tecnologia e na sua relação com a produtividade. Neste enfoque, o homem não é visto como ser humano e sim como força de trabalho, necessária aos vários níveis e tipos de qualificação técnica. A ideologia economicista e tecnocrata coloca prioridade na concepção de educação vinculada ao desenvolvimento econômico, onde o investimento no homem deve ser visto como fator de produtividade econômica (SOARES, 2007).

Para Frigotto (2011), a partir da década de 1970, o ideário economicista do capital humano vai se transmutando e faz emergir no vocabulário da educação noções como sociedade do conhecimento e empreendedorismo, entre outras. “Sociedade do conhecimento deriva do fetiche da tecnologia. Trata-se de fazer acreditar que a tecnologia por si supera as desigualdades e a sociedade de classes, mascarando a realidade de que a tecnologia é cada vez mais propriedade do capital contra o trabalho” (FRIGOTTO, 2011, p. 09). Já empreendedorismo é uma forma da qual a grande massa de trabalhadores passa a ser responsável pela sua própria sobrevivência, uma vez que, por não se encaixarem nas exigências do mercado, os trabalhadores devem ingressar no trabalho informal e precário, plenamente desfavorecido dos direitos sociais (FRIGOTTO, 2011).

Essas noções, derivadas da Teoria do Capital Humano, sustentam outras teorias que relacionam a educação com o desenvolvimento econômico. A Hélice Tríplice (HT) é uma teoria que deriva dessas noções. O modelo foi desenvolvido por Henry Etzkowitz e Loet Leydesdorff nos anos 1990, para descrever o modelo de inovação com base na relação governo-universidade-indústria. A teoria HT foi desenvolvida com base na análise do papel do Massachusetts Institute of Technology no estado da Nova Inglaterra, nos EUA, nos anos 1930 e 1940 (ETZKOWITZ, 2010). Para Etzkowitz (2003), a tese da HT postula que a interação governo-universidade-indústria cria as condições para produção de inovação em uma sociedade baseada no conhecimento. As universidades representam a fonte de novos conhecimentos e novas tecnologias; as indústrias possuem os recursos de implementação e o governo tem a função de definir as regras do jogo e também aportar recursos (ETZKOWITZ, 2010).

Esse modelo é considerado, na área da economia da inovação, uma abordagem não linear, isto é, interativa. Contrapõe-se à tradição schumpeteriana, que vincula a inovação às empresas, conferindo lugar de destaque às universidades e ao governo (CONDE; ARAÚJO-JORGE, 2003, p. 731). Para Etzkowitz (2002), as relações bilaterais entre o governo e a universidade, a universidade e a indústria, e entre a indústria e o governo têm se tornado relações trilaterais entre as esferas, especialmente em nível regional. O modelo propicia o surgimento de um novo mecanismo organizacional híbrido que possui elementos teóricos e práticos de diferentes esferas (ETZKOWITZ, 2002):

Nesse modelo, a dinâmica da inovação é interpretada a partir das redes de comunicações e de expectativas que estariam permanentemente remodelando os arranjos institucionais entre universidades, indústrias e agências governamentais. Esses arranjos não seriam estáveis e cada vertente ou hélice ao se relacionar com qualquer das outras duas produziria a emergência de novas camadas de comunicações, redes e organizações entre elas. Cada hélice também estaria em transformação contínua e suas reconstruções seriam consideradas um nível de contínuas inovações sob a pressão das mudanças do ambiente. O surgimento de inovação não decorreria então de uma sincronização a priori, nem se adequaria a uma ordenação proposta a priori. As fontes de inovação seriam um quebra-cabeça para os participantes, analistas e *policy makers* resolverem (CONDE; ARAÚJO-JORGE, 2003, p. 731).

Para Etzkowitz (2003), indústria e governo sempre foram instituições centrais na sociedade moderna e, na sociedade do conhecimento, a universidade é elevada para um *status* equivalente. Para Dagnino (2003), dois foram os motivos para que as universidades assumissem a função de desenvolver inovações: (a) busca de recursos para financiamento da pesquisa universitária no setor privado, em função da diminuição dos recursos públicos investidos nesta função; e (b) procura por legitimidade do trabalho desenvolvido pelos acadêmicos junto à sociedade, já que esta é responsável pela manutenção das instituições universitárias (DAGNINO, 2003).

Para Etzkowitz (2003), a universidade torna-se empreendedora no modelo HT, pois passa a adotar uma postura proativa na criação de inovações, já que possui um ambiente que concentra conhecimento e capital intelectual. Emerge, assim, o conceito de Universidade Empreendedora, que consiste em concebê-la “como instituição capaz de definir direção estratégica a partir da formulação de objetivos acadêmicos claros e transformando o conhecimento gerado na universidade em um valor econômico e social” (GOMES; PEREIRA, 2015 p. 143).

Para Dagnino (2003), o modelo HT inaugura uma corrente conhecida como segunda revolução acadêmica, na qual as universidades, além das tradicionais funções de ensino,

pesquisa e extensão, tornam-se ativas no desenvolvimento econômico, via geração de conhecimento científico e tecnológico e, conseqüentemente, de inovação. O modelo HT propõe que o retorno social da universidade dar-se-á por meio da inovação tecnológica em ações que envolvem a pesquisa e a extensão, relacionando-se diretamente com essas atividades. Entretanto, o modelo define que a empresa será o destinatário da inovação, ou seja, a empresa torna-se o mediador entre a comunidade acadêmica e a sociedade (FERRAZ, MARTONI, CHAMBERLAI, 2012).

Ao vincular a universidade ao desenvolvimento econômico, como proposto pelo modelo HT, o neoliberalismo busca transformar a universidade de uma instituição ligada à sociedade e a suas legítimas aspirações de justiça e equidade em uma organização moderna, que contribui para a formação profissional e pessoal-técnico exigido pela economia, e a produção de conhecimento útil para aumentar a produtividade e a competitividade produtiva nos mercados internacionais (IBARRA-COLADO, 2008). Para Ibarra-Colado (2008), os governos nacionais, os organismos financeiros internacionais e as grandes corporações atuam para realizar essa transformação, ou seja, tornar as universidades em empresas burocráticas que têm como objetivo principal atender ao mercado e à economia.

Além disso, o modelo Hélice Tríplice é uma expressão no ensino superior do novo neoliberalismo, visto que a proposta busca a conciliação entre Estado e mercado (PUELLO-SOCORRÁS, 2008b), ou seja, vincula o público ao privado para o desenvolvimento de inovações. O modelo, ao promover as interações governo-universidade-indústria, contribui para difundir a lógica mercantil na organização das atividades acadêmicas desenvolvidas pelas universidades, principalmente, as públicas.

4.2 Políticas neoliberais no ensino superior: o Neoliberalismo Acadêmico

A natureza do trabalho científico e a relação entre a universidade e a esfera econômica têm sido uma discussão recorrente entre os pensadores que se preocupavam com o advento do sistema capitalista (PUELLO-SOCARRAS, 2011). Weber, no início do século XX, fez referência ao capitalismo universitário de Estado, ao analisar o sistema de ensino alemão e descrever as formas como a lógica capitalista, o lucro e a acumulação de capital adentravam as universidades (PUELLO-SOCARRAS, 2011). No ensaio “*A ciência como vocação*”, publicado originalmente em 1946, Weber (1982) analisou o sistema acadêmico da Alemanha nos anos de 1900 e fez uma comparação com o sistema dos Estados Unidos, a partir da análise da carreira acadêmica. A carreira acadêmica estava se estruturando de forma

burocrática, semelhantemente à carreira em empresas capitalistas, levando Weber (1982) a concluir que havia uma tendência de americanização da vida universitária alemã.

Em seu ensaio, Weber (1982) caracterizou os grandes departamentos das universidades americanas nas áreas de Medicina e Ciências Naturais como empresas “capitalistas estatais”, uma vez que necessitavam, desde o início do século XX, serem administrados com um grande volume de recursos. A composição dos departamentos das universidades replicava a situação presente nas empresas capitalistas, “a separação entre o trabalhador e o seu meio de produção”. “O trabalhador, ou seja, o professor assistente, depende dos implementos que o Estado coloca a sua disposição, portanto, é tão dependente do chefe do instituto como o empregado de uma fábrica depende da direção” (WEBER, 1982, p. 156).

Outro aspecto apontado por Weber (1982) era a disputa por alunos entre as universidades. Essa disputa estava centrada no interesse pelas anuidades, fazendo com que as universidades investissem em campos capazes de atrair um maior contingente de alunos. O número de alunos matriculados era apontado como prova da qualificação da universidade (WEBER, 1982). Weber (1982) alertava que a ciência estaria entrando em uma fase de especialização nunca antes vista e que essa tendência se intensificaria com o passar dos anos.

Mais tarde, na década de 80, ao analisar o comportamento empreendedor de cientistas e universidades americanas, Etzkowitz (1983) afirmou que, nas universidades, os grupos de pesquisas estavam se tornando “quase-firmas”, organizando-se para obter recursos externos para manter as pesquisas e garantir a sobrevivência dos mesmos. Este comportamento desenvolveu-se em um contexto de especialização do trabalho na pesquisa científica e do aumento da necessidade de equipamentos complexos e altamente especializados, somada à pressão de produzir resultados rápidos.

Na década de 90, emergiu o conceito de capitalismo acadêmico, com base nas obras de Slaughter e Leslie (1999) e Slaughter e Rhoades (2004). Slaughter e Leslie (1999) se concentraram no exame das mudanças em universidades públicas de quatro países: Estados Unidos, Austrália, Canadá e Reino Unido. Em todas, as alterações nas políticas de financiamento do ensino superior modificaram a estrutura das universidades direcionando-as, mais fortemente, para as atividades de pesquisa, como estratégia para obtenção de recursos mediante a prestação de serviços a governos e ao setor privado. Observaram, também, que, naqueles países, as políticas nacionais de ensino superior estavam direcionadas para a criação da riqueza nacional. Esse foco direcionou o trabalho acadêmico

para áreas tecnológicas, criando novos campos de conhecimento que remodelaram o ensino de graduação. As mudanças mais drásticas alcançaram a área de pesquisa, pois em três países (Austrália, Canadá e Estados Unidos) a política foi redirecionada da promoção de pesquisa fundamental e básica para privilegiar políticas de ciência e tecnologia, sob o argumento de criação de riqueza nacional (SHAUGHTER; LESLIE, 1999), ou seja, redefiniu a produção de conhecimento científico e tecnológico para pesquisa e desenvolvimento. Esse redirecionamento gerou o crescimento de parques tecnológicos próximos ou nas universidades, muitas vezes, subsidiados com recursos governamentais, bem como a criação, nas universidades, de estruturas de licenciamento que aproximam universidades das corporações, com a divisão de *royalties* das pesquisas com as agências de Estados ou corporações que as financiam (SHAUGHTER; LESLIE, 1999).

O foco de Slaughter e Leslie (1999) foi, então, a relação universidade-indústria, para a geração de inovação tecnológica como uma resposta das universidades à redução dos recursos investidos diretamente pelo Estado. Os autores apresentaram como a implementação de políticas neoliberais no ensino superior alterou a estrutura das universidades de pesquisa dos países hegemônicos.

Em 2004, Slaughter e Rhoades ampliaram o conceito de capitalismo acadêmico ao propor as bases teóricas da Teoria do Capitalismo Acadêmico (TCA), cujo objetivo principal é explicar os processos de integração das faculdades e universidades à nova economia, a partir de um estudo do sistema de ensino superior americano que envolveu desde organizações públicas e privadas sem fins lucrativos até faculdades comunitárias. Os autores veem grupos de atores – docentes, estudantes, administradores, profissionais acadêmicos – usando uma variedade de recursos do Estado para criar novos circuitos de conhecimento que ligam as instituições de ensino superior ao mercado, ou seja, buscam analisar o papel desses atores na criação do discurso e do comportamento pró-mercado no âmbito acadêmico. Para Slaughter e Rhoades (2004), o capitalismo acadêmico seria caracterizado pelo desenvolvimento de novas redes de atores, em que não haveria distinção entre o público e o privado. Para os autores, há uma transição na nova economia de um regime de bem público de conhecimento/aprendizagem para um regime acadêmico capitalista de conhecimento/aprendizagem (SLAUGHTER; RHOADES, 2004). Essa transição é fruto de uma mudança na política econômica do país, bem como da ação de múltiplas redes de agentes e organizações (SLAUGHTER; RHOADES, 2010).

Assim, o foco analítico da TCA de Slaughter e Rhoades estava nas redes (relações) estabelecidas entre as universidades, o Estado, o mercado. Neste sentido, houve uma ampliação da análise com relação ao estudo de Slaughter e Leslie (1999), mas sua abordagem continua sendo estrutural e microsocial, pois buscavam demonstrar as novas estruturas organizacionais que emergem a partir do engajamento das universidades como o mercado. Os autores, no desenvolvimento da categoria teórica, buscam conceitos oriundos das teorias da globalização, a Teoria do Capital Humano, pressupostos da sociedade em rede e da sociedade do conhecimento. Todas essas teorias compõem um arcabouço conceitual que sustenta o projeto burguês hegemônico na atual fase do capitalismo monopolista. Portanto, apesar de críticos do comportamento capitalista nas universidades, Slaughter e Leslie (1999) e Slaughter e Rhoades (2004) limitam-se a apresentar como a mercantilização do ensino superior reestrutura as universidades nos países centrais.

Slaughter e Leslie (1999) e Slaughter e Rhoades (2004) construíram uma teoria que não considera o desenvolvimento histórico do capitalismo e as consequências da mercantilização do ensino superior. Além disso, ao anunciarem a utilização da crítica pós-moderna, utilizaram as ideias dos autores, como Foucault (2004), por exemplo, de uma forma fragmentada e contextual. A opção pela crítica pós-moderna do comportamento capitalista nas universidades reforça o argumento de que os autores encobriram os condicionantes históricos da análise das políticas neoliberais no ensino superior, construindo uma crítica fragmentada e restrita do processo de mercantilização do ensino superior. Assim, considero que esta abordagem, apesar de crítica, não é suficiente para análise das transformações impostas na universidade pública pelas políticas neoliberais no contexto dos países periféricos.

Além disso, para Puello-Socarrás (2011), os estudos sobre o capitalismo acadêmico mostraram como a universidade abandona, de forma definitiva, seu caráter público e se converte em uma empresa dirigida para o mercado. Entretanto, classificou o estudo como incompleto. Para o autor, o período de realização do estudo - anos 90 - foi caracterizado pelo capitalismo selvagem e pelo velho neoliberalismo (ortodoxo), no qual as reformas no ensino superior seguiam as orientações do Consenso de Washington. Para Puello-Socarrás (2011), na virada do século, emergiu o novo neoliberalismo acadêmico, conceito utilizado para descrever a exacerbação das características historicamente registradas na mercantilização capitalista no ensino superior.

No Brasil, a emergência de políticas neoliberais no ensino superior não é um fenômeno recente, tendo suas raízes no regime militar. O projeto de implementação das

reformas foi se modificando em função dos movimentos de resistência ao modelo neoliberal imposto aos países periférico pelo Consenso de Washington. Não houve, assim, um projeto monolítico de universidade pública na implementação das reformas neoliberais no Brasil. Apresento, inicialmente, a base histórica do neoliberalismo acadêmico, seguido do neoliberalismo acadêmico ortodoxo, e dos pressupostos do novo neoliberalismo acadêmico.

4.2.1 A base histórica do Neoliberalismo Acadêmico: a Reforma Universitária de 1968

A Reforma universitária de 1968 construiu o fundamento para a implementação de políticas neoliberais no ensino superior brasileiro. Segundo Harvey (2014a) e Puello-Socarrás (2013), as ditaduras militares na América Latina foram o berço das políticas neoliberais. Desde o início do golpe militar, foram sendo criadas as condições para a realização de modificações no nível institucional das universidades brasileiras. As pressões para a realização de uma reforma universitária partiram tanto do meio interno como do meio externo, principalmente da mobilização estudantil, que fez grandes debates dentro das universidades e manifestações de rua, o que levou o governo militar a buscar soluções para os principais problemas educacionais. Três medidas oficiais foram adotadas em relação à universidade: os acordos MEC/USAID, que consistiram em um plano de assistência técnica estrangeira; o Plano Atcon (1966) e o Relatório Meira Mattos (1968) (FÁVERO, 2006).

Os acordos entre o Ministério da Educação e *United States Agency for International Development* (USAID) visavam à assistência técnica e à assistência financeira, traduzida em recursos para financiamento de projetos e compra de equipamentos nos EUA. O Plano Atcon consistiu em um estudo realizado para o MEC pelo consultor americano Rudolph Atcon, entre junho e setembro de 1965, que recomendou a implantação de nova estrutura administrativa universitária sustentada em princípios de rendimento e eficiência (FÁVERO, 2006). Já o Relatório Meira Mattos fez uma análise com base nas reivindicações estudantis, buscando contê-las, e sugeriu que o Projeto de Reforma Universitária deveria preconizar o “fortalecimento do princípio de autoridade e disciplina nas instituições de ensino superior; ampliação de vagas; implantação do vestibular unificado; criação de cursos de curta duração e ênfase nos aspectos técnicos e administrativos” (FÁVERO, 2016, p.32).

Para Martins (2009), esses documentos preconizaram recomendações convergentes, principalmente, em relação à necessidade de ampliar o número de vagas no ensino superior. Para Frigotto (2015), a ampliação das vagas foi orientada pela retórica do capital humano que

guiou as reformas e políticas educacionais das ditaduras civil-militares na América Latina. Entretanto, os orçamentos restritos faziam necessária a elaboração de uma política de expansão com maior atendimento da demanda e menor custo financeiro. Portanto, a racionalização dos recursos e o princípio de flexibilidade estrutural deveriam orientar a reformulação do ensino superior brasileiro. Com base nessas recomendações, havia nesses documentos um claro direcionamento para o ensino privado, pois recomendavam que o “governo deveria estimular a criação de universidades particulares, prestando-lhes auxílio, a fim de assegurar vagas para alunos com poucos recursos financeiros” (MARTINS, 2009, p. 20).

A restrição orçamentária impulsionou o crescimento do ensino privado no país. A Reforma Universitária é apontada como o marco da expansão do ensino superior privado, em detrimento da expansão das instituições públicas (MARTINS, 2009; SGUISSARDI, 2008; SGUISSARDI, 2015). Em 1964, o ensino público detinha 61,6% das matrículas, e o ensino privado, 38,4%. O crescimento da rede privada foi tão significativo durante o regime militar que a representatividade das matrículas em instituições públicas caiu para 40,9% em 1984 (SGUISSARDI, 2008).

A Reforma apresentava aspectos contraditórios, pois, ao mesmo tempo que é considerada o marco inicial do predomínio do ensino privado, no que tange à formação no nível de graduação, institucionalizou a universidade pública como instituição que integra ensino, pesquisa e extensão (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016). Assim, é considerada por muitos pesquisadores como um marco na modernização das universidades federais e, também, de algumas universidades estaduais e confessionais que foram incorporando as modificações propostas pela Reforma (MARTINS, 2009).

Antes da Reforma de 1968, as universidades brasileiras dedicavam-se muito pouco à pesquisa, pois estavam estruturadas em escolas profissionais isoladas. Entre as principais modificações introduzidas estão o fim das cátedras vitalícias, com a introdução do regime departamental, a criação da carreira acadêmica, vinculando tanto ingresso como a progressão à titulação acadêmica (MARTINS, 2009). A Reforma incluiu, ainda, o regime de tempo integral e dedicação exclusiva e política de aperfeiçoamento, como forma de associar o ensino superior à pesquisa.

No que tange a formação de mão de obra para o mercado, a Reforma Universitária fez emergir o surgimento dos cursos de curta duração. A Lei nº 4.024, de 1961 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961) foi o dispositivo que permitiu o surgimento do

primeiro curso tecnológico do país em 1963, mas a regulamentação dos Cursos Superiores de Tecnologia²⁸ somente aconteceu por meio da reforma universitária de 1968. Nesse dispositivo, os cursos eram denominados profissionais de curta duração e considerados uma formação intermediária de grau superior.

Em 1969, o Decreto-lei nº 547 autorizou a organização e o funcionamento de cursos profissionais superiores de curta duração. Esse decreto permitiu que Escolas Técnicas Federais ofertassem cursos superiores de curta duração, já que os cursos eram destinados a proporcionar formação profissional básica de nível superior, conforme as necessidades e características dos mercados de trabalho regional e nacional. “Esse Decreto-Lei é uma decorrência dos estudos executados por força de convênios internacionais de cooperação técnica, conhecidos globalmente como acordo MEC/USAID” (BRASIL, 2002b, p.11). Segundo Machado (2008), o acordo MEC/USAID e a Fundação Ford promoveram a expansão desses cursos por meio de “doação de equipamentos, assistência técnica, patrocínio da vinda de professores-consultores americanos e bolsas para realização de mestrado nos EUA por professores brasileiros”. O incentivo aos cursos superiores de curta duração esteve presente no Plano Setorial de Educação e Cultura para o período de 1972/1974, assim, foi objeto do Acordo MEC/BIRD, que resultou no Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio e Superior de Curta Duração - PRODEM (BRASIL, 2002b).

Predominava o entendimento de que os cursos superiores de curta duração eram de nível intermediário entre o curso técnico de nível médio e os de graduação plena, de que eram voltados para habilitações específicas e atividades profissionais aplicadas. Em contraste com os bacharelados encarregados de formar para o trabalho de concepção, a graduação tecnológica visava formar para o trabalho de operação e gestão (MACHADO, 2008, p.04).

Houve muita resistência em relação aos cursos tecnológicos, principalmente, dos conselhos federais de engenharia. Como naquela época havia escassa oferta de emprego e forte oposição dos conselhos profissionais à modalidade, a Resolução CFE nº 17/77 limitou a criação de cursos superiores de tecnologia à necessidade real do mercado de trabalho, e exigiu

²⁸ De acordo com o Parecer CNE/CP Nº 29/2002, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais no Nível de Tecnólogo, “a possibilidade de implantação de faculdades e de cursos de tecnologia estava implicitamente prevista nos artigos 18 e 23 da Lei Federal nº 5.540/68, ao permitirem a criação de cursos profissionais com duração e modalidades diferentes, para atender a realidades diversas do mercado de trabalho” (BRASIL, 2002b). Para Machado (2008), a Reforma Universitária de 1968 definiu do conceito dos cursos superiores de curta duração: “cursos com currículos flexíveis e conteúdo mais aplicáveis às necessidades produtivas, integralizados em tempo menor que o exigido para os cursos universitários correntes”. Assim, curta duração é o principal indicador de identificação dessa modalidade de ensino superior no país (MACHADO, 2008).

que houvesse uma identificação bem definida do perfil do formando, bem como estrutura curricular coerente e professores qualificados (MACHADO, 2008).

A partir da Reforma Universitária de 1968, também foi criada a Política Nacional de Pós-Graduação. A limitação orçamentária não impossibilitou que o governo militar estruturasse uma política de desenvolvimento científico-tecnológico. O governo, por meio do financiamento da pós-graduação, permitiu o repasse de recursos financeiros para as universidades federais para a construção de novos campi universitários, a construção de laboratórios, a institucionalização da carreira docente (MARTINS, 2009). Entretanto, para Martins (2009), o modelo de universidade federal vinculada à pesquisa fez emergir um tipo seletivo de universidade pública. Uma universidade direcionada, no plano social, a um grupo restrito de estudantes com elevado capital econômico e/ou cultural e, no plano acadêmico, à concretização da relação ensino e pesquisa, o que levaria à elevação de sua qualidade acadêmica. Esse modelo fazia com que as universidades federais fossem preservadas de um processo de massificação, que seria delegada a universidades privadas que, em sua maioria, restringiam-se às atividades de ensino (MARTINS, 2009).

A Política Nacional de Pós-Graduação foi construída, fundamentalmente, por meio do Parecer Sucupira (Parecer nº 977 CES/ CFE/1965), que indicava a necessidade de conceituar e estabelecer o formato dos cursos de pós-graduação brasileiros. O Parecer utilizava como modelo a experiência norte-americana, sugerindo a formação em dois níveis, mestrado e doutorado, sem a exigência de formação em um nível para obter a titulação em outro. A ampliação dos cursos de pós-graduação tinha como objetivo transformar as universidades brasileiras em produtoras de ciência e cultura e lócus de formação de professores universitários (ALVES; OLIVEIRA, 2014).

O Decreto-lei nº 464, de 1969, atribuiu ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)²⁹ a função de promover a pesquisa nacional e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)³⁰ a função de promover a formação e aperfeiçoamento do pessoal docente de ensino superior (CURY,

²⁹ O Conselho Nacional de Pesquisas (CNP), atual CNPq, foi criado pela Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, como autarquia vinculada à Presidência da República. Atualmente é uma agência vinculada ao Ministério de Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicação. Leher e Silva (2014) afirmam que o CNPq foi criado com o intuito de dominar a energia nuclear como conhecimento geopolítico.

³⁰ Em 1951, foi criada, pelo Decreto nº 29.741/1951, a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual Capes), com o objetivo de "assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país" (BRASIL, 2017d).

2005). Essas atribuições fizeram com que a pós-graduação apresentasse, durante o regime militar, um crescimento significativo (ALVES; OLIVEIRA, 2014).

No diagnóstico do I Plano Nacional de Pós-graduação (1975-1979), foram identificados como os principais problemas da pós-graduação brasileira: “o isolamento e a desarticulação das iniciativas; o insuficiente apoio e orientação por parte dos órgãos diretores da política educacional e, na maior parte dos casos, uma grande diversidade de fontes e formas de financiamento” (BRASIL, 1975, p.121). Outro aspecto apontado como problemático foi o número baixo de alunos concluintes, o que tornaria os cursos de pós-graduação pouco eficientes. Além disso, a elevada concentração geográfica dos cursos de pós-graduação no país (ALVES; OLIVEIRA, 2014). A institucionalização do sistema de pós-graduação e expansão mais equilibrada entre as áreas e entre as regiões foram as diretrizes adotadas pelo I PNPG para que a pós-graduação brasileira.

Para Leher e Silva (2014), desde a regulamentação da pós-graduação pelo Parecer Sucupira (parecer 977/65), sua expansão foi significativa, já que passou de 36 programas em 1965 para 669, em 1976, chegando a 1.116 cursos em 1985. Para Leher e Silva (2014, 7-8):

a expansão da pós-graduação não se deu em um contexto reformista burguês, nos moldes de uma revolução burguesa clássica, no bojo da construção de um projeto autopropelido de nação (casos da universidade napoleônica e humboldtiana); ao contrário, a revolução burguesa, em processo, objetivava maior estreitamento com as frações burguesas hegemônicas no capitalismo monopolista, isto é, com o núcleo imperialista do capitalismo mundial.

Leher e Silva (2014) afirmam que, desde o início da década de 60, no período de Guerra Fria, a pesquisa universitária nacional foi dependente do financiamento de fundações privadas estadunidenses, como as fundações Ford, Rockefeller, Kelling, e de recursos oriundos dos acordos MEC/USAID. Esses acordos possibilitaram o aporte de U\$ 110 milhões, em valores atuais, em pesquisa acadêmica no país, o que foi considerado relevante frente à inexistência de orçamento para pesquisa no Brasil (LEHER, SILVA, 2014).

Entretanto, a ampliação da pesquisa e da pós-graduação, naquele período, acarretou a diminuição da autonomia universitária, em relação às dimensões didático-científica, de gestão financeira e de meios administrativos (LEHER, SILVA, 2014). Essa expansão, por meio da implementação do modelo americano, baseado nos acordos MEC/USAID, fez com que emergisse “um sofisticado aparato de fomento à ciência e à tecnologia que enredou de modo profundo o cotidiano da vida universitária com a racionalidade da universidade operacional, utilitarista, pragmática” (LEHER; SILVA, 2014, p. 06).

Novas formas de financiamento da pesquisa foram implementadas naquele período a partir da reconfiguração da CAPES e do CNPq, de autarquia para fundação de direito público. Além disso, foram criadas novas agências financiamento, como a Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (Fapesp) e a Financiadora de Projetos (Finep), vinculada ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (LEHER, SILVA, 2014). Essas fundações contribuíram, de forma significativa, para a implementação de novas metodologias de financiamento. Assim, para Leher (2007, p.10), “as ditaduras empresarial-militares buscaram subordinar as universidades ao padrão de acumulação vigente, suprimindo a autonomia e a liberdade de produção do conhecimento”. Para Leher e Silva (2014, p. 14), o aparato de fomento à C&T, construído pela ditadura civil-militar, contribuiu para reforçar aspectos de “heteronomia estrutural da universidade frente ao Estado, aos governos e aos interesses particularistas do capital”.

Para Fernandes (1975), a modernização imposta pela Reforma Universitária de 1968 foi apenas superficial, uma vez que a inovação adotada não atendeu nem às necessidades requeridas pelos Estados Unidos e pelos organismos internacionais para integração econômica da América Latina ao capitalismo monopolista, nem aos interesses da sociedade brasileira como um todo, em curto e médio prazo, no que se refere às necessidades nacionais. Fernandes (1975) defendia que a sociedade precisava de uma universidade capaz de diminuir ou eliminar a dependência cultural extrema, em relação ao exterior, vigente naquele tempo histórico.

Assim, a política para o ensino superior brasileiro durante o regime militar, concretizada pela Reforma Universitária de 1968, direcionou a ampliação do acesso ao aumento da oferta de vagas no ensino privado. A expansão da rede pública de universidades não consistiu em uma política do regime militar (LEHER, SILVA, 2014). Algumas universidades públicas receberam recursos suplementares para pesquisa e a pós-graduação, tornando-se centros de excelência. Essa universidade de excelência estava restrita a um número pequeno de estudantes e subordinada aos interesses particulares do projeto imperialista estadunidense articulado com os interesses da burguesa nacional.

4.2.2 Neoliberalismo Acadêmico Ortodoxo

Seguindo a diferenciação proposta por Puello-Socorrás (2013), caracterizo como neoliberalismo acadêmico ortodoxo as políticas públicas de ensino superior brasileiras implementadas no período denominado de modernização conservadora (SGUISSARDI, 2006), que correspondeu aos governos de Collor (1990-1991), de Itamar Franco (1992-1994)

e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Esse período corresponde à predominância do neoliberalismo ortodoxo, denominado por Puello-Socarrás (2013) como velho neoliberalismo ou primeiro neoliberalismo (PUELLO-SOCARRÁS, 2015), que vigorou entre os anos de 1970 e 2000. Como estratégia política, o neoliberalismo ortodoxo se materializou nas recomendações do Consenso de Washington (1989), que congregava as orientações de diversos organismos internacionais para a realização de reformas neoliberais em países periféricos.

Em 1986, o Banco Mundial (BM) lançou o documento *Financing education in developing countries – An exploration of policy options*. O documento recomendava três opções para as reformas na educação: a) diminuir os custos com o ensino superior, realocando para níveis com maior retorno social, como a educação básica; b) desenvolvimento de um mercado de crédito para educação, por meio da oferta de bolsas no ensino superior; e c) descentralizar a gestão da educação pública e estimular a expansão da escola privada e comunitária (WORLD BANK, 1986).

No Brasil, em 1988, foi aprovada a nova Constituição Federal (CF), que representou um grande avanço em termos de conquistas de direitos sociais, sendo denominada Constituição Cidadã. Entretanto, ela apresentou algumas restrições ao tratar da educação superior. Segundo Chaves e Amaral (2014), a CF/1988 adotou um princípio mais restritivo que o da progressiva universalização aplicado à educação básica no que se refere ao direito à educação superior. Essa restrição é percebida no inciso V do art. 208, que estabelece o “acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Esse dispositivo, por exigir a necessidade de alguma forma de avaliação (ESTER, 2012), limitou o acesso universal como direito, ou seja, instituiu a meritocracia.

A CF/1988 foi também um marco importante para expansão do ensino privado, uma vez que estabeleceu que o ensino é livre para a iniciativa privada e possibilitou a alocação de verbas públicas em instituições privadas (BRASIL, 1988). Além do direcionamento para a ampliação do ensino privado, a CF 1988 definiu que as universidades deveriam gozar de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e manteve o princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (art. 207), como instituído pela Reforma Universitária de 1968.

No âmbito da pesquisa, a CF/1988 atribuiu responsabilidade ao Estado pelo seu desenvolvimento, pela capacitação tecnológica e pelo desenvolvimento científico (BRASIL,

1988). Para Lemos e Cário (2013), a CF/1988 fez como que o Estado ganhasse “um papel estratégico nas dimensões da pesquisa científica, tecnológica, formação de recursos humanos em ciência e tecnologia e apoio às empresas para investimento em P&D”. A partir da Constituição, os estados brasileiros também puderam destinar recursos orçamentários para as atividades de C&T, o que incentivou a criação de diversas fundações estaduais de amparo à pesquisa ou fundos de C&T nos anos de 1989-1990 (LEMOS; CÁRIO, 2013).

Em 1989, foi realizada a primeira eleição direta para presidente pós-democratização, que resultou na eleição de Collor. A estratégia política do governo Collor (1990-1992) foi o alinhamento com os organismos internacionais, seguindo as recomendações do Consenso de Washington. O ensino superior público, seguindo a lógica da redução dos investimentos em políticas sociais, teve seu orçamento reduzido, conforme recomendado pelo Banco Mundial. Seguindo a agenda neoliberal, o governo adotou a retórica da modernização e inserção do país da economia globalizada a partir de reformas estruturais. As instituições de ensino superior no projeto político do governo tinham como função a formação para o novo mercado que seria estruturado a partir das políticas de modernização propostas (CORBUCCI, 2001).

Lima (2005a) identifica seis ações principais do governo Collor direcionadas para a reformulação do ensino superior brasileiro: (a) Projeto de Emenda à Constituição (PEC) 56/91, intitulada Abertura da Economia Brasileira e Modernização das Universidades, que tinha como finalidade estabelecer um percentual fixo do orçamento geral da União para as universidades federais; (b) Projeto de Emenda Constitucional³¹, que visava a modificar a natureza das universidades públicas, transformando-as em uma categoria específica de organização, na qual seus trabalhadores, perderiam a condição de servidor público; (c) modificação na política de Ciência e Tecnologia conduzida pela desnacionalização de setores estratégicos do País; (d) tentativa de extinção da CAPES e do INEP³², juntamente ao estímulo à formação profissional voltada para mercado, ou seja, focada no ensino e desassociada da pesquisa e da pós-graduação; (e) cancelamento de um percentual mínimo para o financiamento da educação superior, apesar da CF 88 definir um mínimo de 18% da receita anual, resultante do conjunto de impostos da União; (f) favorecimento da expansão do ensino privado. Essas ações do governo Collor sofreram intensa rejeição do movimento docente, o que fez com o que a PEC 55/91 e a proposta de tornar a universidade uma categoria específica

³¹ A reforma constitucional estava baseada no Projeto Goldenberg que regulamentava o dispositivo sobre autonomia universitária e previa um percentual fixo para o financiamento das universidades, sendo que os gastos com pagamento de pessoal não poderiam ultrapassar 80% do orçamento (CUNHA, 1997).

³² Para Cunha (1997, p.27), “a forte reação do meio acadêmico, inclusive aliados do Governo Collor, levou-a à recriação desses órgãos”.

de organização não fossem aprovadas (LIMA, 2005a). Para Silveira (2009), a privatização das universidades públicas federais no governo Collor não foi concretizada em função da resistência da comunidade acadêmica em todo o Brasil e pelo curto período de duração do seu governo.

Além dessas ações, o Governo Collor direcionou sua política de ampliação do acesso para o ensino privado, ao criar o Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes (CREDUC)³³, instituído pela Lei nº 8.436/1992. Inicialmente, o programa era financiado pelos recursos do Fundo de Assistência Social que derivavam do rendimento das loterias, depois passou a operar com recursos do MEC e seria administrado pela Caixa Econômica Federal (SOUZA, 2008). O estudante poderia requerer de 50 a 100% de financiamento que eram repassados diretamente para as IFES privadas.

Assim como nas políticas voltadas para o ensino, a pesquisa também foi afetada pela política de abertura do mercado do Governo Collor, com ações direcionadas à descentralização e flexibilização. Uma das ações foi a transformação do Ministério da Ciência e Tecnologia em Secretaria, vinculada à Presidência da República.

Para Schwartzman (1995), o Governo Collor foi caracterizado pela proposta de colocar a ciência a serviço do desenvolvimento industrial competitivo, em um contexto de crise econômica, hiperinflação e falta de recursos. Naquele período as principais iniciativas voltadas para C&T foram:

- a) continuidade do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, criado com recursos do Banco Mundial, e orientados para o desenvolvimento de pesquisa em áreas aplicadas (...); b) transformação da Financiadora de estudos e projetos (FINEP) em uma agência voltada quase que exclusivamente para o financiamento da pesquisa tecnológica industrial, com o virtual desaparecimento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Tecnológico, que financiava a pesquisa básica e universitária; c) o desmantelamento do Programa Nacional de informática, com o fim da reserva de mercado; d) propostas de apoio ao desenvolvimento de "parques de tecnologia" junto às principais universidades; d) proposta de criação de sistemas de incentivo indireto à pesquisa aplicada nas universidades, pela atribuição de recursos de pesquisa para que o setor industrial possa contratar serviços das universidades e centros de pesquisa; e) extinção de grandes programas de pesquisa tecnológica governamental, inclusive militares, como o programa nuclear e o programa espacial; f) tentativas de obter financiamento internacional para estabelecer uma rede de laboratórios de pesquisa nacionais de alta qualidade, dotados de financiamento estável e de longo prazo (SCHWARTZMAN, 1995, p.268)

³³ O primeiro sistema destinado à ampliação das vagas nas IFES privadas foi criado em 23 de agosto de 1975 e denominado Programa de Crédito Educativo (QUEIROZ, 2015).

Essas iniciativas acabaram não passando de intenções, considerando que o governo Collor foi marcado pela crise econômica e política (SCHWARTZMAN, 1995). Apesar dos avanços neoliberais implementados pelo Governo Collor, para Maciel (2011), a união política em torno de sua eleição não foi suficiente para a construção de uma nova hegemonia burguesa, pois o compromisso assumido pelo governo com o projeto neoliberal radical não tinha consenso entre a burguesia nacional, o que levou ao *impeachment* do presidente.

Em 1992, Itamar Franco (1992-1994) assumiu o governo federal com uma retórica de continuação do projeto de modernização iniciado com Collor. A continuação fica evidente na política nacional de desestatização, pois enquanto o governo Collor privatizou quinze empresas, o governo Itamar Franco privatizou dezoito (LIMA, 2005a). Na política de ensino superior, também não houve rompimento do Governo Itamar Franco com o projeto de modernização proposto do Collor. Inicialmente, o governo realizou uma reforma administrativa no MEC, por intermédio da Lei nº. 8.490/1992. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foram reestruturados, intensificando suas atividades de pesquisa, que envolveu o retorno da elaboração do Censo Educacional.

A influência dos organismos internacionais sobre o Ministério da Educação foi demonstrada pela elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. Esse Plano se iniciou com a participação do Brasil, em 1990, na Conferência de Educação para Todos, organizada pela UNESCO e pela UNICEF, com apoio do Banco Mundial e da Declaração de Nova Délhi sobre Educação para Todos, assinada pelo Brasil (PADILHA, 2016). Para Rabelo, Jimenez e Segundo (2015), Educação para Todos consistiu em um discurso presente nas recomendações políticas do BM para solucionar a problemática educacional dos países pobres por meio da realização de reformas que focalizassem na universalização do ensino básico como prioridade mundial. Para Segundo e Jimenez (2015, p. 49), as reformas educacionais realizadas na maioria dos países periféricos a partir das recomendações do BM se sustentaram na ideia de que “a educação é proclamada como um instrumento de redução da pobreza, mas, principalmente, como fator fundamental para a formação de “capital humano” necessário aos requisitos do novo padrão de acumulação do capital”. No entanto, no que se refere à execução, o Plano Decenal de Educação para Todos limitou-se a orientar algumas ações do Governo Federal, praticamente ficando apenas na esfera do planejamento, já que sua elaboração representava uma condição para a concessão de financiamento para educação pelos organismos internacionais (SAVIANI, 1999). Essa orientação fez com que as políticas

desenvolvidas no âmbito da educação fossem direcionadas para o ensino básico, e não para o ensino superior.

O governo federal também criou, no âmbito do ensino superior, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) em 1993. Para Zainko (2008), no modelo proposto, o MEC assumiria as funções de “articular, viabilizar e financiar a avaliação do ensino superior, estimulando a adesão voluntária das instituições a esta prática avaliativa”. O PAIUB foi elaborado com base nos seguintes princípios norteadores: globalidade; comparabilidade; respeito à identidade institucional; não punição ou premiação; adesão voluntária; legitimidade; e continuidade. Inicialmente, o programa recomendava a realização da avaliação por meio do ensino de graduação, pois o ensino de pós-graduação já estava sendo avaliado pela CAPES (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Para a pesquisa, o governo Itamar Franco deu continuidade ao processo iniciado no governo Collor, ao regulamentar a Lei nº 8.248/91, que versava sobre a Política Nacional de Informática (PNI). Essa política também se encontrava no rol de liberalização, já que a área de informática passou a ser um mercado aberto e de livre produção. Foi reeditado o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT)³⁴, no âmbito do CNPq, com o objetivo de “fortalecer o desenvolvimento científico e tecnológico nacional através do apoio à formação e capacitação de recursos humanos, realização de atividades relacionadas com pesquisa e desenvolvimento e iniciativas orientadas à melhoria da infraestrutura de apoio e serviços (BARBARELLA; DAGNINO, 1998, p.01).

No que tange ao financiamento, foi sancionada a Lei 8.958/94, que regulamentou as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. As fundações de direito privado foram criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes. Para Gregório (2015, p. 25), as relações regulamentadas por esta lei “são fundamentais ao projeto burguês hegemônico, à medida que regulamentam de forma categórica o fim da fronteira entre as atividades de responsabilidade do governo e da iniciativa privada no âmbito das IFES”.

Havia, no Governo Itamar Franco, uma grande expectativa em relação ao aumento dos investimentos em C&T, principalmente, após a recriação do Ministério de Ciência e

³⁴ Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT) foi criado em 1984, como um instrumento complementar ao fomento já existente à C&T. Esse programa se realizaria mediante à ação coordenada entre CNPq, Finep, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a Secretaria de Tecnologia Industrial (STI).

Tecnologia (MCT). Entretanto, houve apenas uma pequena recuperação orçamentária nos investimentos. Em 1993, foi sancionada a Lei 8.661/93, que instituiu uma política de incentivos fiscais às atividades de P&D e à inovação, visando a restabelecer o mecanismo de incentivo fiscal como instrumento da política industrial e tecnológica, retomando os incentivos que compunham o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), criado pela CF/1988 (LEMOS; CANÁRIO, 2013). Essa política estabelecia que, ao desenvolver pesquisas por meio de incentivos fiscais, poderiam ser contratadas universidades e instituições de pesquisa, o que tornava, na prática, as universidades organizações de prestação de serviços, em busca de financiamento para suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Nesses governos houve um direcionamento para a ampliação da rede privada, principalmente, por meio da criação e ampliação de programa de financiamento estudantil (CREDUC). Em 1990, no início do governo Collor, havia no país um total de 918 instituições de ensino superior, sendo 75,8% de ensino privado. Em 1994, no final do governo Itamar Franco, eram 851 instituições existentes, sendo 74,38% instituições privadas. Houve, durante os dois governos, uma reorganização do ensino superior no país, com a diminuição no âmbito das instituições estaduais e federais do número de estabelecimentos isolados e aumento do número de universidades. No ensino privado, esse movimento também foi observado, sendo criadas dezenove novas universidades privadas. Quando considerados os dados totais de acesso no País nos dois governos, o crescimento total do número de matrículas foi de apenas 7,85%, mostrando que o ensino superior não foi prioridade para nenhum deles. A Tabela 2 mostra a evolução das matrículas no ensino superior brasileiro por organização administrativa nos governos Collor e Itamar Franco.

Tabela 2 - Evolução das Matrículas nos cursos de graduação por natureza administrativa

Governo	Ano	Total de Matrículas	Ensino Público	% ensino público	Ensino Privado	% ensino privado
	1990	1.540.080	578.625	37,57%	961.455	62,4%
Governo Collor de Melo /Itamar Franco	1991	1.565.056	605.736	38,70%	959.320	61,3%
	1992	1.535.788	629.662	41,00%	906.126	59,0%
	1993	1.594.668	653.516	40,98%	941.152	59,0%
	1994	1.661.034	690.450	41,57%	970.584	58,4%

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a)

A oferta de vagas no ensino público cresceu 19,33% nos referidos governos, sendo criadas, no período, três universidades federais (BRASIL, 1999). Em 1994, o país contava

com 57 universidades federais, sendo 40,3% delas localizadas na região sudeste, o que representava uma grande concentração regional do acesso ao ensino superior público. O crescimento da oferta de vagas na rede pública não foi acompanhado do crescimento no financiamento das IFES. A Tabela 3 mostra que houve uma redução da participação do financiamento das instituições federais em relação ao orçamento total do MEC, de 71,8% para 47,0%, em consonância com a recomendação dos organismos internacionais (UNESCO, Banco Mundial), para que os países periféricos focassem os recursos orçamentários na educação básica.

Tabela 3 - Gasto no financiamento das IFES públicas em relação ao orçamento total do MEC

Governo	Ano	% gasto do tesouro com financiamento das IFES/Total de Recurso do tesouro do MEC
	1990	71,8
	1991	59,0
Governo Collor de Melo/Itamar Franco	1992	64,2
	1993	48,2
	1994	47,0

Fonte: Adaptado de Schwartzman (1996)

Apresentadas as principais políticas dos Governos Collor e Itamar Franco é possível afirmar que elas conduziram à precarização da universidade pública. Houve, no período, um pequeno crescimento das IFES, mas que não foi acompanhado de aumento orçamentário proporcional. Os dados da Tabela 3 mostraram que houve um desinvestimento por parte do Estado, já que houve redução proporcional dos recursos destinados às IFES, em relação ao total de recursos destinados à educação.

Nas eleições para a sucessão do governo Itamar Franco houve a disputa de dois projetos antagônicos. De um lado, a coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores, que apresentava a proposta de ampliação do mercado interno, de ampliação da democracia, especialmente nas áreas social, econômica e cultural e defendia a presença do Estado em áreas estratégicas. Do outro lado, a coligação, conduzida pelo ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), defendia a realização de uma série de ajustes estruturais e fiscais ou de reformas orientadas para o mercado (SGUISSARDI, 2006), com uma campanha que representava a continuidade da implementação do projeto neoliberal para o país e tinha como vantagem a estabilização da economia conseguida a partir da implementação do Plano Real. Este último saiu vitorioso da eleição de 1994.

Ao assumir o governo, FHC lança o programa *Mãos à obra, Brasil: Proposta de Governo (1995-1998)*. Nesse programa, além das reformas estruturais propostas, defendeu a necessidade de ampliação tanto dos investimentos em educação como em ciência e tecnologia para a geração de desenvolvimento econômico:

O país terá de avançar – e muito – na reforma da educação e nos estímulos à ciência e tecnologia para que tenha condições de forjar um novo modelo de desenvolvimento, que gere empregos de qualidade superior, impulse inadiáveis transformações sociais e alcance presença significativa na economia mundial (CARDOSO, 2008a, p. 2004).

A política educacional proposta no documento priorizava a educação básica. No diagnóstico, ao defender a ideia de que o ensino superior consumia a maior parte do orçamento do MEC, propôs uma revolução administrativa nas universidades. Foi recomendado o aumento da autonomia das universidades, condicionada à avaliação de desempenho no que tange à formação de alunos, às pesquisas desenvolvidas e aos serviços prestados (CARDOSO, 2008a). Essa recomendação ia ao encontro das orientações dos organismos internacionais de que o ensino superior tem custos elevados para os países periféricos, portanto, os investimentos deveriam ser direcionados para o ensino básico, como foi preconizado nos governos anteriores de Collor e Itamar Franco.

No contexto internacional, o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura³⁵ (UNESCO) publicaram uma série de documentos que orientavam reformas nos sistemas de ensino superior dos países periféricos. O Banco Mundial (BM) publicou, em 1994, o documento *La enseñanza superior - las lecciones derivadas de la experiencia*, orientando os países em desenvolvimento a adotarem quatro estratégias para obter eficiência, qualidade e equidade nas suas reformas do ensino superior: (a) fomentar a diversificação das instituições de ensino superior, sob o pressuposto da necessidade de existência de universidades públicas, privadas e de instituições não universitárias; (b) proporcionar incentivo para que as instituições públicas ampliem sua fonte de financiamento, recomendando, inclusive, a cobrança de taxas de matrículas em instituições públicas; (c) redefinir a função do governo no ensino superior; e (d) adotar políticas que priorizem a qualidade e a equidade do ensino superior (WORLD BANK, 1994).

35 United Nations Educational, *Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), criada em 1946 com o objetivo de promover a paz com base na solidariedade intelectual e moral da humanidade. A organização busca formar a conexão entre as nações por meio da mobilização da educação; construindo um entendimento multicultural; e protegendo a liberdade de expressão (UNESCO, 2015).

Para Lima (2011), a redefinição da função do Estado promoveu a construção de um novo arcabouço político e jurídico, com o intuito de viabilizar a implantação das diretrizes privatizantes da educação, tendo como objetivo a implantação de uma política, na qual a qualidade do ensino superior é concebida como o atendimento eficiente do setor privado. É incentivado, inclusive, a participação de representantes dos setores privados nos conselhos de administração das universidades.

Já a UNESCO, concebendo a educação superior como um bem público social, um direito humano e universal e um dever do Estado, publicou, em 1995, o *Documento de Política para a Mudança e o Desenvolvimento na Educação Superior* como uma resposta ao posicionamento apresentado pelo Banco Mundial no ano anterior. Entretanto, apesar de os dois documentos apresentarem diferenças, para Lima (2011), os pressupostos que regem ambos os documentos (do BM e da UNESCO) têm como fundamento a concepção da educação nos preceitos da teoria do capital humano, ou seja, ressaltando a necessidade de integração entre educação e esfera produtiva.

Em 1998, a UNESCO realizou a Conferência Mundial de Ensino Superior buscando se posicionar contra as concepções privatizantes do ensino superior do Banco Mundial. No entanto, suas recomendações apresentam algumas diretrizes que orientam para a mercantilização do ensino superior. Lima (2011) encontra pontos de congruência entre as diretrizes da Conferência e a concepção do Banco Mundial: o reforço da necessidade de cooperação do ensino superior com o mundo do trabalho (art. 7º); a produção do conhecimento (pesquisa) com financiamento privado (art 5º); a defesa da diversificação das instituições de ensino superior (IES) na proposta de flexibilização do contrato de trabalho docente e do processo de flexibilização e aligeiramento da formação profissional (art. 8); e a defesa do financiamento do ensino superior a partir de recursos públicos e privados (art. 14).

Outra instituição que influenciou as mudanças na concepção de ensino superior nas políticas nacionais foi a Organização Mundial do Comércio. A OMC, em 1998, entendendo educação superior como serviço - serviço de educação superior terciário - passível de regulação segundo a lógica econômica do livre comércio, ou seja, se opôs ao conceito de educação como bem público e como direito humano fundamental (BORGES, 2009). Na lógica dos serviços, a educação tem como função formar indivíduos qualificados para o mercado de trabalho. A instituição recomendou a diversificação das organizações de nível superior por meio da presença de instituições universitárias e nãouniversitárias. Essa estruturação tinha como objetivo fazer com que as universidades tivessem a função de atender

aos interesses das empresas e dos indivíduos (BORGES, 2009). A partir da concepção da educação superior como um serviço, recomendou a reforma dos sistemas de educação superior dos países-membros, com o objetivo de reduzir custos e aumentar a autonomia³⁶ das instituições (BORGES, 2009).

No Brasil, um dos principais documentos que orientou a implementação das reformas, seguindo essas orientações, foi o Plano Diretor do Aparelho e Reforma do Estado (PDRAE), elaborado pelo ministro Bresser-Pereira do Ministério da Administração e Reforma do Estado. O Plano redefiniu o papel do Estado, estabelecendo que este deveria reduzir:

seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p. 13).

O Plano introduziu a diferenciação entre serviços: os exclusivos e não exclusivos do Estado. Os serviços não exclusivos foram definidos como aqueles em que “o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas”. No Plano foi estabelecido que as instituições estatais que prestavam serviços nãoexclusivos deveriam ser transformadas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com Estado (BRASIL, 1995). Essa transformação foi denominada no Plano de processo de *publicização*, na qual o Estado não executava o serviço, mas subsidiava.

A educação foi definida como um serviço não exclusivo, portanto, as universidades e centros de pesquisa deveriam passar pelo processo de *publicização*. Neste sentido, o projeto para as universidades públicas propostas pelo governo FHC foi de que elas se tornassem organizações sociais, o que caracterizava uma forma de privatização das instituições, já que deveriam mudar sua natureza jurídica. Para Lima (2005, p. 336) “esta argumentação é fundamentada na consideração de que toda e qualquer instituição, cuja finalidade de ação vise o interesse geral, é considerada como instituição e ação de interesse público, não importando

³⁶ A autonomia, nos pressupostos da OMC, é entendida como a possibilidade das instituições buscarem novas fontes de recursos, por meio da realização de parcerias com o setor produtivo, diversificando, assim, suas formas de financiamento. A autonomia, portanto, é reduzida ao seu aspecto de gestão financeira e administrativa, ficando a autonomia didático-científica prejudicada diante das pressões e dos interesses por uma maior vinculação da educação superior à indústria e a outras empresas (BORGES, 2009, p. 87).

seu estatuto jurídico”. Para Veronese (2006), o modelo proposto enfrentou resistência tanto dentro do governo (MEC) como na comunidade acadêmica.

Além da proposta de *publicização*, diversos instrumentos foram criados no que diz respeito à política de ensino superior que corroboram como o novo papel no Estado. Em relação à avaliação do ensino superior, o governo FHC criou, em 1995, o Exame Nacional de Cursos (ENC). Esse instrumento de avaliação, “visava fortalecer e modernizar as funções de controle, monitoramento e coordenação do MEC. Ou, usando o discurso da moda em educação, para fortalecer a capacidade de governança sistêmica do MEC” (GOMES, 2003, p. 137). O provão, como ficou conhecido, não incentivava a participação da comunidade acadêmica, representava um instrumento de gerenciamento político com o objetivo de regular e acompanhar o desenvolvimento do ensino de graduação, ou seja, de regular a expansão do ensino superior (GOMES, 2003).

Em 1995, a Lei nº 9.131/95 definiu que o Ministério da Educação e Desporto (MEC) ficaria responsável pela formulação e avaliação da política nacional de educação. Essa lei recriou o Conselho Nacional de Educação (CNE) com funções normativas, deliberativas e de assessoramento do MEC. Silva (2005), ao analisar o papel do CNE como um *locus* onde se confrontam diferentes projetos para a educação no Brasil, conclui que, durante o Governo FHC, o CNE teve seu papel descaracterizado, ao serem emitidas, durante os dois governos, legislações que enfraqueceram a autonomia do Conselho, reduzindo sua função ao assessoramento do MEC. Além disso, para o autor, foi adotada a estratégia de reduzir o número de conselheiros ligados à defesa do ensino público e gratuito, e, conseqüentemente, o aumento de conselheiros que representavam o interesse das instituições privadas. Ainda, o próprio CNE teve sua função, como espaço de deliberações referentes ao ensino superior, principalmente, o privado não universitário, restringida (SILVA, 2005). O conselho tornou-se, para Silva (2005), um espaço de resistência das instituições privadas aos processos avaliativos elaborados pelo MEC, fato comprovado pelo número alto de instituições e cursos superiores criados ao longo do governo FHC, bem como pela inexistência de fechamento de cursos mal avaliados pelo CNE.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996), denominada oficialmente Lei Darcy Ribeiro, foi aprovada depois de oito anos de tramitação no Congresso Nacional. Para Cury (2008), assim como para os demais marcos regulatórios da educação, o processo de elaboração e tramitação legal da LDB foi longo e polêmico, tanto no âmbito da sociedade civil quanto no executivo e legislativo. O projeto aprovado sofreu várias

alterações em sua proposta original. Soligo e Costa (2014) destacam que em relação à educação superior, o Projeto de lei nº 1.258/88 definia como obrigatória a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que foi suprimida pelo Projeto de Lei nº 101/93 aprovado, pois o texto permitiu a diversificação da instituição de ensino superior e dos cursos, o que na prática torna a indissociabilidade não obrigatória.

No que versa sobre a organização do ensino superior, a LDB, ao mesmo tempo em que defende a descentralização e flexibilização, estabelece novas formas de controle por meio de processos avaliativos padronizados (DOURADO, 2008), como o dispositivo que indica a cooperação entre os sistemas federais, estaduais e municipais para garantir um processo nacional de avaliação das instituições (BRASIL, 1996b).

A LDB é considerada por muitos autores (CHAVES, 2010; CURY, 2008; SILVA, SGUISSARDI, 2005; BORGES, AQUINO, 2012) o marco legal da reforma neoliberal implantada no país. Para Chaves (2010), foi a partir da LDB que o Estado adotou a função de controle e gestão das políticas educacionais, e permitiu a oferta do ensino superior livre pela iniciativa privada. No seu artigo 7º, a Lei estabeleceu que:

O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 1996b).

Nesse dispositivo há uma clara definição do papel do Estado, como regulador do serviço educacional no país que poderá ser ofertado por organizações privadas. No seu art. 45 ficou estabelecido que "a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização" (BRASIL, 1996b). O Decreto nº 2.306/1997, posteriormente revogado pelo Decreto 3.860/2001, ao dispor sobre a organização do ensino superior, definiu que "quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: (a) universidades; (b) centros universitários; (c) faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores" (BRASIL, 1997). O Decreto nº 2.306/1997 introduziu, ainda, a possibilidade de instituições privadas com fins lucrativos no sistema educacional brasileiro. Para Lima (2007), a diversificação das Instituições de Ensino Superior (IES) e dos cursos, juntamente à diversificação de suas fontes de financiamento, foram as principais estratégias de privatização da educação superior.

Além disso, a LDB teve papel importante na flexibilização do conceito de universidade (LEHER, 2010), ao estabelecer como requisitos mínimos: (a) existência de produção intelectual institucionalizada; (b) um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; (c) um terço do corpo docente em regime de tempo integral. Quanto ao financiamento das universidades, a LDB estabeleceu que a União deveria assegurar “recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de ensino superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996b).

Entretanto, ao definir a autonomia universitária, a LDB incentivou que as universidades públicas buscassem outras fontes de recursos, principalmente, por meio de convênios. A autonomia foi definida na LDB como a capacidade das instituições de criar cursos de programas de ensino superior; estabelecer os currículos e programas dos cursos criados; elaborar seus próprios projetos e planos de pesquisa e extensão; definir o número de vagas ofertadas conforme a capacidade institucional; criar e modificar seus estatutos e regimentos; conferir graus, diplomas e outros títulos; firmar contratos, acordos e convênios; gerir investimentos em obras, serviços e aquisições, assim como administrar os seus rendimentos; e receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas (BRASIL, 1996b).

Em 1997, visando a ampliar os investimentos no ensino superior, por meio da cooperação, o governo lançou o Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior, por meio da Portaria nº 469. O programa tinha como objetivos: (a) modernização e reequipamento das instituições federais de ensino superior; (b) desenvolvimento da infraestrutura e reequipamento dos hospitais universitários das instituições federais de ensino superior; (c) informatização das instituições de ensino superior públicas; (d) recuperação e ampliação dos meios físicos das instituições de ensino superior públicas e privadas; e (e) recuperação e ampliação de acervos bibliográficos destinados à graduação das instituições de ensino superior públicas e comunitárias (BRASIL, 1997). Essas ações deveriam ser executadas por meio créditos externos, de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do orçamento da Secretaria de Educação Superior (SESu), ou seja, por meio de cooperação financeira.

Em 1999, ao assumir seu segundo mandato, FHC publicou o Programa de Governo Avança Brasil - mais quatro anos de desenvolvimento para todos (1999-2002). Nesse programa foi definido que as prioridades para a área de educação seriam o ensino médio e a educação profissionalizante. Para o ensino superior, as metas versavam sobre a necessidade

de ampliação, de reorganização e de ampliação do crédito educativo; de flexibilização curricular; de aperfeiçoamento da avaliação dos cursos de graduação, o Exame Nacional de Cursos (“provão”); de implementação do processo de credenciamento das instituições de ensino, com base nos resultados dos processos de avaliação; de implementação do Plano Nacional de Pós-Graduação; e de criação de um plano de apoio a cursos de extensão, a fim de promover o desenvolvimento regional (CARDOSO, 2008b, p.65). O programa também estabeleceu metas específicas para o ensino superior público, como: ampliar vagas de acesso às universidades públicas; definir e implementar a autonomia universitária plena, englobando os aspectos administrativos e financeiros; investir na qualificação do corpo docente e definir as normas gerais para a carreira; promover a melhoria dos cursos de graduação, mediante investimentos em infraestrutura (CARDOSO, 2008b, p.66).

O Ministério da Educação (MEC) propôs, visando a atingir a meta relativa à autonomia universitária, um projeto de lei que visava regulamentá-la, conforme previsto no art. 207 da CF/88. O objetivo do projeto era ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira das IES federais, a partir da celebração de contrato de desenvolvimento institucional (ALVES; SOARES, 2010). Na prática “a autonomia que se oferecia implicava a previsível busca de recursos no mercado para completar os orçamentos públicos minguantes” (CUNHA, 2003, p. 57). Apesar do amplo debate sobre autonomia ter sido realizado durante os oito anos de governo FHC, “sua promessa de definir e implementar a autonomia universitária plena, englobando os aspectos administrativos e financeiros, não avançou” (ALVES; SOARES, 2010, p.13).

Com a finalidade de ampliar o acesso ao ensino superior privado, o governo FHC criou, em 1999, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), por meio da Medida Provisória nº 1.827/1999, posteriormente regulamentado pela Lei nº 10.260/2001. O FIES foi destinado ao financiamento de estudantes matriculados em cursos superiores de graduação ou tecnológicos, assim como na pós-graduação, cobrindo até 100% dos custos com as mensalidades das instituições privadas (QUEIROZ, 2014). A ampliação do acesso ao ensino privado por meio de financiamento estudantil seguiu as orientações dos organismos internacionais para as reformas no ensino superior dos países periféricos.

A política de financiamento estudantil foi uma das principais formas de direcionamento de recursos públicos para o ensino privado. Entretanto, outras reformas estruturais aprovadas no governo FHC também contribuíram para esse direcionamento, como a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – conhecida como Lei de

Responsabilidade Fiscal – que garantia que recursos oriundos da arrecadação do Estado deveriam ser direcionados para o pagamento da dívida pública em detrimento dos investimentos em políticas sociais, como a educação (REIS, 2015). A política de financiamento da educação submetida à Lei de Responsabilidade Fiscal fez com que houvesse desvinculação das receitas da União, o que acabou por contingenciar parte significativa do orçamento destinado à educação (LIMA, 2007). Para Reis (2015, p.63), a lei exige que seja “demonstrada a origem dos recursos que criarem ou aumentarem despesas, exceto para as despesas destinadas ao serviço da dívida”.

Outro instrumento do governo FHC para a implementação de políticas neoliberais foi Plano Nacional de Educação 2001-2010 (Lei N° 10.172 de 9 de janeiro de 2001). A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, estabeleceram como uma das obrigações da União a elaboração de um Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas a serem cumpridas em um período de dez anos. Essa obrigatoriedade segue a recomendação da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (AGUIAR, 2010). O projeto de Lei que aprovou o plano em 2000 começou sua tramitação no Congresso Nacional em 1998, sendo discutido por meio de audiências públicas com a participação de diversas entidades que sugeriram diversas emendas à proposta inicial³⁷.

O Plano Nacional de Educação 2001-2010 foi estruturado em três eixos: (a) a educação como direito individual; (b) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social; (c) a educação como meio de combate à pobreza. A partir desses eixos foram estabelecidos como objetivos:

- 1) a elevação global do nível de escolaridade da população; 2) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; 3) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; 4) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes; 5) considerando que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais (BRASIL, 2001, p. 06).

³⁷ Foram apresentadas duas propostas de Plano Nacional da Educação ao Congresso Nacional. O PNE – Proposta da Sociedade Brasileira buscava o fortalecimento da escola pública estatal e a democratização da gestão educacional como princípios para a universalização da educação básica, o que demandava aumento no gasto público para a manutenção e ampliação do acesso à educação. O PNE proposto pelo Executivo, apesar de indicar a necessidade de expansão do ensino superior, orientou que o processo acontecesse de forma equilibrada entre setor público e o privado, sugerindo a ampliação do financiamento estudantil, o incentivo governamental às Instituições de Ensino Superior (IES) comunitárias sem fins lucrativos; e a institucionalização de um sistema de avaliação que englobasse as redes públicas e privadas de ensino (CUNHA, 2017).

No ensino superior público foi diagnosticado que, no período de 1994 a 2001, havia predominância de crescimento da oferta no ensino privado em detrimento do ensino público. Outro problema apontado pelo PNE 2001-2010 foi a distribuição desigual da oferta de vagas de ensino superior entre as diferentes regiões do país. Entretanto, o estudo apontou que essa distribuição desigual estava concentrada no ensino privado, já que o ensino público estava mais bem distribuído. Outro aspecto levantado como um dos problemas do ensino superior foi o acesso, já que menos de 12% dos jovens de 18 a 24 anos estavam matriculados neste nível de ensino em 2000. A principal meta estabelecida pelo Plano quanto à ampliação foi “prover, até o final da década, a oferta de ensino superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”.

O PNE também propôs a diversificação entre os tipos de instituições que compõem o sistema de ensino superior, entretanto, atribuiu que o núcleo estratégico deveria ser composto por universidades, que realizam ensino, pesquisa e extensão. “Esse núcleo estratégico tem como missão contribuir para o desenvolvimento do País e a redução dos desequilíbrios regionais, nos marcos de um projeto nacional. Por esse motivo, estas instituições devem ter estreita articulação com as instituições de ciência e tecnologia - como aliás está indicado na LDB” (BRASIL, 2001, p.33). Para regulamentar essa meta, foi sancionado o Decreto 3.860, em 09 de julho de 2001, que tratou da organização do ensino superior, da avaliação de cursos e instituições. Este decreto, no art. 7, estabeleceu que universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos e escolas superiores compõem os tipos de instituições superiores no país. Além disso, o decreto instituiu, no art. 6º, que “as entidades mantenedoras de instituições de ensino superior com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, deverão elaborar, em cada exercício social, demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes”, mas, elimina a obrigatoriedade da auditoria dessas, a qualquer tempo, pelo Poder Público (LIMA, 2005a).

O PNE, 2001-2010, defendeu, ainda, a expansão das universidades públicas, principalmente, no desenvolvimento da pesquisa, uma vez que as instituições públicas concentravam mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação; e propôs uma revisão e ampliação das relações com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa. Estabeleceu, ainda, que as universidades públicas deveriam manter a proporção de, no mínimo, 40% das vagas em relação ao total de matrículas no ensino superior; ampliar as vagas, priorizando o período noturno, que, embora prevalecente

no ensino privado, representavam em 2000 apenas 30% no ensino público (SGUSSARDI, 2006); criar um amplo sistema de avaliação; e ampliar a oferta de cursos de pós-graduação para qualificar os docentes que atuam no ensino superior.

Entretanto, para Sguissardi (2006), os avanços propostos de Plano Nacional de Educação 2001-2010 foram limitados em função de quatro dos nove vetos presidenciais na proposta aprovada pelo Congresso Nacional, que tratavam das metas da educação superior. O primeiro veto referia-se ao número de vagas no ensino superior público que não poderia ser inferior a 40% do total desse nível de ensino. Outro versava sobre o financiamento das IFES, que estabelecia uma subvinculação de 75% dos recursos da União a serem destinados à manutenção, ao desenvolvimento e à expansão das mesmas. Foi também vetada a meta que propunha a ampliação do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica. Outras metas vetadas acabaram afetando indiretamente o ensino superior, como a proposta de aumento dos gastos do PIB com educação nas esferas federais, estaduais e municipais, e a proposta de excluir da composição das despesas os gastos com as aposentadorias e pensões nas IFES (SGUISSARDI, 2006).

Para Cury (2008, p. 26), a tramitação do PNE:

revela a reedição entre dois projetos: o do Executivo, mais sintético e menos abrangente, e o da sociedade civil, mais analítico e mais abrangente. A lei aprovada e sancionada, a rigor uma expressão continuada da LDB em matéria de metas e objetivos, apresenta um realismo no diagnóstico da educação nacional e tem sua eficácia dependente, em maior parte, do financiamento. Contudo, esse último sofreu vetos presidenciais em todos os itens relativos ao financiamento. Não há dúvida que tal mutilação significou uma perda substantiva quanto ao caráter obrigatório do Plano podendo-se dizer que ele, praticamente, se tornou um Plano declaratório.

Assim, a organização do ensino superior sofreu diversas transformações ao longo dos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso. A orientação neoliberal é identificada nas propostas e legislações acima apresentadas. O projeto para a universidade pública era de sua transformação em organização social, como definido no PDRAE apresentado em 1995. Entretanto, os movimentos de resistência em defesa do ensino público impediram que esse projeto fosse concretizado, mas foram criadas outras formas de precarizar a universidade pública por meio de restrições orçamentárias e direcionamento de recursos públicos para o ensino privado, por meio do financiamento estudantil.

Em 1995, o país possuía 894 instituições de ensino superior, sendo 684 privadas (76,5%) e 57 públicas. Em 2002, no final do governo FHC já eram 1637 instituições, das quais 1442 (88,08%) eram privadas e 195 públicas (11,92%). Em relação ao tipo de

organização, em 2002, compunham o ensino superior brasileiro 1240 faculdades, escolas e institutos; 162 universidades, 105 faculdades integradas, 77 centros universitários, e 53 centros de educação tecnológica. Essa configuração fez com que o ensino superior brasileiro fosse formado, predominantemente, por instituições focadas no ensino, em detrimento de universidades multifuncionais. O crescimento das matrículas no ensino privado no governo FHC (Tabela 4) foi de 150,18%, enquanto no ensino público foi de apenas 52,3%. Essa diferença representou a elevação da participação do ensino privado de 55% para 70% no final do segundo mandato do FHC, em consonância com o objetivo de diminuição da responsabilidade do Estado com o ensino superior público.

Tabela 4 - Evolução das matrículas por natureza administrativa de 1995-2002

Governo	Ano	Total de Matrículas	Ensino Público	Variação %	Ensino Privado	Variação %	% ensino privado sobre o total
Governos Fernando Henrique Cardoso	1995	1.759.703	690.450	5,70%	970.584	3,10%	55%
	1996	1.868.529	700.540	1,50%	1.059.163	9,10%	57%
	1997	1.945.615	735.427	5,00%	1.133.102	7,00%	58%
	1998	2.125.958	759.182	3,20%	1.186.433	4,70%	56%
	1999	2.369.945	804.729	6,00%	1.321.229	11,40%	56%
	2000	2.694.245	887.026	10,20%	1.807.219	36,80%	67%
	2001	3.030.754	939.225	5,90%	2.091.529	15,70%	69%
	2002	3.479.913	1.051.655	12,00%	2.428.258	16,10%	70%

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a)

No período de 1995-2002, o orçamento do Ministério da Educação (MEC) cresceu apenas 2,2%, o que representou uma queda do investimento em educação em relação ao PIB de 1,44% (1995) para 1,26% (2002) (LEHER, 2005). A desresponsabilização progressiva do Estado com o financiamento das IFES e direcionamento dos recursos para a educação básica é verificado pela redução do financiamento do ensino superior em relação ao orçamento, em relação ao investimento público total em educação, que passou de 53,3% em 1995 para 44% em 2002.

Além das políticas direcionadas diretamente para o ensino, as universidades públicas, principalmente em relação à pesquisa e extensão, também sofreram alterações a partir da estruturação da política de ciência e tecnologia elaborada pelo governo FHC. No programa *Mãos à obra, Brasil: Proposta de Governo (1995-1998)* foi definido que havia necessidade de uma nova política para a C&T, já que nos últimos governos faltaram tanto propostas como recursos para o financiamento. A estratégia nacional de desenvolvimento científico e

tecnológico envolvia em suas metas diretamente as universidades, uma vez que previa a ampliação das fontes de financiamento para a aplicação na geração e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos; o incentivo ao desenvolvimento de projetos de cooperação científica e tecnológica entre universidades, institutos governamentais e o setor privado; a internalização, por meio da ampliação dos programas de intercâmbio e cooperação internacional e aprimoramento dos programas de bolsa de estudo no exterior e de professores visitantes; a institucionalização de uma rede nacional de laboratórios e centros de pesquisa de alto nível; a legalização da proteção da propriedade intelectual, com o objetivo de ampliar a difusão e comercialização de novas tecnologias; a ampliação da autonomia gerencial e administrativa dos centros de pesquisa governamentais e universidades (CARDOSO, 2008a).

Uma das primeiras ações direcionadas para C&T no primeiro governo de FHC (1995-1998) foi a criação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, por intermédio da aprovação da Lei nº 9.257/1996. Esse conselho foi criado com a finalidade de assessorar a formulação e a implementação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico. Lima (2005, p.352) defende que a criação do Conselho significou o estabelecimento do co-financiamento público e privado para a política de C&T e do estímulo à parceria das universidades públicas e centros de pesquisa com o setor privado. Os primeiros instrumentos do direcionamento da universidade para a produção de inovação foram a Lei de Patentes (Lei nº 9.279/1996) e a Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610/1998). A primeira foi criada com o objetivo de proteção dos direitos relativos à propriedade industrial, considerando o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do país. A segunda visou à proteção dos direitos autorais. Esses dois dispositivos legais permitiram que o conhecimento pudesse ser protegido legalmente e vendido, representando uma nova fonte de recursos para as universidades brasileiras.

O Programa de Governo Avança Brasil - mais quatro anos de desenvolvimento para todos (1999-2002), no segundo Governo FHC, defendia o aumento dos investimentos em ciência e tecnologia, como estratégica para êxito do projeto de desenvolvimento do País. Uma das diretrizes para a política de ciência e tecnologia foi o estímulo à expansão da pesquisa e desenvolvimento em empresas por meio da integração com entidades de pesquisa – universidades, centros de pesquisa e laboratórios.

Com a finalidade de organizar novas formas de financiamento da ciência e tecnologia foram criados, em 1999, novos modelos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico. O principal objetivo foi que este novo modelo de financiamento permitisse a

manutenção de recursos permanentes para área de C&T e promovesse uma maior integração entre as universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo (BRASIL, 2006a). As receitas dos Fundos eram provenientes da exploração de recursos naturais pertencentes à União, parcelas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), ou seja, por meio de fontes não orçamentárias. Os fundos foram formatados em duas categorias, uns direcionados a setores específicos; outros para ações transversais. As ações transversais contavam com dois fundos, o Fundo Verde e Amarelo, direcionado para interação universidade-empresa, e o Fundo de Infraestrutura, para apoiar a melhoria da infraestrutura de instituições de ciência e tecnologia (BRASIL, 2006a). Para Araújo (2012, p.10), a criação dos fundos representou um avanço já que “parte significativa do financiamento à P&D não estaria mais sujeita a cortes orçamentários, e a gestão e as decisões referentes à alocação dos recursos deveriam ser efetuadas por conselhos tripartites, compostos por representantes da área acadêmica, do governo e das empresas”. Para Lemos e Cário (2013), os fundos setoriais representaram uma inovação no financiamento das atividades de C&T no Brasil, já que consolidaram o fluxo regular de recursos para a pesquisa científica, e representam a possibilidade de ampliação dos recursos investidos na área.

Outra ação voltada para a política de C&T foi a aprovação da Lei 10.168/2000, que criou o **Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação**, visando a promover o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo. Esse programa fez com que fosse institucionalizado o financiamento privado das ações de pesquisa e extensão desenvolvidos pelas universidades (LIMA, 2005a).

Em julho de 2002, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) lançou o *Livro Branco: Ciência Tecnologia e Inovação*. Esse documento foi originado a partir da I Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, realizada em setembro de 2001, e apresentou uma proposta estratégica para a área no período de 2002-2012. Partiu-se do pressuposto que em uma “sociedade do conhecimento” o caminho para o desenvolvimento econômico e social passaria, necessariamente, pela eficiência tecnológica (BRASIL, 2002a).

A intenção do documento foi a formulação de uma Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, que estabeleceu seis objetivos estratégicos a serem alcançados até o ano 2012: (a) criar um ambiente favorável à inovação que contribuísse para a competitividade das empresas e para o melhor aproveitamento da capacidade instalada em C&T, de forma a acelerar os processos de transformação do conhecimento em serviços e produtos para a

sociedade; (b) ampliar a capacidade de inovação e expandir a base científica e tecnológica, através da ampliação dos investimentos em CT&I, de pessoal qualificado e de infraestrutura científica e tecnológica; (c) consolidar, aperfeiçoar e modernizar o aparato institucional de Ciência, Tecnologia e Inovação; (d) integrar todas as regiões ao esforço nacional de capacitação para Ciência, Tecnologia e Inovação; (e) desenvolver uma base ampla de apoio e envolvimento da sociedade na Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; e (f) transformar CT&I em elemento estratégico da política de desenvolvimento nacional (BRASIL, 2012a).

Visando a aperfeiçoar e modernizar o aparato institucional de Ciência, Tecnologia e Inovação foi apresentada e encaminhada em 2002 para o Congresso Nacional a proposta de Lei de Inovação Tecnológica, após ampla discussão na I Conferência Nacional de CT&I. A Lei objetivava o avanço significativo na direção do estímulo à inovação, principalmente no que tange às instituições públicas (BRASIL, 2012a). O cerne da proposta versava sobre a gestão das instituições científicas e tecnológicas, mais especificamente no que diz respeito ao pessoal envolvido em pesquisa, uma vez que a proposta previa novas formas de contratação; mobilidade de pesquisadores das instituições públicas, tanto para atuarem em projetos de pesquisa de empresas como para constituir empresas de base tecnológica (BRASIL, 2002a). A proposta previa, ainda normas claras para a comercialização de inovações geradas com a participação de universidades ou instituições públicas de pesquisa, bem como versava sobre o compartilhamento dos direitos de propriedade intelectual entre pesquisadores, instituições de pesquisa e empresas (BRASIL, 2002a).

Houve uma inspiração externa na proposta de Lei de Inovação Tecnológica. Kruglianskas e Matias-Pereira (2005), em sua análise sobre a proposta de Lei, encontraram similaridades entre ela e a na Lei de Inovação e Pesquisa da França, n.º. 99-587, de 12 de julho de 1999. A lei francesa também tinha o objetivo de legalizar a relação público-privada e criar mecanismos que estimulassem a inovação tecnológica no ambiente universitário. Para o MCT, as parcerias entre o setor público e privado como mecanismos de incentivo à CT&I, foram utilizadas “com grande êxito em países avançados, merece particular atenção pelo potencial de promoção de novos mercados, com menores custos e riscos de desenvolvimento para as empresas” (BRASIL, 2002a).

Assim, a estruturação da política de C&T no governo FHC objetivou alterar o financiamento da pesquisa nas universidades públicas, desresponsabilizando o Estado do financiamento direto por meio de recursos do orçamento, bem como estimulou a busca por

novas fontes de recurso por meio da oferta de serviços de P&D pelas universidades. A criação dos Fundos de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a proposta de Lei de Inovação Tecnológica (PL 7282/2002) foram os principais instrumentos para o direcionamento da interação entre universidades e empresas.

Apresentadas as principais políticas voltadas para reorganização do ensino superior brasileira e para o desenvolvimento de uma política de ciência e tecnologia nos governos de Collor (1990-1991), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), posso afirmar que o pequeno crescimento do ensino superior público foi acompanhado da precarização da universidade pública, pois houve redução do seu financiamento e direcionamento de recursos para o ensino privado.

Nos três governos existiram, também, tentativas de modificação da natureza jurídica da universidade pública. No governo Collor tentou-se alterar essa natureza por meio de propostas de emendas constitucionais, mas foi no governo FHC que o modelo foi apresentado de uma forma mais concreta, ou seja, através do PDRAE. O objetivo era transformar a universidade pública em organização social, mantendo a responsabilidade pelo financiamento por meio de repasse de verbas públicas condicionadas à contratos de gestão. Apesar do insucesso da proposta, a tentativa foi de modificação da natureza das universidades públicas.

Esse modelo foi amplamente combatido pelos movimentos de defesa da universidade pública e acabou não sendo implementado. Entretanto, as reformas neoliberais na educação foram sendo estruturadas por meio de programas, leis, decretos que direcionam recursos para a iniciativa privada. A política de ampliação do acesso ao ensino superior foi direcionada para o ensino privado, principalmente por meio de financiamento estudantil (CREDUC e FIES) e pelo direcionamento dos recursos públicos, prioritariamente para o financiamento da educação básica, uma vez que houve redução da participação relativa do ensino superior nos orçamentos do MEC. Essa desresponsabilização progressiva, por meio da diminuição do financiamento direto para o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão nas universidades públicas, segue a orientação do documento *Financing education in developing countries – An exploration of policy options* (WORLD BANK, 1986) e da Declaração de Nova Délhi sobre Educação para Todos (UNESCO, 1993) de que o ensino superior apresenta custos muito elevados para países periféricos, portanto, o recurso deve ser direcionado para a educação básica.

Além disso, ao restringir a autonomia das universidades (CF/88, LDB/1996) em autonomia administrativa e de gestão, o objetivo da proposta foi permitir que as universidades

públicas obtivessem novas fontes de financiamento. O financiamento da pesquisa, por meio da estruturação da Política Nacional de Ciência e Tecnologia, especialmente no governo FHC, criou as condições para o direcionamento da universidade pública para a prestação de serviços de P&D. Esse direcionamento permeou a criação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, dos Fundos de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a proposta de Lei de Inovação Tecnológica (PL 7282/2002). Eles foram os principais instrumentos para o direcionamento da interação com empresas. As parcerias entre setor privado e governo, entre universidade e indústria deveriam compreender tanto a gestão quanto o financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico (CUNHA, 2003).

A mudança no Governo Federal a partir da ascensão de governos posicionados à esquerda, em 2002, originou expectativa de que haveria mudança no projeto para o ensino superior, e a estruturação de políticas de educação que criassem um novo modelo institucional para as universidades públicas, as direcionassem para o desenvolvimento autônomo. A expectativa foi gerada, por um lado, pelo período econômico favorável, e, por outro, pela elaboração de políticas do tipo desenvolvimentistas. O crescimento econômico brasileiro observado no período suportava investimentos públicos em infraestrutura e maiores gastos com políticas sociais. Essas mudanças internas foram articuladas com alterações nas recomendações dos organismos internacionais, inclusive na área de educação, para os países periféricos.

Partindo do entendimento de Puello-Socarrás (2008a), de que o projeto neoliberal vai se transformando para continuar como projeto hegemônico, é necessário compreender, inicialmente, as alterações nas recomendações dos organismos internacionais para os sistemas de ensino dos países periféricos. Assim, na próxima seção, apresento as características da nova proposta das instituições orgânicas do capital para o ensino superior dos países periféricos.

4.2.3 Novo Neoliberalismo Acadêmico

O novo neoliberalismo emergiu por meio das alterações nas táticas neoliberais, materializadas nas recomendações dos organismos internacionais para os países periféricos, buscando manter-se como projeto hegemônico (PUELLO-SOCARRAS, 2008a). Para Misoczky, Abdala e Damborarena (2017), as críticas às recomendações do Consenso de Washington (1989) em função de sua orientação economicista, direcionada para aspectos macroeconômicos e os resultados de sua implementação que geraram aumento da miséria e

pobreza em países periféricos, fizeram com que os organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BM), revisassem suas orientações, incluindo novas temáticas, como o fortalecimento da educação.

No documento *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma de 1998* do BM foi sugerido que a educação pública dos países da América Latina precisava melhorar sua qualidade. Para isso, recomendava a realização de uma segunda geração de reformas, que estaria mais focada na avaliação, com o objetivo de garantir um mínimo de qualidade (WORLD BANK, 1998). Além disso, Joseph Stiglitz, vice-presidente do Banco Mundial, em 1998, em conferência em Barcelona as decisões do Consenso de Washington, propôs reformas de segunda geração, envolvendo as temáticas de emprego, saúde, educação e meio ambiente. Para Stiglitz (1998), a educação foi deixada de lado nas recomendações do Consenso de Washington e precisava ser incluída, assim como a temática do desenvolvimento tecnológico. Para Puello-Socarrás (2008a), essa crítica foi completamente retórica, pois deu a impressão de mudanças substanciais nas recomendações neoliberais, ou seja, no seu projeto político, por meio da inclusão das políticas sociais, como a educação.

A renovação do projeto neoliberal veio por meio de modificações na orientação das reformas nos países periféricos, incluindo, o ensino superior. A mudança no discurso para educação aconteceu na publicação do *Documento estratégico del Banco Mundial: La educación en América Latina y el Caribe*, pelo BM em 1999. Nesse documento, foi destacada a importância da educação como estratégia de erradicação da pobreza e promoção do crescimento econômico, definindo como principal objetivo do BM para América Latina e Caribe aumentar o capital humano da região, particularmente dos mais pobres (WORLD BANK, 1999). Entre as estratégias recomendadas pelo BM, estavam a diversificação e a reforma do ensino superior para melhorar a qualidade e a eficiência, melhorar o acesso da população com renda mais baixa e fortalecer o papel integral do setor privado no financiamento e na oferta de educação.

A política de inclusão proposta para o ensino superior foi uma das estratégias de renovação adotadas pelo neoliberalismo. Para Puello-Socarrás (2013), como o neoliberalismo produz e reproduz desigualdades sociais por meio da exploração econômica, ele precisa encontrar formas de evitar sua própria extinção. Assim, a inclusão social é uma fórmula que o próprio neoliberalismo encontrou para evitar extrapolar de seus próprios limites sem arriscar sua existência. É também uma tentativa de combater os movimentos contrários ao avanço do neoliberalismo, como os de resistência ao aprofundamento da mercantilização da educação

pública realizado por movimentos populares, especialmente, em países da América Latina (PUELLO-SOCARRÁS, 2013).

O alívio da pobreza, na visão do BM, deveria ser realizado por meio de políticas focalizadas e compensatórias, que envolvessem o aumento da capacidade de consumo, por meio de programas de complementação de renda; de oportunidades econômicas, da ampliação do capital humano; e da prestação de serviços sociais mínimos, como saúde e educação (GREGÓRIO, 2012). Segundo Lima (2011), a redução da pobreza, proposta no documento, tinha como objetivo garantir segurança ao capital, ao assegurar a formação de força de trabalho para suprir as novas demandas, principalmente aquelas oriundas do avanço tecnológico. Ou seja, a política proposta pelo BM, neste documento, continua concebendo a educação como preparação da força de trabalho para o mercado e de dominação ideológica por meio da difusão da visão burguesa do mundo (LIMA, 2011).

Além da inclusão, o documento do BM, publicado em 1999, recomendava, especificamente para o ensino superior as seguintes diretrizes: a) uso da tecnologia, por meio de programas de aprendizagem a distância, como uma forma de ampliar o acesso, melhorar a equidade e a eficácia, com custos mais baixos; b) criação de uma variedade mais ampla de instituições e cursos de ensino superior; c) fortalecimento do papel do setor privado, em função das limitações de financiamento estatal; d) melhoria da qualidade do ensino público e privado, por meio da flexibilização e modernização dos currículos, capacitação de docentes e a criação de modelos de avaliação; e e) fortalecimento da pós-graduação na região. Para Gregório (2012, p. 12), há, nessas recomendações, um direcionamento do BM para mercantilização e a padronização do conhecimento, a fim de transformá-lo em produto negociável em qualquer parte do mundo, abrindo novos mercados para os investidores internacionais interessados em se apropriar dos lucros gerados por mais esta frente capitalista.

A proposta de inclusão no ensino superior veio acompanhada de uma série de recomendações que visavam a modificar as formas de oferta do ensino superior. No intuito de promover a flexibilização dos tipos de instituições, em 2000, o BM publicou o documento *La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas* (2000), em parceria com a UNESCO. O documento propôs a composição de um modelo híbrido de ensino superior, composto por universidades voltadas para a excelência em pesquisa e consideradas o topo da pirâmide educacional e as instituições de ensino superior não universitárias direcionadas para às necessidades do mundo do trabalho, ou seja, para a formação de profissionais com as competências requeridas pelo mercado. Essa flexibilização criou as condições essenciais para

o crescimento da oferta de ensino superior por instituições privadas. Assim, a flexibilização é importante para a ampliação do acesso por meio de redução dos custos, fazendo com que seja possível impulsionar o mercado de ensino superior, sem o comprometimento dos orçamentos públicos com este nível de formação.

O documento recomendou, ainda, a interação universidade e indústria, já que para o BM, a universidade deve realizar pesquisa especialmente aplicada. As interações com o setor produtivo poderiam ser uma nova fonte de financiamento para as universidades, o que desoneraria o Estado do seu papel de financiador (BORGES, 2010). A partir dessas recomendações, “a educação superior assume a responsabilidade de formação de competências necessárias ao mercado de trabalho e de produzir conhecimento e socializá-lo” (BORGES, 2010, p. 371).

Em 2003, o BM lançou o documento *Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria*, fazendo recomendações específicas para o ensino superior para países em desenvolvimento. As principais recomendações foram: a) desenvolvimento e aplicação do conhecimento, como necessário para o progresso social e econômico, ou seja, as universidades devem desenvolver pesquisa aplicada; b) o direcionamento da formação no nível superior para criação, divulgação e aplicação eficaz do conhecimento, por meio da formação técnica e profissional; c) a responsabilização do Estado na criação de condições favoráveis para incentivar as instituições de ensino superior a serem mais inovadoras para responder melhor às necessidades de uma economia do conhecimento globalmente competitivo (WORLD BANK, 2003). Para Lima (2011, p. 87), “este documento operou um importante deslocamento da concepção de educação superior para educação terciária”, tornando o ensino superior um fator primário da produção na economia mundial. Segundo Gregório (2012), as recomendações do BM estão baseadas no pressuposto de que o aumento da produtividade é obtido por meio do fortalecimento das habilidades dos trabalhadores.

Percebo, com base nos documentos do BM apresentados, uma mudança no projeto neoliberal para a ensino superior. No velho neoliberalismo acadêmico, as orientações indicavam que o ensino superior tinha custos elevados para ser mantido pelo Estado em países periféricos, que deveriam investir, prioritariamente, no ensino básico. No novo neoliberalismo, as recomendações sugerem que o ensino superior seja ampliado e que instituições públicas sejam reformadas. Há, assim, uma renovação do projeto neoliberal para

o ensino superior, que passa a ser incluído como investimento a ser realizado pelos países periféricos.

Entretanto, o Banco Mundial recomendou mudança no financiamento do ensino superior nos países periféricos. As sugestões direcionaram para o financiamento público de instituições privadas, como uma forma de garantir a equidade do acesso ao ensino superior, e o incentivo por meio de reformas no ensino superior para que instituições públicas de ensino superior diversificassem suas fontes de renda, por meio da ampliação da autonomia na administração de seus recursos (WORLD BANK, 1999). Para Puello-Socarrás (2011), esta mudança visou a submeter o sistema de ensino superior aos ditames do livre comércio global e aos poderes financeiros transnacionais. No Brasil, as condições para a modificação no financiamento do ensino superior foram criadas a partir da definição da educação como um serviço público não exclusivo do Estado pelo PDRAE no Governo FHC, que possibilitou o repasse de recursos públicos para instituições privadas, assim, como a aprovação da LDB, que estabeleceu que a educação é livre para a iniciativa privada. Orientações que permaneceram vigentes, mesmo com a alteração de governos mais posicionados à esquerda a partir de 2002, não havendo rompimento com o processo iniciado no neoliberalismo ortodoxo.

Esses movimentos tinham como objetivo sancionar o repasse de recursos públicos para oferta de educação por instituições privadas, bem como o recebimento de recursos privados por organizações públicas, por meio de interações público-privadas, visando a consolidar a esfera pública não estatal. Essa esfera busca capturar aqueles bens públicos que não tenham sido incorporados no ciclo de valorização capitalista ou que, por sua deficiência, se articulam de forma precária com o mercado. Assim, o objetivo não é mais criar estruturas de mercado, mas sim enraizar as forças do mercado para que espaços não-mercantis funcionem como se fossem mercados (PUELLO-SOCARRÁS, 2011).

Com base nesses mecanismos não há transferência de propriedade da natureza da universidade, mas uma modificação na lógica do seu funcionamento. O novo neoliberalismo não busca transferir a propriedade pública à iniciativa privada, como era característico do velho neoliberalismo, mas atua paralelamente, por meio da lógica de acumulação sem desapossamento (PUELLO-SOCARRÁS, 2011). Esse conceito seria complementar ao conceito de acumulação por espoliação (HARVEY, 2014b). Harvey (2014b) afirma que, no capitalismo contemporâneo, uma pequena elite no comando dos processos políticos, ou seja, do Estado, desenvolveu novos mecanismos de acumulação por espoliação, com o objetivo de

umentar o acúmulo de riquezas das classes superiores em contextos de baixo crescimento econômico³⁸:

Esta acumulação por espoliação³⁹ adquire múltiplas formas. Mão-de-obra barata é rapidamente saqueada e quanto mais barata e dócil, melhor. As taxas de lucro das empresas norte-americanas são duas vezes mais altas no estrangeiro do que internamente. Os direitos comuns de propriedade (água, território, etc.) estão a ser privatizados. Populações de camponeses desfazem-se dos seus terrenos. O meio-ambiente é degradado. Patentes de direitos para tudo desde materiais genéticos, sementes, produtos farmacêuticos até ideias permitem extrair dinheiro de populações com baixos rendimentos. Bens fundamentais como a educação e cuidados de saúde são tornados comercializáveis (HARVEY, 2004. n.p.).

Na lógica da acumulação sem desapossamento, as universidades públicas não são privatizadas. Nesta nova era, o que importa é a empresarização e o agenciamento da gestão, ou seja, não importa a posse direta dos bens públicos, mas os mecanismos que permitem introduzir a lógica privada no público. Buscam-se formas para introduzir o empreendedorismo e reproduzir a lógica do mercado sem que isso signifique transformar o caráter da propriedade, que pode permanecer público, assegurando que a gestão e os lucros sejam privados (PUELLO-SOCARRÁS, 2011).

No novo neoliberalismo, como apresentei no capítulo anterior, o homem empreendedor é o princípio antropológico do ser humano. O empreendedor é, em si mesmo, a força fundamental na sociedade de mercado, ou seja, é quem guia a produção social assumindo a função de coordenar a divisão do trabalho. O empreendedor como empresário é o mediador que inova e produz novas combinações entre trabalho e capital (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). A partir dessa concepção de empreendedor, central para o novo neoliberalismo, tem emergido uma série de novas configurações, principalmente, no mundo do trabalho.

O empreendedorismo é um dos pressupostos do modelo Hélice Tríplice, difundido a partir dos anos 90, e cria uma nova configuração nas universidades, ao vincular o público ao privado para o desenvolvimento de inovações. Nesta concepção, à universidade é exigida a função empreendedora, pois deve adotar uma postura proativa na criação de inovações, já que

³⁸ Para Harvey (2004), os grupos com rendimentos mais elevados tornaram-se infinitamente mais ricos sob o neoliberalismo, portanto, houve um aumento da desigualdade social.

³⁹ A acumulação por espoliação tornou-se acentuada a partir dos anos 70 com a emergência da teoria neoliberal. A privatização e a liberalização do mercado foram as principais estratégias do movimento neoliberal (HARVEY, 2014b). Seguindo esta orientação, bens públicos como as universidades foram privatizados em países centrais e periféricos. Na América Latina, a privatização das universidades públicas, como recomendado por esta lógica de “expropriação das terras comuns” (HARVEY, 2014b), teve no Chile, sua maior expressão. Para Puello-Socarrás (2011), a privatização dos ativos públicos é uma característica do neoliberalismo ortodoxo.

está imersa em ambiente que agrupa conhecimento e capital intelectual (ETZKOWITZ, 2003). No modelo Hélice Tríplice, “a universidade assume a função de mola propulsora, visto que detem a matéria-prima a ser capitalizada” (DAMBORARENA, 2015, p. 67). Conceber a universidade como empreendedora significa que ela deve ser vista como uma geradora de crescimento econômico futuro (ETZKOWITZ, 2005).

“Por um lado, o empreendedorismo acadêmico é uma extensão das atividades de ensino e pesquisa, por outro a internalização das capacidades de transferência tecnológica, tomando um papel tradicionalmente atribuído exclusivamente ao setor privado” (ETZKOWITZ, 2005, p.06). Para Etzkowitz (2005), a universidade, ao direcionar os processos de inovação, assume a principal função na sociedade capitalista. Nas universidades, o argumento Hélice Tríplice é materializado em arranjos como incubadoras, parques e polos tecnológicos, núcleos de inovação tecnológica, etc. Etzkowitz (2010) afirma que “o propósito de uma incubadora é treinar um grupo de indivíduos para trabalhar como uma organização. E a universidade pode fazer esse papel. Isso é mais amplo do que inventar novas tecnologias, é também criar estruturas organizacionais”. Ainda, afirma que os escritórios de transferências de tecnologias, os núcleos de inovação e tecnologia (NITs) têm como função, além da geração de patentes, o incentivo ao empreendedorismo (ETZKOWITZ, 2010).

A universidade passa a ter como função difundir a cultura empreendedora por meio de suas ações de ensino, pesquisa e extensão (GIAROLA et al., 2013). O empreendedorismo presente no processo de formação parte do pressuposto de que esta atitude pode ser desenvolvida por meio da educação. A educação empreendedora tem como estratégia a incorporação e a subjetivação da responsabilidade individual, ou seja, é resultado do esforço e da competência de cada um. Ela serve, ainda, para adequar os jovens à realidade do trabalho terceirizado, temporário, sem direitos e garantias sociais (DAMBORARENA, 2015).

Além disso, as universidades públicas passam a incorporar os princípios dos empreendedorismos nos seus processos de gestão. Para Puello-Socarrás (2008a) o espírito empreendedor tem guiado de forma contundente o arcabouço teórico que visa a adaptar a administração pública para a nova era neoliberal. Essa adaptação ocorre por meio da utilização de ferramentas gerenciais provenientes da administração privada e tem como objetivo construir uma governança neoliberal (empreendedora), tornando o mercado o paradigma exclusivo da produção social (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). Para Misoczky, Abdala e Damborarena (2017, p. 192), o gerencialismo é “a matriz teórico-ideológica que oferece o suporte operacional para o avanço do projeto neoliberal”, já que, por meio dele, é

possível a “abertura de novas frentes para acumulação de capital dentro e fora da máquina de Estado, seja por meio de transformações internas ou de relações com organizações privadas”.

Clarke e Newnan (2012, p. 355) localizam o gerencialismo como “uma formação cultural e um conjunto distinto de ideologias e práticas que formavam um dos sustentáculos do novo acordo político [...]”. O gerencialismo tornou-se essencial nos processos de reformas ocorridas nas décadas de 80 e 90, introduzindo o “*ethos* de negócios do setor privado no Estado e no setor público” (CLARKE; NEWMAN, 2012, p.358). Exigia-se que o desempenho do Estado, nas funções que não foram privatizadas, fossem orientadas por parâmetros do mercado. Insere-se, como prerrogativa de tomada de decisão, a eficiência em detrimento de outros valores públicos.

No gerencialismo, os gerentes assumem um papel central, pois representam o profissionalismo, o empreendedorismo e o dinamismo. Eles seriam capazes de introduzir nas organizações públicas boas práticas em negócios, que levariam ao controle prático dos custos, visando a aumentar a eficiência por meio da intensificação do trabalho (CLARKE; NEWMAN, 2012). Introduz, desta forma, na organização do Estado um ideário que prega eficiência, produtividade, aproximação do serviço ao cliente, flexibilidade, inovação, empoderamento da figura do gestor e o empreendedorismo no serviço público (CLARKE; NEWMAN, 2012).

Para Damborarena (2015), a orientação das universidades públicas aos padrões gerenciais é uma consequência da difusão de discursos sobre a ineficiência dos serviços públicos e faz com que as atividades acadêmicas passem a ser orientadas por critérios de produtividade. O modelo gerencial direcionou a implementação de cinco princípios no ensino superior: (a) a racionalização de recursos, diminuindo a centralidade do Estado na manutenção da educação; (b) a adoção de avaliações gerenciais que abrangem o controle do sistema educativo; (c) a flexibilização de gestão, justificada pela necessidade de ampliação do sistema, envolvendo a diversificação dos estabelecimentos de ensino; (d) a descentralização gerencial, pela qual os principais parâmetros educacionais continuam a ser estabelecidos, de forma concentrada, num núcleo estratégico, mas com descentralização da gestão administrativa; e (e) a privatização dos sistemas educacionais, de forma direta e indireta por meio do (des)investimento do Estado no ensino superior pública (MANCEBO, MAUÉS, CHAVES, 2006). Assumir uma orientação semelhante ao mercado faz com que os problemas educacionais sejam reduzidos a questões gerenciais, suprimindo seu caráter político, tornando-os solucionáveis a partir de técnicas de gerenciamento (DAMBORARENA, 2015).

Além disso, o empreendedorismo, como força fundamental de uma sociedade de mercado, cria novas configurações no mundo do trabalho. O empreendedor não é nem um trabalhador, nem um capitalista (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). Defende-se a retórica de que ocupa, no mercado, uma posição privilegiada em relação ao trabalhador, já que possui autonomia e liberdade para escolher quais atividades laborais pretende realizar. Esse princípio impulsiona o crescimento de trabalhadores que abandonam postos de trabalho tradicionais para tornarem-se trabalhadores por conta própria, ou seja, desprovidos de direitos sociais (PUELLO-SOCARRÁS, 2008b). A lógica do empreendedorismo também pode ser vista nas alterações em relação à carreira docente tanto em universidades privadas como públicas.

No Brasil, a ampliação do acesso ao ensino superior criou novos postos de trabalho no ensino superior, entretanto, esse crescimento tem como característica a flexibilização dos contratos trabalhistas, principalmente nas universidades privadas (BOSI, 2007). Nas universidades públicas, diversas são as mudanças observadas nos últimos 25 anos no âmbito do trabalho docente, como mudança nas regras da remuneração, aumento de horas-aula semanais em função da avaliação, aumento do número de alunos em relação aos docentes, com o objetivo de tornar as organizações universitárias mais eficientes (BOSI, 2007), na lógica gerencial.

Nas atividades de pesquisa, o recente direcionamento das instituições de ensino superior para a produção de inovação tem gerado mudanças nas condições de trabalho, principalmente nas universidades públicas, provocando sua intensificação (OLIVEIRA; FERREIRA; MORAIS, 2015). A carreira de docente, uma vez que é orientada pela pesquisa, que basicamente depende de financiamento externo, exige que o professor desenvolva a habilidade de captador de recursos, ou seja, o espírito empreendedor. Nesse modelo de financiamento, o Estado estimula a competição, “através do financiamento individual externo e do sistema meritocrático, gera o esgarçamento do vínculo social e conflitos interpessoais, criando, muitas vezes, um clima de trabalho desfavorável à integração do conhecimento” (LEMOS, 2011). Todos esses movimentos de flexibilização e precarização do trabalho nas universidades têm como princípio norteador a ampliação da autonomia e liberdade individual do docente para buscar fontes alternativas de recurso, oriundo da ideia de empreendedorismo (PUELLO-SOCARRÁS, 2008b).

Em uma dimensão tática, o novo neoliberalismo acadêmico se manifestou, então, pelo conjunto de recomendações para reformas nos sistemas de ensino superior dos países periféricos que visaram : a) criar **políticas inclusivas no ensino superior**, para atenuar os

efeitos sociais gerados pelo neoliberalismo ortodoxo; b) **flexibilizar a formação**, por meio da criação de diferentes tipos de instituições e cursos de ensino superior, criando as condições para adaptar a formação da força de trabalho às novas exigências, bem como para o fortalecimento do mercado de ensino superior nos países periféricos; c) modificar o **financiamento do ensino superior**, ao permitir o investimento de organizações privadas com fins lucrativos nas universidades públicas e que recursos públicos sejam destinados as instituições privadas; d) estabelecer o **empreendedorismo**, como cultura a ser disseminada nos processos de ensino, pesquisa, extensão e gestão das universidades; e) propagar o **gerencialismo** como forma de adequar as instituições públicas de ensino superior ao mercado, uma vez que esse é o paradigma exclusivo de produção social; e f) **flexibilizar e precarizar as relações de trabalho** nas instituições de ensino superior, via ampliação da autonomia e liberdade individual do docente, para buscar fontes alternativas de recurso, oriundos da ideia de empreendedorismo.

A mudanças introduzidas pelas transformações do projeto neoliberal no ensino superior estão articuladas com as características históricas do desenvolvimento do capitalismo no País. Portanto, é necessário compreender as transformações introduzidas pelo novo neoliberalismo à luz da trajetória histórica do ensino superior no Brasil, em sua concretude e nexos com a totalidade social.

5 MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

A modificação no projeto neoliberal a partir dos anos 2000, caracterizado como novo neoliberalismo (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a), orientado por mudanças nas políticas dos organismos internacionais, conhecidos como pós-Consenso de Washington, para os países periféricos, fez emergir novas recomendações. Os documentos emitidos pelo Banco Mundial, aconselharam que os países periféricos, especialmente da América Latina, modificassem suas estratégias para o ensino superior. No cenário político nacional, a vitória da Coligação Lula Presidente⁴⁰, nas eleições de 2002, fez emergir um novo modelo de desenvolvimento que buscava a consolidação da democracia e a justiça social. Nesse modelo, o crescimento econômico deveria estar a serviço do desenvolvimento social, por meio da inclusão dos mais pobres, a preservação do direito ao trabalho e a universalização dos direitos sociais básicos (LIMA, 2005a). A articulação entre esses fatos externos e internos fez com que as políticas para o ensino superior, assim como o projeto para a universidade pública brasileira, tenham sofrido alterações. Neste capítulo, apresento as mudanças ocorridas nas universidades públicas federais nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016). Organizo o capítulo em: (a) mudanças na organização do ensino a partir da ampliação do acesso às universidades públicas federais; (b) mudanças na organização da pesquisa e da extensão a partir política de inovação nas universidades públicas federais; e (c) o novo neoliberalismo acadêmico nas universidades públicas federais.

5.1 MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DO ENSINO A PARTIR DAS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

O projeto de mudança para o ensino superior pode ser observado desde o *Plano de Governo: um Brasil para todos*, elaborado na Campanha Eleitoral da Coligação Lula presidente em 2002. O Plano faz críticas aos investimentos em educação realizados pelos governos Fernando Henrique Cardoso, defendendo a necessidade de ampliação ao acesso do nível fundamental ao superior, principalmente na rede pública. O aumento do investimento em educação foi considerado determinante para a política de desenvolvimento do País. Houve, na proposta da Coligação Lula Presidente, a defesa da escola pública, diferente dos

⁴⁰ A Coligação Lula Presidente representou a composição do novo bloco no poder, formado pela aliança estabelecida entre frações da burguesia brasileira com as frações da classe trabalhadora, com o objetivo de reproduzir o projeto burguês de sociabilidade, por meio da adoção um pacto entre e intraclasses para configuração de um novo contrato social (LIMA, 2005a).

governos anteriores, que consideravam o ensino superior com custos elevados para serem mantidos pelo Estado.

Em 2003, no primeiro governo Lula (2003-2006), foi criado de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), pelo Decreto de 20 de outubro de 2003, para analisar a situação do ensino superior e apresentar um plano de ação visando à reestruturação, ao desenvolvimento e à democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O relatório elaborado pelo GTI demonstrou que as universidades públicas apresentavam um quadro deficitário nos seus recursos humanos, de manutenção e de investimento, em decorrência da crise fiscal do Estado nos governos anteriores. Quanto às universidades privadas, o estudo concluiu que, em função da grande expansão realizada nos últimos dois governos, havia “risco de uma inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação a seus diplomas” (BRASIL, 2003a, p. 1). Esse diagnóstico recomendava soluções estruturais, por meio de: (a) um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais; e (b) uma reforma universitária mais profunda no longo prazo.

O programa de ação emergencial recomendava: a) reposição do quadro de professores e de funcionários técnico-administrativos; b) incorporação dos gastos com a manutenção das universidades federais⁴¹ nas dotações orçamentárias, com ampliação dos recursos tanto para custeio como para investimento; c) ampliação da pós-graduação; e d) regulamentação das relações entre as universidades e as fundações de apoio, em função da falta de recursos para a manutenção das universidades federais (BRASIL, 2003a). O grupo de trabalho propôs, inicialmente, a realização de duas ações emergenciais. A primeira proposta foi o **Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo**⁴², ação na qual o MEC se comprometeria a assegurar um fluxo regular adicional de recursos para aquelas instituições universitárias que aceitassem aderir a demandas específicas do Ministério da Educação. A segunda consistia em ampliar a Educação a Distância (EaD), como uma forma de expandir no curto e médio prazos o número de vagas no ensino superior, considerando os limites impostos pela educação presencial, mesmo com aumento substancial de recursos (BRASIL, 2003a).

O relatório do GTI, assim, apresentou a primeira mudança em relação ao projeto para as universidades públicas federais, uma vez que recomendou o aumento dos investimentos a

⁴¹ O relatório apontou que, desde 1999, os recursos oriundos de Emendas de Parlamentares da Comissão de Educação do Congresso Nacional financiavam os gastos das universidades federais, no lugar de previsões orçamentárias. Essa prática fazia com que não houvesse liberação regular de recursos, o que acarretou problemas na execução orçamentária em todas as universidades federais (BRASIL, 2003).

⁴² O Pacto proposto pelo MEC foi o embrião do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

partir da garantia do fluxo de recursos. O MEC estruturou também um plano de criação de novas universidades federais, o **Programa Expandir**, em 2005, com o objetivo de ampliar as vagas públicas por meio da criação de novos campi e universidades federais novas. Inicialmente, foram criadas 10 novas universidades federais e 42 novos campi, principalmente, em cidades localizadas no interior do país (BRASIL, 2017c).

Além do Programa Expandir, no **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**, lançado em 2007 pelo MEC, é ressaltada a necessidade de ampliação do acesso ao ensino superior e da necessidade de modificação das políticas voltadas para este nível de ensino. As metas para o ensino superior instituídos pelo PDE foram:

(a) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional; (b) garantia de qualidade, pois não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade; (c) **promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica;** (d) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País; (e) desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação (BRASIL, 2007a, p. 26).

O PDE definiu uma concepção sistêmica do sistema educacional. Nessa concepção, uma das metas dos programas e políticas desenvolvidas pelo MEC deveria focar na melhoria da distribuição geográfica das oportunidades educacionais, já que reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (BRASIL, 2007a, p. 07). Além disso, o PDE estabeleceu a necessidade de inclusão social como uma forma de aproveitamento dos talentos que foram sistematicamente excluídos por questões financeiras. Com base neste diagnóstico da situação do ensino superior, o PDE propôs a criação de dois programas voltados para a universidade pública: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). O REUNI foi formalizado pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, com base seguintes diretrizes, conforme art. 2º:

I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
 II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

- III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

O documento com as Diretrizes Gerais do REUNI estabeleceu duas metas globais para o programa: (a) elevação gradual da Taxa de Conclusão média dos cursos de Graduação presenciais (TCG) para 90%; e (b) alcance da relação de 18 alunos para cada professor⁴³. O MEC criou editais para que as universidades pudessem apresentar seus planos que deveriam contemplar esses indicadores. Foram estabelecidas diretrizes que as universidades federais deveriam cumprir.

A primeira diretriz versava sobre ampliação da oferta do ensino superior público. Como indicadores dessa primeira diretriz, as universidades, na elaboração dos Planos, deveriam propor: a) aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; b) redução das taxas de evasão; e c) ocupação de vagas ociosas. As universidades deveriam propor uma elevação das vagas dos cursos de graduação em, pelo menos, 20% do número de vagas ofertadas em 2007 até 2012, sendo que cada universidade poderia estabelecer metas conforme sua capacidade.

As universidades federais deveriam aderir ao REUNI voluntariamente, com anuência dos conselhos universitários. Os reitores das universidades federais viam o REUNI como uma grande oportunidade de obterem ampliação do orçamento das instituições, uma vez que, nos governos anteriores, os orçamentos foram mitigados. Contudo, a aprovação dos planos nas universidades não foi realizada sem resistência da comunidade acadêmica. Na UFRGS, por exemplo, havia vários setores contrários à adesão da universidade ao REUNI.

Havia setores contrários ao REUNI, porque, como o REUNI foi apresentado na forma de um contrato, não chegava a ser um contrato de gestão, mas a palavra contrato aparecia e aparecia uma coisa que no início atrapalhou um pouco a questão do compromisso da universidade com o sucesso escolar dos estudantes (ENTREVISTADO 2).

Apesar da resistência interna em algumas universidades, o primeiro Relatório do Reuni (2008) mostrou que das 54 universidades federais existentes ao final de 2007, apenas a

⁴³ O cálculo do aluno equivalente para cada IFES é composto por quatro indicadores parciais, correspondentes aos seguintes níveis: graduação; mestrado stricto sensu; doutorado; e residência médica. São incluídos no cálculo apenas cursos de caráter permanente, e que não sejam autofinanciados com recursos externos. Portanto, não estão incluídos os alunos oriundos de cursos EaD. A inspiração para a adoção desta métrica é oriunda do modelo inglês de 1998, elaborado pelo *Higher Education Funding Council for England* – HEFCE (BRASIL, 2005b).

Universidade Federal do ABC não aderiu ao programa, pois ela já adotava as inovações pedagógicas propostas pelo REUNI. Em 2015, último ano em que o MEC destinou recursos para as universidades por intermédio do REUNI, o programa se aproximou da meta de um milhão de matrículas nas universidades federais públicas, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Perfil das universidades federais entre 2003-2015

Ano	Universidades federais	Número de cursos	Ingresso Total	Matrículas	Concluintes
2003	44	2.078	136.459	527.719	78.454
2004	46	2.102	145.249	533.892	82.761
2005	53	2.156	132.023	549.171	83.020
2006	53	2.464	148.402	556.231	80.095
2007	55	2.660	156.192	578.536	84.674
2008	55	2.822	167.640	600.772	79.764
2009	55	3.868	199.161	696.693	86.348
2010	58	4.327	237.753	763.891	88.106
2011	59	4.506	244.463	842.606	92.429
2012	59	4.672	258.826	885.716	89.709
2013	62	4.590	256.119	932.263	99.343
2014	63	4.734	266.914	958.659	108.862
2015	63	4.772	271.832	996.043	112.667

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a)

As políticas de ampliação do acesso criaram, no período de 2003-2015, 19 universidades federais, o que representou um crescimento de 43,2% no número de instituições, 129,64% na oferta de cursos, 99,8% no número de ingressos anuais, 88,74% nas matrículas e 43,61% nos concluintes. O aumento no número de matrículas de 2007-2015 (último ano em que foram repassados recursos pelo REUNI) foi de 72,16%, um crescimento superior ao planejado. A taxa de conclusão dos cursos de graduação, um dos indicadores do REUNI, deveria ser calculada a partir da relação entre o total de diplomados nos cursos de graduação presenciais (DIP) num determinado ano e o total de vagas de ingresso oferecidas pela instituição (ING5) cinco anos antes. A TCG média das universidades federais chegou em 2012 a 57,44%, caindo para 47,39% em 2015, bem distante da meta de 90% proposta. Uma das principais causas do baixo índice de conclusão são as elevadas taxas de evasão⁴⁴. A redução da evasão era uma das exigências do MEC às universidades no REUNI. No caso da

⁴⁴ Um estudo realizado com oito universidades federais (UFESM, FURG, UNIPAMPA, UNIVASF, UFFS, UFCG, UFRN e UNB), de 2000 a 2011 pelo Grupo de Trabalho Evasão e Retenção para o Encontro Nacional de Pró-reitores de Graduação da ANDIFES, apontou que a evasão média das instituições pesquisadas ficou em 13,64% em 2011 (NUNES, 2014).

UFRGS, os próprios gestores das universidades federais eram resistentes à meta global do Programa:

Nesse patamar de 90% nunca vai se chegar, a não ser que mude completamente algumas questões acadêmicas, em termos de exigência. Esse percentual é um percentual a ser perseguido. Isso nós conversamos com o Ministro. Eu nunca tive dificuldade para entender que isso era uma meta para daqui uns anos, vamos trabalhar, vamos reformular. Se fez alguma reformulação de curso, mas a maioria dos cursos não mudou a sua personalidade (ENTREVISTADO 2).

O REUNI alterou a distribuição de matrículas entre as áreas de formação. Houve aumento em todas as áreas, com destaque para a área de engenharia, que cresceu 116,54%, de 2007 a 2015, sendo a área com maior crescimento proporcional de matrículas, seguido da área de educação (97,14%) e da área de serviços⁴⁵ (93,45%), de acordo com a Tabela 6. A área de humanidades e artes cresceu apenas 0,94%, o que significou uma diminuição proporcional da participação da área no total de matrículas, caindo de 7,31% para 4,38% do total de matrículas nas universidades federais. A área de ciências, matemática e computação também diminuiu a participação no total de matrículas, caindo de 12,47% para 11,25%. O esforço da ampliação, assim, concentrou o ensino superior público em três áreas: Educação, Ciências Sociais, Negócios e Direito, e Engenharia, Produção e Construção. As duas últimas, com 38,8% das matrículas nas universidades públicas, foram direcionadas, prioritariamente, para a formação de profissionais liberais. Esse direcionamento reproduz uma das características do ensino superior brasileiro identificada por Fernandes (1975), qual seja, a estruturação da formação superior voltada para os interesses econômicos e políticos das elites. Além disso, o crescimento (116,51%) dos cursos na área de Engenharia, Produção e Construção, de 2007 a 2015, tiveram como objetivo direcionar a formação para áreas em que há maior potencial de desenvolvimento de pesquisa aplicada. No caso da UFRGS, optou-se pelo aumento das vagas em cursos de engenharia em detrimento da criação de novos cursos.

Nós construímos um projeto que entregou 100% do que prometeu. O número de cursos que se criou foi menor, mas por conta disso nós aumentamos vagas nos cursos de engenharia que não estava no início do projeto original. Tudo isso foi negociado como Ministério (ENTREVISTADO 2).

⁴⁵ Segundo classificação do Censo Nacional de Educação Superior, a área de serviços envolve cursos na área de Gastronomia e Hotelaria, Gestão Ambiental, Segurança Pública, Saúde e Segurança do Trabalho, Estética e Cosmética, Transportes, Gestão do Turismo e Eventos. Grande parte dos cursos dessa categoria são ofertados como tecnólogos (BRASIL, 2017a).

A área de Agricultura e Pecuária, apesar de representar 23% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2015 (IBGE, 2016), detinha apenas 6,88% das matrículas nas universidades federais públicas, o que representa, por exemplo, 30% das matrículas na área de Ciências Sociais, Negócios e Direito. Assim, a distribuição de matrículas nas universidades federais continua formando um número pequeno de profissionais para áreas consideradas estratégicas para o País.

Tabela 6 - Oferta de matrícula por área de formação pelas universidades federais entre 2003, 2007, 2015

Áreas de formação	2003	%	2007	%	2015	%
Educação	128.234	24,30%	115.386	19,94%	227.473	23,34%
Humanidades e Artes	38.587	7,31%	42.275	7,31%	42.671	4,38%
Ciências Sociais, Negócios e Direito	124.649	23,62%	134.941	23,32%	197.432	20,26%
Ciências, Matemática e Computação	65.781	12,47%	75.756	13,09%	109.627	11,25%
Engenharia, Produção e Construção	66.207	12,55%	84.793	14,66%	183.585	18,84%
Agricultura e Veterinária	31.101	5,89%	39.492	6,83%	67.047	6,88%
Saúde e Bem-Estar Social	69.237	13,12%	79.622	13,76%	135.465	13,90%
Serviços	3.817	0,72%	5.742	0,99%	11.108	1,14%
Total	527.719		578.536		996.043	

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a)

Contraditoriamente, houve acréscimo significativo nas matrículas na área Educação (Figura 1) nas universidades públicas federais a partir de 2009, superando, em 2010, as matrículas na área de Ciências Sociais Negócios e Direito, tornando-se a maior área de formação. O crescimento da formação em Educação está articulado com a necessidade de melhorar a educação básica, segundo as recomendações dos organismos internacionais nos documentos que orientaram a mudança no projeto neoliberal. A melhoria da educação básica perpassa pela elevação do padrão de qualidade da formação dos professores das escolas públicas da educação básica. Assim, o Governo Federal, a partir do Governo Lula (2003-2010), criou diversos programas⁴⁶ voltados para a capacitação de professores. Esses programas consistiram em repasse de recursos extra orçamentários para que as universidades ampliassem os cursos na área de educação.

⁴⁶ Foram criados os seguintes programas voltados para a melhoria da educação básica durante os Governos Lula e Dilma: a) Programa de Formação Inicial e Continuada, Presencial e a Distância, de Professores para a Educação Básica (PARFOR); b) Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID); c) Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência); d) Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial; e) Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologia Educacional (PROINFO INTEGRADO); f) Programa de Pós-Graduação em Educação Tecnológica/Formação de Mestres para a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (PROJETO GESTOR); e g) Programa Institucional de Qualificação Docente para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (PIQDTEC), entre outros (BRASIL, 2017c).

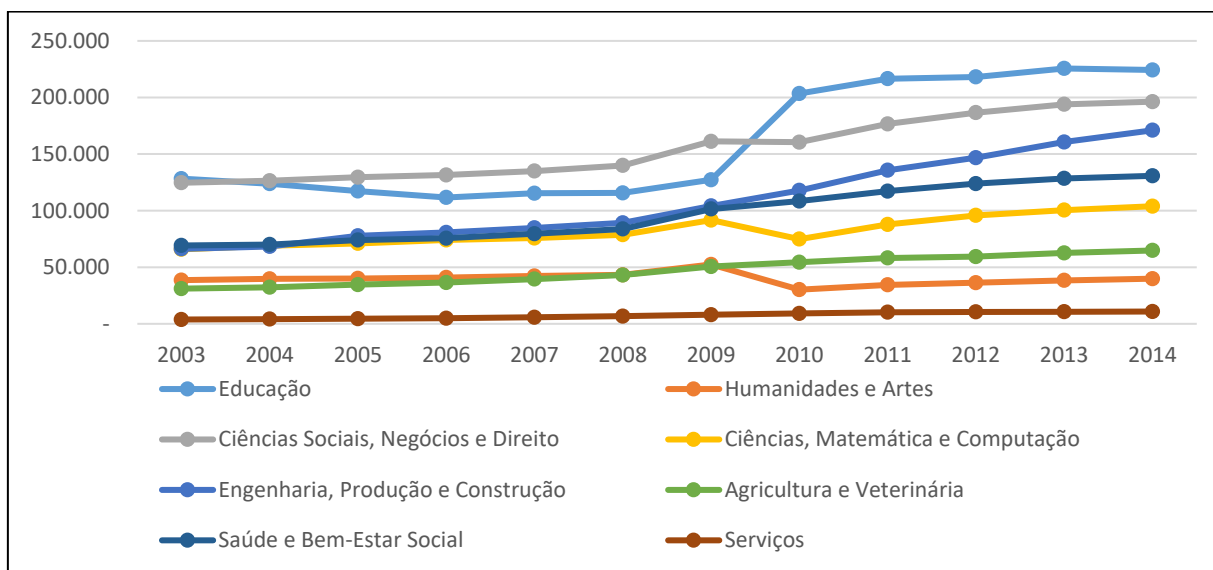


Figura 1 - Evolução das matrículas em cursos presenciais nas universidades por área de formação

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a)

A segunda diretriz do REUNI recomendava que as universidades públicas deveriam realizar uma reestruturação acadêmico-curricular. O diagnóstico apresentado pelo REUNI mostrou que “os atuais cursos de graduação são orientados quase que exclusivamente para a formação profissional” (BRASIL, 2007b, p.08). Buscando modificar as características dos cursos ofertados foi proposta a seguinte pauta: (a) revisão da estrutura acadêmica buscando elevar a qualidade; (b) reorganização dos cursos de graduação; (c) diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com superação da profissionalização precoce e especializada; (d) implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos; e (e) previsão de modelos de transição, quando for o caso. O documento definiu, ainda, como modalidades de graduação, “as licenciaturas, bacharelados profissionais, bacharelados interdisciplinares, cursos superiores de tecnologia”.

O bacharelado interdisciplinar foi um dos modelos de cursos adotados para a reestruturação acadêmico-curricular proposta pelo REUNI. A ideia era mudar a estrutura acadêmica do ensino superior que passaria a se compor por três ciclos: bacharelado interdisciplinar (1º Ciclo); formação profissional (2º Ciclo); e pós-graduação (3º Ciclo). O esforço do MEC em consolidar a reestruturação acadêmico-curricular proposta pelo REUNI, no que tange à diversificação das modalidades de graduação, fez com que estruturasse um grupo de trabalho pela Portaria da Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) no. 383, de 12 de abril de 2010 para criar **Referenciais Orientadores para os Bacharelados Interdisciplinares**. No documento estava definido que os “Bacharelados Interdisciplinares

(BIs) e similares são programas de formação em nível de graduação de natureza geral, que conduzem a diploma, organizados por grandes áreas do conhecimento” (BRASIL, 2010, p.04).

A adoção dos BIs tem como objetivo “garantir uma formação geral, incluindo objetos, métodos cognitivos e recursos instrumentais da grande área, possibilitando o prosseguimento dos estudos em níveis de graduação profissionalizante (segundo ciclo) ou pós-graduação” (BRASIL, 2010, p. 06). Além da formação geral, os BIs introduziram mudanças significativas na estruturação acadêmica das universidades federais, uma vez que “a estrutura curricular dos BIs deve priorizar arranjos interdisciplinares (...). Deve, ainda, possibilitar execução curricular assíncrona, buscando a superação de modelos tradicionais baseados em pré-requisitos” (BRASIL, 2010, p.06). As novas universidades⁴⁷ foram mais receptivas com os BIs; já nas universidades federais tradicionais houve resistência para a realização de uma reestruturação curricular significativa. Na UFRGS, por exemplo, em documentos como o PDI, o BI é defendido como uma modalidade de curso importante para adequação com o novo mundo do trabalho.

A modalidade de ensino oferecida inicialmente, o Bacharelado Interdisciplinar, BI, é uma nova opção pedagógica com maior flexibilidade curricular e possibilidade de diálogo entre as disciplinas, que facilita as escolhas dos estudantes por distintos percursos formativos. Regulada pelo Conselho Nacional de Educação, esta modalidade visa dotar a universidade brasileira das condições fundamentais para responder aos desafios do mundo do trabalho, das novas dinâmicas de desenvolvimento do conhecimento e da cidadania do século 21 (PDI UFRGS 2016-2016).

Entretanto, resistências internas a sua implementação fizeram com que os BIs, em algumas universidades, ficassem restritos. Na UFRGS, os BIs foram ofertados em um campus novo, criado por meio do REUNI.

Havia muita resistência a esse tipo de curso. Então o que a gente pensou, vamos colocar esses cursos em um novo espaço, como uma nova modalidade de curso que está funcionando bem. Na época já havia esses bacharelados interdisciplinares em outras universidades federais, com cursos bons, muito bem avaliados, com bons alunos. Não poderíamos perder essa oportunidade, vamos fazer em algum lugar em que a resistência não seja tão grande como aqui (ENTREVISTADO 2).

⁴⁷ A Universidade Federal do ABC, criada em 2005, foi a primeira a adotar o bacharelado interdisciplinar como única modalidade de acesso. Entre as inovações estruturais desta universidade estão: (a) ausência de departamentos, como forma de estimular o livre trânsito e a interação entre todos os membros da comunidade universitária; (b) sistema quadrimestral de ensino, permitindo maior dinâmica e variedade das disciplinas apresentadas ao aluno; e (c) recortes modernos e flexíveis dos cursos, valorizando o estudo independente e enfatizando a responsabilidade do aluno na construção do próprio currículo. O aluno pode optar, inicialmente, por ingressar no bacharelado em Ciência e Tecnologia ou em Ciência e Humanidades.

Os bacharelados interdisciplinares foram implementados em 18 das 63 universidades federais, cobrindo 28,5% do total de instituições. A expansão dos BIs segue as orientações do BM para a diversificação dos cursos ofertados pelas IES dos países periféricos⁴⁸. A criação dos bacharelados interdisciplinares tanto no Brasil como nos demais países emerge da necessidade característica do capitalismo tardio de uma formação mais abrangente, que permita adaptação às mudanças e às habilidades politécnicas em função da aceleração da inovação tecnológica (MANDEL, 1982). Além disso, tem como objetivo criar flexibilidade e padronização da formação, permitindo que alunos do ensino superior tenham uma maior mobilidade. A velocidade com que surgem as inovações faz com que surjam novas necessidades de qualificação do trabalhador ao longo de sua carreira.

Não faz muito sentido você ficar formando engenheiro, mesmo na administração pública ou privada, com base nos parâmetros que existem há 20 ou 30 anos atrás, porque hoje a realidade da tecnologia da informação é outra. O mais importante é ter uma formação mais inteligente e eu acredito que nos bacharelados a proposta deles era essa (ENTREVISTADO 1).

Além dos bacharelados interdisciplinares, a ampliação dos cursos superiores de tecnologia⁴⁹ foi outra forma de diversificação da oferta de cursos superiores pelas universidades federais. O ensino superior tecnológico representava, em 2003, apenas 6,0% do total de matrículas no ensino federal, e passou para 12% em 2015. Houve, entre 2009-2015, o aumento da oferta de cursos tecnológicos (33,04%) e de matrículas nas universidades federais (17,84%); entretanto, a representatividade dos cursos tecnológicos em relação ao total de matrículas nas universidades federais caiu de 2,28% para 1,75%, conforme Tabela 7. O ensino tecnológico ficou concentrado em Institutos Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica, que ampliaram a oferta de cursos em 329,37% e 300,78% de matrículas entre 2003-2015.

⁴⁸ As origens do modelo serão discutidas no próximo capítulo.

⁴⁹ Cursos criados no sistema educacional brasileiro durante o Regime Militar como o apoio da Cooperação USAID/MEC.

Tabela 7 - Número de matrículas em cursos superiores de tecnologia em universidades federais entre 2009-2015*

Ano	Total dos Cursos de graduação			Cursos Superiores de tecnologia			% dos tecnólogos/total		
	Cursos	Ingressos	Matrícula	Cursos	Ingressos	Matrícula	Cursos	Ingressos	Matrícula
2009	3.868	199.161	696.693	115	5.263	15.878	2,97%	2,64%	2,28%
2010	4.327	237.753	763.891	122	5.040	11.869	2,82%	2,12%	1,55%
2011	4.506	244.463	842.606	162	5.777	13.974	3,60%	2,36%	1,66%
2012	4.672	258.826	885.716	166	3.898	14.333	3,55%	1,51%	1,62%
2013	4.590	256.119	932.263	160	5.332	14.379	3,49%	2,08%	1,54%
2014	4.734	266.914	958.659	158	5.003	13.913	3,34%	1,87%	1,45%
2015	4.772	271.832	996.043	153	7.466	18.711	3,04%	2,63%	1,75%

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a)

* O Censo de Educação superior apresenta os dados apenas a partir de 2009.

As características dos cursos superiores de tecnologia - o encurtamento e especialização restrita da formação dos alunos - fizeram como que enfrentassem resistência da comunidade acadêmica das universidades federais. Há um entendimento de que esses cursos deveriam ser ofertados apenas por universidades novas, criando outra distinção entre estas e as universidades federais tradicionais. Essa distinção vai ao encontro daquilo que foi proposto pelo documento *La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas* (2000), do Banco Mundial em parceria com a UNESCO, ou seja, a criação de um modelo híbrido de ensino superior, em que há instituições de excelência em pesquisa e instituições direcionadas à formação para o mundo do trabalho, ou seja, o direcionamento da formação de acordo com competências exigidas pelo mercado. O objetivo dos modelos híbridos é oferecer diferentes tipos de formação nos sistemas de ensino superior. A UFRGS, reconhecida como uma universidade de pesquisa, optou no processo de expansão por não ofertar cursos tecnológicos.

Como a UFRGS é uma universidade muito tradicional, e não desmerecendo a importância da oferta de cursos tecnológicos, nós entendemos que as instituições mais recentes podem atender essa demanda e depois tem os Institutos Federais, não tem porque a UFRGS concorrer com os Institutos Federais (ENTREVISTADO 2).

A terceira diretriz do REUNI tratava da renovação Pedagógica da Educação Superior, em que foram estabelecidos os seguintes indicadores: a) articulação do ensino superior com o ensino básico, profissional e tecnológica; b) atualização de metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem; c) previsão de programas de capacitação pedagógica, especialmente quando for o caso de implementação de um novo modelo. Com base nesta diretriz, as universidades federais investiram na ampliação de vagas de graduação por meio de oferta de

cursos na modalidade a distância. Os cursos de graduação em EaD passaram a configurar como importante modalidade na ampliação do acesso ao ensino superior federal público⁵⁰.

A LDB de 1996 (Lei 9.394/96) foi o marco regulatório da educação a distância no Brasil. Conforme este dispositivo legal, no art. 80, “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”. Em 1998, a modalidade foi regulamentada pelo Decreto nº 2.494, que definiu, no seu art. 1º, a Educação a distância como:

uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (BRASIL, 1998, p. 1).

Em 1999, a partir da regulamentação e em função da redução do investimento para as IFES, foi estruturada a Universidade Virtual Pública do Brasil (UNIREDE) “organizada em consórcios regionais entre IFES, que buscavam a oferta de cursos a distância e o desenvolvimento de pesquisas sobre tecnologias de comunicação e informação, bem como suas aplicações ao ensino superior” (GOULART, 2014, p. 49). A oferta de EaD era defendida como adequada para a realidade nacional em função das suas dimensões territoriais e do elevado número de municípios, sendo considerada uma modalidade importante para a democratização do acesso às IFES. Além da UNIREDE, existiam experiências regionais consolidadas como o Consórcio Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ), que serviu de modelo para estruturação de um sistema nacional (GOULART, 2014).

Em 2006, o MEC criou a Universidade Aberta do Brasil (UAB)⁵¹, visando a consolidar a Educação a Distância nas instituições de ensino superior públicas, No art. 1º do

⁵⁰ O EaD não avançou somente no ensino público. Os dados das matrículas por modalidade administrativa mostram que em 2014 as matrículas na rede privada chegaram a 1,2 milhão de matrículas, representando 89,61% do total de matrículas na modalidade. O ensino público representa apenas 10,39%, sendo 7,19% em IFES, 2,92% em instituições estaduais e 0,28% em municipais (BRASIL, 2017a). A EaD, assim, tem sido uma estratégia importante de conquista de novos mercados, especialmente, pelas instituições privadas com fins lucrativos, já que esta modalidade permite a formação em massa, com custos reduzidos.

⁵¹ A UAB foi criada com os seguintes objetivos: a) oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; b) oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; c) oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; d) ampliar o acesso à educação superior pública; e) reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País; f) estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e g) fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2006c).

Decreto nº 5800, de 08 de julho de 2006, foi estabelecido que UAB tem a finalidade de “expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País”. Os objetivos definidos para o Sistema foram:

- I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
- V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2006c).

O sistema foi estruturado para “a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com polos de apoio presencial” (BRASIL, 2006c). Não há oferta direta de cursos pela UAB, ela apenas sistematiza a demanda por cursos, que são operacionalizados pelas instituições públicas por meio de convênios estabelecidos com o Ministério da Educação. O financiamento dos cursos ofertados por meio do Sistema UAB são gerenciados diretamente pelo MEC e pelo FNDE. Portanto, os cursos são definidos por meio de demandas centralizadas no MEC e com orçamento descentralizado em relação ao orçamento das universidades.

O sistema UAB é operacionalizado por meio editais do MEC, tanto para propostas de polos de apoio presencial como para oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Na estrutura do Sistema UAB, os polos de apoio presencial ficam sob responsabilidade dos municípios, devendo ser encaminhadas as propostas pelos prefeitos ou governadores de Estado. Os municípios ou o governo dos Estados ficam responsáveis pela infraestrutura física e de pessoal do polo de apoio presencial. A instituição pública de ensino superior fica encarregada de apresentar para o MEC proposições de cursos na modalidade a distância. O sistema UAB não restringiu o tipo de instituição pública, podendo concorrer aos editais: universidades federais, CEFETs, e universidades estaduais.

Em 2003, nas universidades federais brasileiras havia apenas 24 cursos na modalidade, em 2014, já eram 267 cursos, com 87 mil matrículas, conforme Tabela 8. Quando considerados os números totais de matrícula, os cursos EaD passaram de 2,71% do total de alunos nas universidades federais para 8,39% em 2014. O crescimento do número de

matrículas da graduação EaD foi de 497,54%, enquanto que a presencial cresceu 81,66% no período. Em 2015, havia 710 polos com oferta de cursos pelas universidades federais.

Tabela 8 - Crescimento de matrícula em cursos de EaD nas universidades federais de 2008 a 2015

Ano	Polos	Cursos	Ingressos	Matrículas	Concluintes
2008	-	118	21.681	52.126	1.598
2009	697	254	25.918	73.186	1.740
2010	673	276	25.521	85.788	6.119
2011	991	305	25.573	87.241	6.134
2012	746	292	30.257	88.577	8.493
2013	756	277	22.999	83.605	6.340
2014	718	267	32.648	87.808	7.305
2015	710	281	12.085	72.058	8.937

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a).

Um dos principais objetivos do Sistema UAB é a qualificação dos professores do ensino básico e fundamental. Para atingir tal finalidade, o programa foi estruturado para alcançar um número grande de cidades do país, principalmente, aquelas que não tinham oferta de cursos superiores. O convênio realizado com as prefeituras foi determinante para que o modelo atingisse o seu objetivo, ou seja, atingisse uma escala maior do que a capacidade física dos campi das universidades federais são capazes de atingir.

Então, a Universidade Aberta do Brasil foi concebida para ser um programa de grande escala e essa é uma palavra chave. Se quer entender política pública, precisa entender a escala em que ela está atuando. Hoje tem também um pouco de preconceito, tem gente que rejeita, porque “como você pode formar professor a distância?” Essa é grande parte da formação que pode ser a distância, e uma parte que é prática, que é aplicada que você tem que organizar dentro deste currículo (ENTREVISTADO 1).

A grande escala do modelo UAB faz com que haja um aumento da relação aluno/professor nos cursos a distância em relação aos cursos presenciais. Esse aumento dificulta a articulação entre ensino, pesquisa e extensão nesse modelo de oferta. Os alunos, em sua maioria, não participam de atividades de pesquisa e extensão, restringindo sua aprendizagem às atividades de ensino.

A UAB é um mecanismo de gestão de projetos⁵² pois a oferta de cursos é definida por meio de editais do Ministério da Educação. Os projetos pedagógicos têm uma estrutura curricular previamente definida, proposta pelo MEC, havendo uma limitada possibilidade de

⁵² Projeto é caracterizado como temporário, com começo e fim definidos, bem como recursos e escopo de atuação bem delimitado. Um projeto é sempre único, não sendo incluído na rotina de operações das organizações, inclusive com a formação de equipes temporárias para atingir o objetivo previamente estabelecido (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2018).

adaptação pelos docentes das universidades federais, que se tornam executores de uma proposta de ensino padronizada. Na UFRGS, a EaD compõe uma modalidade especial de oferta de cursos.

A oferta se dá por meio do Programa Especial de Graduação (PEG-UFRGS), que tem o objetivo de ampliar a atuação da Universidade na graduação. Esses cursos não se organizam a partir de uma oferta permanente e pressupõem o atendimento a necessidades emergenciais e temporárias da comunidade ou, ainda, propostas experimentais ou inovadoras, ambas devidamente identificadas e avaliadas pelas instâncias competentes da Universidade, segundo a Resolução nº 37/2006 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (SEAD/UFRGS, 2018).

Goulart, Silva e Ferreira (2016, p. 23) afirmaram “o MEC, por meio da CAPES, adota o contrato como estratégia para expansão das vagas em cursos EaD”, ou seja, o Sistema UAB consiste no estabelecimento de uma relação contratual entre a instituição e o Estado por meio do Termo de Cooperação. Esse contrato faz com que as instituições sejam submetidas ao controle e acompanhamento da DED/Capes, que, por meio dos instrumentos de avaliação, determina a redução ou o aumento do aporte de recursos com base no desempenho da instituição naquele curso (GOULART, SILVA, FERREIRA, 2016). Assim, o contrato de gestão é o meio utilizado pelo Sistema UAB para estabelecer na oferta de cursos na modalidade EaD. O contrato de gestão, para Goulart, Silva, Ferreira (2016, p.26), fez emergir na UFRGS, *locus* do referido estudo, “características das Organizações Sociais, ainda que sem a constituição formal dessa forma organizacional”.

A organização interna do EaD dificulta a organização dos recursos na universidade, principalmente, de docentes e técnicos, que são remunerados por projeto. O número de alunos em cursos EaD das universidades federais não é considerado, por exemplo, para o cálculo da relação aluno/professor do banco professor equivalente introduzido pelo REUNI. A remuneração, por meio de bolsa, não é incorporada ao salário do docente, não sendo computada no cálculo de outros benefícios como férias e décimo terceiro, entre outros:

O problema dos cursos EaD é a vinculação das pessoas e dos próprios servidores técnicos administrativos. Então os professores dos cursos EaD eram todos bancados por bolsas. Eu poderia chamar os docentes, por bolsas através das fundações para dar um X de carga pagando bolsa e os docentes do quadro poderiam através de um projeto justificado assumir as disciplinas do curso EaD mediante uma bolsa que era oferecida pelo Ministério da Educação, via UAB (ENTREVISTADO 2).

Além disso, há nos cursos EaD/UAB a função de tutor, podendo ser a distância ou presencial. Esses tutores não possuem vínculo empregatício com as universidades federais,

sendo igualmente remunerados com bolsas por meio do FNDE. Apesar da inexistência do vínculo, é exigido carga horária e, em alguns cursos, horários fixos:

O tutor selecionado deverá cumprir 20 (vinte) horas semanais de trabalho, sob a responsabilidade da Coordenação do Curso de Graduação Licenciatura em Pedagogia – Modalidade a Distância, não implicando sua atuação em vínculo empregatício com a UFRGS (EDITAL 02/2014 FACED/UFRGS).

Os tutores assumem responsabilidade que se confunde com funções de professor, exercendo atividades que vão além da execução do planejamento realizado pelo professor, como desenvolvimento de atividades de ensino, mediação do processo de aprendizagem, orientação, avaliação dos alunos, etc.

São atribuições do tutor a distância: a) apoiar o professor da disciplina no desenvolvimento das atividades de ensino; b) mediar no Ava, com regularidade, o processo de aprendizagem dos alunos, de acordo com o cronograma definido pelo professor da disciplina; c) manter regularidade de acesso ao AVA e dar retorno às solicitações dos alunos no prazo máximo de 24 horas; d) participar de reunião presencial semanal de avaliação do andamento da disciplina, sob coordenação do professor da disciplina; e) participar do processo de avaliação dos alunos, sob orientação do professor da disciplina; f) apoiar operacionalmente a coordenação do curso nos momentos de atividades presenciais nos polos de apoio, em especial naqueles de aplicação de avaliações; g) participar da capacitação de tutores para EAD, promovidas pela Coordenação do Curso, na semana de 27/02/2014, com dias e horários a serem ainda definidos (UFRGS, 2014).

Assim, o modelo do Sistema UAB é uma forma de gestão por projetos nas universidades federais do ponto de vista da organização da oferta de cursos, que tem como consequência a instabilidade da oferta do ensino superior, focada em demandas específicas. Do ponto de vista da relação universidade e MEC, o Sistema UAB amplia a autonomia financeira das universidades, por meio das metas estabelecidas pelos contratos de gestão firmados. Para Goulart, Silva e Ferreira (2016, p.27), a flexibilização das relações de trabalho foi a principal modificação imposta às universidades pelo Sistema UAB, já que permite a autonomia gerencial, “a redução da estrutura do Estado, a flexibilidade para contratação de pessoal por meio do pagamento de bolsas de estudo e pesquisa e a execução sem a necessidade de incorrer no aumento da capacidade instalada e de provisão de pessoal em caráter permanente”.

Além disso, esse tipo de formação está baseada na flexibilização, pois os alunos podem fazer as tarefas em uma dimensão espaço-temporal diversa da educação presencial. A modalidade EaD é uma alternativa de formação mais flexível, uma vez que o processo, mediado pela tecnologia, faz como ele seja o responsável de sua aprendizagem, direcionada

por materiais instrucionais, podendo ser realizada em um tempo e espaço diversos dos demais colegas e professores. O aluno acaba tendo uma formação mais restrita, ou seja, focada, basicamente, em atividades de ensino, já que a articulação com a pesquisa e a extensão nos cursos EaD é dificultada, pois pela estrutura imposta ele não tem contato com uma formação mais completa.

A mudança nas relações de trabalho geradas pelo desenvolvimento tecnológico e pelo sistema produtivo baseado no conhecimento fez com que o trabalhador tivesse acesso aos meios de produção em lugares e tempos diversos. A modalidade EaD, ao basear-se em formas flexíveis de ensino, é uma das estratégias de introdução do discente ao novo modelo de trabalho, fundamentado no empreendedorismo e na flexibilização das relações de trabalho.

A ampliação do acesso ao ensino público, por meio da EaD, também está em consonância com as diretrizes propostas pelo BM no *Documento estratégico del Banco Mundial: La educación en América Latina y el Caribe*, de 1999, dentre as estratégias sugeridas para ampliação do ensino superior que recomendavam o uso da tecnologia, por meio de programas de aprendizagem a distância, o que possibilitaria ampliar as vagas no ensino superior público com custos mais baixos custos. A flexibilização imposta pelo modelo EaD vai ao encontro da atual necessidade neoliberal de formação da força de trabalho, já que o homem empreendedor, princípio antropológico do novo neoliberalismo (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a), é o responsável pela sua própria sobrevivência, adentrando ao mundo do trabalho de forma flexível, ou seja, sem um vínculo formal com as organizações.

As políticas de ampliação do acesso ao ensino público tinham, ainda, o objetivo de melhorar a distribuição das oportunidades educacionais. O PNE 2001-2010 estabeleceu como meta “a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública”, que foi obtida por meio da criação de novas universidades pelo Programa Expandir e, posteriormente, pela criação de novos campi pelo REUNI, conforme dados da distribuição geográfica das matrículas na Tabela 9. A proporção de matrículas localizadas no interior passou de apenas 33,31% em 2003 para 48,95% em 2015, com o crescimento de novas universidades federais. As matrículas no interior do país tiveram crescimento acumulado de 177,4% de 2003-2015, enquanto que nas capitais foi de apenas 44,5%.

Tabela 9 - Dados das matrículas nas universidades federais entre 2003-2015

Ano	Capital	%	Interior	%	Total
2003	351.962	66,69%	175.757	33,31%	527.719
2004	357.203	66,91%	176.689	33,09%	533.892
2005	364.914	66,45%	184.257	33,55%	549.171
2006	370.530	66,61%	185.701	33,39%	556.231
2007	370.843	64,10%	207.693	35,90%	578.536
2008	373.817	62,22%	226.955	37,78%	600.772
2009	420.161	60,31%	276.532	39,69%	696.693
2010	437.729	57,30%	326.162	42,70%	763.891
2011	460.530	54,66%	382.076	45,34%	842.606
2012	475.100	53,64%	410.616	46,36%	885.716
2013	498.314	53,45%	433.949	46,55%	932.263
2014	497.989	51,95%	460.670	48,05%	958.659
2015	508.445	51,04%	487.598	48,95%	996.043

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a)

O REUNI tinha, também, como meta a ampliação das vagas em cursos noturnos. De 2003 a 2015 houve uma expansão de matrículas no ensino diurno de 70,48%, enquanto que no ensino noturno o crescimento foi de 117,87%. Essa diferença entre taxas de crescimento fez com as matrículas em cursos noturnos passassem de 23,6% para 27,82% do total de matrículas. Para o Entrevistado 2, “os cursos noturnos foram muito importantes por oferecer oportunidade para aqueles que trabalham, para aquelas pessoas que antes não tinham condição de buscar a universidade, e agora tem”. A ampliação do acesso, por meio de cursos noturnos, foi um importante instrumento de inclusão da classe trabalhadora. Antes do REUNI, havia resistência para a oferta de cursos noturnos, em algumas áreas da universidade, como na UFRGS:

Então, isso realmente mudou na universidade a cultura que se tem de cursos noturnos. (...). As privadas usavam essa estratégia há muitos anos, mas a federal não, não precisa, vou dar aula durante o dia, porque os nossos alunos são os melhores alunos, não precisam trabalhar. Agora eles sabem que tem excelentes estudantes que estudam à noite e trabalham de dia (ENTREVISTADO 2).

Além da ampliação, por meio da melhor distribuição geográfica da oferta de vagas, o REUNI também tratou do compromisso social da instituição, estabelecendo que as universidades públicas deveriam promover: (a) políticas de inclusão; (b) programas de assistência estudantil; e (c) políticas de extensão universitária. Como um dos objetivos do REUNI também era ampliar o número de estudantes de renda mais baixa na universidade pública, foi necessário ampliar a política nacional de assistência estudantil.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)⁵³ foi criado em dezembro de 2007, regulamentado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. O programa tinha como objetivo auxiliar estudantes matriculados em universidades federais em cursos presenciais de graduação, como forma de garantir o acesso, a permanência e a conclusão dos estudantes de baixa renda. A operacionalização do Programa Nacional de Assistência Estudantil, assim como o estabelecimento de critérios para a definição dos alunos beneficiados ficaram sob responsabilidade das instituições federais de ensino superior. As instituições deveriam criar mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES, bem como requisitos para a percepção de assistência estudantil (BRASIL, 2010). O Ministério da Educação deveria repassar os recursos orçamentários para o custeio do Programa precisariam ser repassados para as IFES. O investimento no PNAES passou de 18,9 milhões em 2011, primeiro ano do programa, para 941 milhões em 2016, quando foram concedidas 2,3 milhões de benefícios entre as diferentes modalidades de bolsas. Para Paula (2017), a criação do PNAES é histórica na assistência estudantil, pois estabelece uma prerrogativa legal que o governo federal deve repassar recursos exclusivos para a assistência estudantil, isentando as instituições de ensino superior de criar fundos oriundos de recursos próprios para realizar a assistência estudantil.

No que tange à inclusão, foi aprovada a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que representou um marco em relação ao acesso ao ensino superior no Brasil, considerado historicamente elitista. A referida lei estabeleceu reserva de 50% das vagas para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo per capita (BRASIL, 2012b). No art. 3º da referida lei ficou estabelecido que essas vagas reservadas deverão ser preenchidas por “por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE”. De acordo com dados MEC, as universidades passaram a regular sua política de cotas internamente, sendo que em 2013, 33% das vagas ofertadas pelo processo seletivo já eram reservadas, atingindo 51% em 2016 (Tabela 10).

⁵³ Os objetivos do PNAES foram: (a) democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; (b) minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior, (c) reduzir as taxas de retenção e evasão; (d) contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. Para atingir esses objetivos, a assistência estudantil, para fins do referido Decreto, definiu como auxílio em áreas: (a) moradia estudantil; (b) alimentação; (c) transporte; (d) assistência à saúde; (e) inclusão digital; (f) cultura; (g) esporte; (h) creche; (i) apoio pedagógico; e (j) acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

Tabela 10 - Crescimento da reserva de vagas para estudantes de escolas públicas nas universidades federais 2013-2016

Ano	Vagas Ofertadas	Vagas reservadas	% reservado
2013	150.180	50.143	33%
2014	201.945	85.372	42%
2015	229.528	106.475	46%
2016	243.131	123.989	51%

Fonte: elaborado com base nos dados da SeSu/MEC (BRASIL, 2017c)

Segundo dados do Censo Nacional de Educação 2015, a política de cotas fez com que o número de estudantes autodeclarados de cor preta nas instituições federais fosse 7,63% do total de matrículas, enquanto que a média nacional é de 5,35%; já os de cor parda têm média nas federais de 27,48% das matrículas, enquanto que a média do país é 21,71%. De acordo com o Censo do IBGE, em 2010, os negros (pretos e pardos) representavam 53,6% da população, e apenas 27,06% das matrículas nas instituições de ensino superior. Os dados do total de jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior mostram que a cobertura total passou de 14,9% em 2004 para 18,4% em 2015 (PNAD/IBGE, 2016). Entretanto, quando se analisa a cobertura por cor, percebe-se que a ampliação foi de 16,6%, em 2004, para 26,5%, em 2010, entre os jovens brancos, entre 18 e 24 anos, enquanto que dos negros passou de 5% para 12,8% (PNAD/IBGE, 2016). Apesar da política de cotas, ainda há uma diferença grande entre o acesso de brancos e negros, conforme observado na Tabela 11.

Tabela 11 - Distribuição das matrículas no ensino superior brasileiro por cor/raça

Cor	População Brasileira	Matrículas no Ensino Superior	Instituições Federais	Instituições Privadas
Branca	45,48%	36,17%	33,91%	36,37%
Preta	8,58%	5,35%	7,63%	4,92%
Parda	45,05%	21,71%	27,48%	21,03%
Amarela	0,49%	1,45%	1,22%	1,45%
Indígena	0,40%	0,40%	0,61%	0,37%

Fonte: elaborado com base no Censo 2010 (IBGE) e no Censo de Educação Superior 2015 (BRASIL, 2017a).

Complementando a Política Nacional de Assistência Estudantil foi criado, pela Portaria MEC nº 389/2013 e pela Resolução FNDE nº 13/2013, o Programa de Bolsa Permanência (PBP). Esse programa visava a conceder auxílio financeiro a estudantes matriculados em instituições federais de ensino superior em situação de vulnerabilidade socioeconômica⁵⁴ e para estudantes indígenas e quilombolas. O crescimento de 2013 para

⁵⁴ Foram estabelecidos como critérios para a concessão de bolsa permanência: (a) apresentar renda familiar per capita não superior a um salário-mínimo e meio; (b) estar matriculado em cursos de graduação com carga horária

2016 do investimento do governo federal na oferta de bolsas permanência foi de 830%. Em 2016, foram concedidas 22.646 bolsas permanência, sendo 15.578 para estudantes de baixa renda, 5.170 para indígenas e 1.898 para quilombolas (BRASIL, 2017c). A associação entre a ampliação das vagas, proposta pelo REUNI, e a ampliação da política nacional de assistência estudantil mudou o perfil dos alunos que acessam as universidades públicas. No caso da UFRGS,

a política de inclusão, representada pela política da reserva de vagas e assistência estudantil, mudou a cara da universidade. Primeiro ela garante o ingresso, a oportunidade, a possibilidade de ingresso com a reserva de vagas. Não é qualquer um que entra, são aqueles que têm o melhor desempenho, mas são alunos que se não tivesse a reserva de vagas e a expansão, muito provavelmente não chegaram na universidade, como tem chegado. Isso é absolutamente justo, porque eu não posso considerar aqui que os alunos da escola pública chegam no vestibular tendo tido as mesmas oportunidades dos alunos das escolas privadas (ENTREVISTADO 2).

Houve um aumento do número de alunos oriundos de classes sociais C, D e E e diminuição da proporção de alunos oriundos das classes A e B, conforme Tabela 12.

Tabela 12 - Graduandos segundo Renda Bruta Familiar por classe social nas IFES

Classe Social	2010	%	2014	%
Classe E	54.669	8,41%	124.085	13,21%
Classe C e D	329.264	50,65%	529.855	56,43%
Classe A e B	266.113	40,94%	285.063	30,36%
Total	650.046	100,00%	939.003	100,00%

Fonte: elaborado com base na IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras (ANDIFES, 2016).

Os dados do acesso de classes sociais de baixa renda, por meio da criação de políticas de inclusão e de assistência estudantil nas universidades federais, mostram que a ampliação do acesso, por meio do REUNI e do PNAES, ao mesmo tempo que atendeu a uma demanda histórica por ampliação das vagas públicas, seguiu as recomendações do Banco Mundial, já que a inclusão foi um tema central nas modificações nas orientações para o ensino superior nos documentos publicados desde 1999. A ampliação, por meio da inclusão, além de aumentar o capital humano necessário nesta fase do capitalismo, teve como objetivo atenuar a resistência ao projeto neoliberal por meio da ampliação das oportunidades educacionais no ensino superior.

média superior ou igual a cinco horas diárias; e (c) não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar do curso de graduação em que estiver matriculado para se diplomar. Além disso, o recurso é pago diretamente ao estudante de graduação por meio de um cartão de benefício e é operado pelo FNDE em parceria com o Banco do Brasil (BRASIL, 2017c).

Para Lima (2011), a desconstrução do ensino superior pública brasileira realizada a partir do Governo Lula (2003-2010) estava em absoluta consonância com as políticas do BM, organismos internacionais do capital, sob a bandeira de "democratização" do acesso à educação para os segmentos mais pauperizados da população, principalmente, no que diz respeito:

a) ao estímulo ao empresariamento da educação superior; b) à ampliação da privatização interna das universidades públicas e c) ao estabelecimento de contratos de gestão que alteram o financiamento e as diretrizes político-pedagógicas das universidades públicas, especialmente das universidades federais (LIMA, 2011, p.87).

A inclusão social no ensino superior foi, assim, uma das estratégias de renovação do neoliberalismo para evitar esgotamento de seus próprios limites (PUELLO-SOCARRÁS, 2013). Além disso, o aumento do acesso das classes C e D às universidades públicas foi acompanhado da precarização da oferta por meio da formação profissional em grande escala (EaD), bem como pelo encurtamento e flexibilização da formação (BIs/tecnólogos), pois, por meio da precarização, é possível reduzir os custos com a ampliação.

O REUNI também estabeleceu, em uma de suas diretrizes, a ampliação da pós-graduação para suportar o desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação. Essa articulação deveria ser apresentada nos Planos por meio da expansão qualitativa da pós-graduação orientada para a renovação pedagógica do ensino superior (BRASIL, 2007b).

A ampliação do ensino de pós-graduação tem sido promovida desde 2004, com a aprovação do IV Plano Nacional de Pós-graduação 2005-2010, que tinha como um dos “seus objetivos fundamentais uma expansão do sistema de pós-graduação que levou ao aumento expressivo do número de pós-graduandos requeridos para a qualificação do sistema de ensino superior do país, do sistema de ciência e tecnologia e do setor empresarial” (BRASIL, 2004b). O crescimento da pós-graduação nas universidades federais pode ser observado pelo aumento do número de cursos ofertados, que tiveram um crescimento de 119,1% entre 2003-2015, chegando a 2.079 programas em 2015. O aumento da pós-graduação foi impulsionado pelo aumento dos recursos, principalmente, por meio da contratação de novos docentes nas universidades federais. Na UFRGS, por exemplo, a taxa de crescimento de alunos da pós-graduação foi maior do que a da graduação.

A Universidade cresceu mais na pós-graduação do que na graduação no mesmo período (...) e porque que isso aconteceu? Isso não estava previsto. A causa é que com a contratação de novos docentes e como a UFRGS é uma universidade tradicional, muitas pessoas querem vir trabalhar no UFRGS. Então mais de 90% dos ingressantes vieram para a UFRGS já com o doutorado e muitos deles com linhas de pesquisa estabelecida, então isso criou uma certa pressão positiva na pós-graduação e nós tivemos ampliação dos cursos. Não houve criação de muitos novos cursos, mas o reforço de cursos existentes. Então, isso explica porque que cresceu a pós-graduação na Universidade, justamente neste período de expansão da graduação. Esse é um fenômeno geral, não é só na UFRGS, aconteceu em todas as universidades, porque os critérios e os requisitos dos concursos eram praticamente os mesmos (ENTREVISTADO 2).

O número de alunos nos programas de pós-graduação brasileiros passou de 51 mil, em 2003, para aproximadamente 132 mil, em 2015, um crescimento acumulado de 155,8% no número de matrículas, conforme Tabela 13. Já o número de egressos titulados dos programas também aumentou 131,6% nesse período. A expansão da pós-graduação é uma necessidade do capitalismo tardio, para promover uma mobilização sistemática de talentos, em termos de potencialidades intelectuais para a produção de ciência e tecnologia (FERNANDES, 1975). Além disso, o fortalecimento da pós-graduação no Brasil está alinhado às recomendações do Banco Mundial para os países periféricos.

Tabela 13 - Crescimento do número de matrículas em programas de pós-graduação nas universidades federais 2003-2015

Ano	Matriculado	Variação	Titulado	Variação
2003	51.556	-	16.581	-
2004	53.534	3,84%	16.308	-1,65%
2005	57.269	6,98%	18.435	13,04%
2006	61.868	8,03%	19.548	6,04%
2007	66.807	7,98%	19.948	2,05%
2008	72.043	7,84%	22.246	11,52%
2009	78.956	9,60%	24.107	8,37%
2010	87.603	10,95%	24.634	2,19%
2011	97.117	10,86%	27.622	12,13%
2012	105.835	8,98%	30.540	10,56%
2013	114.279	7,98%	34.767	13,84%
2014	122.662	7,34%	36.627	5,35%
2015	131.885	7,52%	38.409	4,87%

Fonte: elaborado com base no GEOCAPES (BRASIL, 2018a)

Os cursos de pós-graduação que mais cresceram, conforme Tabela 14, foram os interdisciplinares⁵⁵ (502,13%), no período de 2003-2015, seguido da área de sociais aplicadas

⁵⁵ Foi criada, em 1999, a área multidisciplinar na Capes, passando a ser denominada interdisciplinar em 2008 (BRASIL, 2013). Entendo por interdisciplinaridade a convergência de duas ou mais áreas do conhecimento, não

(172,29%), ciências humanas (126,52%). As áreas que apresentaram um crescimento menor foram as ciências exatas e da terra (62,4%) e as engenharias (87,1%), apesar de apresentarem crescimento expressivo nos cursos de graduação. Em 2015, a área de ciências da saúde foi a área com maior número de cursos, seguido das ciências humanas e dos cursos interdisciplinares.

Tabela 14 - Crescimento do número de programas de pós-graduação por grande área nas universidades federais 2003-2015

Áreas	2003	2007	2011	2015	Variação no período
Ciências Agrárias	125	156	214	242	93,60%
Ciências Biológicas	96	112	155	186	93,75%
Ciências da Saúde	161	183	247	301	86,96%
Ciências Exatas e da Terra	125	151	182	203	62,40%
Ciências Humanas	132	167	234	299	126,52%
Ciências Sociais Aplicadas	83	126	177	226	172,29%
Engenharias	124	155	200	232	87,10%
Linguística, Letras e Artes	50	66	87	107	114,00%
Interdisciplinar	47	99	187	283	502,13%
Total	943	1215	1683	2079	120,47%

Fonte: elaborado com base no GEOCAPES (BRASIL, 2018a)

Os cursos interdisciplinares aumentaram, de um lado, pela tendência internacional de aumento de grupos de pesquisa e programas acadêmicos focados em questões mais complexas; e, por outro, em função da criação de universidades novas, com estruturas de pós-graduação em fase de formação. Para organizar a avaliação dos cursos interdisciplinares, a Capes criou quatro câmaras temáticas: meio-ambiente e agrárias; sociais e humanidades; engenharia, tecnologia e gestão; e saúde e biológicas (BRASIL 2017e):

A interdisciplinaridade pressupõe uma forma de produção do conhecimento que implica trocas teóricas e metodológicas, geração de novos conceitos e metodologias e graus crescentes de intersubjetividade, visando a atender a natureza múltipla de fenômenos complexos (BRASIL, 2017e, p. 10).

A expansão dos cursos interdisciplinares é “importante para o sistema de Pós-graduação nacional, na medida em que serve como elo de entrada de um número expressivo de universidades em atividades de pesquisa e ensino pós-graduado” (BRASIL, 2017e, p. 02). Portanto, os cursos interdisciplinares, estimulados pela CAPES, são o modelo adotado para a

pertencentes à mesma classe, que contribua para o avanço das fronteiras da ciência e tecnologia, transfira métodos de uma área para outra, gerando novos conhecimentos ou disciplinas e faça surgir um novo profissional com um perfil distinto dos existentes, com formação básica sólida e integradora (BRASIL, 2017e, p. 15).

expansão em um tempo menor da oferta de pós-graduação no País. Apesar da retórica da complexidade, assim como os bacharelados interdisciplinares na graduação, os cursos de pós-graduação interdisciplinares seguem a lógica da formação mais generalista e permitem o aumento do número de mestres e doutores capazes de sustentar o projeto de crescimento da oferta do ensino superior.

Os tipos de cursos ofertados na pós-graduação brasileira *stricto sensu* brasileira (Tabela 15) também sofreram alterações. Houve aumento do número de matrículas nos cursos de doutorado, passando de 34,5% das matrículas para 42,2%, de 2003 a 2015. Outro aumento significativo foi observado nas matrículas em cursos de mestrado profissional, que passaram de 3,7% das matrículas, em 2003, para 9,3%, em 2015.

Tabela 15 - Crescimento do número de matrículas por tipo de curso nas universidades federais 2003-2015

Ano	Doutorado	%	Mestrado	%	Mestrado Profissional	%	Total
2003	17.768	34,5%	31.881	61,84%	1.907	3,7%	51.556
2004	18.845	35,2%	33.203	62,02%	1.486	2,8%	53.534
2005	20.560	35,9%	35.153	61,38%	1.556	2,7%	57.269
2006	22.467	36,3%	37.678	60,90%	1.723	2,8%	61.868
2007	24.310	36,4%	40.512	60,64%	1.985	3,0%	66.807
2008	26.435	36,7%	43.301	60,10%	2.307	3,2%	72.043
2009	29.640	37,5%	46.518	58,92%	2.798	3,5%	78.956
2010	33.933	38,7%	50.587	57,75%	3.083	3,5%	87.603
2011	37.986	39,1%	54.560	56,18%	4.571	4,7%	97.117
2012	42.335	40,0%	57.677	54,50%	5.823	5,5%	105.835
2013	47.430	41,5%	57.726	50,51%	9.123	8,0%	114.279
2014	51.507	42,0%	60.443	49,28%	10.712	8,7%	122.662
2015	55.693	42,2%	63.922	48,47%	12.270	9,3%	131.885

Fonte: elaborado com base no GEOCAPES (BRASIL, 2018a)

O mestrado profissional foi regulamentado pela Portaria Normativa nº 17, de 28 de dezembro de 2009, consistindo em uma modalidade de pós-graduação *stricto sensu* voltada para a capacitação de profissionais, que atendam a alguma demanda do mercado de trabalho. Esta modalidade de pós-graduação tem como objetivo a formação de mão-de-obra especializada para o setor produtivo nacional, visando a ampliar a competitividade e a produtividade a empresas e organizações (BRASIL, 2009). Assim, os mestrados profissionais são fruto da necessidade específica de aplicação da pesquisa científica desenvolvida pelas universidades à produção. Eles são cursos *stricto sensu* direcionados para resolver problemas específicos do setor produtivo, como exemplificado nos objetivos e produtos dos cursos de mestrado profissional da UFRGS.

O trabalho experimental de dissertação ocorre, via-de-regra, utilizando as instalações da empresa onde o aluno tem atuação profissional, abordando temas que apótem conhecimentos que levem à inovação tecnológica e conseqüente aumento da qualidade/produktividade da empresa - Mestrado Profissional de Minas, Metalurgia e Materiais (UFRGS, 2018a).

O curso busca firmar parcerias com empresas interessadas em investir em projetos de pesquisa aplicada nas diferentes áreas da engenharia de produção tais como gerenciamento da produção que compõe as especialidades do - Mestrado Profissional em Engenharia da Produção (UFRGS, 2018b).

Em 2017, foi instituída a Portaria nº 389, de 23 de março de 2017, do Ministério da Educação, que estabeleceu, além da modalidade do mestrado profissional, o doutorado profissional⁵⁶ que não existia, até então, no Sistema Nacional de Pós-Graduação. Art. 2º da Portaria nº 389, e que estabelece como objetivos dos cursos *strito sensu* profissionais:

- I - capacitar profissionais qualificados para o exercício da prática profissional avançada e transformadora de procedimentos, visando atender demandas sociais, organizacionais ou profissionais e do mercado de trabalho;
- II - transferir conhecimento para a sociedade, atendendo demandas específicas e de arranjos produtivos com vistas ao desenvolvimento nacional, regional ou local;
- III - promover a articulação integrada da formação profissional com entidades demandantes de naturezas diversas, visando melhorar a eficácia e a eficiência das organizações públicas e privadas por meio da solução de problemas e geração e aplicação de processos de inovação apropriados; e
- IV - contribuir para agregar competitividade e aumentar a produtividade em empresas, organizações públicas e privadas (BRASIL, 2017d).

Assim como os cursos de mestrado, os futuros doutorados profissionais, diferentemente dos doutorados tradicionais, representam um maior foco na aplicação da pesquisa diretamente à produção, ou seja, a aplicação do conhecimento científico no desenvolvimento das inovações tecnológicas. O direcionamento da organização da pós-graduação brasileira para a pesquisa aplicada tem implicações na geração de conhecimentos futuros, que poderiam ser essenciais para a construção de um projeto nacional autônomo. A pesquisa aplicada como uma das funções investigadoras das universidades é importante, mas focar, prioritariamente nela, tem implicações no progresso da ciência e da tecnologia. Para Fernandes (1975, p. 251), somente por meio da pesquisa fundamental é possível “fornecer suporte material, intelectual e moral, para a produção criadora que transcenda à especialização ao imediatismo ou ao particularismo”.

⁵⁶ A UFABC foi a primeira universidade federal brasileira a criar o Doutorado Acadêmico Industrial (DAI). Nesta modalidade de doutorado, o candidato ao doutorado realiza um projeto de pesquisa prévio, em um período de 6 meses denominado “pré-doutorado”, no qual desenvolve um projeto de pesquisa, desenvolvimento ou inovação de interesse comum da empresa e da universidade. O DAI desenvolvido pela UFABC serviu de modelo para a aprovação dos doutorados profissionais pelo MEC.

Apresentados os dados da ampliação da graduação e da pós-graduação nas universidades federais, é importante analisar como os recursos foram ampliados a partir do REUNI. O REUNI criou um banco de professores-equivalente⁵⁷ como instrumento de gestão administrativa de pessoal, por meio da Portaria Interministerial MEC/MPOG N° 22, de 30 de abril de 2007. O art. 2° da referida portaria caracteriza o banco de professores-equivalentes como “a soma dos Professores de 3° Grau efetivos e substitutos em exercício na universidade” (BRASIL, 2007b). Essa métrica para gerenciamento dos recursos humanos das universidades consiste em uma ferramenta de descentralização, já que o banco de professor-equivalente determina a possibilidade de contratação independentemente de autorização específica nos casos de contratação de professores efetivos e substitutos, desde que haja cargo vago no quadro da universidade. A Portaria Interministerial n° 224, de 23 de julho de 2007, incluiu no cálculo de professor-equivalente a pós-graduação. Para Ledá e Mancebo (2009, p. 58-59), mesmo com essa modificação “o banco de professores-equivalentes permanece um mecanismo ágil que força um aumento de produtividade institucional, em detrimento da qualidade, necessariamente, resultando na precarização das condições de trabalho”. O número de docentes contratados pelas universidades federais aumentou 99,03%, em sua maioria em tempo integral, diminuindo a proporção de docentes em tempo parcial e horistas, conforme Tabela 16. A representatividade dos professores horistas passou de 2,7% do total de docentes nas universidades federais em 2003 para 0,25% em 2015.

Tabela 16 - Docentes contratados por tipo de contrato nas universidades federais 2003-2015

Ano	Tempo Integral	Tempo Parcial	Horista	Total	Varição anual
2003	40.317	6.916	1.337	48.570	-
2004	40.577	7.748	779	49.104	1,10%
2005	43.326	8.376	136	51.838	5,57%
2006	44.077	7.034	1.770	52.881	2,01%
2007	47.888	7.657	1.288	56.833	7,47%
2008	49.447	7.735	506	57.688	1,50%
2009	56.912	7.438	492	64.842	12,40%
2010	62.570	6.901	196	69.667	7,44%
2011	67.113	6.182	74	73.369	5,31%
2012	70.549	6.529	6	77.084	5,06%
2013	73.275	6.394	472	80.141	3,97%
2014	77.592	6.782	332	84.706	5,70%
2015	80.245	6.841	222	87.308	3,07%

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a).

⁵⁷ Na composição do banco de professores-equivalentes um docente efetivo com regime de dedicação exclusiva (DE) deve ser multiplicado por 1,55; um docente em regime de 20 horas por 0,5; os docentes substitutos em regime de 20 horas por 0,4; e os de 40 horas, por 0,8 (BRASIL, 2007b).

Apesar do crescimento do número de docentes, o total de alunos matriculados em cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) cresceu em média 94,7% de 2003-2015 (Figura 2), sendo 88,74% o crescimento de matrículas na graduação e 155,8% na pós-graduação. Esse crescimento mais expressivo dos alunos de pós-graduação representa uma sobrecarga no trabalho docente, já que “cada pós-graduando, em média, exige dos docentes uma carga de trabalho, no mínimo, equivalente a quatro estudantes de graduação (SGUISSARDI, 2014, p. 69). O aumento de matrículas na graduação e na pós-graduação fez com que a relação aluno/professor média das universidades federais aumentasse de 11,93 para 12,91.

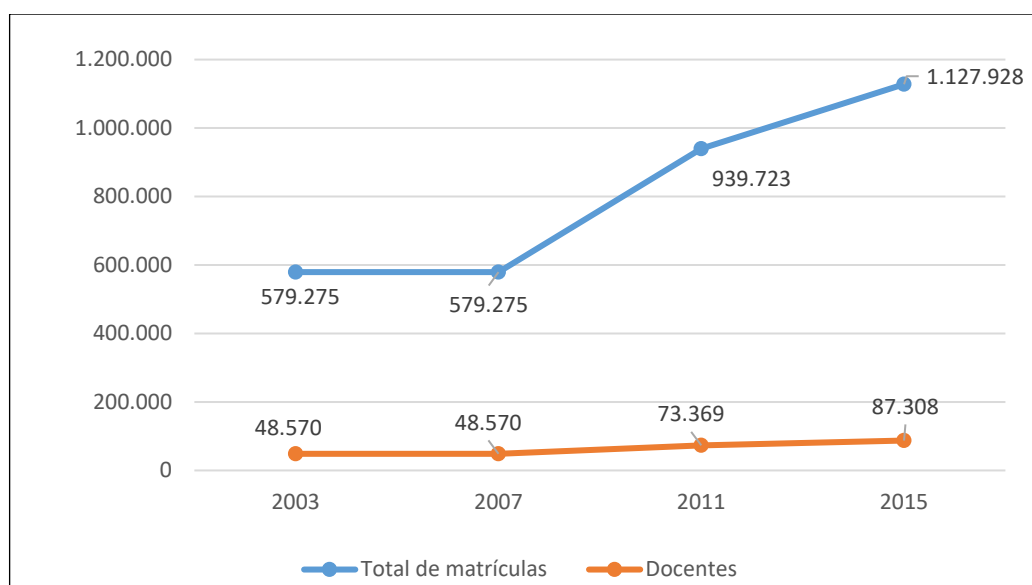


Figura 2 - Crescimento das matrículas no ensino superior e de docentes nas universidades federais
Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a).

Mancebo (2011) afirma, ainda, que a reformulação da produção capitalista imputou também aos docentes universitários um processo de intensificação e extensão do tempo de trabalho. A criação do banco de professores-equivalentes intensificou o trabalho e diminuiu o tempo de dedicação dos docentes às atividades de pesquisa e extensão, bem como a possibilidade de articulação dessas atividades com o ensino (GREGÓRIO; RODRIGUES, 2014). Para Silva e Sguissardi (2013, p. 151) “não restam muitas dúvidas de que o processo de intensificação do trabalho docente tem continuidade desde o início da implantação do REUNI e a intensificação e concomitante precarização das relações de trabalho tendem a agravar-se”. Ledá e Mancebo (2009) afirmaram que a adoção do professor-equivalente faria com que houvesse uma substituição de professores efetivos por professores substitutos,

professores transitórios e focados no ensino, diminuindo a qualidade da educação ofertada pelas universidades federais. Entretanto, na UFRGS, por exemplo, houve diminuição da contratação de professores substitutos ao longo da implementação do REUNI e aumento da contratação de professores efetivos, conforme Tabela 17. A intensificação do trabalho, neste caso, ocorreu por meio do aumento da relação aluno-professor na Universidade de 10,93 para 13,43. Essa intensificação ocorreu, também, mais em função do aumento do número de matrículas na pós-graduação (48,4%) do que na graduação (13,9%).

Tabela 17 - Crescimento dos docentes contratados por tipo de contrato na UFRGS 2007-2015

Ano	Efetivos	Substitutos	Total de Docentes	Total de Matrículas*	RAP
2007	2.431	452	2.883	31.510	10,93
2008	2.420	442	2.862	32.497	11,35
2009	2.268	478	2.746	33.313	12,13
2010	2.466	274	2.740	33.065	12,07
2011	2.428	163	2.591	40.234	15,53
2012	2.520	87	2.607	38.405	14,73
2013	2.587	151	2.738	35.574	12,99
2014	2.700	77	2.777	37.631	13,55
2015	2.741	136	2.877	38.646	13,43

Fonte: elaborado com base nos relatórios de Gestão UFRGS 2007-2015 (UFRGS, 2017a)

*considerando a soma de alunos matriculados na graduação e pós-graduação *stricto sensu*.

A ampliação do número de docentes pelo REUNI, como ilustrado, foi articulado com uma profunda reforma na carreira docente. A Lei nº 12.772⁵⁸, de 28 de novembro de 2012, instituiu o novo Plano de Carreira e Cargos do Magistério Federal (PCCMF), com efeitos a partir de 1º de março de 2013. Esse novo plano de carreira previu cinco classes na carreira docentes: professor auxiliar, assistente, adjunto, associado e titular. Os novos docentes passam, assim, a ingressar no magistério federal pela base, como professor auxiliar, independentemente da titulação. As críticas ao novo PCCMF fizeram com que o governo federal promulgasse Lei nº 12.863, de 2013, alterando apenas a nomenclatura, criando as classes A, B, C, D e E, mas não alterou a lógica do ingresso na base da carreira, pois todos os novos docentes devem entrar na Classe A, como Auxiliar A, se graduado ou especialista; Assistente A, se mestre; e Adjunto A, se doutor. Os novos docentes com o título de doutorado devem permanecer até o final do estágio probatório na classe A, podendo, após três anos, progredir para Adjunto C. Essa alteração torna a carreira docente nas universidades federais

⁵⁸ A Lei representou uma resposta do executivo federal a uma das maiores greves docentes, com 120 dias de duração.

pouco atrativas para pesquisadores de excelência, principalmente, àqueles que já tenham alguma trajetória de pesquisa em outras instituições públicas estaduais ou privadas, ou em universidades no exterior. Além disso, dificulta a mobilidade dos pesquisadores entre as universidades federais, que poderia fortalecer os grupos de pesquisa altamente especializados. A Lei nº 12.772/2012, estabeleceu, ainda, a exigência da avaliação de desempenho para a progressão entre os níveis. Essa progressão acontecerá a cada 24 meses, e cada IFE deverá regulamentar internamente os critérios de avaliação de desempenho. A avaliação de desempenho para fins de progressão considera, prioritariamente, critérios quantitativos, o que conduz para a intensificação do trabalho nas universidades públicas federais.

O novo PCCMF, no art. 20, regulamentou a flexibilização do dedicação exclusiva ao permitir remuneração complementar para a realização de atividades que não estejam diretamente relacionadas aos desempenho das funções de ensino, pesquisa e extensão, nos seguintes casos: a) participar dos órgãos de direção de fundação de apoio; b) ocupar cargo de dirigente máximo de fundação de apoio; c) bolsa de ensino, pesquisa, extensão ou estímulo à inovação viabilizada por agência oficial de fomento, por fundação de apoio ou por organismo internacional; d) bolsas pagas pela UAB e outros programas de formação de professores; e) direitos autorais ou direitos de propriedade intelectual e ganhos econômicos resultantes de projetos de inovação tecnológica; f) pagamento pela participação esporádica em palestras, conferências, atividades artísticas e culturais relacionadas à área de atuação do docente; e g) pagamento por colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica em assuntos de especialidade do docente, inclusive em polos de inovação tecnológica (BRASIL, 2012c).

Além dos docentes, a ampliação de técnicos-administrativos contratados pelas universidades federais foi de 112,8%, de 2003 a 2015 (Tabela 18). Houve, nesse período, um aumento significativo de servidores com especialização (1.491,1%), mestrado (1.428,0%) e doutorado (1.061,5%), e queda de técnicos com ensino fundamental incompleto (-40,6%) e fundamental completo (-20,2%). O aumento de servidores com especialização *lato sensu e stricto sensu* deve-se tanto a novas contratações como a capacitação dos servidores já contratados.

Tabela 18 - Crescimento dos técnicos-administrativos contratados pelas Universidades Federais de acordo com a qualificação nos anos de 2003, 2007, 2011, 2015

Formação	2003	2007	2011	2015	Varição
Fundamental Incompleto	9.933	7.810	4.454	5.902	-40,6%
Fundamental Completo	7.778	6.633	6.477	6.204	-20,2%
Médio	22.950	26.942	34.248	29.709	29,5%
Graduação	18.470	20.768	33.080	33.368	80,7%
Especialização	2.631	5.028	24.870	41.863	1.491,1%
Mestrado	914	1.550	5.832	13.966	1.428,0%
Doutorado	252	570	1.033	2.927	1.061,5%
Total	62.928	69.301	109.994	133.939	112,8%

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a).

Apesar do aumento do número de servidores técnicos administrativos, houve modificações significativas na carreira neste período. Essa modificação iniciou em 2006 com a aprovação do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Esse dispositivo legal instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades, conforme o art. 1º: (a) melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; (b) desenvolvimento permanente do servidor público; (c) adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; (d) divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e (e) racionalização e efetividade dos gastos com capacitação. Esse decreto visou, na prática, à implementação da gestão por competências na administração pública federal, compreendida como “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (BRASIL, 2004c). O Decreto institucionalizou o Programa de Avaliação de Desempenho nas instituições federais, com os seguintes objetivos, segundo o art 8º:

- I - fornecer indicadores que subsidiem o planejamento estratégico, visando ao desenvolvimento de pessoal da IFE;
- II - propiciar condições favoráveis à melhoria dos processos de trabalho;
- III - identificar e avaliar o desempenho coletivo e individual do servidor, consideradas as condições de trabalho;
- IV - subsidiar a elaboração dos Programas de Capacitação e Aperfeiçoamento, bem como o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal e de políticas de saúde ocupacional; e
- V - aferir o mérito para progressão.

As universidades públicas, por meio de suas pró-reitorias de gestão de pessoas, passaram a desenvolver uma série de ações para capacitar seus quadros administrativos com base nos pressupostos definidos por essa política. A UFRGS, por exemplo, criou, em 2007, o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento (Decisão nº 047/2007 do CONSUN) com a finalidade de adequar a política de capacitação da universidade ao Decreto 5.825, de 29 de junho de 2006. Uma das linhas de desenvolvimento do Programa foi a capacitação em gestão, com os seguintes objetivos:

- (a) Capacitação e Formação Gerencial para diretores, chefes de departamentos, assessores, secretários e coordenadores de comissões acadêmicas;
- (b) Capacitação para fiscal de contratos terceirizados;
- (c) Gestão de Projetos em áreas estratégicas (pesquisa, cultura, saúde, captação de recursos, orçamento);
- (d) Ações que visem a atender qualificações técnicas destinadas ao acesso às funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção;
- (e) Capacitação de gestores para as atividades específicas de formulação dos planos de desenvolvimento das unidades/órgãos e do monitoramento dos procedimentos de avaliação de desempenho. Capacitação e Aperfeiçoamento e Dimensionamento das necessidades institucionais de recursos humanos; e
- (f) Outras ações decorrentes do levantamento das necessidades de capacitação e aperfeiçoamento (UFRGS, 2007).

O programa de capacitação tem um grande apelo gerencial, pois está alinhado com a difusão de ferramentas gerenciais na universidade, como avaliação de desempenho e gestão por competências. A Figura 3 mostra uma das ações do Programa de Capacitação voltada para a implementação da Gestão por Competências. O curso foi desenvolvido em parceria com outros órgãos públicos e outras universidades federais, com o objetivo de capacitar os gestores da instituição para utilização do modelo de Gestão por Competências.



Figura 3 - Divulgação de curso de Capacitação em Gestão por Competências promovido pela UFRGS em parceria com a ENAP.

Fonte: site institucional da UFRGS

Além do Programa de Capacitação, a Decisão nº 939/2008 do CONSUN da UFRGS aprovou o Programa de Avaliação de Desempenho dos Técnicos Administrativos em Educação (TAEs), que foi desenvolvido por dois anos, sendo implementado a partir 2011. Nessa decisão ficou estabelecido o objetivo da avaliação de desempenho:

A Avaliação de Desempenho é um **instrumento gerencial** que permite mensurar os resultados obtidos pelo servidor e pela equipe de trabalho, mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, previamente pactuadas com a equipe de trabalho, considerando o padrão de qualidade de atendimento ao usuário da UFRGS, com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional e do servidor (UFRGS, 2008).

O exemplo da UFRGS mostra que a política de gestão de pessoas buscou direcionar as universidades federais para o gerencialismo, uma vez que promoveu a utilização de ferramentas de gestão típicas de empresas privadas, como a gestão por competências e a avaliação de desempenho. A implementação dessas ferramentas direciona para a adequação das universidades federais públicas para que sigam parâmetros do mercado, sendo uma forma indireta de apropriação das instituições, já que direcionam os seus servidores a tomar decisão com base na eficiência, em detrimento dos valores públicos, pois estarão sendo avaliados por esses novos parâmetros (CLARKE; NEWMAN 2012, p.358).

Outro fator que contribuiu para o direcionamento das universidades públicas para a implementação dos parâmetros do mercado foram as alterações realizadas no financiamento da universidade públicas federais por meio do REUNI. De 2003 a 2015, o aumento dos

recursos federais direcionados ao financiamento da educação foi significativo, passando de 2,03% para 5,84% do orçamento total do governo federal em 2016, conforme Tabela 19. Os investimentos no ensino superior passaram de 0,9% do PIB, em 2003, para 1,2%, em 2014.

Tabela 19 - Gasto no financiamento do MEC ao orçamento total do governo federal

Governo	Ano	% gasto com financiamento de MEC/Total do orçamento federal	
Governos Lula	2003	-	
	2004	2,03%	
	2005	1,79%	
	2006	2,05%	
	2007	2,25%	
	2008	2,75%	
	2009	2,85%	
	2010	3,09%	
	Governo Dilma	2011	3,45%
		2012	3,68%
2013		4,44%	
2014		4,33%	
2015		4,46%	
2016		5,84%	

Fonte: Elaborado com base no Portal da Transparência 2003-2016

Entretanto, é importante analisar como o aumento de orçamento para educação foi distribuído ao longo do período. Assim como nos governos anteriores (Color, Itamar e FHC), que priorizaram a educação básica, o crescimento dos recursos destinados à educação básica nos Governos Lula (2003-2010) e no primeiro Governo Dilma (2011-2014) foi de 356,52%, enquanto o crescimento de recursos destinados à manutenção das universidades federais foi de 144,10% de 2003 a 2014 (REIS, 2015). A diferença desse crescimento fez com que o percentual de recursos destinados ao ensino superior reduzisse sua participação na composição das despesas da função educação de 62,59%, em 2003, para 48,52%, em 2014, uma queda de 22,46% do total do orçamento do Ministério da Educação (REIS, 2015).

A priorização do ensino básico, o financiamento das universidades federais não pode ser compreendido sem uma análise completa da distribuição dos recursos entre os diferentes programas para o ensino superior do Ministério da Educação. Houve uma redução da participação dos gastos com a manutenção das universidades federais de 42,9% para 38,47%,

de 2003 para 2014 em relação ao gasto federal total em educação⁵⁹, apesar do aumento de investimento dos recursos em 144,10%, conforme Tabela 20.

A criação de programas destinados ao financiamento de vagas em instituições privadas de ensino superior (Prouni) e a ampliação do financiamento estudantil (FIES) fizeram com que os recursos destinados às organizações privadas aumentassem de 3,42%, em 2003, para 12,32%, em 2014, um crescimento acumulado de 880,42%. O total destinado às instituições privadas representavam 7,97%, em 2003 gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição em relação aos recursos destinados às universidades públicas e passou a representar 12,32% do recurso, em 2014. Para Lima (2006, p. 07) a partir da retórica de que “a educação é um “bem público” e as instituições públicas e privadas prestam este serviço público (não estatal), instituído pelo PDRAE, se naturaliza a alocação de verbas públicas para as instituições privadas e o financiamento privado para as instituições públicas”. Essa orientação faz com que sejam reduzidos os investimentos diretos no ensino superior público, e deslocados para iniciativa privada, o que vai contra a defesa de Fernandes (1975), que somente o investimento em educação pública é capaz de romper com a dependência cultural, econômica e tecnológica brasileira.

As mudanças na distribuição dos recursos seguem as recomendações do BM, que orientam que o financiamento público deve ser direcionado para a iniciativa privada como uma forma de garantir a equidade do acesso ao ensino superior. A ampliação do acesso às universidades públicas e a diminuição proporcional do repasse orçamentário levaram as instituições públicas a diversificarem suas fontes de renda para desonerar o Estado do repasse de recursos públicos para essas instituições. O REUNI, ao ampliar o acesso, e não garantir a manutenção do financiamento na mesma proporção, acaba direcionando as universidades públicas federais para a prestação de serviços para o mercado.

⁵⁹ Para Reis (2015), o Gasto Federal Total em Educação constitui o orçamento total sob supervisão do MEC, sendo calculado a partir da soma dos recursos da Execução Orçamentária do Órgão Superior 26000 (Ministério da Educação) e das Unidades Orçamentárias 73107 (Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação – Transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios) e 74902 (Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento Estudantil – Ministério da Educação).

Tabela 20 - Gasto destinado às Universidades Públicas Federais e Instituições Privadas

Ano	Gasto Federal Total em Educação	Destinado à manutenção das universidades públicas	%	Destinado às Instituições Privadas (FIES e PROUNI)	%
2003	39.225.224.141	16.827.902.088	42,90%	1.341.626.724	3,42%
2004	38.986.086.525	19.060.833.662	48,89%	1.237.629.607	3,17%
2005	40.506.998.062	18.408.298.661	45,44%	1.483.019.844	3,66%
2006	46.417.407.282	22.562.547.967	48,61%	1.798.956.611	3,88%
2007	52.832.416.426	24.222.544.228	45,85%	2.026.418.396	3,84%
2008	57.662.164.755	26.073.363.294	45,22%	2.331.020.555	4,04%
2009	68.752.485.193	30.706.012.287	44,66%	2.658.192.855	3,87%
2010	82.428.536.504	35.426.933.937	42,98%	3.039.224.781	3,69%
2011	92.101.478.182	37.802.840.192	41,04%	3.751.149.478	4,07%
2012	87.404.409.903	35.370.114.929	40,47%	4.852.523.941	5,55%
2013	96.526.150.733	39.017.383.884	40,42%	9.202.622.781	9,53%
2014	106.778.671.684	41.076.643.811	38,47%	13.153.636.658	12,32%
Variação			144,10%		880,42%

Fonte: Elaborado com base em Reis (2015).

Assim, apesar da retórica de valorização do ensino público adotada desde o início de 2003, observo que, no financiamento, houve diminuição da parcela de recursos do orçamento federal no ensino superior em função do aumento dos recursos públicos destinados para as instituições privadas. Esse direcionamento fez com que as universidades tivessem que buscar fontes alternativas de recursos nas atividades de ensino. A oferta de cursos, por meio do Sistema UAB, que possibilitou a ampliação de cursos nesta modalidade, tem representado uma fonte de recursos extra orçamentários. Além disso, as universidades também ofertam cursos específicos, por meio de suas fundações para outras instituições - públicas federais, estaduais e municipais ou privadas -, como forma de obtenção de recursos para o desenvolvimento de suas atividades. Na UFRGS, a oferta de cursos de capacitação pagos por meio das fundações de apoio é uma fonte de recursos extraorçamentários. A Tabela 21 ilustra que os cursos de capacitação e de especialização são a principal fonte de recursos para uma das unidades da UFRGS, a Escola de Administração.

Tabela 21 - Recursos Arrecadados pela Escola da Administração da UFRGS de 2009-2016

Tipo de Projeto	Total de Recurso (em reais)	Representatividade
Capacitação	12.891.811,37	49,4%
Cursos Pagos	8.157.240,65	31,3%
Consultoria	3.551.950,60	13,6%
Pesquisa	939.855,40	3,6%
Outros	552.800,00	2,1%
Total	26.093.658,02	100%

Fonte: elaborado com base no Portal da FAUFRGS (FAURGS, 2017).

As atividades desenvolvidas pela Escola de Administração da UFRGS são, em sua maioria, cursos de capacitação (49,4%) e cursos pagos (31,3%). Os cursos de capacitação são, geralmente, especializações *lato sensu*, realizados por demanda específica de uma instituição pública ou privada. Já os cursos pagos são ofertados com a cobrança de mensalidades. Para viabilizar essas ofertas, os professores são estimulados a desenvolver capacidade de prospectar cursos no mercado, ou seja, precisam possuir o espírito empreendedor, na busca de recursos extra orçamentários para a manutenção das atividades da universidade e para a complementação salarial de técnicos e docentes.

Perpassadas as principais diretrizes do REUNI e os resultados concretos da sua implementação nas universidades federais é possível afirmar que o Programa atendeu a todas as recomendações de organismos externos para as reformas do ensino superior nos países da América Latina, uma vez que seus resultados representaram: a) a inclusão social de classes sociais de baixa renda nas universidades federais; b) a flexibilização das modalidades de cursos; c) a utilização das tecnologia por meio da ampliação dos cursos EaD; e d) a criação das condições objetivas para que as universidades busquem fontes alternativas de recursos. Esses resultados somente foram possíveis por meio da criação de mecanismos de controle por parte do MEC em relação aos objetivos do projeto de expansão de cada universidade federal.

Assim, os resultados concretos do REUNI mostram que o Programa consistiu em uma espécie de contrato de gestão entre as universidades e o MEC, pois as metas, em sua maioria estabelecidas pelo Ministério, foram cumpridas ou superadas pelas universidades federais em troca da ampliação do orçamento nos Governos analisados. O contrato de gestão foi institucionalizado por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que incluiu, no art. 37 da Constituição Federal (CF), a possibilidade da realização de contrato para ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, por meio do estabelecimento de metas de desempenho para o órgão ou entidade. O parágrafo

8º do art. 37 da CF definiu que os contratos deveriam ter os seguintes requisitos: prazo de duração do contrato; controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; e remuneração do pessoal. Essa Emenda Constitucional foi estabelecida com base no PDRAE idealizado no Governo Federando Henrique Cardoso.

O REUNI como um contrato, assim, é caracterizado como um instrumento de controle por meio de indicadores das universidades federais:

O contrato de gestão, mais do que uma coisa que foi idealizada lá, é uma figura posta na Constituição, está no art. 37, parágrafo 8º. Embora ela tenha várias dificuldades para ser aplicada em termos estritos, ela foi usada como modelo em várias leis, na Lei das OCIPS, nos termos de parceira, então, como categoria macro, aquilo vale e é considerado um modelo positivo. Hoje está para lá de demonstrado que o autocontrole é a primeira forma de controle. A primeira forma de controlar uma universidade é ela indicar seus indicadores (ENTREVISTADO 1).

O REUNI, ao estabelecer metas com base em diversos indicadores de gestão, como mostrado nas diretrizes do REUNI para as universidades federais, e exemplificado pelo Plano do REUNI na UFRGS, introduziu a gestão por resultados⁶⁰ nas universidades públicas federais. A gestão por resultados é mais um traço do gerenciamento implementado, já que a partir da adesão ao REUNI, as universidades foram periodicamente avaliadas por uma comissão de acompanhamento criada no MEC:

Criou-se o SIMEC e começou a colocar as informações no SIMEC: informações de cursos novos, as obras de expansão, o andamento das obras, os pagamentos todos. Então através do SIMEC o Ministério passou a acompanhar detalhadamente. Periodicamente nós éramos chamados lá, o reitor, o pró-reitor de graduação, o vice-reitor, o pró-reitor de infraestrutura para ter uma reunião e mostrar, como estava acontecendo, e os dados que estavam lá. Então tínhamos a condição de negociar, quando foram necessários reforços. O pró-reitor de gestão de pessoas também em função dos cargos. Então, nós tínhamos um acompanhamento muito adequado, detalhado da expansão, não só da implantação do REUNI, mas de todos os efeitos que isso causou dentro da universidade (ENTREVISTADO 2).

Além do contrato de gestão, as universidades federais tiveram aspectos da sua gestão modificadas pela criação de mecanismos de avaliação. Em 2004, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) pela Lei nº 10.861/2004. O SINAES tinha declaradamente como “finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social” (BRASIL, 2004a). O parágrafo único do art. 2 da Lei estabeleceu que os resultados da avaliação constituiriam referencial básico dos processos de

⁶⁰ “O modelo de Gestão por Resultados é uma das principais recomendações do receituário da Nova Gestão Pública” (GOMES, 2009, p. 66).

regulação e supervisão do ensino superior, que envolviam tanto o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de ensino superior quanto “a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação” (BRASIL, 2004a).

A Lei nº 10.861/2004 criou, também, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), como órgão colegiado de supervisão e coordenação do SINAES. Ficou atribuído à comissão a criação de “diretrizes, critérios e estratégias para o processo de avaliação, em conformidade com suas atribuições legais de coordenação e supervisão do processo de avaliação da educação superior” (BRASIL, 2004a, p. 01). Essa comissão criou o documento **Diretrizes para a avaliação das Instituições de Ensino Superior**, que sistematizou “a concepção, os princípios e as dimensões da avaliação postulados pelo SINAES e definiu as diretrizes para a sua implementação. Foram definidos como princípios da avaliação:

- (a) a responsabilidade social com a qualidade da educação superior;
- (b) o reconhecimento da diversidade do sistema;
- (c) o respeito à identidade, à missão e à história das instituições;
- (d) a globalidade institucional, pela utilização de um conjunto significativo de indicadores, considerados em sua relação orgânica; e
- (e) a continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional para cada instituição e o sistema de educação superior em seu conjunto (BRASIL, 2004a, pp. 5-6).

A estrutura do SINAES contempla duas etapas: “a) autoavaliação, conduzida pelas Comissões Próprias de Avaliação; e b) avaliação externa, realizada por comissões externas designadas pelo INEP, segundo diretrizes da CONAES” (BRASIL, 2004a, p. 04). A autoavaliação deve ser estruturada partir da criação de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) pelas universidades, com o objetivo de conduzir “os processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP”. Como requisitos para a formação da CPA, ficou estabelecido que deveriam garantir participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, não podendo um segmento configurar maioria absoluta, bem como garantir sua autonomia em relação aos demais conselhos e órgãos colegiados da instituição, conforme art. 11 da Lei 10.861/2004. Já a avaliação externa é composta por três indicadores: (a) Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), que avalia o desempenho dos alunos conforme as habilidades e competências em relação ao estabelecido pelas diretrizes curriculares, dado que avalia os estudantes ingressantes e concluintes, ou seja, em fases diferentes do curso; (b) Conceito Preliminar de Curso: composto pela avaliação da nota do ENADE, pelo Indicador de

Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado e por fatores que consideram a composição do corpo docente, os recursos didático-pedagógicos, infraestrutura e instalações físicas; e (c) Índice Geral de Cursos, que consiste em um indicador que agrega a avaliação dos cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu (Nota Capes) das instituições de ensino superior.

Tanto a autoavaliação como a avaliação externa do SINAES exigem a avaliação do seu planejamento; portanto, as instituições de ensino superior passaram a ter que criar planos de desenvolvimento institucional (PDI). O PDI já era uma obrigatoriedade das IES, desde Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Na Resolução CNE/CES 23, de 5 de novembro de 2002, que dispõe sobre o credenciamento de universidades e centros universitários do sistema federal de ensino superior, ficou instituído que o PDI⁶¹ é o elemento central nos processos de avaliação institucional:

O credenciamento de universidades e centros universitários deverá ser centrado na avaliação do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI de cada instituição e nos critérios vigentes da avaliação institucional, promovendo-se equilíbrio entre critérios objetivos e subjetivos de avaliação de qualidade, de modo a contemplar agilidade no processo, progressividade nas metas fixadas e eficácia e eficiência nas análises construtivas dos desempenhos institucionais, ao longo de tempos determinados (BRASIL, 2002c).

O PDI, portanto, é um elemento obrigatório para fins de credenciamento e credenciamento das IES junto ao Ministério da Educação. Ele introduz nas IFES a cultura do planejamento estratégico, uma ferramenta de gestão amplamente utilizada na gestão de organizações privadas. A introdução da cultura do planejamento estratégico (PDI) é disseminada como um importante instrumento de gestão nas universidades federais, como ilustra a mensagem do reitor da UFRGS:

A despeito do fato de ser um elemento fundamental para a implementação de uma gestão estratégica, o PDI não pode ser confundido com a estratégia em si da Universidade. Convida para uma **gestão estratégica**, mas a estratégia da Universidade será a composição das estratégias de cada gestor, harmonizadas e orientadas pelo PDI (UFRGS, 2016).

⁶¹ Posteriormente, o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, estabeleceu, no art. 16, a estrutura mínima dos PDIs, a qual deveria conter os seguintes elementos: (a) missão, objetivos e metas da instituição; (b) projeto pedagógico da instituição; (c) cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos; (d) organização didático-pedagógica da instituição; (e) perfil do corpo docente; (f) organização administrativa da instituição; (g) infraestrutura física e instalações acadêmicas; (h) oferta de educação a distância, sua abrangência e polos de apoio presencial; (i) oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e (j) demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras (BRASIL, 2006b).

Além disso, os PDIs das universidades criam indicadores de desempenho/mensuração para avaliar as ações, objetivos e metas estabelecidos no planejamento. Os indicadores criados nos PDI ou pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPA) compõem uma das fases do SINAES. Entretanto, a implementação dos indicadores nas IFES mostrou que, mesmo aquelas instituições tradicionais, que já possuíam seus processos de autoavaliação, passaram a adaptá-los com base nas dimensões do SINAES:

Pode-se dizer que o 3º Ciclo de Avaliação da UFRGS inicia-se pela criação da Comissão Própria de Avaliação (CPA), em julho de 2004, obedecendo ao que preconiza a Lei nº 10.861 do mesmo ano. A CPA, de acordo com a Lei do SINAES, é responsável pela condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP (UFRGS, 2018c).

Os resultados dos processos de avaliação do SINAES são comemorados pelas universidades federais como importante indicador de qualidade das instituições. Os resultados das avaliações são amplamente divulgados, demonstrando a centralidade dos indicadores para a gestão da universidade, como ilustrado por matéria vinculada no site da UFRGS, intitulada “UFRGS é a melhor federal do país, segundo o MEC” (Figura 4), afirmando que “A Universidade Federal do Rio Grande do Sul ficou em primeiro lugar entre as federais no Índice Geral de Cursos (IGC) de 2016, divulgado nesta segunda-feira, 27, pelo Ministério da Educação”.



Figura 4 - Divulgação dos resultados do Índice Geral de Cursos (IGC) pela UFRGS
Fonte: site institucional da UFRGS

O SINAES, também, está em consonância com as recomendações do Banco Mundial no documento *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la*, reforma que indica a avaliação como forma de garantir uma qualidade mínima. Diferentemente do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), elaborado no governo Itamar Franco em 1993, que tinha como princípios norteadores da avaliação a globalidade, a comparabilidade, o respeito à identidade institucional, a não punição ou premiação, a adesão voluntária, a legitimidade e a continuidade, o SINAES tem como princípios a eficácia e efetividade institucional. Esses princípios mostram que no sistema de avaliação há um direcionamento para a eficiência em detrimento de outros valores públicos.

Assim, o SINAES, como instrumento de avaliação, é um dos mecanismos que mostra como o gerencialismo é disseminado nas universidades públicas, já que ele induz a implementação nas universidades federais da cultura do planejamento estratégico (PDI) e da avaliação por resultados por meio de indicadores de gestão. Portanto, a proposta de um sistema de avaliação nacional, ao mesmo tempo que contribui para a melhoria da qualidade dos cursos ofertados pelas instituições de ensino superior país, já que estabelece padrões mínimos de qualidade, incentiva o gerencialismo nas universidades federais públicas.

Portanto, as mudanças impostas às universidades públicas, por meio do REUNI, o Sistema UAB, PNAES, SINAES, estão alinhadas com as alterações nas orientações dos organismos internacionais para o ensino superior a partir dos anos 2000. Nas universidades públicas, o REUNI, em articulação com o PNAES, promoveu grandes avanços em relação ao acesso de classes sociais que antes tinham poucas oportunidades de frequentar as universidades públicas federais. Essa política de inclusão social proposta pelos programas converge com a mudança no projeto neoliberal que passou a utilizar novas estratégias com a finalidade de manter-se como projeto hegemônico. Por meio da inclusão foi possível, durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), que a resistência aos projetos propostos fosse atenuada, pois, de fato, houve ampliação do acesso no ensino público.

O aumento das matrículas em cursos tecnológicos, bacharelados interdisciplinares e cursos EAD teve como finalidade criar as condições para adaptar a formação da força de trabalho às novas exigências do mundo do trabalho e, por outro, reduzir os custos da ampliação. A formação por meio de cursos tecnológicos permitiu criar distinções entre as instituições de ensino superior públicas. Algumas universidades tradicionais mantiveram sua função como instituição de pesquisa, enquanto as demais, universidades novas e institutos federais de educação tecnológica, deveriam direcionar a formação para o mundo do trabalho,

ou seja, formar de acordo com competências exigidas pelo mercado. Assim, criou-se no sistema federal de ensino superior um modelo híbrido de educação, conforme recomendado pelo BM.

As ofertas de cursos na modalidade à distância e dos bacharelados interdisciplinares foram modalidades adotadas para flexibilização da formação, já que promovem autonomia nos egressos da universidade e preparam o aluno para as novas exigências impostas pelo mundo do trabalho, em que não há garantia de vínculos formais com as organizações. Além do que permite, no caso de os bacharelados interdisciplinares, diminuir o tempo da formação, tornando-se uma forma mais rápida e eficiente de aumentar o capital humano de países periféricos, como o Brasil.

A ampliação do acesso foi articulada com alterações no financiamento do ensino superior, pois, ao mesmo tempo, que nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) houve aumento do aporte de recursos públicos para organizações privadas, por meio de programas de ampliação do acesso como o PROUNI e o FIES, houve limitação do financiamento das instituições públicas. As universidades públicas, buscando novas fontes de financiamento, aderiram a projetos financiados pela UAB e ampliaram a oferta de cursos de capacitação e cursos pagos de especialização, por meio de fundações de apoio, direcionando suas ações de ensino à lógica do mercado.

A ampliação do acesso às universidades públicas federais esteve, ainda, atrelada aos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) na implementação de mecanismos gerenciais nas instituições por meio (a) do estabelecimento de relações contratuais entre o Estado e as instituições, através da adesão ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), e pelo Sistema da UAB; (b) da gestão de projetos, introduzida pela Universidade Aberta do Brasil (UAB), ao estabelecer oferta de cursos por demanda específica, que criam estruturas gerenciais provisórias; (c) da implementação de uma política de gestão de pessoas, que adota instrumentos de gestão difundidos nas instituições privadas como a gestão por competências e a avaliação de desempenho; e (d) da introdução da cultura do planejamento estratégico, por meio da imposição do SINAES, que estabeleceu o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) como uma ferramenta obrigatória para avaliação interna e externa das universidades, e introduziu a avaliação por resultados, por meio da criação de indicadores de gestão. A implementação desses instrumentos gerenciais busca direcionar a universidade para que ela funcione como as instituições privadas, mesmo que a sua natureza permaneça pública, pois

para o novo projeto neoliberal o que importa é o agenciamento da gestão das organizações pública e não a modificação da sua natureza.

Por meio de REUNI, o trabalho docente nas universidades foi intensificado já que a contratação de docentes foi atrelada ao aumento da proporção dos alunos por professor. A oferta de cursos por meio da EaD também foi um mecanismo de precarização das relações de trabalho, uma vez que a remuneração dos docentes e tutores é realizada através do pagamento de bolsas, não gerando vínculo empregatício entre tutores e IFES e não incorporando a remuneração no salário dos docentes para fins de cálculo de outros benefícios. A aprovação do novo plano de carreira do magistério público federal tornou-se pouco atrativa, pois fez com que os novos ingressantes, independentemente da formação, fossem enquadrados na base da carreira; flexibilizou a dedicação exclusiva, fruto de lutas históricas dos professores, ao permitir remuneração complementar no desenvolvimento de projetos por meio de interação acadêmica com outras organizações; e intensificou o trabalho nas universidades federais ao estabelecer a avaliação de desempenho a partir de critérios quantitativos, o que estimula o produtivismo acadêmico, e cria no ensino superior público um ambiente de competição entre os pares pelos recursos escassos, características do individualismo neoliberal.

Apresentadas as principais modificações introduzidas no ensino nas universidades públicas federais nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), na próxima seção, serão apresentadas as modificações impostas pela política de incentivo à inovação nas atividades de pesquisa e extensão.

5.2 MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA E EXTENSÃO PELA POLÍTICA DE INCENTIVO À INOVAÇÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

A mudança na organização da pesquisa e da extensão nas universidades públicas foi sendo estruturada a partir Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016). No primeiro governo Lula (2003-2007), foi criada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em março de 2004, “com o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas” (BRASIL, 2017f). Os objetivos da política foram:

- (a) fortalecer a inovação na empresa (e reconhecer, explicitamente, a empresa como o locus da inovação tecnológica);
- (b) aumentar as exportações de alta tecnologia e reforçar a concorrência por marca nos mercados internacionais;
- (c) difundir atualização e modernização industrial;
- (d) aumentar a escala de produção das empresas;
- e (e) desenvolver alguns campos de pesquisa selecionados – produtos

farmacêuticos, semicondutores, softwares, bens de capital (considerados como opções estratégicas) e nanotecnologia, biotecnologia e biomassa/energias renováveis (consideradas como áreas portadoras de futuro) (ARAÚJO, 2012, p. 11).

A PITCE recomendou a estruturação de um sistema nacional de inovação com objetivo articular instituições voltadas ao processo de inovação com o setor produtivo, criando as condições para que fosse possível a articulação entre organizações públicas e privadas. O sistema somente poderia ser organizado por meio da criação de uma base legal que favorecesse a inovação, sugerindo a aprovação da Lei de Inovação, proposta pelo Governo FHC. A PITCE, buscando promover a inovação e desenvolvimento tecnológico, propôs: a) a racionalização da aplicação dos recursos, a partir de uma visão de prioridades estabelecidas pela política industrial; b) a criação e fortalecimento de instituições públicas e privadas de pesquisa e serviços tecnológicos, como redes de instituições por áreas tecnológicas e laboratórios nacionais, que facilitassem a difusão de tecnologias e a extensão tecnológica; c) a reestruturação dos institutos de pesquisa tecnológica nacionais e estaduais, reorientando suas prioridades e recuperando seus equipamentos e quadros técnicos; d) o fortalecimento do debate nacional sobre inovação, por meio da retomada das conferências nacionais, para debater temas estratégicos (BRASIL, 2003b).

A partir da PITCE foram aprovados os seguintes marcos legais: a Lei nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004 (Lei de Inovação), proposta no Governo FHC, e regulamentada pelo Decreto nº 5.565, de 24 de dezembro de 2005, e a Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005 (Lei do Bem). A Lei de Inovação dispôs sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em ambientes produtivos e consistiu em um marco na institucionalização da cooperação universidade-empresa. Já a Lei do Bem criou concessão de incentivos fiscais às empresas que realizassem pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica. Para Lemos e Cário (2013), um dos incentivos propostos pela Lei do Bem refere-se à possibilidade de as agências de fomento de C&T remunerarem pesquisadores mestres e doutores envolvidos em atividades de inovação nas empresas. Além disso, por meio da Lei nº 11.080/04, foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), como serviço social autônomo, com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial. A Agência foi constituída como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, que executa suas funções por meio de contratos de gestão com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Com base nesta caracterização jurídica e nesses contratos, tornou-se possível, no desenvolvimento de projetos de inovação para a indústria nacional,

contratar docentes e pesquisadores por intermédio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A Lei de Inovação teve um papel importante na reorganização das atividades de pesquisa e extensão das universidades públicas federais, direcionando-as para a inovação tecnológica. Em 2011, no Governo Dilma (2011-2016), iniciou o processo de revisão do marco regulatório de ciência, tecnologia e inovação no Congresso Nacional, que culminou na aprovação do novo marco de CT&I em janeiro de 2016. A revisão tramitou por quatro anos e contou com a participação de diversas entidades que formaram, em 2015, a Aliança⁶² em Defesa do Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCT&I) para que esse fosse aprovado de forma imediata e sem sanções pela presidente Dilma.

O Novo Marco de Ciência e Tecnologia e Inovação, Lei nº 13.243, de 12 de janeiro de 2016, foi considerado, pelos seus defensores, como uma nova fase para a pesquisa e inovação tecnológica no Brasil. O Novo Marco demandou a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 85/2015, que alterou os artigos 218 e 219 da Constituição. A EC nº 85/2015 estabeleceu medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do país. Ao Estado é atribuído o papel de articulador entre as instituições públicas e privadas no desenvolvimento científico, na pesquisa, na capacitação científica e tecnológica e na inovação, bem como o de promover e incentivar a atuação no exterior das instituições públicas de CT&I. O Estado, nas diversas esferas do governo, é o responsável pelo fomento e fortalecimento da inovação em empresas, assim como pela formação e conservação de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes que estimulem a inovação (BRASIL, 2015a).

⁶² A aliança foi formada pelas seguintes organizações: Academia Brasileira de Ciências (ABC); Academia Nacional de Medicina (AMN); Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa, Tecnologia e Inovação (ABIPTI); Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC); Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM); Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI); Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC); Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIÉS); Conselho Nacional dos Secretários Estaduais para Assuntos de CT&I (CONSECTI); Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP); Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE/UFRJ); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII); Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação (FORPROP); Fórum Nacional de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia (FORTEC); Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

⁶² A presidente Dilma sancionou a lei em janeiro de 2016, mas com oito vetos. Cinco vetos estão relacionados aos benefícios da Lei de Inovação (10.973/2004) e tratam, principalmente, de aspectos relacionados aos entraves burocráticos para realização de pesquisa pela iniciativa privada.

A EC nº 85/2015 estabeleceu ainda que os entes federados - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios - poderão estabelecer acordos de cooperação com instituições públicas e privadas. Esses acordos poderão incluir o compartilhamento de recursos humanos e infraestrutura física para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, podendo envolver contrapartida financeira ou não dos entes beneficiados. A EC nº 85/2015 também criou o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), organizado em regime de colaboração entre entes públicos e privados. O Sistema (Figura 5) é composto por atores políticos, agências de fomento e operadores de CT&I. As universidades são incluídas como operadores no sistema.

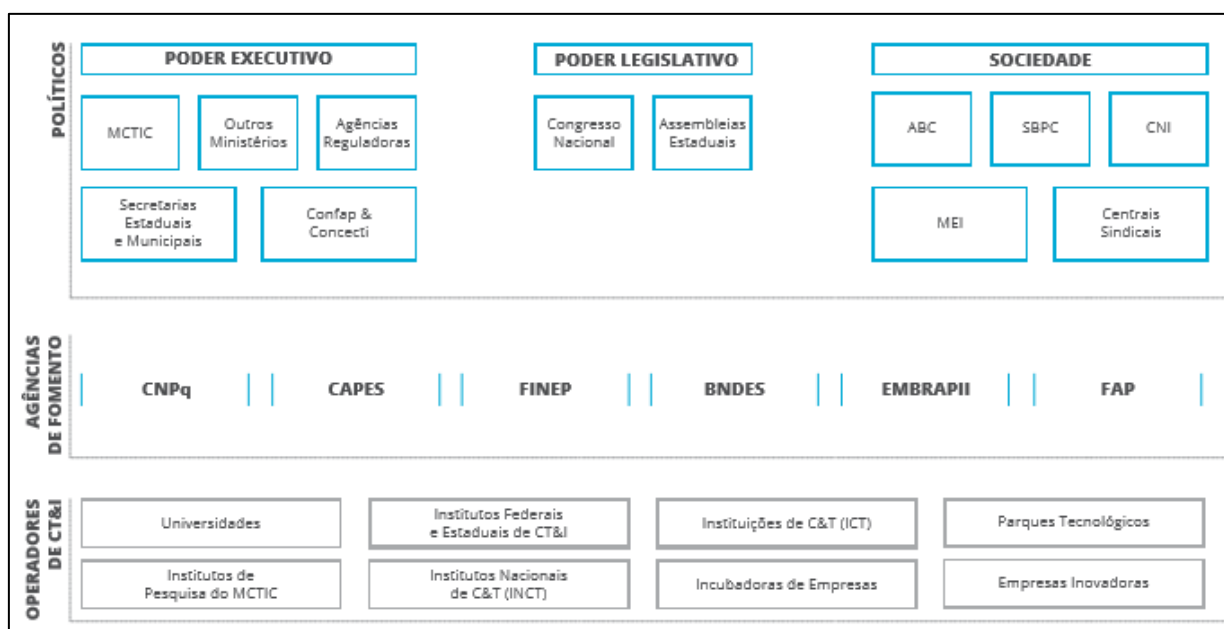


Figura 5 - Atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
Fonte: Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2016d).

O MLCT&I intensificou as alterações propostas pela Lei da Inovação de 2004. Essa lei atuava em três frentes: (a) criação de um ambiente para o fortalecimento das parcerias entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas; (b) incentivo das ICTs ao processo de inovação; e (c) o estímulo à inovação na empresa. A criação do ambiente favorável para o desenvolvimento das parcerias com empresas envolvia a diminuição da burocracia. O MLCT&I estabeleceu a dispensa da obrigatoriedade de licitação para compra ou contratação de produtos para fins de pesquisa e desenvolvimento; incluiu as ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação no Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDPC); simplificou as regras e reduziu os impostos para importação de material de pesquisa. O incentivo ao processo de inovação nas ICTs envolveu uma série de

recomendações para que essas organizações flexibilizem suas estruturas organizacionais para direcioná-las para inovação. No escopo da Lei, as universidades foram caracterizadas como Instituição Científica e Tecnológica (ICT). A nova redação dada pelo MLCT&I caracterizou as ICTs como:

órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos (BRASIL, 2016d).

Essa nova redação incluiu pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos como ICTs, já que na Lei da Inovação, apenas organizações públicas eram consideradas ICTs, permitindo que organizações privadas recebam recursos públicos para o fomento da pesquisa no país. Essa mudança fez com que a atividade de pesquisa passasse a ser incorporado como um negócio e que recursos públicos da pesquisa sejam direcionados diretamente para organizações privadas.

Outras coisas que a gente via, e não era com universidade, é com uma ICT, e um ICT pode ser um instituto de pesquisa privado. Eu visitei, quando eu era do comitê Gestor do Fundo Setorial, empresário criando ICT e conseguindo legalizar isso no Ministério como sendo uma ICT e no fundo era um escritório de projeto. O cara tinha 3 ou 4 funcionários fixos, uma instalação que era um pedacinho de um andar lá em Brasília, não era uma ICT, era um escritório de engenharia com 3 salas, uma delas para secretária, o diretor, e outra para meia dúzia de funcionário fixo e a empresa ia para o mercado captar projeto de interação com empresa, porque ela era uma ICT (ENTREVISTADO 3).

A Lei da Inovação estabeleceu que a geração de inovação deveria ser uma das funções das universidades, já que essas tinham estruturas que poderiam ser melhor aproveitadas em ações voltadas para o desenvolvimento tecnológico do país. No MLCT&I, inovação foi definida como “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho” (BRASIL, 2016b).

Para Borges (2015, p. 969), “as universidades são chamadas a desempenhar novas tarefas ou as suas tarefas tradicionais, como a produção da pesquisa científica e a extensão, são reformuladas, na perspectiva de suprir as demandas de competitividade do setor produtivo”.

A Lei de Inovação já recomendava que as universidades criassem Núcleos de Inovação Tecnológica (NTIs) nas ICTs. O Novo Marco caracterizou o NTI como “estrutura

instituída por uma ou mais ICTs, com ou sem personalidade jurídica própria, que tenha por finalidade a gestão de política institucional de inovação”, ou seja, permitiu que fosse instituído com personalidade jurídica. A Lei da Inovação definiu os seguintes objetivos para os NITs:

- I - zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;
- II - avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições desta Lei;
- III - avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção na forma do art. 22;
- IV - opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas na instituição;
- V - opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual;
- VI - acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual da instituição.

O MLCT&I acrescentou quatro novos objetivos aos NTIs:

- VII - desenvolver estudos de **prospecção tecnológica e de inteligência competitiva** no campo da propriedade intelectual, de forma a orientar as ações de inovação da ICT;
- VIII - desenvolver estudos e **estratégias** para a transferência de inovação gerada pela ICT;
- IX - promover e acompanhar o **relacionamento da ICT com empresas**, em especial, para as atividades previstas nos arts. 6º a 9º; e
- X - negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologia oriunda da ICT.

Esses novos objetivos acrescentados pelo MLCT&I alteram a finalidade dos NTIs, passando de uma função mais organizativa da propriedade intelectual para uma postura mais proativa na busca de parceiros para a comercialização das inovações geradas pelas ICT. O desenvolvimento de estratégias para a transferência da inovação, bem como para promover e acompanhar o relacionamento com empresas, mostra que a ICT deverá desenvolver novas formas de se comunicar com o mercado por meio dos seus NTIs, ou seja, os núcleos deverão ser ativos na busca de financiamento para as atividades de pesquisa das universidades.

Algumas universidades tradicionais já haviam criado estruturas para a gestão da inovação antes mesmo da Lei de Inovação, que recomendava que os núcleos deveriam ser obrigatoriamente implementados, mas esse processo não aconteceu de forma homogênea entre as universidades federais. Aquelas em que a pesquisa está mais consolidada, implementaram seus NITs de forma precoce. A UFRGS, por exemplo, estruturou seu NITs em 2001, com o objetivo de “promover a interação da Universidade com a sociedade estimulando e apoiando as atividades de desenvolvimento tecnológico e inovação”, atuando nas seguintes áreas: (a) propriedade intelectual; (b) transferência de tecnologia, envolvendo a interação da

universidade com empresas e instituições públicas; (c) convênios e contratos de extensão, pesquisa e desenvolvimento tecnológico; (d) apoio e incentivo ao empreendedorismo inovador; (e) gestão de bolsas de iniciação tecnológica.

Quando o assunto começou a crescer foi criada a SEDETEC, secretaria com *status* de pró-reitoria. O Secretário recebe uma CD e participa de todas as reuniões de gestão da Reitoria. Depois quando veio a Lei da Inovação, que previa a questão dos NITs, obviamente, não se criou nenhuma outra estrutura, então, a SEDETEC passou a ser o NIT da UFRGS. Muito do que estava previsto na Lei, a Universidade já fazia, obviamente, a questão da propriedade intelectual, da criação de empresas, as spin-offs, a questão do empreendedorismo, da inovação. Claro, que se organizou um pouco melhor porque passou a ter um arcabouço legal (ENTREVISTADO 2).

Apesar de a Lei de Inovação ter sido aprovada em 2004, para Machado, Satori e Crubelatte (2017), “a implementação da maioria desses Núcleos nas ICTs ocorreu, predominantemente, a partir de 2008, sem clareza sobre formas de institucionalização”. A principal atividade do NTI é a gestão da propriedade intelectual⁶³ da universidade. A propriedade industrial foi regulamentada no Governo FHC pela Lei nº 9.279/96. O art 2º da Lei faz referência à proteção dos direitos relativos à propriedade industrial, considerado o seu interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País. Nas universidades federais há uma valorização da propriedade intelectual. Na UFRGS “a proteção da propriedade intelectual no ambiente universitário reforça a valorização do conhecimento gerado pelos professores/pesquisadores e favorece a interação das universidades com empresas” (UFRGS, 2018d). Por isso, é tratada como “uma opção estratégica da Universidade na sua relação com a sociedade, nos termos de sua política institucional” (UFRGS, 2018d).

Uma das práticas adotadas pelos NTIs para incentivar a transferência de tecnologia foi a criação de um portfólio de tecnologias. Esse portfólio é um espaço no portal institucional dos NTIs que agregam informações sobre a inovação a ser transferida e a etapa em que se encontra o processo de geração de patente, assim como os inventores (pesquisadores) e laboratório ou unidade em que o produto foi gerado. Na UFRGS, por exemplo, foi criada a Vitrine Tecnológica, conforme Figura 6.

⁶³ A propriedade industrial consiste na concessão de patentes de invenção e de modelo de utilidade; concessão de registro de desenho industrial; concessão de registro de marca; repressão às falsas indicações geográficas; e repressão à concorrência desleal (BRASIL, 1996a).

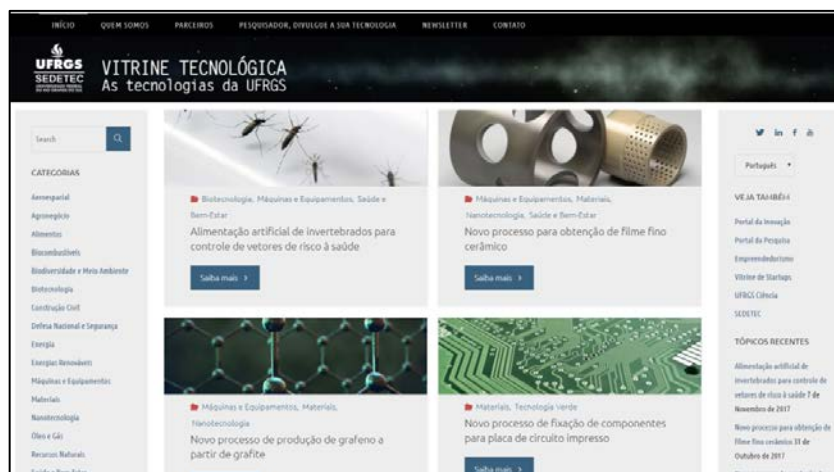


Figura 6 - Vitrine Tecnológica: as tecnologias da UFRGS
Fonte: site institucional da SEDETEC/UFRGS (UFRGS, 2018d)

A vitrine é um catálogo de produtos que podem ser licenciados por empresas que queiram firmar parceria com a universidade pública. O portfólio tecnológico tem como finalidade a comercialização da pesquisa realizada pela universidade e busca aproximar os pesquisadores das empresas.

A Vitrine foi criada a partir de um projeto do CNPQ. Era um edital. A nossa proposta era fazer essa aproximação entre universidade e o meio produtivo. Nós contamos com 2 bolsistas, um de pós-graduação e pós-doutorado, começamos a criar mecanismos. A nossa ideia inicial era fazer portfólio e apresentar para as empresas. Aí surgiu a ideia de fazer uma vitrine. Fizemos o portfólio em um formato bonitinho e porque a gente não coloca isso na internet, de repente as empresas começam a buscar. Tiveram também a ideia de criar o *LinkedIn* da SEDETEC. Aí tudo que é colocado na vitrine, é colocado no *LinkedIn* (ENTREVISTADO 4).

O portfólio tecnológico está em consonância com a exigência do MLCT&I, pois as ICTs somente poderão celebrar contratos de transferência de tecnologia, se publicarem extrato da oferta tecnológica no seu sítio eletrônico oficial. Essa foi uma das mudanças inseridas pelo Novo Marco Legal, já que na Lei da Inovação, a contratação com cláusula de exclusividade somente poderia ser realizada por meio da publicação de um edital (licitação). A cláusula de exclusividade em projetos de desenvolvimento conjunto com empresa dispensa a oferta pública, devendo a forma de remuneração ser estabelecida em convênio ou contrato (art. 6^a). Além disso, o MLCT&I possibilitou que as ICTs públicas concedam “ao parceiro privado a totalidade dos direitos de propriedade intelectual mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável” (BRASIL, 2016b). A ICT pode, também, transferir a tecnologia para a empresa com cláusula de exclusividade em projetos “que

envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador” (BRASIL, 2016b).

Na UFRGS, o portfólio das tecnologias foi a forma encontrada para ofertar as pesquisas desenvolvidas pelos docentes nos laboratórios da Universidade com alto potencial de comercialização. Cada pesquisa mapeada é descrita com base no (a) panorama tecnológico que pretende resolver; (b) descrição da tecnologia; (c) problema resolvido; (d) vantagens; (e) aplicações; (f) estágio de desenvolvimento; (g) status da tecnologia; (h) oportunidades de parceria; e (i) inventores. A Figura 7 mostra o *Technology Readiness Level* de uma das tecnologias disponíveis para serem comercializadas por meio de parceria com a UFRGS.



Figura 7 - Estágio de desenvolvimento da tecnologia
Fonte: site institucional da SEDETEC (UFRGS, 2018d)

Segundo o Entrevistado 4, a vitrine tecnológica aumentou a aproximação da UFRGS com as empresas, permitindo que mais empresas conheçam as tecnologias que podem ser licenciadas:

Aquelas em que já temos relacionamento não fez muita diferença, mas para algumas empresas novas e pequenas, sim. Você pode pensar que licenciamento é somente para empresas grandes, não tem algumas empresas pequenas. Tem empresas de medicamentos menores que estão entrando em contato conosco por causa da vitrine (ENTREVISTADO 4).

Há, claramente, na proposta da vitrine tecnológica a oferta de produtos para o mercado, pois a finalidade é a comercialização da inovação por meio da parceria com empresas. Para Silva (2012, p. 25), “a relação da universidade brasileira com a sociedade nas três últimas décadas, no que diz respeito à produção de conhecimento científico e tecnológico, vem sendo alterada no sentido de privilegiar as demandas cognitivas de um ator específico: a empresa”. Esse direcionamento altera a lógica da produção de conhecimento, pois faz com que o foco seja o atendimento de uma demanda específica, a da empresa, que está orientada para a produção de lucros.

A universidade quer publicar, os pesquisadores querem congresso, querem publicação, querem Qualis A, a empresa quer dinheiro. E fora isso tem o estágio da tecnologia, as tecnologias da universidade são extremamente embrionárias, o que é

gerado somente pela universidade não tem nenhuma visão de mercado. O pesquisador está lá junto do laboratório dele e não está preocupado com o que o mercado quer, com o que as empresas querem. Diferente do que é desenvolvido já em parceira, porque aí é totalmente orientado para o mercado, totalmente orientado para o interesse daquela empresa (ENTREVISTADO 4).

Direcionar o conhecimento tecnológico para a empresa faz com que a escolha de projetos pelo pesquisador passe a ser orientada pelo seu potencial de financiamento ou de comercialização.

Os pesquisadores, os cientistas são muito criativos, eles utilizam essa criatividade para resolver problemas, então, eu escolho o problema que eu quero resolver, bom se eu tenho a possibilidade de resolver um problema pelo qual eu tenho recurso, eu vou resolver na qual eu tenho recursos disponíveis para desenvolver o projeto. Eu não tenho dinheiro para bancar um projeto, não posso tirar do salário, e a universidade também não tem. Então eu tenho que buscar apoio, financiamento das agências de financiamento da pesquisa ou busco das fontes disponíveis para inovação. Então, quem trabalha em área em que a inovação tem sido muito apoiada, naturalmente, virou um pouco o seu foco para poder ter acesso a esses recursos da inovação, e tem feito avanços bem importantes (ENTREVISTADO 2).

Além da aproximação com empresas, os NITs assumiram a função de promover o empreendedorismo⁶⁴ nas universidades. A ANDIFES, como importante órgão representativo dos reitores, endossa a educação empreendedora como uma das funções das universidades públicas federais. A instituição criou, em 2010, uma Comissão de empreendedorismo com o objetivo de difundir o empreendedorismo no âmbito das IFES. Essa comissão tinha como objetivo “definir e implantar políticas, programas e ações institucionais que visem aplicar os seus princípios nos programas de formação, geração e aplicação de conhecimento e responsabilidade social das universidades adensando a sua atuação como agente de desenvolvimento social, cultural e econômico”.

Na UFRGS, por exemplo, foi criado um Sistema de Inovação e Empreendedorismo formado por diversas iniciativas como: o Programa de Empreendedorismo, o Parque tecnológico Zenit, a Vitrine das *startups*, a Vitrine Tecnológica, o Portal Ciência, para a divulgação científica da UFRGS, e as incubadoras Tecnológica Hestia e Incubadora

⁶⁴ O empreendedorismo, como movimento no Brasil, surgiu na década de 90, externamente às universidades. As primeiras organizações a promoverem o empreendedorismo foram o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas (SEBRAE) e a Sociedade Brasileira para a Exportação de Software (Softex), criada com a finalidade de promover a inserção das empresas nacionais de *software* no mercado internacional (RODRIGUES, 2016). A Softex criou programas para a promoção da capacitação em gestão e tecnologia em parceria com as incubadoras e com os cursos de informática de algumas universidades. Além dessas ações, entre 1999-2002, no governo FHC, foi criado o Programa Brasil Empreendedor, no âmbito federal, desenvolvendo ações de capacitação e concessão de crédito para empreendedores. O Sebrae desenvolveu dois programas, o Jovem empreendedor e o Empretec. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL) desenvolveram o Programa Ensino Universitário de Empreendedorismo, com a finalidade de promover o ensino do empreendedorismo no país.

Empresarial do Centro de Biotecnologia (ICBIOT), o Centro de Empreendimento em informática (incubadora do Instituto de Informática), entre outros, conforme Figura 8.



Figura 8 - Sistema de Inovação e Empreendedorismo da UFRGS

Fonte: Portal da Inovação no site institucional da UFRGS

Ações voltadas para a promoção do empreendedorismo estão presentes em diversos projetos de extensão da UFRGS. O NIT promove e coordena a oferta de formação complementar voltadas para inovação e para o empreendedorismo, criando o Programa de Empreendedorismo da UFRGS. Esse programa tem como uma das suas principais ações a Maratona de Empreendedorismo, apresentado na Figura 9, que já está em sua 18ª edição, ação de extensão com a finalidade de incentivar o surgimento de ideias inovadoras, da qual possam emergir novas *startups* na UFRGS. As ações do NIT estão em consonância com um dos objetivos dos escritórios de transferências de tecnologias no modelo Hélice Tríplice, o estímulo ao empreendedorismo (ETZKOWITZ, 2010).

A Maratona de Empreendedorismo é um curso de extensão transversal a várias áreas do conhecimento e aberto aos membros das comunidades interna e externas à UFRGS que tenham uma proposta de startup de impacto. Promovido anualmente pela Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico – SEDETEC da UFRGS, através de seu Programa de Empreendedorismo, o objetivo do curso é capacitar e desenvolver o potencial de empreendedores, contribuindo para a criação de startups que atendam a demandas da sociedade (UFRGS, 2018d).



Figura 9 - Chamada para Maratona de Empreendedorismo da UFRGS 2017

Fonte: site institucional da UFRGS

Além da Maratona, as ações de extensão estão difusas na universidade e envolvem diversas unidades, cursos de graduação e pós-graduação, inclusive, em áreas como a saúde. Essas ações têm como principal finalidade fomentar o pensamento inovador nos egressos dos cursos da universidade:

O **Laboratório de Inovação** é um projeto desenvolvido para os alunos de graduação, que visa estimular o olhar empreendedor e transformador dos estudantes da UFRGS, ajudando-os a desenvolver ideias de forma criativa e transformá-las em modelos de negócios viáveis (UFRGS, 2018d).

O **Pocket INOVA** é um workshop que busca aproximar a formação acadêmica dos alunos de graduação da UFRGS com os desafios da sociedade com base na abordagem do Design Thinking, estimulando o pensamento inovador, a resolução de problemas e o aprendizado por experiência (UFRGS, 2018d).

Saúde Summit: Oportunidades e Desafios para a Inovação. O encontro irá reunir estudantes, empreendedores, empresas incubadas, profissionais e gestores da área da saúde para apresentar, debater e trocar experiências sobre o tema (UFRGS, 2018d).

O **Despertar Empreendedor** é uma experiência vivencial de empreendedorismo para estudantes da UFRGS. Cinco semanas intensas para expressar teus talentos e propósitos, identificar problemas (UFRGS, 2018d).

A Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico – SEDETEC, apresenta o **UFRGS neWays**, novo evento da Universidade, que busca aproximar a comunidade universitária às práticas do empreendedorismo (UFRGS, 2018d).

Além das ações de extensão, foi criado o Núcleo de Empreendedorismo Inovador na UFRGS, com a finalidade de disseminar a cultura do empreendedorismo na UFRGS entre estudantes, técnicos e professores de forma transversal. O Núcleo visa ao desenvolvimento de

atividades de ensino e pesquisa na área do empreendedorismo. Uma das ações já materializadas pelo Núcleo foi a estruturação de disciplinas transversais de empreendedorismo na graduação e na pós-graduação da UFRGS. Na pós-graduação, as disciplinas podem ser cursadas por alunos matriculados em todos os cursos *stricto sensu* da Universidade, pois a disciplina está vinculada diretamente à Pró-reitoria de Pós-graduação:

No Núcleo de empreendedorismo a ideia era criar disciplinas de empreendedorismo transversais, para alunos de toda a universidade. A de pós-graduação está rolando a primeira turma esse semestre. As da graduação, esse semestre, não estão saindo, porque tem que ter professores, tu não vais conseguir dar 20 turmas para 600 alunos de todos os cursos da Universidade se você não tiver professores. Tu tens dificuldade, o departamento tem que aceitar, (...) tu tens que ter professor, tem que treinar o professor. (...) Vários de nós fizemos curso na Babson College nos Estados Unidos. (...) O Santander é o patrocinador desses cursos lá na Babson College para o pessoal das universidades latino-americanas (ENTREVISTADO 3).

Para o desenvolvimento do programa de empreendedorismo, há uma busca por capacitações em outros países, principalmente, nos Estados Unidos, onde o modelo Hélice Tríplice foi criado. Esses cursos são, geralmente, pagos por empresas multinacionais, como é o caso do Santander, que financia a capacitação de docentes e pesquisadores de universidades latino-americanas em centros de formação localizados em países hegemônicos, buscando, por meio da capacitação transpor o modelo desenvolvido externamente. Para Mandel (1982), essa é uma das estratégias adotadas pelos principais monopólios, ou seja, a busca pelo controle da qualificação com a finalidade de subordinar o trabalho intelectual ao capital.

Nos países periféricos, como o Brasil, isso é feito com o apoio das instituições controladas pela burguesia nacional, em articulação com as instituições estrangeiras (FERNANDES, 2009). O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) é uma dessas instituições. O SEBRAE lançou o Programa Nacional de Educação Empreendedora (PNEE), com a finalidade de promover a educação empreendedora nas instituições de ensino superior (IES). O programa está estruturado em ações que envolvem: (a) disciplinas de empreendedorismo e projeto de extensão em empreendedorismo social e negócios de impacto social; (b) palestras de empreendedorismo; (c) plataforma Desafio Universitário; (d) editais para apoiar a oferta de educação empreendedora nas IES; (e) guia de boas práticas, com experiências de como trabalhar o tema do empreendedorismo com os estudantes; (f) programa de mentoria, visando a capacitar os alunos em práticas e desafios da gestão de pequenos negócios; e (g) incentivo à inovação e transferência de tecnologia no ensino superior. Todas essas ações podem ser buscadas pelas universidades, inclusive as públicas.

Essas orientações externas têm como finalidade instrumentalizar a universidade para o estímulo ao empreendedorismo. Para Saraiva (2011, p.46) “uma formação empreendedora significa consentir, do ponto de vista profissional, as iniciativas empresariais pró-flexibilização do trabalho, já que passa a ser responsabilidade dos indivíduos ‘empreender’ suas carreiras e oportunidades profissionais”. A educação empreendedora passou a ser uma das funções que precisa ser realizada pelas universidades na formação da força de trabalho, já que a flexibilidade, a capacidade de iniciativa e a adaptação às mudanças são exigidos pelo novo modelo neoliberal.

Na extensão, as empresas juniores também se inserem como forma de difusão do empreendedorismo nas práticas acadêmicas. A Lei nº 13.267, de 06 de abril de 2016 regulamentou o funcionamento das empresas juniores no âmbito das instituições de ensino superior. O art 2º caracterizou as empresas juniores como “associação civil gerida por estudantes matriculados em cursos de graduação de instituições de ensino superior, com o propósito de realizar projetos e serviços que contribuam para o desenvolvimento acadêmico e profissional dos associados, capacitando-os para o mercado de trabalho”. Os estudantes vinculados às empresas juniores são voluntários (art. 3º da Lei nº 13.267/2016), pois a organização tem fins educacionais, ou seja, é um espaço de formação para o trabalho complementar para os alunos do ensino superior. As atividades desenvolvidas pelas empresas juniores devem estar relacionadas diretamente aos conteúdos programáticos ao curso em que ela estiver vinculada, bem como alinhada com a categoria profissional da área de formação do curso.

Segundo dados do Censo da Confederação Brasileira de Empresas Juniores (BRASIL JÚNIOR), houve um crescimento de 54,77% dessas empresas nos últimos quatro anos (Tabela 22) e de 394,5% no número de alunos vinculados.

Tabela 22 - Empresas juniores no Brasil de 2013 a 2016

Censo	Empresas Juniores	Discentes vinculados	Projetos realizados
2013	283	3.188	2.751
2014	427	5.150	2.640
2015	171*	11.000	2.015
2016	438	15.777	4.865

Fonte: Censo da Confederação Brasileira de Empresas Juniores 2014-2016 (BRASIL JÚNIOR, 2017).

*número de empresas que responderam o Censo & Identidade da Brasil Júnior em 2015

As IES públicas federais, segundo o Relatório do Censo e Identidade da Brasil Júnior 2014, possuem a maioria das empresas juniores (70,66%), seguido das públicas estaduais (22,48%) e das particulares (6,42%). O estudo apontou ainda que a grande maioria dos

docentes (56,03%) que orientam projetos das empresas juniores o fazem sem recebimento de nenhum tipo de remuneração, sendo que apenas 1,51% são remunerados. A Lei nº 13.267/2016 estabeleceu no art. 9º que a IES deverá reconhecer a carga horária dedicada pelo professor orientador às atividades da empresa júnior. Assim, mesmo que atividades desenvolvidas pelos docentes, por meio da orientação de projetos da empresa júnior, sejam computadas na carga horária do docente, elas representam uma forma de precarização do trabalho, já que esses prestam um serviço altamente qualificado, geralmente na área de consultoria, sem receber nenhum tipo de remuneração. O tempo dedicado pelo docente às atividades da empresa júnior poderiam ser investidas em outras atividades de pesquisa, ensino ou extensão com outros fins.

A empresa júnior é um dos mecanismos utilizados para intensificar o relacionamento universidade-empresa no âmbito da extensão. O custo de infraestrutura das empresas juniores, bem como os salários dos docentes orientadores, é sustentado pelo orçamento da universidade. Essas condições fazem com que as empresas juniores possam ofertar projetos com um valor abaixo do mercado, beneficiando as empresas que utilizam os serviços, ou seja, é uma forma de manter a natureza pública da universidade, utilizando seus recursos para fins privados (PUELLO-SOCARRAS, 2008a).

A extensão realizada por meio da empresa júnior tem como principal objetivo a formatação do aluno ainda dentro dos muros das instituições de ensino superior para o mercado de trabalho neoliberal, ou seja, tenta criar na subjetividade do discente a ideia de empreendedorismo. Os resultados da pesquisa sobre a identidade dos discentes que participam das empresas juniores, realizado juntamente com o Censo da Brasil Junior de 2014, mostraram que a grande maioria dos alunos vinculados às empresas juniores acreditam que ela contribuiu para sua formação como empreendedores, fazendo com que, ao participar da empresa júnior, sintam-se empreendedores (BRASIL JÚNIOR, 2014). Para Costa, et. al. (2010, p. 15), empresas juniores são “consideradas - no espaço educacional universitário - o lugar qualificador das práticas empreendedoras de mercado”.

A promoção do empreendedorismo, além das ações de extensão e de disciplinas criadas especificamente para tratar do tema, também está materializada nas universidades públicas por meio do incentivo à criação de empresas pelos alunos e docentes. O MLCT&I estabeleceu que o Estado, em parceria com as universidades, deve criar estruturas para a promoção de novos empreendimentos. As principais estruturas criadas foram os polos, os parques e as incubadoras tecnológicas. Essa proposição regulamentada pelo MLCT&I

também está em consonância com o Modelo Hélice Tríplice (ETZKOWITZ, 2003), já que neste modelo a universidade deve promover a criação de novas empresas, pois detém um ambiente que agrupa conhecimento e capital intelectual, ou seja, a matéria-prima a ser capitalizada (DAMBORARENA, 2015).

O Estado Neoliberal deve criar as condições para o mercado (HARVEY, 2014a), e a política de inovação é o exemplo de atuação direta do Estado. O antigo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) desenvolveu um programa para estimular a criação de polos, parques e incubadoras tecnológicas a partir de 2009, no Segundo Governo Lula (2007-2010). A Portaria nº139, de 10 de março de 2009, instituiu o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas e Parques Tecnológicos (PNI), apesar de já desenvolver ações de fomento, por meio de editais, desde 2002. O programa apoiou ações de criação de incubadoras e parques tecnológicos no Brasil, por meio de editais do MCTI, em parceria com a FINEP e CNPq.

As incubadoras⁶⁵ começaram a ser implementadas na década de 80 por iniciativa do CNPQ. A primeira incubadora foi a Fundação Parque de Alta Tecnologia de São Carlos (ParqTec), implementada em 1984. Em 1987, foi criada a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (ANPROTEC). No Brasil, existem 369 incubadoras de empresas, que reúnem cerca de 2.310 empresas incubadas e 2.815 empresas graduadas (ANPROTEC, 2016). O crescimento do número de incubadoras no país aconteceu a partir dos anos 90, em função do financiamento público, direto ou por meio de editais das agências de fomento (ANPROTEC, 2012). A Lei de Inovação incluiu as incubadoras no Sistema Nacional de Inovação. O MLCT&I as caracterizou, no art. 2º, como:

organização ou estrutura que objetiva estimular ou prestar apoio logístico, gerencial e tecnológico ao empreendedorismo inovador e intensivo em conhecimento, com o objetivo de facilitar a criação e o desenvolvimento de empresas que tenham como diferencial a realização de atividades voltadas à inovação.

As incubadoras podem ser de três tipos: (a) de economia solidária; (b) de empresas de base tecnológica; (c) de empresas com foco em produtos e tecnologias tradicionais. No Brasil, segundo pesquisa sobre o perfil das incubadoras, grande parte são formadas por empresas de base tecnológica (ANPROTEC, 2012). Há, ainda, conforme o estágio de sua evolução, três gerações de incubadoras: (a) a primeira geração tinha como principal função a oferta de

⁶⁵ As incubadoras universitárias surgiram nos Estados Unidos, na região do Vale do Silício, nos anos 70, com a finalidade de disseminar as inovações tecnológicas propostas por egressos das universidades americanas. A incubadora, geralmente, é um ambiente que proporciona assessorias gerenciais, jurídicas, de comunicação, administrativa e tecnológica para empresas iniciantes (ANPROTEC, 2017).

espaço físico de boa qualidade a baixo custo, bem como de recursos compartilhados; (b) a segunda geração estava focada na oferta de serviços de apoio ao desenvolvimento empresarial, como treinamentos, mentorias, coaching, et. al., visando a melhorar as taxas de crescimento e de sucesso das novas empresas; c) a terceira geração com a finalidade integrar as empresas ao ecossistema de inovação no qual a incubadora está implantada, visando a formar redes de conhecimento (ANPROTEC, 2016).

Segundo dados da Anprotec (2012), a grande maioria das incubadoras estão localizadas em universidades e centros de pesquisa. As incubadoras vinculadas às universidades fazem com que as empresas iniciantes reduzam o risco do investimento do negócio em função do vínculo com as instituições. Esse modelo permite que os investimentos iniciais do novo negócio sejam mitigados, pois a incubadora universitária paga os custos de muitas operações, bem como as empresas podem utilizar a infraestrutura dos laboratórios da universidade. No caso das universidades públicas, o custo é arcado, quase que exclusivamente, pelo próprio Estado:

No caso das empresas de base tecnológica, os empreendedores têm, ainda, oportunidade de acesso a universidades e instituições de Pesquisa e Desenvolvimento, com as quais muitas incubadoras mantêm vínculo. Isso ajuda a reduzir custos e riscos do processo de inovação, pois permite o acesso a laboratórios e equipamentos que exigiriam investimento elevado (ANPROTEC, 2017).

A UFRGS, por exemplo, possui cinco incubadoras: (a) Centro de Empreendimentos em Informática (CEI), da área de informática; (b) Incubadora Hestia, da Física e Engenharia; (c) Empresarial do Centro de Biotecnologia (IE-CBIOT), da biotecnologia; (d) Incubadora Tecnológica de Alimentos e Cadeias Agroindustriais (ICTA); (e) Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), da Faculdade de Economia. As primeiras incubadoras foram implementadas na UFRGS década de 90 e são estruturas criadas para difundir o empreendedorismo e a inovação:

Nós criamos nossa incubadora em 1995. Levou uns 10 anos para ela se incorporar no dia-dia da vida e as pessoas se acostumaram a dizer que o Instituto de Informática tem dois cursos de pós-graduação, e tem uma incubadora. Existe uma incubadora de empresas como parte institucional do Instituto. (...) como que a gente incorpora inovação dentro da universidade? Por sorte, nós aqui da informática temos a incubadora e se a gente quer ter alguma iniciativa em inovação, aí nós podemos pensar... vamos localizar isso dentro da incubadora (ENTREVISTADO 3).

Em 2015, havia 13 empresas pré-incubadas nas 5 incubadoras e 7 empresas incubadas, segundo o Relatório Anual de Gestão da UFRGS. O contrato de incubação é realizado entre

uma das fundações da universidade e a pessoa jurídica a ser incubada. As empresas pagam um valor mensal para utilização da incubadora, bem como devem repassar para a universidade um percentual dos ganhos obtidos pelos resultados da empresa durante o processo de incubação:

Como contraprestação pelo pacote de serviços descritos no objeto deste contrato, o(s) pré-incubado(S) externo(S) pagará(ão) mensalmente à FEENG⁶⁶ a importância de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais mensais) estabelecida pela INCUBADORA. (UFRGS, 2015).

As partes dividirão os resultados econômicos da parceria ora estabelecida nas seguintes bases: 99,9% (noventa e nove vírgula nove por cento) para a EMPRESA INCUBADA e 0,1% (zero vírgula um por cento) para a FAURGS. Estes percentuais que incidirão sobre a totalidade das receitas brutas obtidas com qualquer modalidade de exploração dos produtos ou serviços desenvolvidos pela EMPRESA INCUBADA no âmbito deste contrato (...) (FAURGS, 2018).

Os custos cobrados pelas universidades são simbólicos, e a participação da universidade nos resultados das empresas incubadas é igualmente pequena. As empresas incubadas podem se utilizar dos laboratórios das universidades, que têm os custos, igualmente, financiados pelo orçamento da universidade. Apesar da cobrança de um percentual sobre os resultados obtidos durante o período de incubação, quando a empresa é graduada, os contratos estabelecidos com as universidades, via fundações, não exigem uma contrapartida nos resultados futuros para as incubadoras e/ou universidades. Assim, o risco dos negócios incubados é pequeno, e arcado, em grande parte, diretamente pelos orçamentos das universidades, mas, em contrapartida, os resultados obtidos pelas empresas não retornam diretamente para as universidades.

As incubadoras podem servir também como uma forma de terceirização do P&D de grandes empresas multinacionais. As empresas multinacionais buscando obter benefícios fiscais, tal como concedido pelas leis de incentivo nacionais, como a Lei de Informática⁶⁷, realizam parcerias com o MCTIC ou organizações representativas, como a ANPROTEC, para financiar projetos inovadores de *startups* vinculadas às incubadoras tecnológicas:

Desenvolvido a partir da demanda da Samsung e da referência ao Modelo de Promoção da Economia Criativa Sul-Coreana, o Programa de Promoção da Economia Criativa consiste em um conjunto de atividades relacionadas à identificação, seleção e suporte de projetos da Economia Criativa. Tais projetos serão apoiados por Samsung, Anprotec e incubadoras de empresas participantes,

⁶⁶ Fundação Empresa-Escola da Faculdade de Engenharia da UFRGS.

⁶⁷ A Lei de informática (Lei nº 8.248/1991) estabeleceu, no seu art. 4º, que “as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação que investirem em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação deste setor farão jus aos benefícios”, como isenção do IPI.

visando à geração e ao desenvolvimento de empreendimentos de base tecnológica de sucesso. O programa está na terceira edição, na qual incubadoras de empresas credenciadas ou em processo de credenciamento junto ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação (CATI/MCTIC), foram habilitadas para executarem as atividades previstas neste programa (ANPROTEC, 2017).

O financiamento de projetos de pesquisa por empresas multinacionais é uma forma de apropriação do conhecimento gerado nas universidades. As inovações tecnológicas obtidas a partir do projeto de inovação em parceria com empresas incubadas diminuem o risco do desenvolvimento da tecnologia na própria organização, já que as incubadoras, como modelo, têm os custos subsidiados pelo Estado. Além disso, por meio das incubadoras, as subsidiárias nacionais das empresas multinacionais⁶⁸ podem acessar recursos públicos, por meio de isenções fiscais, que financiam parte dos projetos, reduzindo assim o investimento necessário para ser aplicado diretamente em PD&I.

As incubadoras desempenham um papel importante de capacitação da força de trabalho, desenvolvendo nos futuros profissionais competências requeridas pelo mercado de trabalho. A incubadora é um espaço em que os alunos são treinados para trabalhar em uma organização (ETZKOWITZ, 2010), esta é a principal função desse tipo de estrutura dentro da universidade, muito mais do que implementar uma inovação. O treinamento nas incubadoras é promovido por meio de capacitações para que os integrantes das empresas incubadas possam adequar-se às exigências do mercado. Na UFRGS, as incubadoras promovem uma série de ações de capacitação:

A IECBiot lança a Usina do Empreendedor, uma ação dentro de seu programa de empreendedorismo que coloca os participantes em contato com o mundo do empreendedor. A Usina possui 2 fases. A primeira é constituída de uma oficina de CANVAS, onde os participantes focam no planejamento de seus empreendimentos. Na segunda fase cada ideia recebe consultoria de orientação para seu desenvolvimento - AÇÃO DA INCUBADORA IECBiot (UFRGS, 2015b).

Serão desenvolvidos os conteúdos relacionados à introdução do Design Thinking. O curso irá abordar conceitos, princípios, cases e dinâmicas voltados ao desenvolvimento de competências. Posteriormente será apresentado o processo do Design Thinking, suas etapas principais, conceitos essenciais, métodos importantes e técnicas. Todo estudo dado por meio de atividades práticas. O curso será conduzido a partir de um desafio proposto aos participantes, os quais irão trabalhar em grupos, conduzindo as atividades a partir de um problema até a prototipação de uma solução - AÇÃO DA INCUBADORA HESTIA (UFRGS, 2017b).

⁶⁸A EC nº 85/15 e o MLCT&I modificaram o conceito de empresa nacional para empresa brasileira, o que inclui as subsidiárias das empresas multinacionais.

Vê-se que as universidades para formar empreendedores criam estruturas organizacionais, como as incubadoras e empresas juniores, para que o sujeito possa ser introduzido ao modelo profissional exigido. Então, as incubadoras não podem ser reduzidas a espaço de inovação e de interação universidade-empresas, elas são mais do que isso, são um espaço para a formação de sujeitos empreendedores, demandados pela nova configuração do neoliberalismo.

Além das incubadoras, o MLCT&I regulamentou os parques tecnológicos⁶⁹ como estruturas de inovação importantes para o alcance da autonomia tecnológica e do desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País. O parque foi caracterizado no art 2º, inciso X como:

complexo planejado de desenvolvimento empresarial e tecnológico, promotor da cultura de inovação, da competitividade industrial, da capacitação empresarial e da promoção de sinergias em atividades de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de inovação, entre empresas e uma ou mais ICTs, com ou sem vínculo entre si;

O MLCT&I atribuiu competência tanto para a União como para os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento na criação dos ambientes, sejam eles parques, polos tecnológicos ou incubadoras de empresas, para o estímulo de “alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs e entidades privadas sem fins lucrativos voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia” (art 3º, MLCT&I).

Como as universidades públicas foram classificadas como ICTs, elas passaram a criar seus próprios parques tecnológicos, ou participar de propostas com outras ICTs públicas e/ou privadas. Em estudo realizado pelo antigo MCT&I, no Brasil, em 2000, havia apenas 10 parques científicos e tecnológicos estruturados, passando para 94, em 2013, sendo que destes 38 estavam em fase de projeto, 28 em fase de implementação, e 28 em operação. Os parques atuam principalmente nas áreas de tecnologia de informação, energia e biotecnologia, sendo encontradas iniciativas nas áreas de saúde, petróleo e gás natural, telecomunicações, mineral, espacial, aeronáutico agronegócio e meio ambiente (BRASIL, 2014). A Tabela 23 apresenta a distribuição dos parques por região, bem como o número de parques vinculados às universidades públicas federais.

⁶⁹ Os Parques Tecnológicos podem ser percebidos como instrumentos estratégicos para promover a interação e a cooperação para inovação, pois integram num mesmo ambiente todos os elementos necessários para que a inovação aconteça com maior velocidade e qualidade (BRASIL, 2015b, p. 18).

Tabela 23 - Número de parques tecnológicos com participação de universidades públicas federais em 2013

Região	Universidades públicas federais	Parques Tecnológicos	Parques Tecnológicos com participação de universidades públicas federais
Centro-Oeste	5	8	3
Norte	10	4	3
Nordeste	18	7	5
Sudeste	19	39	10
Sul	10	35	6
Total	63	94	24

Fonte: elaborada com base no estudo de Projetos de Alta Complexidade: indicadores de parques tecnológicos (BRASIL, 2014).

As universidades federais participavam ou administravam 24 parques tecnológicos dos 94 existentes no país em 2013, representando 38% dos empreendimentos. O financiamento dos parques depende do investimento dos governos federal, estadual e municipal, sendo que 22% do investimento provêm de recursos federais, 42% estaduais ou municipais e 36% privados (BRASIL, 2014).

A UFRGS, buscando fomentar o sistema de pesquisa, inovação e empreendedorismo da universidade, criou seu parque tecnológico em 2012, embora tenha desenvolvido outros dois projetos de parques desde o início dos anos 2000, mas que enfrentaram muita resistência da comunidade acadêmica; contudo, não possui, ainda, uma estrutura física instalada, por conta da resistência interna para sua implementação e pela falta de recursos orçamentários para a construção de um prédio próprio.

Nós tivemos uma grande resistência à implementação do Parque Tecnológico, demoramos um ano para construir o projeto do parque, e sua aprovação no Conselho. Houve uma invasão da Universidade, da Reitoria, tivemos que suspender a reunião, retirar o processo de pauta e ficou mais um ano sendo renegociado para depois ser aprovado. Então, houve uma resistência muito grande a implementação do Parque, por entender que o Parque representa essa abertura indevida das portas universidades às empresas (ENTREVISTADO 2).

O Parque Tecnológico da UFRGS, o Zenit, possui ações e serviços em cinco eixos: (a) capacitação e eventos; (b) Núcleo de Apoio à Gestão da Inovação (NAGI-UFRGS), programa de apoio à gestão da inovação, desenvolvido em forma de diagnóstico, capacitação e consultoria; (c) rede de laboratórios tecnológicos, a Reintec, que visa a articular e a estimular a interação de laboratórios da universidade e empresas; (d) Centro Multiusuário de Prototipação Rápida (CMPR), com a finalidade de facilitar o desenvolvimento de protótipos de uma forma mais eficiente; e (e) Núcleo de Empreendedorismo Inovador, desenvolvido em

parceria com o NIT da UFRGS, que tem objetivo de disseminar a cultura de empreendedorismo entre estudantes, técnicos e professores de forma transversal. As ações do Parque são voltadas para a promoção da inovação e do empreendedorismo, pois o Zenit não tem uma estrutura física para que as empresas possam ser instaladas.

O tipo de atividade que o Parque faz hoje é bem diferente do projeto que foi feito e aprovado no Conselho Universitário lá em 2010. Hoje o Parque está fazendo outros tipos de iniciativas, bacanas e tudo mais, mas é um parque virtual, já que não é centrado em uma área física como a TECNOPUC, cheio de empresas, que era o projeto tradicional de Parque que a UFRGS tinha imaginado e a universidade tinha aprovado em 2010. O parque tinha um planejamento estratégico, mas um planejamento centrado naquele projeto em uma área física, onde empresas iriam se instalar (ENTREVISTADO 3).

As ações para a promoção da inovação não ficam restritas às ações de extensão, às incubadoras e aos parques tecnológicos. As universidades desenvolvem sistemas de inovação, mesmo que a política de inovação não esteja plenamente estruturada nos regimentos das universidades. Cada universidade pública federal deve regulamentar internamente o MLCT&I. A UFRGS, por exemplo, está discutindo as formas de adequar suas normas ao MLCT&I:

Bom, a universidade está discutindo isso neste momento. Está regulamentando isso internamente. As leis são ordenamentos macros que regem as atividades, mas eu tenho que de alguma forma institucionalizar a aplicação da Lei, então, eu preciso criar os nossos regulamentos internos (ENTREVISTADO 2).

Além das incubadoras e parques tecnológicos, foi criado, em parceria entre o MCTIC e o MEC, a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), uma organização social, com a finalidade de credenciar unidades de pesquisa que realizam projetos de PD&I e inovação em parceria com a indústria. Como é uma organização social, o vínculo com os ministérios que a instituíram acontece por meio de contrato de gestão. Por meio da Embrapii, os custos dos projetos são divididos entre as empresas, as unidades de pesquisa e a Embrapii. No Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, a Embrapii é considerada uma agência de fomento, que pode investir até 1/3 das despesas das Unidades com projetos de PD&I (recursos não reembolsáveis):

A EMBRAPII atua por meio da cooperação com instituições de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas, tendo como foco as demandas empresariais e como alvo o compartilhamento de risco na fase pré-competitiva da inovação. Ao compartilhar riscos de projetos com as empresas, tem objetivo de estimular o setor industrial a inovar mais e com maior intensidade tecnológica para,

assim, potencializar a força competitiva das empresas tanto no mercado interno como no mercado internacional (EMBRAPII, 2017).

Atualmente, 28 de instituições de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas sem fins lucrativos, e 5 unidades dos institutos federais estão credenciadas para a realização de projetos em parceria com as indústrias. Dentre as instituições de pesquisa credenciadas, 39,3% são unidades de universidades públicas, e 25%, de universidades públicas federais (EMBRABII, 2017). A Embrapii, apesar de ser uma organização social, passa a integrar o sistema de inovação das universidades públicas, já que permite um relacionamento das unidades de pesquisa e dos laboratórios vinculados às universidades públicas com as empresas. Na UFRGS, o Laboratório de Metalurgia Física (LAMEF) está credenciado à Embrapii, atuando nas áreas de tecnologia submarina; tecnologias não destrutivas; corrosão; robótica; análise de falhas; engenharia computacional; projetos de engenharia; ensaios mecânicos; e engenharia biomecânica. A relação entre as unidades da UFRGS e a Embrapii é gerenciada pelo NIT.

Claro, que hoje em dia eu tenho a questão da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) que faz o contato direto das empresas com as universidades com vistas a estabelecer projetos de inovação. Então a Embrapii já está trabalhando a mil, já tem um bom orçamento, que foi conquistado antes da crise, e estão fazendo o dinheiro render. Então, hoje em dia existe também na estrutura os laboratórios credenciados à Embrapii, mas quem faz isso também é a SEDETEC. Então, a SEDETEC centraliza essas ações e quando abre os editais os laboratórios se apresentam a SEDETEC faz todo o trabalho institucional, encaminha e aqueles laboratórios que estão aptos acabam sendo selecionados pela Embrapii (ENTREVISTADO 2).

Apesar de o foco principal ser a promoção da PD&I da indústria nacionais, a EMBRAPII também tem atuado em projetos de cooperação entre países para o desenvolvimento de inovações. A Embrapii tem participado dos editais de cooperação internacional do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Serviços (MDIC), promovidos em parceria com agências de fomento de outros países, projetos esses que envolvam industriais nacionais e estrangeiras. Embora haja a participação de empresas estrangeiras, o financiamento, via Embrapii, é apenas repassado para empresas nacionais que realizam projetos de inovação em cooperação com empresas de outros países:

Já tivemos muito sucesso com experiência com o Reino Unido, Suécia, França. Para isso, assinamos acordo com o MDIC para incentivar institutos de ciência e tecnologia (ICT) e empresas brasileiras e estrangeiras a estabelecerem cooperação com as Unidades EMBRAPII. O foco é internacionalizar a indústria nacional (EMBRAPII, 2017).

Esses projetos de cooperação internacional, intermediados pela Embrapii, fazem com que os conhecimentos gerados nos laboratórios das universidades brasileiras sejam direcionados para o aumento da produtividade e competitividade nos mercados internacionais, ou seja, direcionem as unidades de pesquisa das universidades públicas para a produção de conhecimento útil para as empresas estrangeiras, inclusive. A Embrapii é um mecanismo mais eficiente de direcionar os laboratórios das universidades públicas para o atendimento de empresas, já que funciona como um mecanismo de financiamento da pesquisa aplicada nas universidades públicas. Os editais lançados pela Embrapii definem o tipo e a área de pesquisa que será financiada, ou seja, vincula diretamente a pesquisa ao atendimento da demanda das empresas na área de PD&I. Esse é o princípio central do modelo Hélice Tríplice, a empresa como o principal mediador entre a comunidade acadêmica e a sociedade (FERRAZ, MARTONI, CHAMBERLAI, 2012).

O MLCT&I estabelece, no art 4º, que as universidades podem compartilhar, em troca de recursos financeiros ou não, por meio de contratos ou convênios os seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com ICT ou empresas em ações voltadas à inovação tecnológica, bem como seu capital intelectual. O Novo Marco, assim, torna a pesquisa um sinônimo de pesquisa aplicada e direcionada para dar resultado para as empresas, por meio da geração de inovações. A universidade passa a ter valor e ser reconhecida na medida em que atende aos interesses e demandas das empresas. Assim, para esse modelo, a universidade somente estará cumprindo sua função social se gerar resultado para as empresas.

A gente começa a ver nos fundos setoriais uma pesquisa um pouco mais direcionada, com assuntos estratégicos, agendas de importância para o país. A gente começa a ver a pesquisa como tendo a agenda social. A pesquisa tendo também a sua função social, a gente vai vendo ondas de que a pesquisa sai de uma coisa acadêmica, de metodologia científica, de uma curiosidade quase que inerente ao próprio pesquisador, para uma responsabilidade dela começar a dar resultados, das patentes. (ENTREVISTADO 5).

O aumento do direcionamento da pesquisa para o atendimento das demandas das empresas pode ser observado ao analisar os dados do Censo do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, conforme Tabela 24. Em 2002, apenas 8,44% dos grupos de pesquisa se relacionavam com empresas, em 2016, 33,69% dos grupos passaram a desenvolver projetos por meio da parceria ou do financiamento de empresas. Enquanto o número de grupos de

pesquisa cresceu 148,3% no país, o número de grupos que passaram a se relacionar com empresas tiveram um crescimento de 891,5%.

Tabela 24 - Número de Grupos de Pesquisa que possuem relacionamento com empresas

Ano	Total de Grupos de Pesquisa	Grupos de pesquisa que se relacionam com empresas	% grupos/empresas
2002	15.158	1.279	8,44%
2004	19.470	2.151	11,05%
2006	21.024	2.509	11,93%
2008	22.797	2.726	11,96%
2010	27.523	3.506	12,74%
2014	35.424	9.348	26,39%
2016	37.640	12.681	33,69%

Fonte: Censo do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq (BRASIL, 2017f).

Na pesquisa do Censo do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, o número de empresas citadas pelos grupos de pesquisa totalizava 4.520 em 2002, passando para 9.521 em 2016. O tipo de relacionamento desenvolvido entre as empresas e os grupos de pesquisa concentra-se principalmente em atividades como: (a) pesquisa científica sem considerações de uso imediato dos resultados (72,8%); (b) pesquisa científica com considerações de uso imediato dos resultados (64,28%); (c) fornecimento, pelo parceiro, de insumos materiais para as atividades de pesquisa do grupo sem vinculação a um projeto específico de interesse mútuo (40,19%); e (d) transferência de tecnologia desenvolvida pelo grupo para o parceiro (33,42%), conforme Tabela 25.

Tabela 25 - Tipo de relacionamento dos grupos de pesquisa do CNPq com as empresas

Tipo de relacionamento dos grupos com empresas	% de grupos
Desenvolvimento de software não-rotineiro para o grupo pelo parceiro	9,48%
Desenvolvimento de software para o parceiro pelo grupo	9,85%
Atividades de engenharia não-rotineira inclusive o desenvolvimento de protótipo, cabeça de série ou planta-piloto para o parceiro	11,77%
Fornecimento, pelo grupo, de insumos materiais para as atividades do parceiro sem vinculação a um projeto específico de interesse mútuo	13,03%
Atividades de engenharia não-rotineira inclusive o desenvolvimento/fabricação de equipamentos para o grupo	13,81%
Treinamento de pessoal do grupo pelo parceiro, incluindo cursos e treinamento "em serviço"	28,18%
Transferência de tecnologia desenvolvida pelo parceiro para o grupo	29,67%
Treinamento de pessoal do parceiro pelo grupo, incluindo cursos e treinamento "em serviço"	31,80%
Atividades de consultoria técnica, não englobadas em qualquer das categorias anteriores	32,80%
Transferência de tecnologia desenvolvida pelo grupo para o parceiro	33,42%
Fornecimento, pelo parceiro, de insumos materiais para as atividades de pesquisa do grupo sem vinculação a um projeto específico de interesse mútuo	40,19%
Outros tipos predominantes de relacionamento que não se enquadram nos anteriores.	51,68%
Pesquisa científica com considerações de uso imediato dos resultados	64,28%
Pesquisa científica sem considerações de uso imediato dos resultados	72,80%

Fonte: Censo do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq 2016 (BRASIL, 2017f).

As empresas, portanto, buscam as universidades como uma forma de reduzir os custos dos projetos de PD&I, bem como uma forma de capitalizar o conhecimento científico produzido pelas universidades. O objetivo do financiamento dos projetos desenvolvidos pelas universidades é a obtenção de rendas tecnológicas com custos reduzidos, pois a maior parte dos custos fixos de laboratórios e o pagamento de salários dos docentes pesquisadores são sustentado pelo orçamento das universidades.

Além disso, o direcionamento da universidade para o atendimento das necessidades das empresas somente é possível a partir da flexibilização das relações de trabalho na universidade pública. O MLCT&I teve, justamente, essa finalidade ao possibilitar uma flexibilização maior, principalmente para participar de projetos que envolvam a interação com empresas, voltadas para o desenvolvimento de projetos de inovação. O Novo Marco facultou ao pesquisador público afastar-se da sua instituição de origem para prestar colaboração em outra ICT, podendo manter a remuneração recebida pela instituição de origem. Além disso, o MLCT&I permite que o docente em regime de DE exerça atividade remunerada de pesquisa, desenvolvimento e inovação em ICT ou em empresa, desde que mantenha suas atividades de ensino e pesquisa na instituição de origem (art. 14). Igualmente, a universidade poderá conceder licença⁷⁰ ao pesquisador para que possa constituir empresa voltada para inovação. As possibilidades de remuneração e de licença para os servidores das universidades deverão ser regulamentadas internamente, por meio de aprovação no Conselho Universitário. Na UFRGS, o processo de regulamentação está em curso.

Então foi aprovado faz uns dois ou três meses a questão das bolsas para os docentes e servidores técnico-administrativos em termos de limites de bolsa e tal. Agora está se discutindo essa questão das horas de dedicação a projetos, tendo como um dos condicionantes o Marco Legal de Ciência e Tecnologia, porque ele é recente e a universidade agora tem que tomar a sua decisão, e isso está acontecendo (ENTREVISTADO 2).

O MLCT&I, entretanto, somente regulamentou práticas - de ensino, pesquisa e extensão - de remuneração dos docentes que participam de interação com empresas, com organizações públicas e/ou organizações sem fins lucrativos que já vinham sendo realizadas pelas universidades por meio de suas fundações. A Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, sancionada no governo FHC, legalizou as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. No segundo governo

⁷⁰ A licença poderá ser de 3 anos, prorrogável por igual período.

Lula (2007-2010), a referida Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010.

As fundações vinculadas às universidades surgiram com objetivo de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico. Quanto à sua natureza jurídica são fundações de direito privado que permitem a execução de projetos, a prestação de serviços, a concessão de bolsas, e a cooperação com outras instituições nacionais e internacionais. Em função de sua natureza privada, elas permitem a flexibilização de alguns processos de gestão das universidades, introduzindo a gestão de projetos em determinadas áreas. A Decisão nº 193/2011 do Conselho Universitário da UFRGS (CONSUN), por exemplo, estabeleceu que as fundações de apoio da Universidade pudessem ser utilizadas para a execução de interação acadêmicas⁷¹:

Art. 2º - As Interações Acadêmicas terão a forma de acordos, termos de cooperação, convênios, contratos ou outro instrumento legal firmado pela UFRGS, aprovados pelo(s) órgão(s) competente(s), os quais devem assegurar, nos termos especificados nesta Decisão, contrapartida para a Universidade pelo apoio e reconhecimento que esta lhes confere.

§1º - As Interações Acadêmicas poderão ser eventuais ou continuadas.

§2º - A Universidade poderá utilizar fundações de apoio, devidamente credenciadas com a prévia concordância da UFRGS, para estas Interações Acadêmicas.

O MLCT&I inclui o estímulo à inovação como uma das atividades desenvolvidas por meio de projetos que poderão ser apoiados por fundações. Inseriu, também, os parques e polos tecnológicos, as incubadoras de empresas, as associações e as empresas, desde que criadas com a participação de ICT pública, entre as instituições que poderão se apoiar nas fundações vinculadas à universidade na execução das suas atividades. Estabeleceu, ainda, que os NITs criados pelas ICTs públicas poderão tornar-se fundações. O NIT da UFRGS - a SEDETEC - mantém-se, atualmente, como um órgão vinculado à Reitoria.

Buscando adequar-se às exigências do MLCT&I, que incluiu as atividades de estímulo à inovação, nos projetos que poderão ser remunerados, a UFRGS, por meio de Decisão nº 211/2017, de 25 de agosto de 2017, regulamentou a participação de seus servidores docentes e técnico-administrativos e discentes em programas e projetos apoiados por Fundação de Apoio à Universidade. Esta decisão criou, além das bolsas de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional já existente, no art. 2º, a bolsa inovação como “instrumento de apoio para a realização das atividades de um acordo de parceria de pesquisa científica e de

⁷¹ A Decisão nº 193/2011 do CONSUN da UFRGS estabelece que Interação Acadêmica é uma atividade que atende às necessidades de terceiros (entidades públicas ou privadas), utilizando a disponibilidade de recursos existentes na Universidade.

desenvolvimento tecnológico”. Essa remuneração está vinculada a projetos em que o docente presta serviços de inovação para as empresas, não sendo incorporado ao salário dos docentes para fins de outros benefícios.

As bolsas voltadas para inovação representam para os docentes a complementação salarial, fazendo que com eles sejam estimulados a buscar novos projetos para a manutenção da remuneração complementar, sem o rompimento do contrato de dedicação exclusiva (DE). A DE permitiu que o foco dos docentes fosse exclusivo nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, o que, historicamente, fez como que se elevasse a qualidade da universidade pública federal brasileira. Articulada à política econômica de contenção salarial, também vigente nos governos analisados, a flexibilização da DE pode contribuir para a precarização da formação na universidade pública, já que os docentes podem direcionar parte do seu trabalho para a obtenção de remuneração extra, por meio da realização de projetos para empresas.

A flexibilização da contratação também foi introduzida pelo MLCT&I, ao alterar a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993⁷², permitindo a contratação de pesquisadores, nacionais ou estrangeiros, para projetos de pesquisa por prazo determinado nas ICTs. Essa permissibilidade pode levar à precarização e flexibilização do trabalho nas universidades federais, pois autoriza a contratação temporária durante a execução do projeto, gerando instabilidade ao pesquisador.

O pesquisador, ao direcionar sua pesquisa para geração de inovação, perde a autonomia na realização de sua pesquisa, pois o financiamento dos projetos depende, exclusivamente, do interesse da empresa, o que diminui sua possibilidade de escolha, inclusive de temas de pesquisa.

Quando o pesquisador começa a trabalhar com empresas tem que ter uma disciplina maior, demanda que ele não tenha tanta liberdade de escolher seus temas, tem que escolher um tema que faça sentido para as empresas. Então ele demanda um reposicionamento do pesquisador no sentido de entender as demandas que vem, de entender como eu posso provocar avanços dos conhecimentos que eu já tenho, mas que eles nem imaginam, mas ele precisa que o pesquisador se foque no mercado de alguma maneira, mercado no sentido da aplicação (ENTREVISTADO 5).

Ademais, a relação universidade-empresa modifica a lógica da realização da pesquisa, fazendo com que o pesquisador tenha que se adequar ao tempo da empresa, intensificando o trabalho dentro da universidade, que passa a ser orientado pela busca de resultados econômicos para a empresa. Para o Entrevistado 5, “nem todos os pesquisadores estão 100%

⁷² A referida Lei versa sobre contratação por tempo determinado na administração pública, incluindo como necessidade temporária de excepcional interesse público.

prontos para propor um relacionamento, a cobrança de prazos, de entrega de produtos, numa relação com uma empresa, isso pode ser muito mais intenso que um projeto de pesquisa mais operacional”.

No que tange ao financiamento da pesquisa, nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), houve um aumento do comprometimento do orçamento federal com o percentual de gastos do MCTI, de 0,36%, em 2004, chegando a 0,59%, em 2010, e reduzindo novamente para 0,43%, em 2014, conforme Tabela 26.

Tabela 26 - Gasto no financiamento do MCTI ao orçamento total do governo federal

Governo	Ano	% gasto com financiamento de MCTI/Total do orçamento federal
Governos Lula	2003	-
	2004	0,36%
	2005	0,32%
	2006	0,35%
	2007	0,37%
	2008	0,50%
	2009	0,55%
	2010	0,59%
Governo Dilma	2011	0,53%
	2012	0,55%
	2013	0,56%
	2014	0,45%
	2015	0,36%
	2016	0,43%

Fonte: elaborada com base no Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2018c).

É importante analisar como o Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI) distribuía esse recurso entre suas diferentes ações. Apesar do aumento do recurso investido sobre o total do orçamento federal no MCTIC, ao longo do período analisado, houve uma diminuição da proporção do recurso destinado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)⁷³ de 31,88%, em 2004 para 27,47%, em 2016, e um aumento do recurso destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)⁷⁴ de 14,8% para 19,69%, em 2016. A variação mais relevante foi a diminuição do recurso direto por meio da Financiadora de Estudos de Projetos e Programas

⁷³ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) é uma agência destinada a fomentar a pesquisa científica e tecnológica e incentivar a formação de pesquisadores brasileiros.

⁷⁴ Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) foi criado em 1969 pelo Ministério do Planejamento para apoiar programas e projetos de desenvolvimento tecnológico, principalmente, a implementação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT).

(FINEP), de 6,8%, em 2004, chegando a 23,87%, em 2010, e reduzindo para 0,47%, em 2016, conforme Tabela 27.

Tabela 27 - Descrição dos gastos com ciência e tecnologia do MCTI

Ano	Total Orçamento	CNPq	FINEP	FNDCT	Gestão do MCTI	Outras despesas
2004	2.643.315.349,45	31,88%	6,80%	14,80%	11,46%	35,05%
2005	2.828.217.711,61	31,85%	16,19%	7,10%	7,60%	37,26%
2006	3.281.459.611,74	29,57%	20,76%	5,15%	4,93%	39,59%
2007	3.499.480.855,35	35,85%	17,06%	6,58%	3,61%	36,91%
2008	4.658.782.930,00	27,94%	21,50%	7,91%	2,35%	36,83%
2009	6.001.729.136,96	24,00%	19,77%	14,75%	21,03%	20,44%
2010	6.144.958.300,70	27,96%	23,87%	10,86%	16,37%	20,93%
2011	6.880.980.552,26	23,71%	22,65%	14,86%	16,81%	21,96%
2012	7.742.462.370,05	26,62%	17,61%	15,94%	16,67%	23,16%
2013	8.176.135.673,42	28,97%	13,81%	16,31%	16,10%	24,81%
2014	8.417.802.107,85	28,57%	14,69%	15,78%	17,09%	23,86%
2015	6.905.022.455,12	28,73%	0,24%	20,08%	21,35%	29,61%
2016	7.134.790.309,23	27,47%	0,47%	19,69%	21,34%	31,03%

Fonte: elaborada com base no Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2018c).

O financiamento por meio de CNPq é direcionado para o financiamento da pesquisa nas universidades, institutos de pesquisa e centros de formação profissional e tecnológica, por meio de concessão de bolsas de pesquisa científica e tecnológica. Além disso, a agência do MCTIC financia projetos de pesquisa, periódicos e eventos científico por meio de editais. O orçamento do CNPq aumentou 132,58%, de 2004 a 2016, sendo que o número de beneficiários com bolsas deste órgão de fomento no país (Tabela 28) aumentou 97,32%; as bolsas de auxílio à pesquisa aumentaram 109,7% até 2015, mas em 2016 tiveram uma queda de 99,48%, ou seja, praticamente deixaram de existir. Esses dados mostram que o investimento em C&T por meio do financiamento de projetos pela FINEP e dos recursos destinados às bolsas de pesquisa do CNPq apresentaram uma queda vertiginosa após o *impeachment* da Presidente Dilma. Essa redução orçamentária dos recursos destinados à pesquisa impactou diretamente o financiamento da pesquisa, paralisando alguns projetos em andamento nas universidades.

Tabela 28 - Número de beneficiários de bolsas do CNPq por modalidade

Ano	Auxílios à Pesquisa	Bolsas no país	Bolsas no exterior
2004	4.726	70.213	850
2005	6.435	68.883	778
2006	6.597	82.583	824
2007	10.334	88.667	986
2008	11.582	93.525	1.118
2009	9.194	97.466	1.093
2010	11.716	108.959	1.005
2011	7.534	132.184	1.092
2012	11.716	143.416	8.451
2013	10.224	153.186	14.984
2014	11.824	157.495	18.400
2015	9.881	156.431	18.213
2016	51	138.548	9.224

Fonte: elaborada com base no Painel de Investimento do CNPq (BRASIL, 2018d).

A distribuição orçamentária dos recursos pelas agências de financiamento, CNPq e Capes, impactou diretamente o financiamento da pesquisa nas universidades federais. No caso da UFRGS, de 2004 a 2016, o crescimento de docentes com bolsas produtividade foi de 4,16%, enquanto que o número de docentes aumentou 14,10% no período. As bolsas de mestrado do CNPq aumentaram 31,12%, as matrículas nos cursos de mestrado 45,10%, as bolsas de doutorado pelo CNPq tiveram um crescimento de 31,75%, enquanto que o número de alunos cresceu 116,5%, de 2004 a 2016, conforme Tabela 29. A Capes disponibilizou para UFRGS, em 2016, segundo Relatório de Gestão da Universidade, 812 bolsas de doutorado, 631 bolsas de mestrado, 218 bolsas de pós-doutorado. Considerando as bolsas ofertadas para os alunos da UFRGS por agências de fomento, apenas 28,92% dos alunos de doutorado e 25,57% dos alunos de mestrado contaram com bolsa para o financiamento dos seus estudos em 2016. O crescimento do financiamento da pós-graduação por meio das agências de fomento, assim, não acompanhou o crescimento da pós-graduação, fazendo com que os programas, os docentes, e os discentes buscassem fontes alternativas para o financiamento dos seus estudos e pesquisas.

Tabela 29 - Número de beneficiários de bolsas do CNPq na UFRGS

Bolsas	2004	2007	2011	2016
Produtividade em Pesquisa	702	599	716	750
Doutorado	655	804	1057	863
Mestrado	685	846	1000	899
Iniciação Científica	1.623	1.566	1.734	1.420
Outras	600	813	1356	828
Bolsas no exterior	252	44	4	95
Auxílio à pesquisa	37	482	283	0
Total	4.554	5.154	6.150	4.855

Fonte: elaborada com base no Painel de Investimento do CNPq (BRASIL, 2018d).

Além do repasse orçamentário das agências de fomento, as universidades podem contar com os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). A Lei nº 11.540, de 12 de dezembro de 2007 e do Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009 regulamentaram o Fundo, visando a apoiar as atividades de inovação e pesquisa em empresas e ICTs. Esses dispositivos legais, estabelecem que os financiamentos, via Fundo, poderão ser realizados de forma direta ou descentralizada. A FINEP, instituída como Secretaria executiva do Fundo, executa o orçamento na forma direta.

A FINEP apoia projetos de pesquisa básica, pesquisa aplicada, melhoria e desenvolvimento de produtos, serviços e processos. Além disso, elabora editais de apoio a incubadoras de empresas de base tecnológica, parques tecnológicos. Ela atua no apoio à inovação em empresas; apoio às Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs); apoio à cooperação entre empresas e ICTs; e outras ações que envolvem o Prêmio Finep de Inovação e projetos de Cooperação Internacional. Possui três modalidades de recursos: não reembolsáveis, reembolsáveis e subvenção. Os recursos reembolsáveis são direcionados para o financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em empresas, com encargos reduzidos (FINEP, 2017). Já os recursos não reembolsáveis são destinados para o financiamento de projetos em ICTs, públicas e privadas, por meio de editais. A FINEP era operada exclusivamente por recursos não reembolsáveis até 2003. A partir de 2003, o Fundo passou a operar recursos reembolsáveis, ou seja, passou a destinar quando parte do financiamento diretamente para as empresas:

Até um tempo atrás a FINEP, tempo atrás é 10 anos atrás, a FINEP nos projetos de interação universidade-empresa, havia um entendimento legal que havia no Brasil não poderia dar dinheiro para empresa, isso é dinheiro público, era uma forma de subsídio que não era aceitável. Portanto, a FINEP sempre falava os projetos de parceria universidade-empresa, os editais que saiam era sempre tendo por obrigação a universidade como líder do projeto. Era a universidade que recebia o dinheiro, administrava o dinheiro, aqui na Fundação, a FAUFRGS, e como parte do projeto tinha uma empresa envolvida, se fazia o projeto, claro para desenvolver alguma coisa de interesse daquela empresa (ENTREVISTADO 3).

A Tabela 30 mostra os recursos investidos pelo FINEP de 2004 a 2016. Neste período, o investimento repassado diretamente para as empresas cresceu 258,45%, enquanto que o recurso direcionado para as ICTs cresceu apenas 71,08%. Houve, assim, uma mudança na sistemática do financiamento, direcionando os recursos públicos diretamente para as empresas que podem repassar esses recursos para as universidades, por meio de convênios e acordos de cooperação.

Tabela 30 - Investimentos do FINEP de 2004 a 2016 (em reais)

Tipo de Recurso	2004	2007	2011	2016
Não Reembolsável	393.386.017,23	678.518.901,08	588.719.893,00	673.024.885,75
Reembolsável	9.259.248,00	406.391.649,84	1.753.271.729,05	2.402.352.248,46
Subvenção	-	106.928.198,09	246.292.447,93	107.929.278,56
Total Geral	37.754.247,57	1.191.838.749,01	2.588.284.069,98	3.183.306.412,77

Fonte: Finep (BRASIL, 2018e)

A mudança no mecanismo de financiamento direciona, ainda mais, a universidade para a prestação de serviços para as empresas, entretanto, muitos dos serviços não envolvem necessariamente atividades de PD&I, podendo consistir em atividades de engenharia, que não abrangem a realização de pesquisa, apenas a adequação de uma tecnologia já existente:

E depois esse entendimento legal mudou, os editais foram diminuindo e sumiram os editais da FINEP que a universidade encabeça. Não faz mais, é sempre para a empresa. Inverteu a equação e a empresa como parte do projeto, ela subcontrata a universidade para fazer um pedaço do projeto. Geralmente uma atividade de engenharia (ENTREVISTADO 3).

Além do repasse direto do CNPq e da FINEP, as universidades puderam captar recursos por meio de projetos de pesquisa e extensão por meio das fundações de apoio. A UFRGS tem três fundações vinculadas: a FAUFRGS, a Fundação Empresa-Escola de Engenharia (FEE) e a Fundação Luiz Englert. A partir de 2009, por exigência da Lei da Transparência, as fundações passaram a ter que divulgar seus projetos. A FAUFRGS, a maior fundação da UFRGS, executou, entre 2009 e 2016, 1393 projetos em 29 unidades. A unidade que mais captou recursos externamente foi a Escola da Engenharia, com 134 projetos iniciados entre 2009 e 2016. Esses projetos movimentaram 203 milhões de reais neste período, conforme Tabela 31.

Ao analisar os projetos, podemos classificá-los em diferentes tipos de atividades, que envolvem, desde ações de PD&I direcionadas para empresas públicas e privadas, pesquisas

financiadas por meio dos fundos como FINEP, até atividades típicas de universidades privadas, como cursos pagos, consultorias, cursos de capacitação e o desenvolvimento de serviços técnicos, característicos de organizações privadas.

Tabela 31 - Tipos de projetos desenvolvidos para captação de recursos pela Escola de Engenharia via FAUFRGS

Tipo de Projeto	Valores captados	Percentual
PD&I	R\$ 137.682.688,27	67,71%
Pesquisa	R\$ 46.445.627,44	22,84%
Cursos Pagos	R\$ 14.391.770,06	7,08%
Consultoria	R\$ 3.590.871,32	1,77%
Capacitação	R\$ 409.828,40	0,20%
Dinter	R\$ 391.812,00	0,19%
Atividade de mercado	R\$ 245.554,95	0,12%
Minter	R\$ 152.742,86	0,08%
Evento	R\$ 25.000,00	0,01%
Total	R\$ 203.335.895,30	100,00%

Fonte: elaborada com base no Portal da Transparência da FAUFRGS (FAUFRGS, 2017)

Na análise dos projetos, também observam-se as principais organizações financiadoras das atividades da Escola de Engenharia desenvolvidas pela unidade, por meio da FAURGS, conforme Tabela 32.

Tabela 32 - Financiadores dos projetos da FAUFRGS na Escola de Engenharia da UFRGS de 2009-2016

Instituições financiadoras dos projetos	Valores investidos	%
Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás)	R\$ 88.787.242,49	43,67%
Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii)	R\$ 47.140.039,15	23,18%
Universidade Federal Rio Grande Do Sul (UFRGS)	R\$ 20.922.447,74	10,29%
Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)	R\$ 16.127.183,51	7,93%
Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica	R\$ 12.201.075,50	5,85%
BG E&P Brasil Ltda	R\$ 9.316.129,38	4,58%
Companhia Estadual Distribuição de Energia Elétrica	R\$ 2.039.579,36	1,00%
Embraer S.A	R\$ 1.345.840,71	0,66%
Associação Instituto Tecnológico Vale	R\$ 1.003.455,00	0,49%
Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RS)	R\$ 830.000,00	0,41%
Eco101 Concessionária De Rodovias S.A.	R\$ 600.000,00	0,30%
Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S/A	R\$ 600.000,00	0,30%
Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda	R\$ 500.000,00	0,25%
Incomepe Industria de Materiais Cirúrgicos Ltda	R\$ 340.000,00	0,17%
Tractebel Energia S.A	R\$ 250.800,00	0,12%
Gkn Do Brasil Ltda	R\$ 48.000,00	0,02%
Outras	R\$ 1.284.102,46	0,63%
Total Geral	R\$ 203.335.895,30	100,0%

Fonte: elaborada com base no Portal da Transparência da FAUFRGS (FAUFRGS, 2017)

A Petrobras S/A foi a empresa nacional que mais desenvolveu projetos em parceria com a UFRGS, aportando, de 2009 a 2016, mais de 88 milhões de reais apenas em projetos com a Escola de Engenharia, sendo que também desenvolve projetos com outras unidades da universidade, assim como outras universidades.

O problema é que as empresas brasileiras, infelizmente, não investem em pesquisa, com raras exceções e a Petrobras é uma rara exceção. A UFRGS é a segunda universidade brasileira com mais projetos de interação com a Petrobrás. Não tem uma gota do petróleo no Rio Grande do Sul, mas tem uma quantidade de grupos de pesquisas, até aqui na informática, na matemática, obviamente nas geociências, obviamente, na engenharia, e em vários lugares com projetos de interação com a Petrobrás (ENTREVISTADO 3).

Entre as empresas privadas que realizam projetos em parceria com a Escola de Engenharia da UFRGS, a grande maioria delas são empresas nacionais, que desenvolvem projetos na área de biotecnologia, aviação civil, química, materiais cirúrgicos, construção civil, tratamento de resíduos, entre outros. Entretanto, entre os projetos de interação acadêmica da Escola de Engenharia, também foram identificadas empresas multinacionais no financiamento de projetos da unidade, como: a BG E&P Brasil Ltda⁷⁵, a GKN do Brasil Ltda⁷⁶, a Tractebel Energia S.A do Grupo Engie⁷⁷. Os projetos desenvolvidos em parceria com as subsidiárias das multinacionais envolvem projetos de engenharia, o fomento da formação de recursos humanos, e, também, projeto de inovação com o desenvolvimento de novas tecnologias:

Desenvolver um filtro de potência automatizado visando a otimização elétrica dos serviços auxiliares de uma termelétrica (OSAT) a carvão mineral para a BG E&P Brasil Ltda (FAUFRGS, 2017).

Caracterização e melhorias na Planta de Tratamento de Efluentes de Forjaria da empresa GKN - Unidade de Charqueadas/RS (FAUFRGS, 2017).

Acordo de Cooperação entre BG E&P Brasil Ltda. (BG E&P), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Fundação) para a concessão de recursos complementares às bolsas de estudo a serem oferecidas pelo CNPq a estudantes de Doutorado, de acordo com as diretrizes do programa brasileiro "Ciências sem Fronteiras"; envolvendo a UFRGS e a TWI (The Welding Institute) ou a HZG (Helmholtz-Zentrum Geesthacht) (FAUFRGS, 2017).

Houve aumento do comprometimento do orçamento federal em PD&I nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), entretanto a distribuição orçamentária apresentou aspectos contraditórios, já que a proporção do orçamento do MCTI repassada diretamente

⁷⁵ A empresa Bg E&P Brasil foi fundada em 1998 com sede na cidade de Rio de Janeiro, Brasil. A empresa faz parte do BG Group, empresa internacional de exploração e produção de gás natural operando em 23 países em todo o mundo.

⁷⁶ A GKN do Brasil tem sua origem nas empresas do grupo Albarus, onde se denominava ATH (Albarus Transmissões Homocinéticas). Em 2000, 100% de suas ações foram assumidas pela GKN Industries, da Inglaterra, que possui unidades industriais em países do mundo inteiro e detém 40% do mercado mundial de juntas homocinéticas.

⁷⁷ A ENGIE Brasil Participações Ltda é controlada pelo grupo franco-belga ENGIE, maior produtor independente de energia do mundo, com uma capacidade instalada de 112,7 GW, e que atua em toda a cadeia de valor da energia, tanto na exploração e produção quanto no transporte, distribuição e comercialização, em eletricidade e gás natural.

para o CNPq diminuiu, bem como não acompanhou o aumento significativo dos programas de pós-graduação no país apresentado na seção anterior. Além disso, os recursos da FINEP, que antes eram repassados diretamente para as ICTs, passaram a ser direcionamentos, em grande parte, para as empresas, por meio de recursos reembolsáveis. Essa modificação tende a direcionar a universidade pública à captação de recursos no mercado, por meio da oferta de serviços, utilizando-se das fundações privadas de apoio para a gestão dos projetos de interação.

O direcionamento da pesquisa para o atendimento das necessidades das empresas faz como que a universidade tenha que modificar a lógica da pesquisa, bem como o tempo em que ela é realizada, pois passa a ter de atender às demandas da empresa, o que a direciona à pesquisa aplicada, e não para a pesquisa básica.

Claro que a pesquisa aplicada vai ter que conviver com um certo nível de pesquisa básica, porque é a pesquisa básica que nos dá muitas vezes a inovação daqui 5, 10, 15, 20 anos. Se eu não tiver pesquisa básica, e a universidade é o local para fazer isso, muitas vezes não tem o abastecimento da pipeline aplicado, mas só fazer pesquisa básica, que não tem impacto não faz sentido. Então, a universidade começa a entender esse equilíbrio de gerar conhecimento, de gerar talento, de gerar pesquisa básica, mas de garantir que isso seja compartilhado com a sociedade através de mecanismos cada vez mais ousados (ENTREVISTADO 5).

Além disso, o MLCT&I, com vistas a aproximar ainda mais as ICTs das empresas, instituiu a possibilidade de as universidades participarem, de forma minoritária, no capital de empresas em projetos voltados para inovação, conforme as diretrizes da Política Nacional de CT&I. Entretanto, mesmo com a participação do poder público no capital, a empresa é a detentora da propriedade intelectual.

Hoje não, com o Novo Marco nós começamos a ter essa conexão e a própria possibilidade que a universidade seja cotista de desenvolvimento que ela faz, societário. Eu acho que isso é muito bacana para dinamizar e acho que pode inclusive ser uma estratégia importante para a própria geração de recursos para financiar a pesquisa. Não atividade tradicional da universidade, que essa sim tem que ser financiada pelo orçamento público, o ensino e a pós-graduação, a formação de gente, mas a pesquisa é muito intensiva em recurso, por mais recurso que você consiga aportar, as vezes muito mais desenvolvimento você consegue fazer (ENTREVISTADO 5)

A principal finalidade do relacionamento com as empresas é a obtenção de recursos para o financiamento da pesquisa nas universidades públicas, por meio do recebimento de *royalties* pelas tecnologias e inovações geradas pelos pesquisadores das universidades. A UFRGS, por exemplo, regulamentou a distribuição dos *royalties*, em 1998, por meio da Portaria nº 3034, de 5 de novembro de 1998. De 2001 a 2016 foram solicitadas 416 patentes

pela UFRGS, sendo que as áreas com maior número de patentes requisitadas foram: engenharia (29,5%), química (23,0%), farmácia (10,41%), biotecnologia (6,29%), física (6,05%) (UFRGS, 2018). Em 2015, a universidade tinha 14 patentes vigentes e 25 cultivares⁷⁸ registradas, sendo 11 protegidas que renderam cerca de R\$ 509.015,89 em *royalties*, o que representou 0,03% do orçamento da universidade (UFRGS, 2016). O financiamento por *royalties*, como ainda é pequeno em relação ao orçamento total da universidade, é direcionado para as áreas que são mais próximas do mercado, já que a distribuição do orçamento oriundo dos *royalties* acaba sendo reinvestida nessas atividades.

Tudo que entra de *royalties* vai um terço para SEDETEC, um terço para o departamento dos pesquisadores e um terço diretamente para a conta dos inventores. Então, um terço dos *royalties* vem para SEDETEC e graças a esse um terço dos *royalties* que estamos conseguindo se manter e pagar as patentes. Porque se dependesse somente dos recursos da UFRGS não conseguiríamos (ENTREVISTADO 4)

O modelo de financiamento baseado em interação com empresas pode acarretar na diminuição do investimento em pesquisa básica, já que grande parte dos recursos dos fundos públicos, como da FINEP, estão sendo direcionados para o financiamento da pesquisa aplicada. Além disso, na UFRGS, o sistema de distribuição interno dos recursos oriundos dos *royalties* acaba, igualmente, sendo reinvestido nos departamentos que geraram a inovação, bem como para o NIT, criando competição por recursos, e desequilíbrio entre as unidades das universidades públicas.

Como apontava Santos (1983), a pesquisa, no capitalismo tardio, tornou-se componente essencial da produção e reprodução da sociedade, sendo instrumentalizada para a geração de rendas tecnológicas (MANDEL, 1982). A universidade, como *locus* do desenvolvimento da pesquisa, precisa ser agenciada para que as inovações geradas possam ser apropriadas para fins privados, e a apropriação acontece por meio de relacionamento universidade-empresa. Nas políticas de pesquisa e de extensão, o relacionamento universidade-empresa introduz o gerencialismo nas universidades públicas federais, modificando a lógica da realização da pesquisa, que passa a ser pautada pelo tempo e pelos resultados econômicos de curto prazo buscado pelas empresas. A gestão de contratos também é uma característica desses relacionamentos, por meio da definição de resultados que a

⁷⁸ A Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, Lei de Proteção de Cultivares, definiu que cultivares são espécies de plantas que foram melhoradas devido à alteração ou introdução, pelo homem, de uma característica que antes não possuíam. Elas se distinguem das outras variedades da mesma espécie de planta por sua homogeneidade, estabilidade e novidade (UFRGS, 2018).

universidade deve apresentar em troca do financiamento de suas pesquisas. A realização de pesquisa por meio de contratos subverte sua lógica e direciona a atividade de pesquisa para os interesses e resultados buscados pelas empresas, envolvendo, nos países periféricos, como o Brasil, em grande parte, projetos de engenharia, ou seja, projetos de adaptação tecnológica. Além disso, a participação dos resultados dos projetos realizados em cooperação tendem a ficar com as empresas a partir do MLCT&I, que obtém grande parte dos lucros gerados pela pesquisa realizada na universidade pública. Assim, a socialização do conhecimento produzido a partir da pesquisa é descaracterizada, pois a pesquisa é apropriada para fins privados.

O empreendedorismo, princípio antropológico do novo neoliberalismo, deve ser estimulado pelas universidades federais públicas, que passam a orientar a formação de seus egressos pela nova governança neoliberal (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). Na pesquisa e na extensão, a formação para o empreendedorismo foi materializada nas universidades públicas, por meio da criação de estruturas como as empresas juniores, as incubadoras e os parques tecnológicos, cujas partes normalmente compõem e são apresentadas como um ecossistema. Essas estruturas são consideradas essenciais para a formação de empreendedores, já que seu objetivo, para além do direcionamento da universidade para o relacionamento com as empresas por meio de projetos de inovação, é o condicionamento dos egressos das universidades para trabalharem em uma organização, ou seja, para a formação de sujeitos aptos à flexibilização de contratos e direitos trabalhistas, com capacidade de iniciativa, de aceitação do risco e de adaptação às mudanças exigidas pelo modelo neoliberal.

Ao mesmo tempo, o direcionamento da universidade para a promoção de inovações flexibiliza e a precariza o trabalho. Na pesquisa e na extensão, a flexibilização das relações de trabalho é inserida por meio das políticas de incentivo à inovação, como a Lei de Inovação e o MLCT&I, ao criar mecanismos que possibilitam a flexibilidade dos contratos de trabalho, que eram fundamentados na dedicação exclusiva nas universidades públicas. Esses novos contratos permitem que os docentes obtenham remuneração complementar, por meio de projetos de interação com empresas. A carreira docente, orientada pela pesquisa, passa a depender basicamente de financiamento externo, exigindo que o professor desenvolva a habilidade de captador de recursos, principalmente na iniciativa privada, ou seja, esteja imbuído do espírito empreendedor, atuando com linguagem e *timing* de mercado, e bem como necessitando desenvolver habilidades de negociação, atribuindo a sua pesquisa um caráter de mercadoria, sujeita à precificação. Ainda que os escritórios de suporte das universidades se prestem a esse papel, é fato que esse comportamento orientado ao mercado dos pesquisadores

é condição para o sucesso de tais contratos. Desta forma, condiciona-se um sistema em que a empresa, ao invés de contratar doutores, passa a subcontratar o pesquisador e a infraestrutura da universidade, em sua parte subsidiada com o orçamento público, para seus objetivos privados. Além disso, o MLCT&I flexibilizou a contratação de pesquisadores nacionais ou estrangeiros, ao permitir regimes de trabalho por projeto de pesquisa com prazo determinado nas universidades públicas. A precarização do trabalho decorre, ainda, da sua intensificação, uma vez que os docentes que realizam interações com empresas passam a subordinar seu trabalho à demanda dessas organizações, ou seja, imprimem uma lógica de pesquisa orientada para busca de resultados econômicos, normalmente imediatistas. Essa busca faz como que o tempo de realização da pesquisa seja reduzido em comparação com os projetos tradicionais, ou seja, subvertem a pesquisa à lógica privada.

As modificações no financiamento, principalmente da pesquisa, fazem como que os recursos aplicados proporcionalmente nas universidades públicas por meio das agências de fomento diminuam, bem como os recursos aportados diretamente por meio dos fundos do MCTI, voltados ao incentivo à ciência e tecnologia. Os recursos públicos passam a ser direcionados para as empresas, que podem contratar as universidades para o desenvolvimento de projetos de pesquisa. Essa mudança faz com que sejam privilegiadas algumas áreas, geralmente aquelas que realizam pesquisa aplicada, o que pode acarretar na diminuição do investimento em pesquisa básica, já que as empresas buscam resultados no curto prazo.

As principais modificações introduzidas na pesquisa e extensão nas universidades públicas federais nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), articuladas com as modificações no ensino, compõem um novo projeto neoliberal para as universidades públicas brasileiras.

5.3 O NOVO NEOLIBERALISMO ACADÊMICO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

As mudanças na organização do ensino, a partir da ampliação do acesso às universidades públicas federais, e da pesquisa e da extensão a partir das políticas de incentivo à inovação nas universidades públicas federais nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), convergem com as mudanças realizadas nas recomendações realizadas para os países periféricos pelo Banco Mundial na área do ensino superior a partir de 1999.

O ensino superior não era prioridade para os países periféricos no neoliberalismo ortodoxo, eles deveriam destinar seus recursos orçamentários da educação prioritariamente

para o nível básico. Entretanto, a partir de 1999, o ensino superior foi incluído nos investimentos que deveriam ser realizados pelos países periféricos para que estes pudessem alcançar um grau maior de desenvolvimento. As políticas voltadas para o desenvolvimento são a dimensão estratégica utilizada pelo neoliberalismo para obter novas formas de acumulação por espoliação dos países periféricos, uma vez que os programas e as políticas dos organismos internacionais representam a dimensão tática na qual o neoliberalismo se manifesta (PUELLO-SOCARRÁS, 2015). Assim, utilizando-se da retórica do desenvolvimento, as novas recomendações do BM para o ensino superior tiveram como objetivo aumentar o capital humano dos países periféricos, utilizando-se dos pressupostos da Teoria do Capital Humano (SHULTZ, 1973). As universidades públicas federais foram incluídas entre as instituições que deveriam ser ampliadas.

Nos Governos Lula (2007-2010) e Dilma (2011-2016), foram criadas novas universidades e ampliadas as vagas nas universidades federais tradicionais, por meio do REUNI. Entretanto, as políticas de ampliação do acesso articuladas com as políticas de incentivo à inovação modificaram a organização do ensino, da pesquisa e da extensão nas universidades públicas, e revelam os mecanismos pelo qual o novo projeto neoliberal busca apropriar-se das universidades públicas sem transferir diretamente sua posse para a iniciativa privada (PUELLO-SOCARRÁS, 2011), ou seja, como ele realiza uma privatização implícita destas instituições.

As universidades públicas federais, por meio do REUNI e do PNAES, implementaram políticas de inclusão, o que alterou a composição de classes dos matriculados no ensino federal público, ampliando a participação dos mais pobres. A inclusão de classes sociais mais baixas foi articulada com a flexibilização dos cursos (tecnológicos, bacharelados interdisciplinares e cursos EAD) ofertados nessas instituições. A adoção de novas modalidades, por um lado, visou reduzir o tempo de formação da mão-de-obra, ou seja, aumentar o capital humano em um curto período de tempo, e, por outro, teve como finalidade reduzir os custos da inclusão da população mais pobre. Além disso, por meio desses cursos, foi possível criar distinções entre aquelas instituições federais que realizam pesquisa e aquelas que se voltam para ensino. Dito isso, estabeleceu-se um modelo híbrido no ensino superior federal, seguindo a cartilha do Banco Mundial.

A flexibilização da formação, principalmente pela oferta de cursos EaD e dos bacharelados interdisciplinares, também teve como objetivo formatar os egressos do ensino superior as novas exigências impostas pelo mundo do trabalho, em que não há garantia de

vínculos formais com as organizações, ou seja, adaptá-la ao empreendedorismo, uma vez que esse é o princípio antropológico deste novo projeto neoliberal (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). As universidades tornaram-se, assim, um espaço de formação para o empreendedorismo no novo neoliberalismo acadêmico. As universidades públicas federais estruturaram programas de formação para o empreendedorismo, em que são ofertadas disciplinas voltadas para a temática em todos os níveis de formação (graduação e pós-graduação), com o objetivo de contemplar grande parte dos egressos do ensino superior. O empreendedorismo não ficou restrito a ações de ensino, ele adentrou as universidades em todas as dimensões. As instituições criaram estruturas (empresas juniores, incubadoras, parques tecnológicos) para preparar egressos formatados às necessidades do mercado de trabalho no novo neoliberalismo, ou seja, estruturas que permitam condicionar os alunos à flexibilização das relações de trabalho, já que não há garantias de empregos para todos os egressos com o aprofundamento do neoliberalismo.

A política de financiamento do ensino superior também foi importante para a construção do novo projeto neoliberal. A expansão do orçamento, por meio do REUNI, não acompanhou o crescimento das matrículas na graduação e na pós-graduação. Além disso, aumentou os recursos públicos destinados para as organizações privadas por meio da criação do PROUNI e expansão do FIES.

Para a pesquisa, os recursos aplicados diretamente por meio de órgãos de fomento, igualmente, não acompanharam a ampliação dos cursos de pós-graduação nas universidades públicas federais. Ainda, a distribuição orçamentária dos fundos públicos criados desde o Governo FHC para o financiamento da pesquisa foi alterada, privilegiando editais em que os recursos são direcionados diretamente para empresas, para que estas realizem projetos em parcerias com as universidades na busca de inovações. A redução proporcional dos orçamentos para a realização das atividades de ensino, pesquisa e extensão, criou as condições para que as universidades públicas buscassem fontes alternativas de recursos. Novas fontes de financiamento foram obtidas por meio da (a) adesão ao Sistema UAB, para ofertas de cursos por demanda específica do MEC, sem a necessidade de ampliar diretamente o orçamento das universidades; (b) oferta de cursos (pós-graduação, capacitação e extensão) pagos; (c) prestação de serviços de consultoria; e (d) prestação de serviços de P&D para empresas nacionais e multinacionais, por meio de suas subsidiárias, geralmente, em projetos de adaptação tecnológica. Todas essas ações demandaram que a universidade reorganizasse as

atividades de ensino, pesquisa e extensão em direção da implementação da nova governança neoliberal.

A busca por financiamento fez com que a universidade criasse estruturas organizacionais (NTIs, incubadoras e parques tecnológicos) para realização de interações com empresa. A criação dessas estruturas é condizente com o modelo Hélice Tríplice (ETZKOWITZ, 2003), em que a universidade deve assumir uma postura proativa no desenvolvimento das inovações, ou seja, adequar sua estrutura organizacional e os objetivos de suas pesquisas para atender às necessidades das empresas. Esse modelo é o projeto para universidades públicas de excelência no novo neoliberalismo, isto é, direcioná-las para o desenvolvimento das interações público-privadas que possam gerar rendas tecnológicas. Assim, uma das formas de apropriação das universidades públicas no novo projeto neoliberal acontece por meio dos projetos de inovação em parceria com as empresas. É um mecanismo em que o resultado gerado pela pesquisa acadêmica é apropriado para fins privados, sem que haja necessidade de modificação da natureza jurídica das universidades públicas (PUELLO-SOCARRÁS, 2011).

Outra forma de apropriação acontece pela difusão de práticas gerenciais na organização nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. A modificação da lógica de gestão tem como fim aumentar a eficiência das organizações públicas, conforme os parâmetros do mercado, reduzindo os custos do ensino superior público por meio da adoção de mecanismos de controle e pela intensificação do trabalho. Os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), ao mesmo tempo em que ampliaram o acesso ao ensino público, adotaram uma série de instrumentos de gestão que foram introduzidos na administração pública brasileira, desde a Reforma Gerencial do Estado, realizada no Governo FHC.

O gerencialismo, como estratégia operacional do neoliberalismo na administração pública, se materializou nas universidades públicas federais por meio: (a) das relações entre o MEC e as universidades, ao estabelecer o contrato de gestão como mecanismo de ampliação do acesso ao ensino público (REUNI e Sistema UAB), atrelando o financiamento das universidades públicas ao seu desempenho; (b) da criação de estruturas gerenciais provisórias para oferta de cursos por demandas específicas, ou seja, do estabelecimento da gestão de projetos (Sistema UAB), o que gera descontinuidade na oferta de vagas públicas; (c) das relações público-privadas, já que as universidades públicas, por meio de contratos de interações acadêmicas, precisam modificar sua lógica de gestão, principalmente da organização da pesquisa, para adequar-se aos interesses e aos objetivos das empresas; (d) pela

política de gestão de pessoas que importou para as universidades públicas ferramentas de gestão típicas da iniciativa privada (avaliação por competências e a avaliação de desempenho); (e) pela introdução da cultura do planejamento estratégico (PDI), que reduz os problemas acadêmicos a questões de planejamento e avaliação.

O novo neoliberalismo acadêmico, assim, utiliza-se do gerencialismo como um meio para que os resultados gerados pelas universidades públicas possam ser apropriados para fins privados, bem como cria as condições para que o Estado possa ser desresponsabilizado pela manutenção das universidades públicas, já que esses mecanismos possibilitam a redução dos custos com o ensino público.

A apropriação dos resultados gerados pelas universidades públicas acontece, ainda, por meio da precarização, flexibilização e intensificação do trabalho. Os mecanismos utilizados foram: (a) aumento da relação aluno/professor nas universidades públicas federais (REUNI), principalmente por meio da expansão da pós-graduação; (b) expansão do acesso com base em projetos (Sistema UAB), o que não garante o fluxo contínuo de recursos, bem como flexibiliza o pagamento dos docentes, realizado por meio de bolsas pagas diretamente pelo MEC, desprovido de outros direitos, e cria formas de contratação de servidores temporários (tutores), sem nenhum tipo de vínculo empregatício com as universidades públicas federais; (c) instituição do novo plano de carreira do magistério público federal que: i) tornou a carreira docente federal pouco atrativa para pesquisadores altamente qualificados; ii) dificultou a mobilidade de pesquisadores, uma vez que fez com que os novos ingressantes, independentemente da formação, fossem enquadrados na base da carreira; iii) flexibilizou a dedicação exclusiva ao permitir remuneração complementar; iv) instituiu a avaliação de desempenho baseada, principalmente, em critérios quantitativos, intensificando o trabalho nas universidades federais; e (d) aprovou o novo MLCT&I que: i) flexibilizou os contratos de trabalho de dedicação exclusiva nas universidades públicas, ao permitir remuneração complementar por meio de projetos de interação com empresas; ii) possibilitou a contratação de pesquisadores nacionais ou estrangeiros para atuação em projetos de pesquisa com prazo determinado nas universidades públicas; iii) promoveu a intensificação do trabalho do pesquisador ao subordinar as atividades de pesquisa à demanda das empresas, ou seja, subverteu o trabalho docente à busca de resultados econômicos.

No novo neoliberalismo acadêmico a precarização e a flexibilização das relações de trabalho nas universidades federais têm o objetivo de ampliar a autonomia e a liberdade

individual do docente para buscar fontes alternativas de recurso, os seja, torná-los empreendedores acadêmicos.

Portanto, o projeto neoliberal para o ensino superior dos países periféricos teve suas táticas renovadas e sua implementação, por meio da articulação do acesso e das políticas de incentivo à inovação, fizeram emergir um novo neoliberalismo acadêmico no ensino superior brasileiro. A alteração aparente no projeto para as universidades públicas federais no novo neoliberalismo foi encoberta pela retórica da valorização do ensino público nos Governos Lula (2007-2010) e Dilma (2011-2016).

As mudanças na organização do ensino, da pesquisa e da extensão geradas pela articulação das políticas construíram novos mecanismos para incluir as universidades públicas federais nos novos circuitos de acumulação sem desapossamento (PUELLO-SOCARRAS, 2011), ou seja, sem que fosse necessário modificar a natureza pública dessas instituições. Como o projeto neoliberal é eminentemente colonialista, os mecanismos de privatização implícita das universidades públicas federais, consideradas tradicionalmente como instituições de pesquisa e de excelência, analisadas neste capítulo, relacionavam-se com a manutenção ou aprofundamento do padrão dependente de educação superior (FERNANDES, 1975), característico do desenvolvimento dependente brasileiro.

6 O PADRÃO DEPENDENTE DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO NOVO NEOLIBERALISMO

Neste capítulo, apresento como a articulação entre as mudanças na universidade pública geradas pelas políticas de ampliação ao acesso e as de incentivo à inovação se relacionam com o padrão dependente de educação superior. A mudança na organização do ensino, da pesquisa e da extensão nas universidades públicas nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015) resultaram da mudança no projeto neoliberal, que alterou suas estratégias para o ensino superior. O neoliberalismo é, como nos lembra Puello-Socarrás (2013), um projeto eminentemente colonialista, e a modificação das suas estratégias visam a ampliar a servidão dos países periféricos. Portanto, é necessário analisar os efeitos concretos do avanço do neoliberalismo no ensino superior frente às características do padrão dependente de desenvolvimento (FERNANDES, 2009). As políticas modernizadoras, orientadas para o desenvolvimento em países periféricos, como as políticas de ampliação do acesso ao ensino superior e de incentivo à inovação, podem estar relacionadas com o rompimento, a manutenção ou o aprofundamento da dependência.

Inicialmente, é preciso reconhecer os avanços obtidos no ensino superior nos governos analisados. A ampliação do acesso ao ensino superior, público e privado, contribuiu de forma significativa para romper com o caráter ultraelitista do ensino superior brasileiro. O acesso ao ensino superior não está mais restrito apenas a uma pequena elite de brasileiros. Em 2003, considerando a distribuição das matrículas por níveis de ensino (Tabela 33), o ensino superior representava apenas 8,2% do total de matrículas no país, passando a representar 15,48% em 2015. Atenuar o caráter ultraelitista não significa, entretanto, que houve rompimento com o padrão dependente de educação superior.

Tabela 33 – Distribuição de Matrículas por nível de ensino em 2003, 2010 e 2015

	2003	%	2010	%	2015	%
Educação Infantil	6.393.234	13,49%	6.756.698	12,87%	7.943.548	15,31%
Ensino Fundamental*	34.438.749	72,66%	31.005.341	59,06%	27.825.338	53,64%
Ensino Médio*	9.072.942	19,14%	8.357.675	15,92%	8.074.881	15,57%
Ensino Superior	3.887.022	8,20%	6.379.299	12,15%	8.027.297	15,48%
Total	47.398.713		52.499.013		51.871.064	

Fonte: Censo de Educação Escolar (BRASIL, 2018d) e Censo de Educação Superior (BRASIL, 2017a)

*Foram incluídos apenas alunos matriculados no fluxo regular.

Segundo dados do *Education at a Glance 2017*, 15% dos brasileiros entre 25-64 anos possuem ensino superior completo, colocando o país muito abaixo da média dos 37% dos

países da OECD, e da média de 35% dos países do G20. A distância também é significativa em relação aos países latino-americanos como Colômbia (22%), Argentina (21%) e México (17%) e de países como Canadá (57%), Coreia do Sul (47%), Estados Unidos (46%), Reino Unido (46%) (OECD, 2017). Portanto, a ampliação do acesso aos bancos universitários reduziu o caráter ultraelitista, mas manteve o ensino superior brasileiro para poucos, já que a proporção de brasileiros com diploma é ainda muito pequena, quando comparada, principalmente, aos países centrais.

Como mostrou Fernandes (2009), no capitalismo dependente, os avanços são limitados pela articulação dos interesses da burguesia nacional e internacional. Para Lima (2005), com a ascensão do capitalismo monopolista, a ampliação do acesso passa a ser uma exigência do próprio capital, com a finalidade de adequar a força de trabalho às modificações na esfera produtivas ou para a difusão da concepção de mundo burguesa. Além disso, a mudança no projeto neoliberal foi uma das estratégias para sua manutenção como projeto hegemônico (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a), revestido de política inclusiva. Em outras palavras, os avanços em termos quantitativos da presença de classes menos favorecidas no ensino superior público apresentam aspectos contraditórios, que precisam ser analisados. As linhas escolhidas para ampliação do acesso, quando realizadas em curto prazo, podem concorrer para “aumentar, em vez de corrigir ou atenuar as contradições e anomalias do padrão dependente de escola superior” (FERNANDES, 1975, p. 39). Uma das características das economias dependentes é acompanhar as evoluções dos países centrais, por meio de mecanismos que consigam reforçar a dependência (FERNANDES, 2009). Os países dependentes compartilham os processos de renovação dos países centrais, mas “o que ocorre é que as inovações não desempenham nem os mesmos significados, nem as mesmas funções sociais no contexto da sociedade subdesenvolvida e dependente” (FERNANDES, 1975, p. 110).

A ampliação da força de trabalho com formação superior em países desenvolvidos foi decorrente do aumento dos investimentos em P&D pelas empresas, que gerou uma aceleração tecnológica e introduziu o trabalho intelectual na esfera produtiva (MANDEL, 1982). Em países periféricos, como o Brasil, em que a matriz produtiva não está centrada em atividades intensivas, em tecnologias, a ampliação do acesso ao ensino superior não tem a mesma finalidade, pois os países periféricos, tradicionalmente, não produzem tecnologia, mas a adquirem de outros países. Entretanto, o aumento da escolaridade da força de trabalho é necessidade, já que a aceleração tecnológica exige profissionais com conhecimentos capazes de se adaptar às novas tecnologias. No Brasil houve, por exemplo, aumento de vagas com

formação superior (completo e incompleto) em 28,26%, de 2010-2016; enquanto que as vagas de emprego com nível médio cresceram apenas 13,85%; já as com ensino fundamental caíram 27,74%, de 2010 a 2016, conforme Tabela 34.

Tabela 34 - Emprego segundo Escolaridade (2010/16)

Nível de Ensino*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ (%)
Fundamental	13.036.421	12.890.112	12.422.132	12.160.918	11.521.768	10.484.526	9.419.600	-27,74
Médio	21.940.623	23.662.933	24.688.334	25.861.590	26.504.998	25.991.956	24.980.373	13,85
Superior	9.091.311	9.757.586	10.348.246	10.925.925	11.544.744	11.584.325	11.660.225	28,26
TOTAL	44.068.355	46.310.631	47.458.712	48.948.433	49.571.510	48.060.807	46.060.198	4,52

Fonte: MTb/RAIS (BRASIL, 2018e)

* Consideradas as vagas em nível incompleto e completo

Apesar da elevação de postos de trabalho com formação superior, os salários médios dos brasileiros com esse grau de ensino completo tiveram uma pequena valorização de 2010 a 2014, de 4%, reduzindo-se em 2015 e 2016. Assim, entre 2010 e 2016, valorizaram-se os salários médios de profissionais com ensino fundamental incompleto e completo, bem como com ensino médio; enquanto os salários médios dos profissionais com ensino superior reduziram 1,6% no mesmo período, conforme Tabela 35. A ampliação da força de trabalho com ensino superior não significou ganhos salariais significativos no Brasil; ao contrário, a ampliação do exército de reserva de trabalhadores qualificados pressionou os salários para baixo. Essa ampliação beneficia tanto a burguesia nacional, que pode ampliar seus lucros com a redução dos custos com salários, como a burguesia internacional, que pode transferir a matriz produtiva para o país, buscando redução dos custos com mão-de-obra. Assim, o aumento de egressos com ensino superior representa, a longo prazo, uma forma de aumentar os mecanismos de exploração da força de trabalho qualificada, se desacompanhadas de políticas voltadas para o desenvolvimento autônomo, que poderiam elevar os salários e melhorar as condições de vida da população brasileira.

Tabela 35- Brasil: Remuneração* segundo Escolaridade – R\$ (2010/16)

Escolaridade	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ 2010-2016
Até Ensino Fundamental Incompleto	1.544,86	1.608,32	1.687,59	1.756,48	1.779,24	1.716,09	1.737,39	12,5%
Ensino Fundamental Completo	1.702,97	1.714,14	1.792,42	1.859,83	1.876,15	1.802,52	1.821,70	7,0%
Ensino Médio (completo/incomp)	1.966,37	2.016,28	2.027,39	2.091,30	2.093,36	2.016,40	2.018,74	2,7%
Ensino Superior (completo/incomp)	5.547,98	5.676,07	5.714,83	5.788,06	5.768,46	5.572,47	5.458,73	-1,6%
TOTAL	2.609,90	2.739,43	2.766,35	2.854,45	2.904,30	2.830,33	2.852,62	

Fonte: MTb/RAIS (BRASIL, 2018e)

* Deflacionada a preços de dezembro de 2016 pelo INPC/IBGE.

A análise dos caminhos escolhidos para a ampliação do ensino superior se faz necessária. O primeiro aspecto a ser considerado é a ampliação das matrículas no ensino superior nos governos analisados que não alterou a representatividade do ensino privado. O ensino público cresceu no período, 106,52%, enquanto que o ensino privado foi ampliado em 120,9%. A diferença entre as taxas de crescimento fez com que o nível de concentração das matrículas no setor privado fosse intensificado, passando de 70,77%, em 2003, a 75,68%, em 2015 (BRASIL, 2017a). Esse crescimento não foi obtido sem a participação direta do Estado. A criação do Programa Universidade para Todos (Lei nº 11.096/2005), no primeiro Governo Lula, e a ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Lei 10.260/2001), principalmente, no Governo Dilma, impulsionou esse crescimento. Os dados do PROUNI mostram que os favorecidos, com bolsas integrais e parciais, passaram de 138.668, em 2006, para 306.726, em 2014, enquanto que o investimento público em renúncia fiscal passou de 215 milhões, em 2006 para 1,1 bilhão, em 2014 (BRASIL, 2015b). Assim, o número de beneficiados aumentou 121,2%, enquanto que o investimento teve um aumento proporcional de 411,6%, elevando a lucratividade das instituições privadas. Além disso, a concessão de bolsas em instituições privadas é uma forma de reproduzir o padrão dependente de educação superior, pois as universidades privadas, em sua maioria, são focadas em atividades de ensino. Como lembra Fernandes (1975), somente a gratuidade e a qualidade em todos os níveis da educação pública seriam capazes de romper com o padrão dependente de educação superior.

A expansão do ensino superior privado por meio do FIES (Tabela 36) foi o principal instrumento de crescimento do ensino superior privado nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016). O número de novos contratos de financiamento estudantil aumentou 467,51% de 2003-2015. Em 2010, o programa de financiamento teve suas regras flexibilizadas permitindo a ampliação do número de beneficiários, elevando os investimentos

públicos no financiamento de 246 milhões, em 2010, para 16,2 bilhões de reais, em 2015. A ampliação do programa com o aumento do aporte de recursos públicos fez com que a cobertura do financiamento estudantil dos ingressantes passasse de 4,15%, em 2003, para 12,04%, em 2015.

Tabela 36 – Evolução das matrículas no setor privado em relação ao FIES 2003-2015

Ano	Matrículas Ensino Privado	% Privado sobre Total de matrículas	Ingressantes Ensino Privado	% FIES sobre ingressantes
2003	2.750.652	70,77%	1.218.742	4,15%
2007	3.639.413	74,57%	1.472.447	3,33%
2011	4.966.374	73,69%	1.856.015	8,31%
2015	6.075.152	75,68%	2.385.861	12,04%

Fonte: elaborada com base no Censo da Educação Superior (BRASIL, 2017a) e Relatórios de Gestão do FIES (BRASIL, 2017g)

A expansão do financiamento estudantil impulsionou o crescimento do mercado educacional brasileiro privado, cuja premissa encontrou-se na Constituição Federal de 1988, que permitiu a criação de instituições de ensino superior com fins lucrativos (SGUISSARDI, 2014). A ampliação do FIES, em 2010, aumentou a concentração de matrículas em poucos grupos educacionais, criando grandes monopólios no ensino superior brasileiro, que passaram a negociar suas ações em bolsa, recebendo investimentos de fundos estrangeiros⁷⁹, principalmente, norte-americanos (COSTA, et. al., 2017). O sistema educacional privado brasileiro tornou-se, assim, uma nova frente para investimento do capital excedente nos países centrais.

A ampliação do acesso ao ensino superior privado, como uma das recomendações dos organismos internacionais para os países periféricos obterem melhores resultados educacionais, está articulada com interesses dos países centrais, que buscam novas frentes de lucratividade em contextos de baixo crescimento industrial. A expansão do ensino privado foi coordenada pela articulação de interesses internos da burguesia educacional, com interesses externos do capital na busca de novos investimentos no setor educacional, dado o potencial de crescimento do mercado brasileiro em função da baixa cobertura do ensino superior no País.

⁷⁹ Com o crescimento do setor privado, o sistema de educação superior do país se transforma em uma área de exploração dos fundos de investimentos internacionais. Para Carvalho (2013), o processo de mercantilização no Brasil iniciou nos anos 90, por meio de várias práticas que incluem a profissionalização da gestão dos estabelecimentos educacionais; a transformação de universidades e centros universitários em grandes conglomerados ou *holdings*; as aquisições realizadas por fundos *private equity*, a partir de 2005, e pela abertura de capital das empresas educacionais na bolsa de valores a partir de 2007. A estratégia de captação de recursos por meio do mercado de capitais (fundos específicos ou venda de ações em bolsa) tem a finalidade de promover o processo intenso de aquisições/fusões, visando ao crescimento em larga escala (CARVALHO, 2013).

Essa articulação mostrou que as classes dominantes continuam apoiando políticas com base em interesses egoísticos e particulares, característico do desenvolvimento do capitalismo no País como problematizado por Fernandes (2009). O FIES, por exemplo, elevou o lucro líquido dos principais grupos educacionais brasileiros. O grupo Kroton, por exemplo, tendo 61% dos seus alunos com FIES em 2015, aumentou seu lucro líquido, de 2010-2015, em 22.130% (COSTA, et. al., 2017). Um fator que contribui para o lucro elevado das instituições privadas foi o modelo organizacional adotado por elas.

A LDB possibilitou que as IES fossem estruturadas em três tipos de modelos organizacionais no ensino superior brasileiro: (a) universidades, caracterizadas pela oferta regular de atividades de ensino, de pesquisa e de extensão; (b) centros universitários, definidos como instituições de ensino superior pluricurriculares; e (c) faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores (BRASIL, 2001). O estabelecimento de diferentes tipos de organização do ensino superior no Brasil criou distinções entre as instituições públicas e privadas em termos organizacionais.

Em 2003, a distribuição das matrículas no ensino privado (Figura 10) mostrava que as universidades detinham 47% dos alunos; as faculdades, escolas e institutos 36%; os centros universitários 18%; e os centros de educação tecnológicas 1%. O ensino privado foi expandido por meio da ampliação das faculdades, que passaram a concentrar 43% das matrículas; já as universidades 36%; e os centros universitários 21% (BRASIL, 2017a). As faculdades e os centros universitários somados passaram a deter 64% das matrículas no ensino superior privado em 2015. O ensino privado utilizou-se de modelos organizacionais (faculdades e centros universitários) que não desenvolvem, tradicionalmente, a pesquisa. Esses modelos apresentam custos mais baixos, permitindo a alavancagem dos lucros das instituições privadas. Assim, a concentração das matrículas no ensino superior privado, articulada com a caracterização estrutural do ensino superior privado, faz com que o crescimento do ensino superior esteja desvinculado do desenvolvimento autônomo, já que reproduz o modelo unifuncional característico do padrão dependente de educação superior.

Além disso, o direcionamento das políticas de ampliação do acesso para criação de vagas no ensino privado conduz a mecanismos precários de formação – as universidades privadas apresentam desempenho inferior às instituições públicas nas avaliações do MEC – ao mesmo tempo, reduz, proporcionalmente, o recurso destinado ao financiamento das instituições públicas. Neste sentido, essas políticas, ao invés de formarem qualitativamente os cidadãos para, inclusive, fomentar a produção de conhecimento, simplificam a formação,

direcionando para a simples qualificação massificada de mão-de-obra. A formação massificada em escolas privadas, faculdades e centros universitários, direciona para a revitalização das escolas superiores isoladas, em um contexto de intensificação da mercantilização do ensino superior privado.

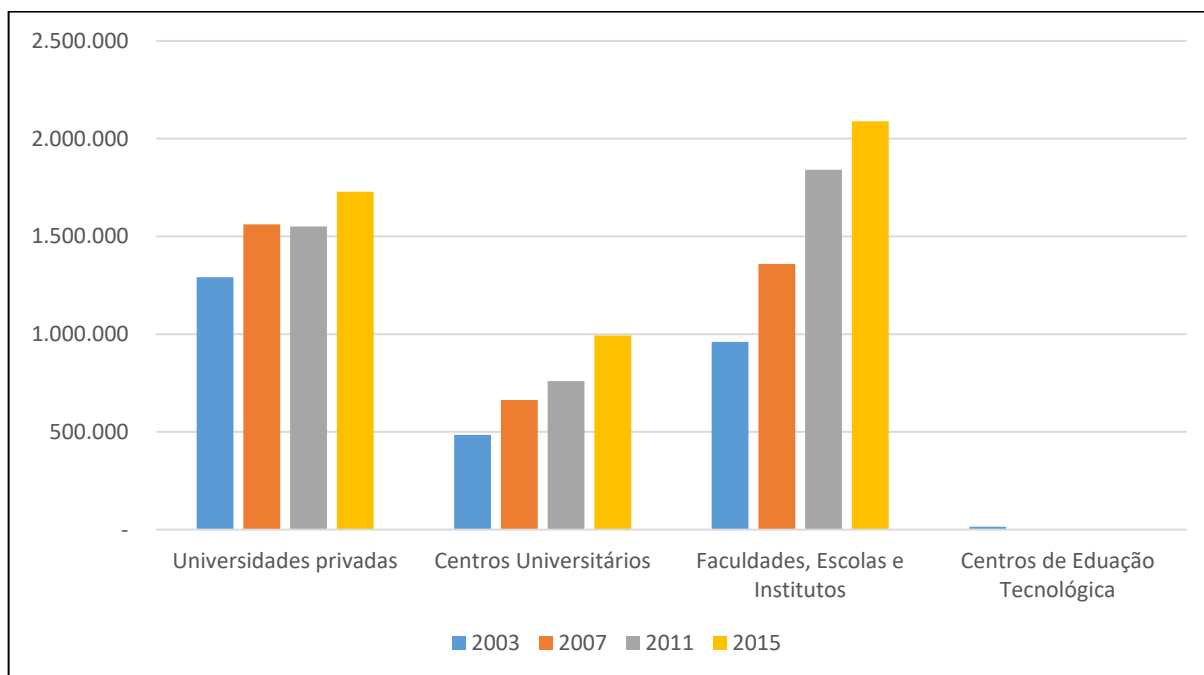


Figura 10 - Número de matrículas no ensino privado por tipo de instituição

Fonte: elaborada com base no Censo de Educação Superior (BRASIL, 2017a)

A concentração no ensino privado também contribuiu para a manutenção das instituições de ensino superior como formadoras de profissionais liberais, característica do padrão dependente de educação superior. Em 2015, os três cursos com maior número de matrículas, Direito, Administração e Engenharia Civil concentraram 22,27% do total de matrículas no ensino superior e 25,86% das matrículas no ensino privado. Os doze cursos listados na Tabela 37 concentraram 49,33% das matrículas no ensino superior privado. A distribuição das matrículas indica que as instituições privadas continuam contribuindo pouco para a expansão de áreas que possam direcionar para a produção de conhecimento original capaz de romper com a dependência cultural e econômica. O direcionamento das políticas de ampliação nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015) para ensino privado reproduziu outra limitação estrutural do padrão dependente de educação superior, a ultra especialização funcional das instituições de ensino superior, já que o ensino privado é focado no desenvolvimento de qualificações técnicas de profissionais liberais.

Tabela 37 - Cursos com maior número de matrículas por natureza administrativa em 2015

Cursos	IES públicas	IES privadas	Total
Direito	88.155	764.548	852.703
Administração	79.202	506.407	585.609
Engenharia civil	48.973	300.374	349.347
Pedagogia	101.910	211.408	313.318
Ciências contábeis	46.982	219.113	266.095
Enfermagem	35.110	224.876	259.986
Psicologia	26.166	197.324	223.490
Arquitetura e urbanismo	21.556	140.762	162.318
Engenharia de produção	29.324	129.249	158.573
Fisioterapia	14.318	126.692	141.010
Engenharia mecânica	31.835	97.342	129.177
Medicina	47.774	79.023	126.797

Fonte: elaborada com base no Censo de Educação Superior INEP/MEC (BRASIL, 2017a)

Diferente das IES privadas, a distribuição de matrículas de graduação nas IES públicas continuou concentrando o maior número de alunos em universidades (84,80%) em 2015. No ensino público, foram ampliadas as matrículas no ensino superior tecnológico, de 3,94%, em 2003, para 7,43%, em 2015. Os centros universitários reduziram sua participação de 1,46%, em 2003, para 1,03%, em 2015, assim como as faculdades, escolas e institutos que passaram de 7,88% do total de matrículas, em 2003, para 6,74%, em 2015. As formas organizacionais adotadas pelo ensino público e privado fazem emergir diferenças entre eles. Contrapondo a afirmação de Fernandes (1975) de que não havia diferenças relevantes entre as escolas de diferentes ramos ou entre escolas públicas e escolas privadas.

A diferença entre os modelos organizacionais adotados pelo ensino público e privado foi um dos fatores que fez com que o ensino público permanecesse concentrando o maior número de programas de pós-graduação no País. O número de cursos de pós-graduação (Figura 11) nas IES públicas passou de 1514, em 2003, para 3217, em 2015, um crescimento na oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu* de 112,48%. O crescimento dos cursos de pós-graduação nas universidades privadas foi de 134,9%, de 2003-2015, mas eles continuaram representando apenas 18% do total de cursos de pós-graduação do País em 2015. O avanço do ensino privado na pós-graduação representa uma nova fonte de lucros para essas instituições.

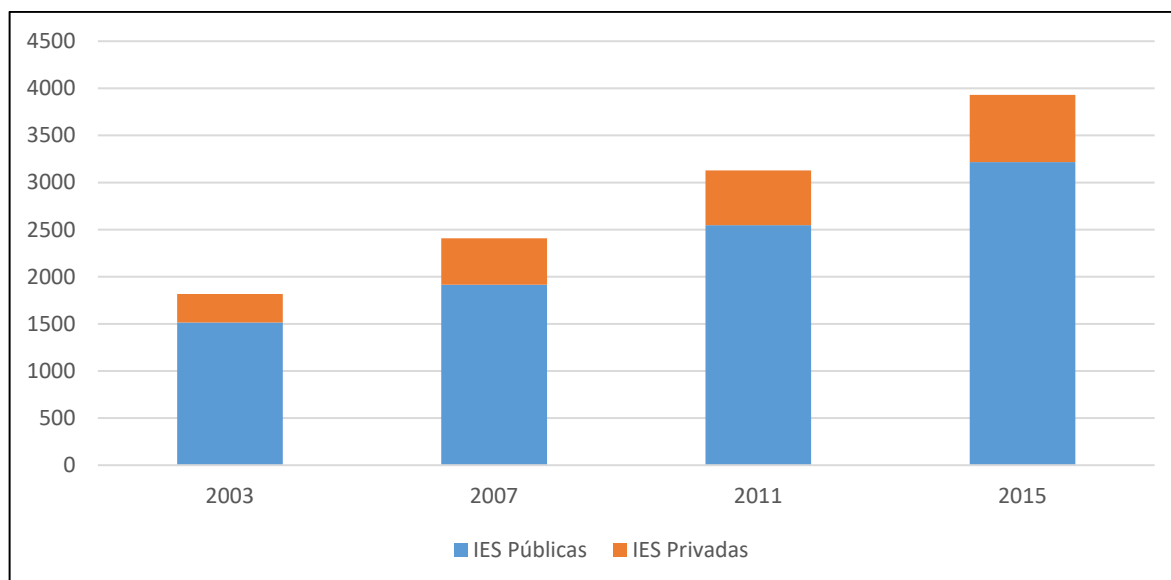


Figura 11 - Número de Programas de Pós-graduação por modalidade administrativa

Fonte: elaborado com base no GEOCAPES (BRASIL, 2018a)

Apesar do crescimento do número de programas nas IES privadas, os cursos de pós-graduação privados reduziram sua participação no total de matrículas, passando de 17,61%, em 2003, para 16,03% em 2015, conforme Tabela 38. O crescimento do número de matrículas em programas de pós-graduação nas IES públicas federais foi de 157%, atingindo 186.508 matrículas em 2015, e 57,2% do total de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*. As IES públicas federais permanecem como o modelo de instituição que mais forma egressos nos cursos de mestrado e doutorado, mostrando que permanecem como *locus* do desenvolvimento de pesquisa acadêmica no Brasil. Há, nas universidades públicas de excelência, a valorização sistemática da pesquisa, desenvolvida de forma articulada com o ensino e a extensão. Essas universidades de excelência adotam um modelo multifuncional, tipo organizacional, defendido por Fernandes (1975) como necessário para o rompimento do padrão dependente de educação superior. Entretanto, no novo neoliberalismo acadêmico, a adoção do modelo multifuncional por algumas universidades públicas brasileiras não significou que elas sejam direcionadas para produção de conhecimentos e de mão-de-obra qualificada voltadas para a promoção do desenvolvimento autônomo, pois a adoção do modelo multifuncional foi realizada de forma parcial, e não foi originada ou acompanhada por transformações sociais mais amplas que poderiam representar o rompimento com a dependência cultural e tecnológica do País.

Tabela 38 - Número de alunos matriculados em Programas de Pós-graduação por tipo de instituição

	IES públicas			IES privadas
	Federais	Estaduais	Municipais	
2003	72.475	48.927	518	26.062
2007	93.446	55.109	931	34.980
2011	135.541	67.744	1.250	40.654
2015	186.508	85.883	1.619	52.294
Δ	157,34%	75,53%	212,55%	100,65%

Fonte: elaborada com base no GEOCAPES (BRASIL, 2018a)

Ademais, o crescimento das universidades públicas nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015) não rompeu com concentração de matrículas no ensino privado, o que fez com que os caminhos escolhidos para ampliação direcionassem grande parte dos egressos do ensino superior brasileiro para uma formação unifuncional, adotados pelas faculdades e centros universitários. Portanto, a maior parte das instituições da IES reproduzem o padrão dependente de educação superior, ao priorizar estruturas organizacionais focadas no ensino. Como lembra Fernandes (1975, p.78), “a valorização de universidades como meros centros de ensino conduz ao congestionamento das atividades docentes e ao consequente atrofiamento das atividades relacionadas como a investigação e acumulação de saber original”.

As diretrizes da ampliação, adotadas pelas universidades federais, também reforçavam modalidades de cursos focadas apenas no ensino. Como apresentei no capítulo anterior, três foram os modelos de cursos adotados que conduzem para essa direção: (a) a oferta de cursos na modalidade EaD, por meio do Sistema UAB; (b) a ampliação dos bacharelados interdisciplinares pelo REUNI; e (c) a ampliação dos cursos tecnológicos, principalmente, por meio da ampliação e criação de novos institutos de formação tecnológica. Para Oliveira (2008, p. 115), as mudanças ocasionadas pela “mundialização da economia e a reestruturação produtiva, o avanço da ciência e a incorporação da tecnologia nas relações produtivas e sociais aumentaram a exigência de escolaridade tanto para a realização do trabalho simples quanto do trabalho complexo”.

O aumento da escolaridade gera a necessidade de um maior aporte de recursos do Estado no ensino superior. Entretanto, as instituições orgânicas do capital, nos documentos publicados a partir de 1999, continuaram definindo que o ensino superior público tem custos muitos elevados para ser mantido pelo Estado e recomendam a criação de cursos na modalidade EaD. A redução dos custos é acompanhada pelo aumento da escala, mediante o uso dos ambientes virtuais de aprendizagem, com redução das necessidades de instalações físicas, e pela precarização das relações de trabalho. A EaD, assim, é uma forma precária de

oferta de ensino superior nas universidades públicas, uma vez que a flexibilização das condições de aprendizagem, o aumento da relação aluno/professor/tutor, a descentralização em polos EaD, fazem com que os alunos tenham pouco contato com a pesquisa e a extensão, direcionando também para um modelo unifuncional de educação. Os cursos ofertados por EaD concentram-se especialmente na área de educação, chegando, em 2012, a deter 75,3% do total de matrículas na modalidade nas universidades públicas federais. Para Reis e Machado (2015), em estudo realizado sobre as diferenças de remuneração entre as pessoas com formação superior, os egressos com formação em engenharia recebem cerca de 80% a mais do que àqueles com formação na área de educação.

Outra modalidade adotada para flexibilizar a oferta foi a criação dos cursos de bacharelados interdisciplinares nas universidades federais por meio do REUNI, que visou a implementar uma formação mais generalista, flexível e direcionada para o mercado. A introdução dessa modalidade no ensino superior público pelo REUNI representa, ainda, a tentativa de adequar as universidades públicas federais às inovações adotadas nos países centrais, principalmente, ao modelo proposto pela Declaração de Bolonha⁸⁰ em 1999. O objetivo principal da Declaração de Bolonha foi aumentar a competitividade, tanto em termos de eficiência e de financiamento do sistema de educação europeu quanto em tornar a Europa fornecedora de serviços educativos para os demais países, principalmente asiáticos, ou seja, fortalecer o mercado educacional europeu de forma mercantil, para competir, principalmente, com as universidades americanas (LIMA, AZEVEDO, CATANI, 2008). O modelo proposto pela Declaração de Bologna somente se tornaria competitivo se outros países, principalmente os periféricos, também implementassem o modelo. Assim, o Banco Mundial, por meio do *Documento estratégico del Banco Mundial: La educación en América Latina y el Caribe* (1999), orientou a criação de uma variedade mais ampla de cursos de ensino superior, e os bacharelados interdisciplinares seriam modalidades de cursos que introduziriam a flexibilização e a modernização dos currículos necessárias para a adequação dos sistemas de ensino superior aos interesses mercantis dos países centrais.

No Brasil, a Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 2006, criou o Projeto Universidade Nova, que serviu de base para a reestruturação acadêmico-curricular proposta pelo REUNI. O projeto, aprovado em 2008, buscava introduzir a formação por ciclos, interdisciplinar, flexível e progressiva na UFBA. O projeto tinha declaradamente a intensão

⁸⁰ Foram definidos como objetivos para as reformas nos sistemas de educação superior dos países europeus a criação de sistema de graus elegível e comparável, sistema de ciclos de estudos, sistema de créditos comum, mobilidade, cooperação na avaliação, dimensão europeia (LIMA, AZEVEDO, CATANI, 2008).

de integrar o Modelo Norte-Americano⁸¹ com o Modelo Unificado Europeu, conhecido como Declaração de Bolonha⁸² (SANTOS; ALMEIDA, 2008).

O incentivo à adoção dos bacharelados interdisciplinares pelo REUNI nas universidades públicas reproduz outra característica do padrão dependente de educação, a importação de modelos de ensino superior. Para Lima, Azevedo e Catani (2008), mesmo que os defensores do Projeto Universidade Nova afirmem que a proposta não consistiu na importação de modelos adotados nos EUA ou em implantação na Europa (Declaração de Bolonha⁸³), pode-se caracterizar o projeto como uma mescla tímida de ambos.

A implementação do BIs não representou criação de um modelo de ensino superior capaz de romper com a dependência cultural e tecnológica brasileira, mas de acompanhar as inovações nos modelos de ensino superior dos países centrais. Entretanto, a implementação da inovação, como historicamente ocorreu no ensino superior no Brasil (FERNANDES, 1975), não foi realizada da mesma forma que nos países centrais, uma vez que: (a) a oferta dos bacharelados interdisciplinares ficou restrita às universidades públicas federais, não abrangendo as IES privadas, que possuem a maioria das matrículas no ensino superior; (b) os BIs alcançaram um terço das universidades federais, e tornaram-se experiências isoladas em algumas instituições tradicionais; e (c) o modelo foi implementado de forma parcial em algumas universidades, como na UFBA.

Na UFBA, nota-se que estas resistências políticas afetaram diretamente a implantação e execução do novo modelo educacional pautado nos três ciclos. O projeto inicial de atualização do ensino superior foi negado, passando por uma reformulação. O primeiro ciclo, correspondente aos cursos dos BI, foi aprovado, mas os cursos profissionalizantes referentes ao segundo ciclo integraram-se apenas parcialmente a esta proposta. [...] estudantes dos BI ao concluírem o primeiro ciclo podem encontrar dificuldades para darem continuidade à sua formação acadêmica (VERAS, LEMOS, MACEDO, 2015, p. 637-638).

⁸¹ O Modelo Americano foi implantado pelo Relatório Flexner, que reorganizou sistema universitário americano, baseado em uma formação básica e flexível antes da graduação levando-a a mestrados de formação profissional ou mestrados acadêmicos de transição para o doutorado. Em termos organizativos, a Reforma Flexner fomentava a organização de institutos e centros de pesquisa autônomos dos departamentos, ampliando a flexibilidade e a autonomia aos pesquisadores individuais ou em grupos (SANTOS; ALMEIDA, 2008).

⁸² A Declaração de Bolonha é uma meta-política pública para a construção de um espaço de educação superior na Europa. Ela foi implementada em 1999 com a finalidade de reformar os sistemas de ensino nacionais para o aumento da competitividade do Sistema Europeu de Ensino Superior. Ele objetivou “harmonizar os sistemas universitários nacionais, de modo a equiparar graus, diplomas, títulos universitários, currículos acadêmicos e adotar programas de formação contínua reconhecíveis por todos os Estados membros da União Europeia” (LIMA, AZEVEDO, CATANI, 2008, p. 21).

⁸³ Para Santos e Almeida (2008, p.232), o projeto Universidade Nova pretendia “construir no Brasil um modelo de educação superior compatível, no que for pertinente para o contexto nacional, com o Modelo Norte-Americano (de origem flexneriana) e com o Modelo Unificado Europeu (Processo de Bolonha) sem, no entanto, significar submissão a qualquer um desses regimes de educação universitária.

A implementação parcial dos bacharelados interdisciplinares não garante, assim, que os alunos que optarem por essa modalidade de ensino superior terão acesso à profissionalização, pois não há garantia de vagas. Esse tipo de formação, na prática, acaba por encurtar o tempo da graduação, já que o aluno pode sair do ensino superior como bacharel, ao completar o primeiro ciclo, em três anos na média. Isso faz como que ele ingresse no mercado de trabalho sem uma formação específica.

Esse diploma não tem caráter profissional específico, mas, segundo a descrição do perfil dos egressos apresentado no documento “Referenciais Orientadores para os Bacharelados Interdisciplinares e Similares”, os egressos dessa categoria de cursos desenvolvem competências, habilidades e conhecimentos gerais necessários aos postos de trabalho que requerem educação superior em uma grande área do conhecimento, mas não formação profissional específica (BRASIL, 2011, p.3).

A proposta da formação por competências está em consonância com as orientações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), propagada para as reformas nos sistemas educacionais nos países desde 1998. Para a OIT, a formação em ensino superior deve possibilitar aos egressos um conjunto de competências, habilidades e conhecimentos⁸⁴ que são requisitos indispensáveis aos postos de trabalho, independentemente da área de atuação profissional (BRASIL, 2011). A formação generalista, como não garante uma formação específica, compromete a remuneração dos seus egressos. Para Reis e Machado (2015), egressos do ensino superior com ocupações diretamente relacionadas com a sua formação possuem uma remuneração 11% mais elevada do que aqueles empregados em atividades que não estejam relacionadas com a sua área de formação.

Ademais, a formação em cursos de curta duração não garante a inserção dos egressos no mercado de trabalho. Essa modalidade permite a ampliação da escolaridade sem garantia de emprego. Para Lima (2005), a inclusão social proposta pela ampliação do acesso é uma das formas de criar uma aparência de inclusão dos trabalhadores. Para ela, face ao desemprego gerado pelo avanço do neoliberalismo, a educação não direciona mais a formação para o emprego, e sim para o desemprego, pois a inserção profissional dos egressos é definida justamente pela especialização.

⁸⁴ Na Conferência Mundial de Educação Superior da UNESCO de 1998, a OIT apresentou uma lista de competências dos egressos do ensino superior: a) Ser flexível; b) Ser capaz de contribuir para a inovação, demonstrando criatividade; c) Ser capaz de enfrentar a incerteza; d) Estar animado pelo desejo de aprender ao longo da vida; e) Ter sensibilidade social e aptidão para a comunicação; f) Ser capaz de trabalhar em equipe; g) Ter espírito empreendedor; h) Preparar-se para a mundialização, familiarizando-se com culturas diferentes; e i) Possuir largo espectro de competências genéricas em variados campos do conhecimento, especialmente das novas tecnologias, que formam a base das diversas competências profissionais (BRASIL, 2011).

O que dá a inserção profissional é a continuação, mas também se não continuarem, eles têm uma formação mais variada, são alunos mais bem formados, mais capazes de definir seus destinos de acordo com uma realidade, dada a mudança muito acelerada dos perfis profissionais (ENTREVISTADO 1).

O empobrecimento do novo modelo de oferta de ensino superior, ao ser implementado de forma parcial no ensino superior brasileiro, simplifica a formação nas universidades públicas federais. Essa simplificação, por um lado, visa a reduzir os custos com a expansão do ensino público e o custo das políticas inclusivas neste nível de ensino e, por outro, reduzir o custo da mão-de-obra com formação superior, redução demandada pelas empresas nacionais e subsidiárias de empresas multinacionais instaladas no País. Para Harvey (2004), a mão-de-obra barata é uma das formas de acumulação por espoliação utilizadas pelos países centrais no neoliberalismo, já que as empresas multinacionais instaladas terão um custo mais baixo com a mão-de-obra.

Os cursos tecnológicos foram a terceira modalidade adotada para a ampliação do ensino superior público. O ensino tecnológico representava, em 2003, apenas 6,0% do total de matrículas no ensino federal, e passou para 12% em 2015. Foram criados, de 2003-2015, nove Institutos Federais, aumentando a rede de educação tecnológica de 31 para 40 Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFET) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). O número de cursos ofertados passou de 286 para 1.228, um crescimento de 329,37%, de 2003 a 2015. A ampliação da oferta dos cursos fez com que as matrículas passassem de 33.081, em 2003, para 135.471, em 2015, o que representou um aumento de 300,78%. Assim como os bacharelados interdisciplinares, os cursos tecnológicos têm duração média de 2 a 3 anos, mas, diferentemente dos Bis, eles direcionam para atividades específicas. As atividades desenvolvidas pelos tecnólogos, entretanto, requerem um menor grau de exigência, fazendo com que os egressos dos cursos tenham uma remuneração média inferior aos cursos tradicionais. A Tabela 39 ilustra as diferenças salariais entre tecnólogos e engenheiros nas mesmas áreas de atuação profissional.

Tabela 39– Salário Médio de tecnólogos e engenheiros⁸⁵

Área	Tecnólogo	Engenheiro	Diferença salarial
Alimentos	R\$ 2.125,67	R\$ 4.047,31	90,40%
Automação/mecânica industrial	R\$ 2.570,55	R\$ 6.478,92	152,04%
Construção civil	R\$ 3.478,49	R\$ 7.470,66	114,77%

Fonte: Sistema Nacional de Empregos (BRASIL, 2018c)

⁸⁵ Pesquisa realizada no Sistema Nacional de Empregos em janeiro de 2018, sendo considerados os salários iniciais em grandes empresas.

Deste modo, as modalidades adotadas para a expansão das vagas na universidade pública direcionam a formação para a flexibilização e o encurtamento, bem como para um modelo unifuncional de universidade. A universidade unifuncional tem como função servir de “elo entre os fluxos de cultura das nações desenvolvidas ou hegemônicas e processos culturais pelos quais as chamadas nações emergentes tentam assimilar o padrão de civilização ocidental moderno” (FERNANDES, 1975, p.247). É um mecanismo de integração dependente, uma vez que reduz a possibilidade de produção de conhecimento original, que é obtido pela integração entre o ensino e a pesquisa. Além da integração, o encurtamento e a flexibilização da formação decorrem da exigência do próprio capital, pois é possível baratear a mão-de-obra qualificada na periferia do capitalismo, devido à ampliação da oferta de trabalhadores diplomados. Neste sentido, Leher (2015, p.1) afirmou que “se é para formar para o trabalho simples, a maior parte das escolas podem ser instituições estruturadas para a formação de um trabalho de menor complexidade”, inclusive, as universidades federais públicas.

A expansão centrada em cursos de curta duração e com oferta flexível prepara os egressos das universidades públicas, para o desenvolvimento de atividades mais simples que, apesar de exigirem formação superior, não demandam a produção de conhecimento capaz de gerar desenvolvimento tecnológico, cada vez mais necessário, face à aceleração tecnológica característica do capitalismo tardio. Portanto, adotar esse tipo de formação aprofunda a posição dependente do País na divisão internacional do trabalho.

Ao mesmo tempo que foram introduzidas modalidades de cursos voltados para a formação para o trabalho simples nas universidades públicas federais, o REUNI teve como um dos seus principais resultados a ampliação ao acesso a pós-graduação. Essa ampliação foi defendida como o caminho necessário para o desenvolvimento científico do país nos documentos do Banco Mundial. Entretanto, para Ouriques (2012), é preciso romper com o senso comum que conveniu atrelar desenvolvimento científico, como o desenvolvimento da pós-graduação em países periféricos.

O primeiro aspecto a ser considerado é a empregabilidade (Tabela 40) dos egressos da pós-graduação brasileira. Houve, de 2010 a 2014, aumento do número de doutores e mestres empregados em entidades empresariais, públicas e privadas, no país. A contratação de mestres em entidades empresariais privadas aumentou 55,77%, e de doutores 73,81%. Não obstante, o aumento de egressos com mestrado e doutorado, nesse período, fez com que esse tipo de entidade continuasse absorvendo apenas 21,81% dos mestres; e 8% dos doutores empregados

no país em 2014 (CGEE, 2015), dado que contribui para a compreensão da baixa empregabilidade de profissionais altamente qualificados no País. Em 2011, o Brasil tinha apenas 1,4 pesquisadores a cada 1.000 trabalhadores, enquanto a Coreia do Sul já possuía 11,9, o Japão 10,2, a França 9,2 e os EUA, 8,8 (OECD, 2015).

Tabela 40 - Mestres e Doutores empregados por tipo de organização

Empregados	Mestres				Doutores			
	2010		2014		2010		2014	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Administração pública federal	35.841	19,38%	67.131	22,88%	30.725	24,21%	60.067	47,33%
Administração pública estadual	37.164	20,09%	56.352	19,21%	16.773	13,22%	26.868	21,17%
Administração pública municipal	17.377	9,40%	31.975	10,90%	2.470	1,95%	4.361	3,44%
Entidades empresariais estatais	11.175	6,04%	17.407	5,93%	2.715	2,14%	4.306	3,39%
Entidades empresariais privadas	39.906	21,58%	63.983	21,81%	5.841	4,60%	10.152	8,00%
Entidades sem fins lucrativos	43.350	23,44%	56.437	19,24%	15.218	11,99%	21.099	16,63%
Pessoas físicas	118	0,06%	271	0,09%	21	0,02%	44	0,03%
Organizações internacionais	29	0,02%	25	0,01%	4	0,00%	5	0,00%
Total de empregados	184.960		293.381		73.767		126.902	

Fonte: Pesquisa Mestres e Doutores 2015 - Estudo da demografia da base científica e tecnológica brasileira (CGEE, 2015)

Os dados da empregabilidade de mestres e doutores em atividades empresariais (Tabela 41), segundo a intensidade tecnológica da indústria de transformação, mostram que dos 10.152 doutores empregados em entidades empresariais, apenas 23,9% (2.423) estão empregados em indústrias de alta tecnologia (CGEE, 2015). Apesar da participação ter aumentado de 2010-2014, ainda é muito pequeno o número de pesquisadores envolvidos nestas atividades. A baixa empregabilidade de mestres e doutores em atividades industriais também está relacionada com a representatividade desse setor na economia brasileira. Segundo o IBGE, a indústria nacional reduziu sua participação no PIB brasileiro de 16,9%, em 2003, para 10,9%, em 2014. A indústria também diminuiu sua importância na pauta exportadora brasileira. A indústria de alta tecnologia reduziu sua participação nas exportações, entre 2000 e 2014, de 11,2% para 4,0%, a de média-alta tecnologia de 25,2% para 16,5%, de meio-baixa tecnologia de 17,1% para 14,5%, e a baixa tecnologia de 29,6% para 25,7%, enquanto que a exportação de produtos não industriais cresceu de 16,9%, em

2000, para 39,4%, em 2014 (BRASIL, 2016). A composição das exportações brasileiras reforça o papel do país na divisão internacional do trabalho como exportador de *commodities* e importador de tecnologia.

Tabela 41– Percentual de mestres e doutores empregados em atividades empresariais, segundo a intensidade tecnológica⁸⁶ das atividades econômicas da indústria de transformação.

	Mestres		Doutores	
	2010	2014	2010	2014
Alta Tecnologia	16,6%	17,9%	18,2%	23,9%
Média-Alta Tecnologia	31,9%	31%	33,1%	29,6%
Média-Baixa Tecnologia	36%	34,9%	32,4%	29,7%
Baixa Tecnologia	15,5%	16,1%	16,3%	16,7%

Fonte: Pesquisa Mestres e Doutores 2015 Estudo da demografia da base científica e tecnológica brasileira (CGEE, 2015)

Ademais, a administração pública (federal, estadual e municipal) continuou alocando a maioria dos pós-graduados empregados no Brasil. A concentração de mestres aumentou de 48,87%, em 2010, para 52,99%, em 2014, a de doutores é ainda mais significativa, pois passou de 39,38%, em 2010, para 71,94%, em 2014. Além da baixa oferta de vagas para doutores em entidades privadas no Brasil, a concentração no setor público deve-se também ao fato de que a carreira no setor privado é pouco atrativa para os pesquisadores. A remuneração média era 36,27% mais elevada na administração pública federal e 60,78% nas empresas públicas em relação aos salários médios pagos pelas entidades empresariais para doutores em 2014 (CGEE, 2015). A maioria dos mestres e doutores empregados na administração pública estão lotados em instituições de ensino ou centros de pesquisa. Esse foi um dos principais argumentos para a elaboração de políticas, como a Lei de Inovação e o MLCT&I, para direcionar IES para inovação. As universidades públicas, para os defensores do modelo, têm a força de trabalho que pode ser direcionada para o desenvolvimento de P&D das empresas nacionais, e promover, assim, o desenvolvimento científico e tecnológico do País. O Modelo Hélice Tríplice parte do pressuposto de que as empresas nacionais estão interessadas no desenvolvimento de inovações.

⁸⁶ A Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) a) *Alta tecnologia*: fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos, equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos, e fabricação de aeronaves, entre outros; b) *Média-Alta Tecnologia*: fabricação de produtos químicos, fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos, fabricação de máquinas e equipamentos, fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias, fabricação de instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos, entre outros; c) *Média-Baixa Tecnologia*: fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis, fabricação de produtos de borracha e de material plástico, fabricação de produtos de minerais não-metálicos, metalurgia; d) *Baixa Tecnologia*: fabricação de produtos alimentícios, fabricação de celulose e papel, fabricação de bebidas, fabricação de produtos do fumo, entre outros (CGEE, 2015).

Deste modo, o segundo aspecto a ser considerado é o investimento das empresas brasileira em P&D. Segundo a Pesquisa de Inovação (PINTEC)⁸⁷, no período de 2003-2014, a participação percentual das empresas industriais que implementaram inovações sob o total de indústrias no país permaneceu inalterado, conforme Tabela 42. Ao mesmo tempo, o foco das inovações foi, prioritariamente, processo, e não desenvolvimento dos novos produtos. Inclusive, o número de indústrias nacionais que inovaram em produto foi de 3,8% do total de empresas que inovaram no triênio de 2012-2014.

Tabela 42- Participação percentual das empresas industriais que implementaram inovações

Tipo de inovação	2002-2003	2012-2014*
Implementaram inovação	33,3%	36,4%
Produto e processo	14,0%	14,5%
Só processo	12,9%	18,2%
Produto	6,4%	3,8%

Fonte: PINTEC 2003/2014 (BRASIL, 2018f)

* foram considerados apenas dados da indústria extrativa e de transformação

Grande parte (42,2%) das inovações declaradas pelas empresas nacionais à PINTEC, no período de 2012-2014 (Tabela 43), referiam-se à aquisição de máquinas e equipamentos, ou seja, não há desenvolvimento de tecnologia, somente a aquisição de uma tecnologia por meio da importação de máquinas e equipamentos. Assim, o tipo de inovação implementada pelas empresas nacionais reforça a dependência tecnológica característica do capitalismo dependente.

Tabela 43 - Participação percentual dos gastos nas atividades inovativas das empresas industriais, que implementaram inovações de produto ou processo

Atividades de inovação	2002-2003	2012-2014
Aquisição de Máquinas e equipamentos	49,7%	42,2%
Atividades internas de P&D	21,8%	31,5%
Projeto Industrial e outras preparações técnicas	14,3%	7,1%
Introdução das inovações tecnológicas no mercado	5,9%	5,8%
Aquisição de outros conhecimentos externos	3,4%	4,2%
Aquisição externa de P&D	2,9%	8,0%
Treinamento	2,0%	1,0%

Fonte: PINTEC 2003/2014 (BRASIL, 2018f)

* foram considerados apenas dados da indústria extrativa e de transformação

⁸⁷ A PINTEC, realizada pelo IBGE, é uma pesquisa com o objetivo de construir indicadores setoriais nacionais das atividades de inovação das empresas brasileiras.

Para Mandel (1982) uma das ações que caracterizam o imperialismo no capitalismo tardio é a exportação de máquinas, equipamentos. Marini (2012) lembra que a exportação de equipamentos e máquinas para as periferias é uma das estratégias dos países centrais para a reposição do capital fixo, não amortizado, em contextos de aceleração tecnológica. Portanto, a inovação, por meio de aquisição de máquinas e equipamentos pelas indústrias brasileiras, é estrutural no capitalismo tardio, ou seja, uma forma de integrar os países periféricos aos circuitos de reprodução do capital dos países centrais, e uma prática das empresas brasileiras que reforça a manutenção da dependência tecnológica do País.

A grande maioria das empresas brasileiras não desenvolve inovações. Vemos aquelas pesquisas da PINTEC e coisas do gênero, o tipo de inovação que tem ali é “a empresa comprou uma máquina nova que vai melhorar o processo produtivo e a PINTEC aceita como sendo inovação e aí o Ministério pode dizer que tem empresas inovadoras”. Não é essa a inovação que nós estamos pensando. Isso pode ser classificado como inovação, mais é uma inovação marginal. A inovação real, de novos produtos, novos processos, novos planos de negócio, acontece muito pouco nas empresas brasileiras (ENTREVISTADO 3).

Para a PINTEC, no período de 2012-2014, 31,5% das empresas brasileiras declararam que investiram em atividades internas de P&D e apenas 8,0% declararam que realizam inovação por meio da aquisição externa. A falta de interesse das empresas brasileiras no desenvolvimento de inovações dificulta a implantação do modelo Tríplice Hélice, uma vez que elas não buscam as universidades para a realização de pesquisas em conjunto. Do mesmo modo, o crescimento da interação dos grupos de pesquisa com empresas, mostrado no capítulo anterior, não significa desenvolvimento tecnológico. As empresas nacionais interagem com as universidades brasileiras para o desenvolvimento de projetos de engenharia, mas quando envolve a aplicação de uma tecnologia já existente.

Esses projetos de interação com empresas são de puro desenvolvimento tecnológico, usando tecnologia já existente, raramente, muito raramente, tem que desenvolver ou adaptar uma tecnologia para fazer aquilo que a empresa precisa. Não é o desenvolvimento de uma nova tecnologia, mas isso na classificação do Ministério é P&D e vale para Lei de Informática. A empresa ganha lá o negócio, mas ela está simplesmente terceirizando atividade de engenharia. Pagando para a universidade fazer alguma coisa que ela poderia perfeitamente contratar uma empresa de engenharia no mercado (ENTREVISTADO 3).

A importação de tecnologia e a exportação de *commodities* caracterizam as economias dependentes. Entretanto, não são somente as empresas brasileiras que importam tecnologia. O sistema de pós-graduação brasileiro corrobora com a manutenção da dependência tecnológica brasileira, ao continuar importando conhecimentos, sendo outra característica reproduzida do

padrão dependente de educação superior. Nas universidades, um dos mecanismos utilizados para a importação de conhecimentos é o envio de pesquisadores para fora do país em detrimento do recebimento de pesquisadores estrangeiros. Fernandes (2009) não condenava a importação de conhecimento, técnicas e talentos pelos países periféricos em uma etapa inicial para romper com a dependência, para ele o que importava é que sua utilização fosse orientada por propósitos definidos a partir de dentro. No Governo Lula (2003-2010), houve um crescimento das bolsas no exterior de 18,23%, enquanto que, no Governo Dilma (2011-2016), foi de 744,68%, chegando a oferecer 18.400 bolsas em 2014. Esse crescimento aconteceu em função do Programa Ciência sem Fronteiras, criado pelo Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011, com o objetivo de “propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação”, em áreas consideradas como prioritárias pelo governo federal.

Os investimentos contemplavam bolsas na modalidade doutorado sanduíche, doutorado pleno, pós-doutorado, graduação sanduíche, desenvolvimento tecnológico e inovação no exterior, atração de jovens talentos (estrangeiros) e de pesquisadores visitante especial (estrangeiros). De 2011 a 2016 foram concedidas, no total, 101 mil bolsas, sendo que 96% foram destinadas ao pagamento de bolsas para brasileiros, nos diferentes níveis de formação, e apenas 4% para a atração de pesquisadores para o País. As universidades brasileiras e institutos de pesquisa receberam 2 mil jovens pesquisadores e 2 mil pesquisadores visitantes. As bolsas pagas aos brasileiros, se concentraram principalmente na graduação (66%) e no programa de doutorado sanduíche (15,4%). O envio de pesquisadores, nos diferentes níveis, para instituições no exterior, é um dos mecanismos para a importação de conhecimentos desenvolvidos em outros países. O pesquisador, ao passar um tempo em universidades no exterior, amplia sua relação com grupos de pesquisa externos e sofre influência da agenda definida por eles. Em regra, os conhecimentos desenvolvidos externamente seguem o interesse dos países centrais, e não estão voltados para os interesses nacionais, com potencial de geração de conhecimento original que possa romper com a dependência tecnológica.

Ademais, a estratégia de internacionalização dos programas de pós-graduação criada pelas políticas recentes da CAPES⁸⁸ é outro mecanismo de importação de conhecimentos, uma vez que as chamadas e as agendas dos periódicos de outros países passam a orientar as agendas dos pesquisadores brasileiros. A internacionalização pode ser observada pelo aumento da participação brasileira entre os países com maior número de publicações. Segundo dados da *American Journal Experts*, a produção de publicações do Brasil em periódicos de outros países cresceu 125%, de 2006 a 2016, chegando 60.209, no último ano. Em 2016, o Brasil estava na 13^o posição no ranking de publicações, detendo cerca de 3% da produção científica mundial. As áreas com maior número de artigos publicados foram: a) Medicina (15.579), b) Ciências Agrícolas e Biológicas (12.334); c) Bioquímica, Genética e Biologia Molecular (7.157); d) Física e Astronomia (5.187); e e) Química (4.691). Outro estudo, realizado pela *Clarivate Analytics* para Capes, também classificou o Brasil em 13^o do mundo em número de artigos publicados em revistas indexadas entre 2011 e 2016. O estudo apontou que houve crescimento do número de artigos brasileiros publicados nas melhores revistas internacionais. Além disso, 87 revistas brasileiras passaram a ser indexadas ao *Web of Science* entre 2005 e 2010. Esse movimento é fruto da articulação entre a política de internacionalização dos programas de pós-graduação brasileiros e do aumento de interesse pelas pesquisas produzidas no País. O estudo da *Clarivate Analytics* para Capes apontou que

no curto prazo, o aumento da cobertura teve um efeito negativo sobre o impacto da pesquisa brasileira já que os novos periódicos tiveram um impacto médio relativamente baixo na citação. Muitas dessas revistas são classificadas no *Essential Science Indicator* como ciência clínica, ciências agrícolas e ciência vegetal e animal, áreas com alto interesse local e impacto na política interna, mas talvez com menor relevância para a comunidade de pesquisa global (CLARIVATE ANALYTICS, 2017, tradução nossa).

Assim, incentivar a publicação de artigos brasileiros em revistas consideradas internacionais faz com que a agenda de pesquisa nacional seja definida externamente, ou seja, com base nos interesses de pesquisa dos países centrais, detentores de quase a totalidade das revistas indexadas. Para Ouriques (2012), as revistas indexadas nas bases de dados são uma forma de drenar a inteligência produzida pelos países periféricos para as potências capitalistas. A cooperação internacional na produção de artigos também é uma prática

⁸⁸ A Capes estabelece metas de publicação e organização para os sistemas de pós-graduação a partir do número de artigos publicados em revistas nacionais e “internacionais”. Os programas considerados de excelência são aqueles que tem um corpo docente que mais publica artigos em revistas classificadas no Qualis Capes (OURIQUES, 2012, p. 86).

incentivada pelo relatório da *Clarivate Analytics* para Capes, com a retórica de que ela aumentaria a qualidade das publicações brasileiras.

A colaboração internacional se correlaciona com o alto impacto da citação. Os trabalhos resultantes de colaborações internacionais têm um impacto médio de citação de 1,31, bem acima da média mundial (1,0) e superior ao impacto médio de citação de todos os brasileiros papéis (0,78) (CLARIVATE ANALYTICS, 2017, tradução nossa).

Outra forma de drenar a inteligência nacional para os países centrais é direcionar as universidades públicas de excelência para a realização de interações com empresa. A condição estrutural do capitalismo dependente faz com que as empresas nacionais não invistam em P&D, como mostraram os dados da PINTEC. Assim, o direcionamento das universidades públicas para inovações, em busca de financiamento, é outra forma de apropriação externa, do conhecimento produzido no País por meio das empresas multinacionais. A análise da coautoria dos artigos publicados em revista indexadas no *Web of Science* em parceria com empresas mostrou que apenas 0,99% dos artigos brasileiros publicados são realizados em cooperação com indústrias (CLARIVATE ANALYTICS, 2017). No período de 2011 a 2016, 232 empresas publicaram algum tipo de artigo em parceria com pesquisadores brasileiros. Entretanto, as empresas nacionais participaram da coautoria em apenas 0,4% dos artigos, bem abaixo de países como China (17%), Japão (15,9%), Alemanha (13,2%) e França (10,8%) (CLARIVATE ANALYTICS, 2017). Do restante dos artigos publicados em parceria, 0,59% do total foram realizados por meio de projetos de interação com empresas estrangeiras. Os dados do relatório mostraram que, entre as 20 empresas com maior número de coautorias com pesquisadores brasileiros, existe apenas uma empresa nacional, a Petrobrás (Tabela 44). Há um predomínio de empresas americanas e concentradas no setor farmacêutico. Assim, o direcionamento das universidades públicas de excelência para o desenvolvimento de projetos de interação com empresas conduz ao aprofundamento do atraso tecnológico brasileiro pois, por um lado, as empresas nacionais estão pouco interessadas em financiar projetos de P&D, o que pode diminuir o investimento em pesquisa no país, por outro, o conhecimento de ponta produzido pelas universidades públicas de excelência capaz de gerar renda tecnológica está sendo drenado pelas empresas multinacionais que têm interesse em financiar alguns setores da pesquisa desenvolvidos em países periféricos, como é o caso da indústria farmacêutica⁸⁹.

⁸⁹ A Pfizer, farmacêutica americana, por exemplo, criou uma nova estrutura de pesquisa e desenvolvimento, em 2012, que ampliou a participação do Brasil no P&D da companhia. Foram, desde então, descobertas, a partir dos

Tabela 44– Empresas que mais participam como coautores de artigos brasileiros indexados de 2011-2016

Empresa	País	Artigos	Setor
Petrobras S.A	Brasil	190	Petróleo
GlaxoSmithKline	Reino Unido	108	Farmacêutico
Novartis	Suíça	106	Farmacêutico
Roche Holding	Suíça	81	Farmacêutico
Pfizer	EUA	79	Farmacêutico
Merck & Company	EUA	67	Farmacêutico
Westat	EUA	55	Farmacêutico
Bayer AG	Alemanha	54	Farmacêutico
Johnson & Johnson	EUA	54	Farmacêutico
AstraZeneca	Inglaterra	53	Farmacêutico
Sanofi-Aventis	França	51	Farmacêutico
IBM	EUA	49	Informática
Eli Lilly & Company	EUA	48	Farmacêutico
Bristol Myers Squibb	EUA	48	Farmacêutico
Amgen	EUA	38	Biotecnologia
Johnson & Johnson	EUA	33	Farmacêutico
Genentech	EUA	33	Farmacêutico
AT&T	EUA	30	Telecomunicação
Hewlett-Packard	EUA	30	Software
Bayer Healthcare Pharmaceuticals	Alemanha	28	Farmacêutico

Fonte: *Research in Brazil: a report for CAPES by Clarivate Analytics (CLARIVATE ANALYTICS, 2017).*

O interesse das empresas multinacionais em financiar pesquisas em países periféricos, deve-se a sua busca de renda por meio da propriedade intelectual (patentes). O registro de patentes é, assim, o meio utilizado pelos países centrais para empacotar os conhecimentos produzidos por outros países. Fernandes (2009) afirmava que a maior dificuldade dos países latino-americanos não é a produção de riquezas, mas sim sua retenção e distribuição. Os custos da produção do conhecimento, financiamento das universidades públicas federais de excelência e dos programas de pós-graduação, ficam com os países periféricos, enquanto que as cotas do excedente econômico pela produção de conhecimento são absorvidas pelas economias centrais, de forma direta, pelas parcerias entre universidades públicas e empresas multinacionais para a produção de conhecimento que possa ser protegido,

laboratórios brasileiros, 22 moléculas, no total, para o tratamento de diversas doenças que estão sendo avaliadas em 39 estudos clínicos (PFIZER, 2018). Já a Novartis, farmacêutica suíça, investiu, de 2015-2017, R\$222 milhões em pesquisas clínicas, realizadas com mais de 300 centros de pesquisa no Brasil (NOVARTIS, 2018).

e, de forma indireta, pelo registro de propriedade intelectual (patentes) das pesquisas produzidas pelas universidades públicas brasileiras em revistas indexadas. A UFRGS, por exemplo, já registrou casos de apropriação tecnológica de conhecimento produzido por pesquisadores da Universidade.

Uma professora da química publicou um artigo e verificou que uma empresa do Canadá estava usando a tecnologia desenvolvida. Eu expliquei que ela tinha publicado o artigo há mais de um ano. Não tem o que fazer agora para que a empresa do Canadá não utilize a tecnologia. Se ela tivesse, quando desenvolveu, procurado a SEDETEC, e feito uma proteção, nós teríamos pedido a proteção nos EUA, no Canadá, uma proteção internacional. Teria meios legais de fazer isso, agora não tem o que fazer (ENTREVISTA 4).

Essas práticas de apropriação do conhecimento acontecem por um sistema internacional de registro de patentes, que foi regulamentado, no Brasil, no Governo FHC. Para Ouriques (2012, p.74), “a disputa pelo controle da tecnologia é inerente ao desenvolvimento capitalista, da mesma forma que essa não existe sem o desenvolvimento da ciência”. A principal fonte de superlucros no capitalismo tardio são as rendas tecnológicas (MANDEL, 1982) obtidas por meio da comercialização das patentes. O escritório brasileiro de registro de patentes, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), teve um aumento da solicitação de patentes de 63,36%, entre 2005 e 2015, posicionando-se entre os dez maiores escritórios do mundo em 2015, com 1,05% do total de patentes requeridas em 2015, conforme Tabela 45. Esse crescimento foi significativo porque o Brasil, em 2005, registrava um número muito baixo de patentes, representando apenas 4,65% do total de patentes solicitadas nos Estados Unidos. O crescimento do registro de patentes no Brasil ficou abaixo do crescimento médio registrado nos 20 principais escritórios do mundo, que obtiverem um crescimento de 82,10%, impulsionado, principalmente, pelo aumento de solicitações de patentes na China (495,31%), que passou a concentrar o maior número de depósitos (38,14%) em 2015.

Tabela 45 – Países com maior número de solicitação de depósitos de patentes em 2004-2015

Países	2005	%	2015	%	2005-2015
China	185.090	11,67%	1.101.864	38,14%	495,31%
Estados Unidos	390.733	24,63%	589.410	20,40%	50,85%
Japão	427.078	26,92%	318.721	11,03%	-25,37%
República da Coreia	160.921	10,14%	213.694	7,40%	32,79%
European Patent Organisation (EPO)	128.713	8,11%	160.028	5,54%	24,33%
Alemanha	60.222	3,80%	66.893	2,32%	11,08%
Índia	24.382	1,54%	44.517	1,54%	82,58%
Canadá	39.888	2,51%	36.964	1,28%	-7,33%
Brasil	18.498	1,17%	30.219	1,05%	63,36%
Outros	150.833	9,51%	326.490	11,30%	116,46%
Total	1.586.358	100,00%	2.888.800	100,00%	82,10%

Fonte: *World Intellectual Property Organization* (WIPO, 2016)

Apesar do resultado positivo do INPI, a evolução dos depósitos de patentes no país foi impulsionada pelo crescimento das solicitações dos não residentes. De 2006-2016, a solicitação de patentes por não residentes⁹⁰ cresceu 43,77%, enquanto que dos residentes apenas 13,16% no período (Figura 12). Em 2005, as patentes solicitadas por residentes representavam 0,44% do total de patentes solicitadas pelos vinte maiores escritórios, reduzindo para 0,25% em 2015. Os Estados Unidos registraram no INPI mais pedidos de patentes (29,4%) do que residentes no Brasil (26,1%) em 2016 (BRASIL, 2017g). O avanço obtido pelo aumento dos programas de pós-graduação e do número de pesquisadores dedicados às atividades de pesquisa em universidades e centros de pesquisa nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), bem como os esforços realizados para o direcionamento das universidades para o desenvolvimento de inovações em parcerias com empresas realizados desde 2004, quando foi aprovada a Lei de inovação, não foi revertido em produção de inovação (patentes), para que o País possa alcançar sua autonomia tecnológica, pois as condições estruturais do capitalismo dependente foram mantidas. As políticas de incentivo à inovação, ao adotarem a retórica neoliberal do desenvolvimento, acabaram não contribuindo para romper com a heteronomia, pois, mesmo que tenham sido realizados avanços, foram preservadas as condições de dependência, como o baixo investimento das empresas nacionais em P&D. Assim, a ampliação da pós-graduação realizada dos governos analisados reproduz outros momentos históricos de crescimento do ensino superior que

⁹⁰ Pessoas físicas ou jurídicas que não possuem residência no Brasil.

estiveram desvinculados do desenvolvimento propriamente dito⁹¹, como afirmava Fernandes (1975).

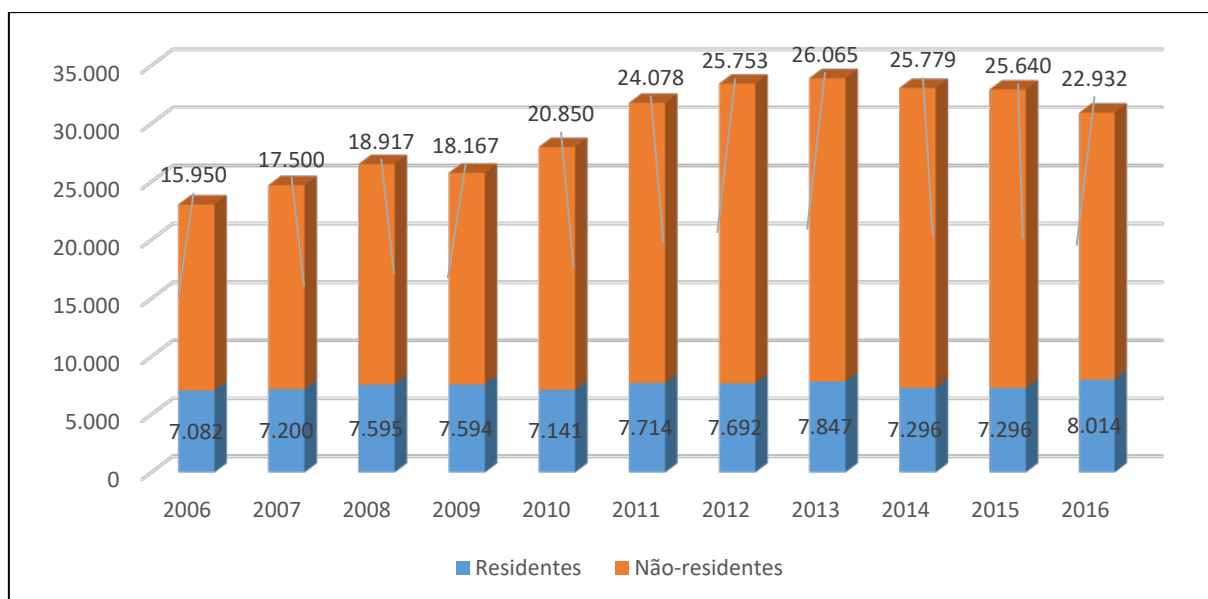


Figura 12 - Solicitações de patentes no INPI por origem do depositante de 2006-2016

Fonte: Estatísticas do INPI 2017 (BRASIL, 2017g)

No período de 2006-2016, as instituições de ensino superior aumentaram o número de depósitos realizados em 379,45%. As patentes geradas nas universidades passaram de 6,1%, em 2006, para 22,3%, em 2016. Em 2016, as universidades públicas foram as principais depositantes de patentes entre os residentes, sendo que apenas uma empresa, a Whirlpool⁹², subsidiária de uma empresa multinacional, apareceu entre os dez primeiros, conforme Tabela 46. Dez universidades públicas, federais e estaduais, concentraram 44,3% do total de patentes solicitadas por residentes no período, lideradas pela Universidade de São Paulo (9,14%), Universidade Estadual de Campinas (8,25%) e Universidade Federal de Minas Gerais (8,32%). A concentração da pesquisa tecnológica em poucos centros, ou seja, em universidades de excelência, é uma característica que aprofunda o padrão dependente de educação superior, já que concentra a pesquisa em poucas instituições, tornando-as instituições de elite. No período da ditadura militar, a elitização se dava pelo número restrito

⁹¹ O desenvolvimento para a sociedade “subdesenvolvida” não pode ser qualquer transformação estrutural interna, deve representar “a mudança social que, além de destruir os laços de dependência para o exterior, permite àquela sociedade a conquista de semelhante posição de autonomia cultural relativa” (FERNANDES, 1975, p. 112).

⁹² A Whirlpool Corporation no Brasil é o negócio de eletrodomésticos da Whirlpool S.A., uma subsidiária da Whirlpool Corporation, empresa centenária e maior fabricante de eletrodomésticos do mundo, presente em praticamente todos os países. No Brasil, a Empresa possui 3 fábricas, 2 escritórios administrativos, 4 centros de tecnologia, 23 laboratórios e 3 centros de distribuição (WHIRLPOOL, 2018).

de universidades e gargalos no acesso. A partir da expansão, nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), houve a constituição de modelos híbridos - novas modalidades organizacionais - na organização do ensino superior público federal, com o direcionamento de algumas universidades públicas para pesquisa de excelência e outras para a formação para o mercado. O capitalismo dependente não demanda que todas as IFES sejam direcionadas para o desenvolvimento de pesquisa. Esse modelo híbrido nos países periféricos está a serviço da reprodução do capital, porque os países centrais também precisam se apropriar dos conhecimentos de ponta produzidos na periferia para que possam se manter hegemônicos.

Tabela 46 – Depósitos de patentes industriais por universidades em relação ao total de patentes depositadas por residentes 2006-2016

Depositantes	Universidades	Total de Residentes	%
2006	242	3957	6,1%
2007	331	4193	7,9%
2008	369	4268	8,6%
2009	401	4262	9,4%
2010	478	4225	11,3%
2011	662	4705	14,1%
2012	762	4798	15,9%
2013	813	4955	16,4%
2014	886	4657	19,0%
2015	890	4640	19,2%
2016	1161	5199	22,3%
Total de depósitos	6995	71901	9,7%

Fonte: Estatísticas do INPI 2017 (BRASIL, 2017g).

Apesar dos avanços em termos de aumento de solicitação de patentes por instituições de ensino superior no Brasil, as universidades públicas federais têm entraves financeiros para o registro de patentes no exterior, uma vez que seus orçamentos não dispõem de recursos para tal finalidade, dependendo, assim, da parceria com empresas para subsidiar os custos do registro com potencial de comercialização no exterior. Considerando o baixo interesse das empresas nacionais pelas inovações, a parceria, provavelmente, será realizada com empresas multinacionais e esse conhecimento produzido será, igualmente, drenado para fora.

Isso a gente tem um entrave financeiro muito grande, de conseguir fazer patentes em outro país. A gente consegue pagar a patente nacional, a gente não consegue pagar a patente internacional. Primeiro porque os custos são muito altos e depois a gente não consegue mesmo por burocracia e de recursos, pois a gente não consegue pagar em dólar. Quando tem uma patente que tem potencial internacional, nós temos que buscar uma parceira, fazer parceria para que a empresa cubra os custos internacionais (ENTREVISTADO 4).

O aumento do número de depósitos de patentes pelas instituições de ensino superior e o aumento da produção de artigos científicos originários da pesquisa realizada, principalmente pelas universidades públicas federais, em periódicos indexados, não foi revertido em desenvolvimento tecnológico no País. A balança tecnológica (Figura 13) mostra que houve, a partir da mudança do projeto neoliberal, a intensificação da dependência, aumentando significativamente as despesas, em detrimento das receitas com *royalties* e serviços de assistência técnica de 2006 a 2016. Assim, embora tenha tido uma melhora no registro de patentes por residentes, sua concentração em não residentes, e o baixo investimento das empresas brasileira em P&D, aprofundou a dependência tecnológica brasileira.

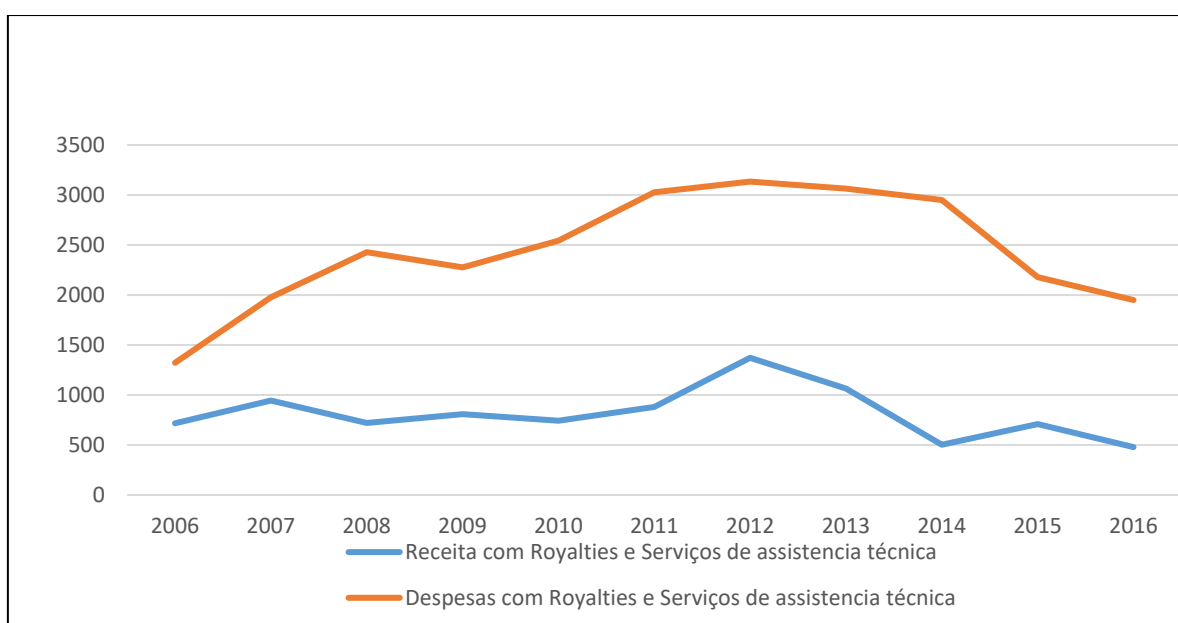


Figura 13 – Balança de pagamento tecnológico brasileira 2006-2016

Fonte: Estatísticas do INPI (BRASIL, 2017g)

A importação de tecnologia foi intensificada nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), uma vez que a relação entre receitas com *royalties* e serviços de assistência técnica em relação às despesas (Figura 14) passou de 54%, em 2006, para apenas 25%, em 2016. Quando consideradas exclusivamente as receitas com *royalties*, a ampliação da dependência tecnológica é ainda maior, já que a representatividade das receitas caiu de 26%, em 2003, para apenas 13%, em 2016. O aumento da dependência tecnológica esteve atrelado ao fato de que o crescimento da economia brasileira, ocorrido entre 2004-2013⁹³, não foi acompanhado do aumento da produção industrial, que estagnou desde 2010, embora as

⁹³ A média de crescimento foi de 4,0% a.a. entre 2004 e 2013 (PAULA e PIRES, 2017).

vendas no comércio varejista continuaram aumentando até 2013 (PAULA e PIRES, 2017). O aumento do consumo impulsionado pela política de expansão do crédito e da melhoria da distribuição de renda, observada nos governos analisados, não foi acompanhado de aumento de produtividade industrial do País.

Os resultados da balança de pagamento corroboram para o argumento de que a expansão da pós-graduação brasileira, como tem sido feita, não contribui para romper com a dependência tecnológica do país. No contexto da aceleração tecnológica, a ampliação da pós-graduação está sendo direcionada para fins externos. Assim, importação do Modelo Hélice Tríplice e o direcionamento das universidades públicas federais para a produção de inovação têm sido um dos mecanismos de acumulação sem desapossamento, característico do novo neoliberalismo, em que as universidades públicas dos países periféricos não precisam ser privatizadas. A importação do modelo de relação universidade-empresa-Estado para os países periféricos é uma forma de impor novas condições de dependência tecnológica, sob a retórica de promoção do desenvolvimento. A matriz produtiva nacional é concentrada no setor primário e de serviços, e, mesmo nessas áreas, há uma grande dependência tecnológica. A biotecnologia, por meio da utilização de sementes transgênicas, foi utilizada em 93,4% das áreas plantadas de soja, milho e algodão na safra 2016/2017 no Brasil (CÉLERES, 2017). As sementes transgênicas e os agroquímicos utilizados na produção agrícola nacional são oriundas de grandes empresas multinacionais⁹⁴, que dominam o setor de biotecnologia, fazendo com que o Brasil pague elevados *royalties* pela tecnologia.

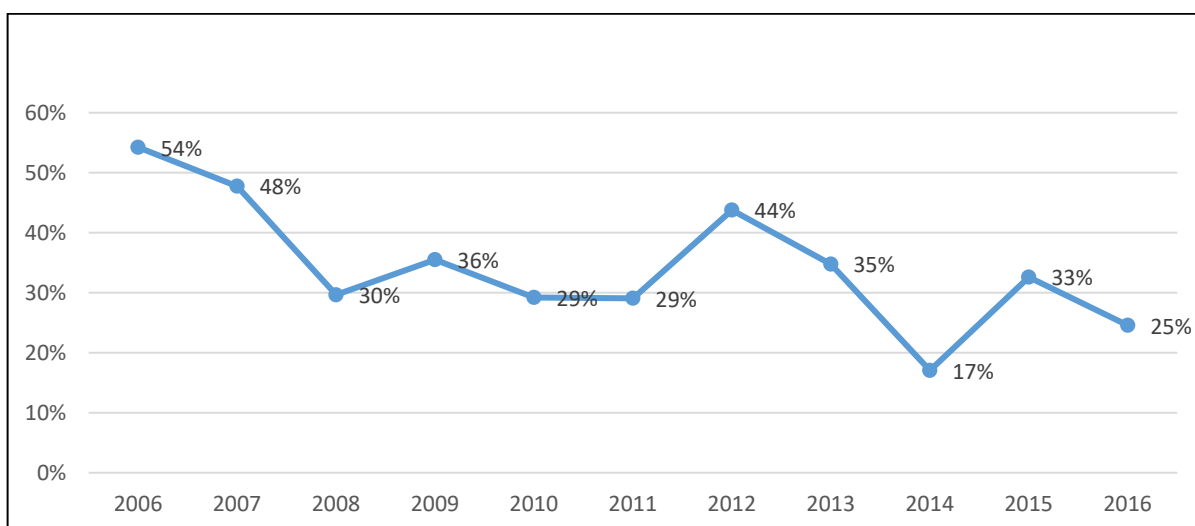


Figura 14 - Proporção de receitas sob despesas de royalties 2006-2016

Fonte: Estatísticas do INPI (BRASIL, 2018g)

⁹⁴ Grandes grupos - Monsanto-Bayer, Dow-Dupont e Syngente-ChemChina - controlam 61% do mercado mundial de sementes e 65% dos agrotóxicos (ETC GROUP, 2017).

Outra forma de apropriação sem desapossamento das universidades públicas federais acontece pela atração de pesquisadores brasileiros para trabalharem em centros de pesquisa de países centrais. Uma das estratégias desses países é ampliar as relações com pesquisadores de países periféricos, oferecendo bolsas de estudo, por meio de convênios com órgãos de fomento como a CAPES e o CNPq. Além dos diversos editais anuais, algumas universidades estrangeiras optam por desenvolver cátedras, com o objetivo de ampliar o número de pesquisadores brasileiros que realizam um estágio no exterior e garantir um fluxo contínuo de pesquisadores dos países periféricos. Essa é uma forma que os países centrais encontraram de acessar o que vem sendo produzido em termos de ciência e tecnologia na periferia do capitalismo.

O Programa Cátedra CAPES/Universidade de Harvard nos EUA, por meio da concessão de bolsa na Universidade de Harvard, o notável pesquisador e professor sênior do Brasil especialista em qualquer disciplina ou área acadêmica, tem por objetivos: a) aprofundar a cooperação acadêmica entre instituições de ensino superior e centros de pesquisa brasileiros e estrangeiros; b) aprofundar a cooperação entre pesquisadores e educadores de instituições de pesquisa e ensino superior no Brasil e seus pares da Instituição Anfitriã; d) contribuir para a mobilidade de professores e pesquisadores entre a Instituição Anfitriã e as instituições de ensino superior brasileiras; e e) **aumentar o conhecimento na Instituição Anfitriã sobre as contribuições de notáveis pesquisadores e educadores do Brasil, especialistas nas áreas de conhecimento prioritárias do Programa** (BRASIL, 2018b, grifo nosso).

A atração de estudantes estrangeiros é, assim, outra forma de drenar conhecimento e pesquisadores dos países periféricos para os centros de pesquisa dos países hegemônicos. Segundo dados da OCDE, os EUA receberam em 2014, 25% de todos os estudantes internacionais matriculados no G20, seguido do Reino Unido (12,3%), Austrália (7,4%), França (6,7%), Rússia (6,0%), Alemanha (6%), Japão (3,7%) e Canadá (3,7%) (OCDE, 2017). O Brasil aumentou o recebimento de estudantes estrangeiros, de 2000-2014, em 1.415%, recebendo 0,54% do total de estudantes internacionais do G20, cerca de 19.000 estudantes em 2014. Entretanto, apenas 2% dos estudantes estrangeiros matriculados no Brasil estão no doutorado, enquanto nos EUA 35% são alunos de doutorado (OCDE, 2017). Segundo o *Institute of International Education* (Figura 15), os EUA chegaram a receber, no biênio 2014-2015, quando houve a expansão do programa Ciência sem Fronteiras, 23 mil estudantes brasileiros, tornando o Brasil, o 6º país que mais enviou estudantes para os EUA no período, ficando atrás apenas da China, Índia, Coreia do Sul, Arábia Saudita e Canadá

(IIE, 2018). No Biênio 2015-2016, 13 mil brasileiros foram estudar nos EUA, sendo que 48% eram alunos de graduação e 30% graduados (IIE, 2018).

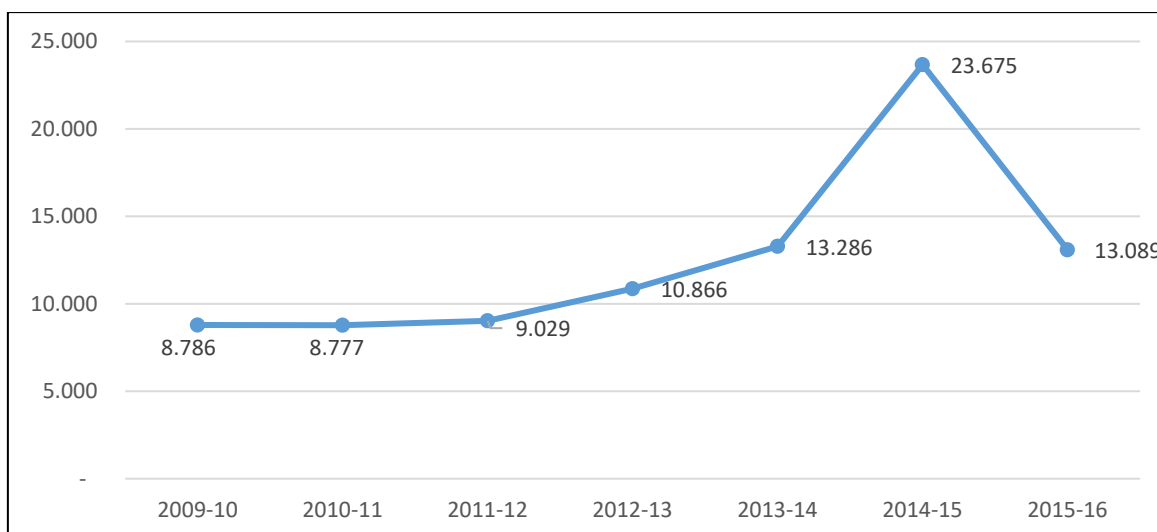


Figura 15 – Número brasileiros estudando nos EUA

Fonte: *Institute of International Education (IIE, 2018)*

O financiamento externo articulado com as dificuldades da pesquisa de ponta em algumas universidades federais, em função da diminuição do investimento direto do Estado, e dos recursos das agências de financiamento da pesquisa (CAPES e CNPq) observados nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), também impulsionaram a saída de pesquisadores de excelência. Assim, a atração de pesquisadores para trabalharem em universidades, centros de pesquisa ou empresas dos países centrais, fenômeno conhecido como fuga de cérebros (*brain drain*⁹⁵), consiste em outra forma de apropriação sem desapossamento das universidades públicas dos países periféricos, pois elas passam a ser espaço de formação de mão-de-obra altamente qualificada para os países centrais. Os investimentos com a formação desses pesquisadores, tanto para a realização de cursos de doutorados no país como por meio de bolsas de doutorado pleno do exterior são arcados, na maioria dos casos, pelo Estado brasileiro. Para Ouriques (2012), a política nacional educacional e científica dos países periféricos deve funcionar de acordo com as estratégias e interesses dos países centrais, ou seja, a periferia do capitalismo precisa ser organizada para que desenvolva um sistema que favoreça a reprodução do capital nos países centrais.

⁹⁵ Brain drain é definida como a migração de cientistas e intelectuais altamente educados dos países em desenvolvimento para os países desenvolvidos em busca de um melhor padrão de vida e qualidade de vida, salários mais altos, acesso à tecnologia avançada e condições políticas mais estáveis do que seus países de origem.

O Brasil, juntamente com China, Índia e Rússia, em função do tamanho de sua população, apresenta uma taxa baixa de emigração dos altamente qualificados, menos de 3%, quando comparada a países, como Jamaica (46%), Tonga (44%), Zimbábue (43%), Maurício (41%), República do Congo (36%), Belize (34%) e Fiji (31%), segundo última pesquisa realizada em 2010 pela OCDE (2011). Os Estados Unidos (45,9%) são o país que mais recebe brasileiros altamente qualificados, seguido do Reino Unido (11,4%), Espanha (8,6%), Canadá (6,9%) e Portugal (5,7%), conforme Figura 16.

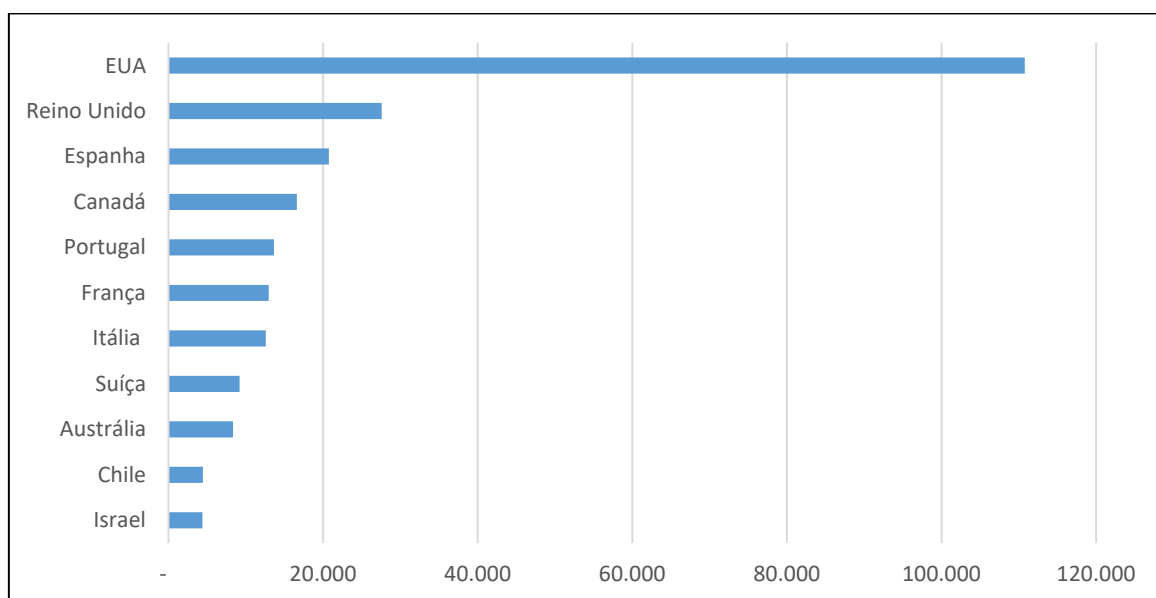


Figura 16 – Principal destino dos brasileiros migrantes com ensino superior

Fonte: Database on Immigrants in OECD Countries (OECD, 2011)

Estudo realizado em 16 países com pesquisadores⁹⁶ das áreas de biologia, química, engenharia de materiais, ciências ambientais e da terra mostrou que a taxa de pesquisadores brasileiros trabalhando em outros países representava, em 2011, 8,3% dos pesquisadores nessas áreas, sendo que os Estados Unidos, Canadá e Alemanha são os principais destinos dos pesquisadores nacionais nessas áreas. O Brasil recebe cerca de 7,1% de pesquisadores estrangeiros das áreas pesquisadas vivendo no país, oriundos, principalmente, de países, como Argentina, França, Colômbia e Peru (FRANZONI, SCELLATO, STEPHAN, 2012). A Figura 17 apresenta uma relação entre a entrada e a saída de pesquisadores num comparativo entre os países. Estados Unidos, Austrália e Suécia foram os países que conseguiram atrair mais

⁹⁶ Os autores consideram os artigos publicados em revistas indexadas em 2009 em 16 países: Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Índia, Itália, Japão, Holanda, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. Esse grupo de países foi escolhido porque representava 70% do total de artigos publicados nos campos envolvidos no estudo (FRANZONI, SCELLATO, STEPHAN, 2012).

pesquisadores, em relação à saída de pesquisadores dos seus países. A Índia, Itália, Bélgica e Brasil foram os países que tiveram as saídas maiores do que entrada de pesquisadores nas áreas de biologia, química, engenharia de materiais, ciências ambientais e da terra.

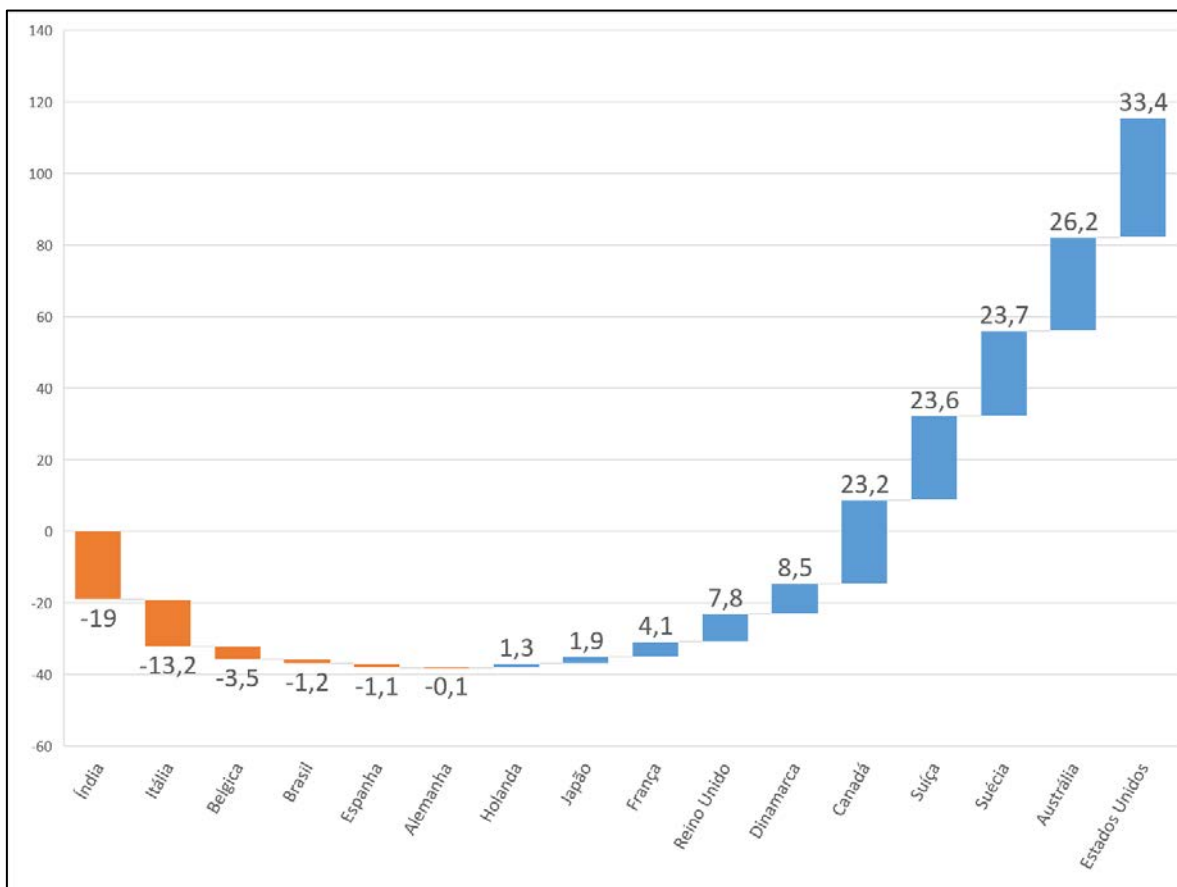


Figura 17 - Diferença entre as taxas de entrada e saída de pesquisadores nas áreas de biologia, química, engenharia de materiais, ciências ambientais e da terra.

Fonte: elaborado com base em Franzoni, Scellato, Stephan (2012).

Desta forma, a ampliação do acesso ao ensino superior, articulada com o direcionamento da universidade pública de excelência para a produção de inovação, fez com que as reformas no ensino superior brasileiro introduzidas nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) criassem um novo mecanismo de integração para que o ensino superior brasileiro funcionasse com base nos interesses dos países centrais. A transformação no projeto neoliberal, o novo neoliberalismo, utilizou-se da retórica da política inclusiva, atenuando as resistências à implementação desse novo projeto para o ensino superior na periferia do capitalismo. Essa política articulou os interesses da burguesia nacional e internacional. A ampliação do acesso, por um lado, possibilitou que as empresas nacionais pudessem reduzir o custo com a mão-de-obra com formação superior; e, por outro, sua articulação com as políticas de incentivo à inovação possibilitou que as universidades públicas de excelência pudessem ser

direcionadas para atividades de pesquisa que envolvessem a adaptação tecnológica. Além do mais, a ampliação do acesso e as políticas de incentivo à inovação seguiram a agenda sugerida pelo capital internacional para o ensino superior, por meio das recomendações das organizações internacionais, que criaram novas formas de aprofundar a dependência cultural, econômica e tecnológica dos países periféricos no capitalismo tardio.

O novo projeto neoliberal aprofundou as características no padrão dependente de educação superior (FERNANDES, 1975), padrão que emergiu desde a implementação da primeira escola superior no País, na medida que o projeto de reformulação do ensino superior brasileiro intensificou suas características e criou novas formas de transferência do conhecimento produzido pelas universidades públicas brasileiras.

Os modelos de educação superior importados no ensino (Modelo Europeu e Modelo Americano), na pesquisa e extensão (Modelo Hélice Tríplice), apesar da retórica da modernização, foram adotados parcialmente no ensino superior brasileiro. Segundo Fernandes (2009), o processo de modernização no capitalismo dependente acontece por meio de associação de elementos arcaicos e modernos que garantem o desenvolvimento desigual da economia mundial capitalista. Essa adoção empobrecida dos modelos teve como finalidade instrumentar os modelos importados para fins diversos daqueles implementados em países hegemônicos. No ensino, o encurtamento e a flexibilização introduzidos pelas novas modalidades de oferta (bacharelado interdisciplinar, cursos tecnológicos, e cursos de EaD) tiveram a finalidade de reduzir os custos com o ensino público, bem como os custos da mão-de-obra qualificada, já que reduziu o tempo de formação, ampliando a oferta de trabalhadores com ensino superior na periferia do capitalismo. Na extensão e pesquisa, o Modelo Hélice Tríplice, diante da limitação estrutural do capitalismo dependente, do baixo investimento de empresas nacionais em P&D, por um lado inviabiliza a realização da pesquisa em algumas áreas do conhecimento; por outro, direciona a universidade pública para a realização de parceria com empresas multinacionais, que têm interesse em algumas áreas de pesquisa.

Além disso, a ampliação do acesso, ao privilegiar instituições privadas, reproduziu o modelo unifuncional (faculdades isoladas), característico do padrão dependente de educação superior. Representou, ainda, uma nova frente de acumulação para o capital, por meio do crescimento do investimento de capital internacional em instituições privadas brasileiras, impulsionadas pelo aumento de recursos públicos direcionados às instituições privadas nacionais, principalmente, por meio do financiamento estudantil. No ensino público, a diversificação da oferta de cursos também conduziu para a implementação do modelo

unifuncional, pois concentrou em modalidades focadas, prioritariamente, no ensino. Assim, o modelo organizacional predominante do ensino privado, faculdades isoladas, e a diversificação dos cursos nas universidades públicas federais acabam direcionando grande parte dos egressos para trabalho simples, característico do capitalismo dependente instalado no País.

Outra característica do padrão dependente de educação superior intensificada pelo novo projeto neoliberal foi a importação de conhecimento. Apesar da expansão da pós-graduação nos governos analisados, a sua estrutura voltada para a internacionalização dos programas, por meio da publicação em revistas indexadas e do envio de pesquisadores para o exterior, faz com que a pesquisa no país seja direcionada a partir da agenda de pesquisa dos países centrais. Assim, as universidades públicas brasileiras no novo neoliberalismo estão sendo direcionadas para a produção de conhecimento orientado a partir de agendas externas, o que contribui para o desenvolvimento tecnológico dos países centrais, em detrimento da autonomia tecnológica nacional.

O direcionamento das universidades públicas para o relacionamento com as empresas, implementada no Brasil pela Lei de Inovação, e intensificada pelo novo MLCT&I, faz com que as empresas multinacionais dos países centrais possam ter acesso aos recursos de P&D brasileiros, altamente concentrados em algumas universidades públicas. Essa característica da estrutura de C&T brasileira faz com que grande parte dos custos do desenvolvimento das pesquisas sejam arcados pelo Estado brasileiro, mas permite que seus resultados sejam apropriados por empresas multinacionais.

O financiamento da pesquisa realizada nas universidades dos países periféricos é uma forma de terceirização da P&D que permite reduzir os custos com o desenvolvimento das tecnologias. Assim, as condições estruturais do capitalismo dependente direcionam as universidades públicas, para manterem atividades de pesquisa que sejam de interesse e conforme a agenda de necessidades de P&D de empresas multinacionais. O relacionamento com universidades localizadas em países periféricos é uma forma de reduzir o custo da P&D, uma vez que as universidades de pesquisa brasileiras são mantidas pelo Estado, o que torna o processo mais barato, e aumenta, ainda mais, o lucro da renda tecnológica.

A mudança nas universidades públicas brasileiras no novo neoliberalismo criou, assim, novos mecanismos de integrá-las aos circuitos de reprodução do capital, sem a modificação da sua natureza jurídica, ou seja, cria-se no contexto de aceleração tecnológica, um novo mecanismo imperialista de acumulação por espoliação.

7 CONCLUSÃO

Esta tese buscou compreender as mudanças nas universidades públicas federais que vêm sendo implementadas no Brasil. O ensino superior brasileiro nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) esteve no centro da agenda política nacional, sendo que a ampliação do acesso ao ensino superior público e o direcionamento das universidades para a geração de inovação foram defendidos como imprescindíveis para o desenvolvimento nacional.

A construção da tese partiu do entendimento de que as mudanças nas universidades públicas federais deveriam ser compreendidas na totalidade social, buscando identificar como as mudanças se relacionam com os elementos históricos da formação do sistema capitalista no Brasil. As particularidades do desenvolvimento dependente, historicamente, condicionaram as transformações no ensino superior brasileiro. Com base nesta compreensão, retomei o pensamento social brasileiro por meio da categoria padrão dependente de educação superior de Florestan Fernandes (1975). A escolha dessa categoria teve por finalidade compreender as mudanças coetâneas no projeto para a universidade pública federal e como elas se relacionam com o desenvolvimento dependente.

A categoria padrão dependente de educação refere-se a uma condição estrutural que está relacionada com a manutenção de sistemas de educação que tenham por finalidade a conservação da dependência (FERNANDES, 1975). Foi preciso, inicialmente, compreender como aconteceu historicamente a integração dos países dependentes aos interesses das nações hegemônicas. Para tanto, retomei a categoria marxista do imperialismo no Capítulo 2 para entender como foram transmutadas as formas de integração dependente ao longo do desenvolvimento do capitalismo, por meio da análise das obras de Luxemburgo, Lenin, Mandel, Marini e Fernandes. O conceito de imperialismo explica como as economias periféricas foram sendo incorporadas aos interesses dos países hegemônicos, e como esses processos se modificaram ao longo da história do sistema capitalista, ou seja, como foram sendo desenvolvidas novas formas de acumulação. A acumulação por espoliação é, para Harvey (2004b), uma persistente e recorrente prática predatória obtida por meio de contínua força na geografia histórica de acumulação primitiva por meio do imperialismo.

No capitalismo tardio ou monopolista, fase atual do capitalismo, emergiu um novo projeto (de classe), o neoliberalismo, que busca criar novas formas de acumulação por espoliação. A análise das práticas históricas do neoliberalismo, realizada por Puello-Socarrás, (2008b) foi central na compreensão do avanço do neoliberalismo no ensino superior

brasileiro. Para Puello-Socarrás (2013), o neoliberalismo não é apenas uma questão de economia pura, apresenta características multidimensionais. É um projeto que vai se transformado para manter-se como corrente ideológica hegemônico (PUELLO-SOCORRÁS, 2013).

A partir da caracterização do projeto neoliberal, da análise da evolução das recomendações dos organismos internacionais para reformas nos sistemas de ensino superior dos países periféricos e das políticas nacionais brasileiras, defendo que não houve um projeto neoliberal monolítico para as universidades públicas brasileiras. As bases para a implementação do neoliberalismo acadêmico no Brasil foram construídas desde a Reforma Universitária de 1968. Essa reforma foi um marco no predomínio do ensino superior privado no Brasil e criou as condições para a realização de modificações no nível institucional das universidades públicas, direcionando-as para pesquisa. Entretanto, esse projeto foi orientado por interesses externos, principalmente, norte-americanos, uma vez que, naquela época, a pesquisa era financiada com recursos de fundações privadas e pelo Estado americano.

O processo de redemocratização coincidiu com a ascensão do neoliberalismo ortodoxo, marcado pela implementação das recomendações do Consenso de Washington (1989) nos países periféricos a partir da crise da dívida dos anos 80 nesses países. Os ajustes recomendados para educação priorizam os investimentos da educação básica e no desenvolvimento de políticas de ensino superior voltadas, prioritariamente, para a expansão do ensino privado. A política federal de educação nos governos brasileiros de 1990-2002 esteve alinhada a essas recomendações. No ensino público existiram tentativas de modificação da natureza jurídica da universidade pública. Os movimentos de resistência, entretanto, fizeram como que essas tentativas não fossem concretizadas. A redução do financiamento das universidades públicas federais caracterizou o projeto neoliberal para a universidade pública federal no neoliberalismo acadêmico ortodoxo. A estratégia neoliberal era precarizar por meio do desinvestimento, com vistas à privatização das universidades públicas federais.

A mudança no projeto neoliberal para o ensino superior nos países periféricos foi uma necessidade para atenuar os efeitos do neoliberalismo ortodoxo que envolveram o aumento da pobreza nesses países. Assim, a partir dos anos 2000, os organismos internacionais modificaram suas recomendações para o ensino superior dos países periféricos. Com base na análise das novas recomendações e nas mudanças na organização das universidades públicas federais nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), foi possível afirmar que tais

mudanças convergem com as recomendações realizadas pelos organismos internacionais. Assim, a articulação entre as políticas de ampliação do acesso e de incentivo à inovação configura o novo neoliberalismo acadêmico.

Esse novo projeto apresentou as seguintes características: a criação de políticas inclusivas que ampliaram a participação dos mais pobres nas universidades públicas federais; a flexibilização da oferta de cursos que, por um lado, buscou reduzir os custos com a inclusão dos mais pobres, e por outro buscou adequar a formação às novas exigências impostas pelo mundo do trabalho; o direcionamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão para o empreendedorismo; a redução do financiamento direto das universidades públicas federais, que criou as condições para que elas buscassem fontes alternativas de recursos, direcionando-as para a prestação de serviços para o mercado; a adoção do gerencialismo na organização das atividades de ensino, pesquisa e extensão das universidades públicas; e a precarização, a flexibilização e a intensificação do trabalho nas universidades públicas federais. Esse novo projeto neoliberal para universidades públicas federais teve por finalidade integrar as instituições públicas aos circuitos de reprodução do capital, sem alterar sua natureza pública. Consistiu na privatização implícita ou indireta, ou seja, de um mecanismo de acumulação sem desapossamento (PUELLO-SOCARRÁS, 2011) dessas instituições públicas.

Desta forma, a partir da caracterização das mudanças nas universidades públicas federais promovidas pelo novo projeto neoliberal, foi possível responder ao problema de pesquisa proposto neste estudo. O novo projeto neoliberal, ao articular as políticas de ampliação do acesso ao ensino superior e as de incentivo à inovação, aprofunda o padrão dependente de educação superior, ao criar as condições para a incorporação da universidade pública federal ao sistema de acumulação por espoliação imperialista.

O padrão dependente de educação superior foi revitalizado pelas mudanças no projeto neoliberal. A ampliação do acesso Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) não foi suficiente para romper com os problemas quantitativos, fazendo com que o ensino superior brasileiro permanecesse para poucos. Os caminhos escolhidos para ampliação do acesso, ao privilegiarem o ensino privado, fizeram com que a formação permanecesse focada no ensino. No ensino privado, o modelo organizacional adotado, faculdades e centros universitários, reproduz as faculdades isoladas direcionadas para a formação de profissionais liberais. Em algumas universidades públicas federais, o modelo unifuncional foi retomado por meio da criação de novas modalidades de cursos focadas no ensino. Esse tipo de formação tem como função preparar os egressos do ensino superior para o trabalho simples.

Ademais, a importação de modelos de ensino superior caracterizou as políticas de ampliação do acesso e de inovação nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) no ensino (Modelo Europeu e Modelo Americano) e na pesquisa e extensão (Modelo Hélice Tríplice). No ensino, o modelo do bacharelado interdisciplinar foi implementado de forma parcial, o que contribuiu para seu empobrecimento, tornando-se um instrumento de redução dos custos da ampliação do acesso ao ensino público e de flexibilização da formação. Na pesquisa, a implementação do Modelo Hélice Tríplice foi uma forma de impor novas condições de dependência tecnológica, sob a retórica de promoção do desenvolvimento. As condições estruturais da matriz produtiva nacional dependente e a posição do país na divisão internacional do trabalho fazem com que o relacionamento universidade-empresa nacional esteja voltado para a adaptação tecnológica e não para o desenvolvimento de novas tecnologias. Esse direcionamento, articulado com a diminuição do financiamento público para a pesquisa, reduz os recursos alocados na pesquisa básica, único tipo de pesquisa capaz de gerar conhecimentos que possam romper com a dependência tecnológica no longo prazo (FERNANDES, 1975).

Um dos principais resultados da ampliação do acesso nas universidades públicas federais foi o crescimento da pós-graduação. Esse crescimento, entretanto, manteve características estruturais direcionadas para a importação de conhecimentos, principalmente, por meio da estratégia de internacionalização dos programas da CAPES. De forma articulada, a pesquisa e a extensão passaram a ser direcionados para a geração de inovação para as empresas por meio da criação de estruturas (incubadoras, parques tecnológicos, etc.) voltadas para a intensificação desses relacionamentos. A inovação, como uma das funções da universidade no novo neoliberalismo, subordina as universidades públicas à lógica do capital, pois mesmo que mantenham sua natureza pública, a lógica da política de inovação faz com que os interesses privados prevaleçam sobre os públicos. Além disso, o direcionamento da pesquisa para o relacionamento com empresas, a partir da aprovação da Lei da Inovação em 2004, não foi refletido em desenvolvimento tecnológico, já que foi intensificada a dependência tecnológica do País. As alterações recentes, pela EC nº 85/15 e pelo MLCT&I, permitiram que se aprofundasse o direcionamento da pesquisa acadêmica para fins externos, já que modificaram o conceito de empresa nacional para empresa brasileira, o que inclui as subsidiárias das empresas multinacionais, que passam a ter acesso aos benefícios da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Portanto, o novo neoliberalismo acadêmico, ao articular ampliação do acesso ao ensino superior e promover a inovação como uma das funções das universidades públicas, por meio do relacionamento universidade-empresa, cria novos mecanismos para integrar as universidades públicas (de excelência), que desenvolvem pesquisa de alta tecnologia, aos mecanismos de acumulação por espoliação imperialistas, tornando-as espaços: (a) de formação de mão-de-obra altamente qualificada (mestres e doutores) para os países centrais que recrutam pesquisadores brasileiros para trabalhar em suas empresas e universidades; (b) de adaptação tecnológica, para as empresas nacionais, que continuam adquirindo tecnologia dos países centrais; e (c) de desenvolvimento tecnológico para empresas multinacionais, que buscam terceirizar parte do P&D para os países periféricos, com intuito de reduzir os custos com o desenvolvimento das tecnologias, aumentando os lucros da renda tecnológica.

Assim, o ensino superior brasileiro passou a operar, estrutural e dinamicamente, como uma entidade especializada e integrada aos circuitos de reprodução do capital, buscando atender, de forma articulada, aos interesses da burguesia nacional e internacional. A burguesia nacional se beneficia da ampliação do acesso, por um lado, pela redução dos custos da mão-de-obra com formação superior; e, por outro, pelo direcionamento dos recursos públicos para as instituições privadas, o que permitiu a criação de um dos maiores mercados de ensino privado do mundo. Essa ampliação, articulada com as políticas de incentivo à inovação permitem, ainda, que as empresas nacionais possam utilizar as universidades públicas de pesquisa, por meio da interação universidade-empresa, para adaptação tecnológica, característica do desenvolvimento dependente. A ampliação do acesso ao ensino superior brasileiro, concentrada no ensino privado com fins lucrativos, torna o mercado educacional uma nova frente de aplicação do capital excedente, em busca de uma maior rentabilidade em um contexto de baixo crescimento. A ampliação dos cursos de pós-graduação, articulados com as políticas de incentivo à inovação no novo neoliberalismo acadêmico, busca, ainda, integrar as universidades públicas que concentram a produção de C&T aos interesses dos países centrais, o que limita as possibilidades de desenvolvimento autônomo, uma vez que o conhecimento original produzido no Brasil passa a ser drenado para fora.

Esse é um movimento que deve se intensificar nos próximos anos, uma vez que o MLCT&I foi regulamentado recentemente, pelo Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018; e as universidades devem elaborar novas normas nessa direção. Essa regulamentação acontece em meio à intensificação da crise de financiamento vivenciada pelas universidades nos últimos dois anos, com cortes orçamentários realizados no ensino superior e nos

investimentos em C&T pelo Governo Temer (2016-2018) e pelo retorno da proposta do fim da gratuidade das universidades públicas federais. No relatório *Um ajuste justo - propostas para aumentar eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, publicado em novembro de 2017, o Banco Mundial voltou a defender que as universidades públicas deveriam ser pagas, por apresentarem elevados custos e beneficiarem, em grande parte, alunos oriundos de camadas sociais mais elevadas. Na proposta, está previsto que o Governo brasileiro deveria criar mecanismos de financiamento público, tal como os existentes no ensino privado (FIES, PROUNI), para subsidiar o acesso da população mais pobre a essas instituições. As transformações do neoliberalismo continuam em curso e podem emergir novos projetos para as universidades públicas, o que torna a compreensão dessas mudanças determinante para a intensificação do movimento de defesa da universidade pública.

Dentre as limitações deste estudo, está o foco de análise nas universidades públicas federais, que pode ter ocultado particularidades da implementação no novo neoliberalismo acadêmico em outros tipos organizacionais existentes no ensino superior. Outra limitação foi a abrangência das entrevistas. O estudo poderia ter sido enriquecido, caso fossem realizadas entrevistas com mais gestores do MEC, de órgãos de fomento, como CAPES e CNPq, e de organizações envolvidas diretamente com o Sistema Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação.

Ademais, neste estudo, realizei a aproximação empírica com a realidade de uma universidade pública federal de excelência, a UFRGS, que foi escolhida como caso ilustrativo para a compreensão da articulação entre a política de acesso e o direcionamento para a geração de inovação. Isso é uma limitação e uma oportunidade de novos estudos. As externalidades geradas pela implementação do novo neoliberalismo acadêmico em universidades novas, com estruturas multicampi, podem fazer emergir novas características relacionadas à superação ou ao aprofundamento do padrão dependente de educação superior. Além disso, a estrutura multicampi confere a essas novas universidades particularidades em relação ao financiamento e gestão universitária que precisam ser compreendidas em novos estudos sobre o tema.

Em relação ao direcionamento da universidade para inovação, sugiro a realização de estudos buscando compreender como os grupos de pesquisa e/ou os pesquisadores se relacionam com as empresas em projetos de interação acadêmica. Recomendo, ainda, a realização de estudos voltados para entender as particularidades dos relacionamentos entre pesquisadores brasileiros de universidades públicas com empresas multinacionais no

desenvolvimento de projetos de inovação. Estudos futuros podem contemplar, também, universidades públicas estaduais e institutos federais de educação tecnológica, dado que elas podem apresentar particularidades que não foram contempladas nesta pesquisa.

Além disso, sugiro a realização de futuros trabalhos sobre a transformação nas universidades públicas nos Estudos Organizacionais contemplando outros autores do pensamento social brasileiro que estudaram a universidade brasileira, como Maurício Tragtenberg, Darcy Ribeiro, Anísio Teixeira e outros. Esses autores podem trazer novas perspectivas para a compreensão das mudanças na educação brasileira, bem como contribuir para encontrar caminhos para a construção de um modelo próprio de ensino superior que seja capaz de impulsionar o rompimento com a dependência econômica, social, política, cultural e tecnológica.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Avaliação Do Plano Nacional De Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

ALVES, Flávia de Freitas; SOARES, Priscila Gonçalves. Autonomia Universitária: o debate durante o governo FHC. **Vertentes (UFSJ)**, São João Del Rei, v. 35, p. 121-132, 2010.

ALVES, Miriam Fábila, OLIVEIRA, João Ferreira de. Pós-Graduação no Brasil: do Regime Militar aos dias atuais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 30, n. 2, p. 351-376, mai./ago., 2014.

ANDIFES. **IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras**. Uberlândia: ANDIFES, 2016. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduandos-das-IFES_2014.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

ANPROTEC. **Estudo, Análise e Proposições sobre as Incubadoras de Empresas no Brasil – relatório técnico** / Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores. Brasília: ANPROTEC, 2012. Disponível em: <http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/Estudo_de_Incubadoras_Resumo_web_22-06_FINAL_pdf_59.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

_____. **Estudo de impacto econômico: segmento de incubadoras de empresas do Brasil** / Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores. Brasília: ANPROTEC, 2016. Disponível em: <http://www.anprotec.org.br/Relata/18072016%20Estudo_ANPROTEC_v6.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2018.

_____. **Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores**. Brasília: ANPROTEC, 2017. Disponível em: <<http://anprotec.org.br/site/menu/a-anprotec/>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

ARAÚJO, Bruno César. Políticas de apoio à inovação no Brasil: Uma análise de sua evolução recente, **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n.1759, 2012.

BARRELLA, Alzerina Reis Barrella; DAGNINO, Roberto. O PADCT: Um exercício de análise de política. In: ESOCITE'98, 1998. **Anais...** Querétaro, 1998.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação**, Campinas/Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar, 2008.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. In: **Texto para Discussão. IE/Unicamp**, Campinas, n. 257, ago. 2015.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v.25, n.1, p. 83-91, jan./abr., 2009.

_____. A Visão de Educação Superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 26, p. 367-375, 2010.

_____. Regulação da educação superior brasileira: a Lei de Inovação Tecnológica e da Parceria Público-Privada. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, n. 4, p. 961-973, out./dez., 2015.

BORGES, Maria Creusa de Araújo; AQUINO, Orlando Fernandez Aquino. Educação Superior no Brasil e as políticas de expansão de vagas do Reuni: avanços e controvérsias. **Educação: Teoria e Prática**, v.22, n. 39, jan./abr., 2012.

BOSI, Antônio de Pádua. A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior no Brasil nos últimos 25 anos. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 101, p. 1503-1523, set./dez., 2007.

BRANDIM, Maria Rejane Lima; FELDMANN, Marina Graziela. A reforma do ensino superior no contexto da reforma do estado brasileiro. **Revista de Estudios e Investigación y Educación**. Corunha, Espanha, vol. extr., n. 12, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 abr. 2016.

_____. Decreto n.76.056, de 30 de julho de 1975. **Aprova o Plano Nacional de Pós-Graduação**. Brasília: Diário Oficial da União, 31 jul. 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/anexo/and76056-75.pdf> Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. Decreto n. 2.306, de 19 de agosto de 1997. **Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, 20 ago. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm> Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. **Regulamenta o art. 80 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, 11 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2494.htm> Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. Decreto de 20 de outubro de 2003. **Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES**. Brasília: Diário Oficial da União, 20 out. 2003a. Disponível em: <<http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. **Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino**. Brasília: Diário Oficial da União, 10 maio. 2006b. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006. **Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB**. Brasília: Diário Oficial da União, 09 jun. 2006c. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI**. Brasília: Diário Oficial da União, 25 abr. 2007. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm> Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público [...]**. Brasília: Diário Oficial da União, 10 dez. 1993. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. **Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, 21 dez. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8958compilado.htm>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996. **Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial**. Diário Oficial União. Brasília, 15 maio.1996a. [...]. Disponível:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial União. Brasília, 21 dez.1996b. [...]. Disponível:

<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 30 ago. 2016.

_____. Lei nº 9.456 de 25 de abril de 1997. **Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências. Brasília, 26 abr.1997**. [...]. Disponível:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9456.htm> Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. Lei n. 9.637, de 5 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais**. Diário Oficial União. Brasília, 15 maio.1998. [...]. Disponível:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm> Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União**. Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. Lei. n. 10.861, de 14 de abril 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, 15 abril 2004a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm> Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. Lei. n. 10.973, de 2 de dezembro 2004. **Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências**.

Brasília: Diário Oficial da União, 03 dez. 2004b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm> Acesso em: 30 abr. 2016.

_____. Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; [...]**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 14 jan. 2005. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm> Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.** Brasília: Diário Oficial da União, 30 ago. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm> Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. **Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal.** Brasília: Diário Oficial da União, 29 dez. 2012c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm> Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016. **Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação[...].** Brasília: Diário Oficial da União, 12 jan. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm. Acesso em: 30 abr. 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Estado.** Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro 1995.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia. **Livro Branco: Ciência Tecnologia e Inovação.** Brasília: MCT, 2002a. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/livro_branco_cti.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2016.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** Brasília: MCT, 2003b. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes_PITCE.pdf>. Acesso. 13 dez. 2017.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia. **Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP): Relatório de Gestão 2006.** Brasília: MCT, 2006a. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2006/relatorio_gestao_finep_2006.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia.. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012 – 2015: Balanço das Atividades Estruturantes.** Brasília: MCT, 2012a. Disponível em: < <http://livroaberto.ibict.br/218981.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações. **Estudo de Projetos de Alta Complexidade: indicadores de parques tecnológicos/Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico.** Brasília: CDT/UnB, 2014. Disponível em: < <http://livroaberto.ibict.br/218981.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil.** Brasília, 2017f. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/web/dgp/bases-de-dados>> Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Brasília, 2016c. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/9058/Brasil_Dispndio_nacional_em_ciencia_e_tecnologia_C_T_sup_1_sup_por_atividade.html> Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022.** Brasília: MCTIC, 2016d. Disponível em: <<https://portal.insa.gov.br/images/documentos-oficiais/ENCTI-MCTIC-2016-2022.pdf>> Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Painel de Investimentos do CNPq**. Brasília, 2018d. Disponível em: <<http://cnpq.br/painel-de-investimentos>> Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional de Nível Tecnológico**. 2002b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/cp29.pdf>> Acesso em: 04 mar. 2017.

_____. Ministério da Educação. Resolução CNE/CES 23, de 5 de novembro de 2002. **Dispõe sobre o recredenciamento de universidades e centros universitários do sistema federal de educação superior**. 2002c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces23_02.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010** Brasília: Ministério da Educação. Brasília: MEC, 2004b. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/PNPG_2005_2010.pdf> Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Cálculo do Aluno Equivalente para fins de Análise de custos de manutenção das IFES**. Brasília: MEC, 2005b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&Itemid=30192>. Acesso em: 03 jul. 2017.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial MEC/MPOG nº 224, de 23 de julho de 2007**. Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/professor_equivalente.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de Primeiro Ano Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)**. Brasília, DF: 2008.

_____. Ministério da Educação. **Censo Educação Escolar**. Brasília: INEP/MEC, 2018e. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Principais Ações e Programas de responsabilidade do Ministério da Educação no PPA 2012-2015**. Brasília: MEC, 2015a.

_____. Ministério da Educação. **História e missão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**. Brasília: MEC, 2017c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 389, de 23 de março de 2017. **Dispõe sobre o mestrado e doutorado profissional no âmbito da pós-graduação stricto sensu**. Brasília: MEC, 2017d. Disponível em: <<https://capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/24032017-PORTARIA-No-389-DE-23-DE-MARCO-DE-2017.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Geocapes**. 2018a. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)**, Brasília: MEC, 2016a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=198&Itemid=303>. Acesso em: 18 jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Censo Nacional da Educação Superior**. Brasília: INEP/SEED/MEC, 2017a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Processo de Contas Anuais: FIES**. Brasília: MEC, 2017f. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/auditorias?id=14949>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Indicadores de Propriedade Industrial 2017**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional da Propriedade Industrial, 2017g. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/sobre/estatisticas/arquivos/indicadores_pi/indicadores-de-propriedade-industrial-2017.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Brasília, 2018c. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa de Inovação (PINTEC)**. Brasília: IBGE, 2018f. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/ciencia-tecnologia-e-inovacao/9141-pesquisa-de-inovacao.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais**. Brasília, 2018d. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

BRASIL JUNIOR. **Censo da Confederação Brasileira de Empresas Juniores**. Disponível em: <<https://www.brasiljunior.org.br/artigos/censo-identidade>> Acesso em: 29 ago. 2017.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008a.

_____. **Avança, Brasil**: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008b.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, Brasília, v. 18, n. 54, jul./set, 2013.

CÉLERES. **3º levantamento de adoção da biotecnologia agrícola no Brasil, safra 2016/17**. Uberlândia: CÉLERES, 2017. Disponível em: <<http://www.celeres.com.br/3o-levantamento-de-adoacao-da-biotecnologia-agricola-no-brasil-safra-201617/#>>. Acesso em: 05 fev.2018.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, p. 481-500, 2010.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de financiamento da educação superior - análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 8, p. 43-55, 2014.

CIAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico metodológico das mediações. In. FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. (Orgs.) **Teoria e educação no labirinto do capital**. 2. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

CLARKE, Jonh, NEWMAN, Janet. Gerencialismo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago., 2012.

CLARIVATE ANALYTICS. **Research in Brazil**: a report for CAPES by Clarivate Analytics. 2017. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/17012018-CAPES-InCitesReport-Final.pdf>> Acesso em: 01. fev. 2018.

CONDE, Mariza Velloso Fernandes; ARAÚJO-JORGE, Tania Cremonini de. Modelos e Concepções de Inovação: a transição de paradigmas, a reforma da C&T brasileira e as concepções de gestores de uma instituição pública de pesquisa em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 8, n.3, 2003.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio, MEIRA, Ana Paula Barbosa Meira. Evolução da educação superior privada no Brasil: da Reforma Universitária de 1968 à década de 2010. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 46, p. 5-12, 2016.

CORBUCCI, Paulo Roberto. O ensino superior brasileiro na década de 90. **Políticas Sociais**, Brasília, v. 2, p. 105-109, 2001

COSTA, Alessandra Mello da; LIMA, Daniella Munhoz da Costa; BARROS, Denise Franca; MARTINS, Paulo Emilio Matos. Alinhando Discursos: as práticas empreendedoras das empresas juniores à luz da New Public Management. In: IV Encontro de Administração Pública e Governança, 2010, **Anais...** Vitória: ANPAD, 2010.

COSTA, Camila Furlan da; PANIZZON, Mateus; MEDEIROS, Igor Baptista de Oliberia; GUIMARAES, Rodrigo Guimarães. Estado Neoliberal e a Mercantilização da Educação Superior no Brasil: uma análise do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). In: XLI Encontro da ANPAD, 2017, **Anais...**, São Paulo: ANPAD, 2017.

COSTA, Sylvio de Sousa Gadelha. Governamentalidade neoliberal, Teoria do Capital Humano e Empreendedorismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, n. 34, p. 171-186, mai/ago, 2009.

CUNHA, Gabriel Borges. **O Encontro Nacional de Educação (ENE)**: a articulação entre atores sociais para disputar a produção de um projeto de educação para o Brasil. 98 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

CUNHA, Luiz Antonio Constant Rodrigues da. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, pp. 37-61, abril, 2003.

_____. O público e o privado no ensino superior brasileiro: fronteira em movimento? **Avaliação**, Campinas, v. 2, n.4, p. 13-24, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 7. ed. São Paulo: Cortez. 2000.

_____. Educação no Brasil: 10 anos pós-LDB. In: BITTAR, Mariluce Bittar; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília Morosini (Organizadores). **Educação superior no Brasil - 10 anos pós-LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

_____. Quadragésimo ano do parecer CFE n. 977/65. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 7-20, 2005.

DAGNINO, Renato. A relação universidade-empresa no Brasil e o argumento da Hélice Tripla. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 2, n.2, p. 267-307, 2003.

DAGNINO, Renato; SILVA, Rogério Bezerra da. As patentes das universidades públicas. **Economia & Tecnologia**, Curitiba, v. 18, jul/set, 2009.

DAMBORARENA, Luiza. **Estudos sobre Universidade e Desenvolvimento: uma crítica ao senso comum**. 2015. 88 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

DOS SANTOS, THEOTONIO. **Revolução científico-técnica e Capitalismo Contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1983.

DÚMENIL, Gérard; LEVI, Dominique Neoliberalismo – Neo-imperialismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 1-19, abr. 2007

EMBRABII. **Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial**. Brasília: EMBRABII, 2017. Disponível em: <<http://embrapii.org.br/categoria/institucional/quem-somos/>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

ETC GROUP. **Agrotóxicos y transgênicos: asalto a la salud y derechos humanos**. 2017. Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/es/content/agrotoxicos-y-transgenicos-asalto-la-salud-y-derechos-humanos>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

ETZKOWITZ, Henry. Entrepreneurial Scientists and Entrepreneurial Universities in **American Academic Science**, Minerva, v. 2, p. 573-1871, 1983.

_____. University and the university of the Future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm. **Research Policy**, New York, v. 29, n. 2, p. 109-123, 2000.

_____. The Triple Helix of university-industry-government: implications for policy and evaluation, **Sister**, Stockholm, 2002.

_____. Innovation in innovation: the triple helix of university-industry government relations. **Social Science Information**, v. 42, n. 3, p. 293-337, 2003.

_____. Reconstrução criativa: Hélice tripla e inovação regional. **Revista Inteligência Empresarial**, Rio de Janeiro, n. 23, p.02-44, abr/mai/jun, 2005.

_____. Hélice Tríplice: metáfora dos anos 90 descreve bem o mais sustentável modelo de sistema de inovação. **Revista Conhecimento e Inovação**, Campinas, v. 6, n. 1, 2010. Entrevista concedida a Luciano Valente.

FAUFRGS. **Portal da Transparência da Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. 2017. Disponível em: <<http://portalfaurgs.com.br/>>. Acesso em: 14 set. 2017.

_____. **Contratos**. FAUFRGS. 2018. Disponível em: <<http://portalfaurgs.com.br/projetos/>> Acesso em: 14 jan. 2018.

FÁVARO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

_____. Universidade e Desenvolvimento. In: **Florestan Fernandes**. São Paulo: Ática, 1986.

_____. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Globo, 2005.

_____. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. São Paulo: Global, 2008.

_____. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. São Paulo: Global, 2009.

FERRAZ, Deise Luiza da Silva; MARTONI, Valéria Bonadia Marucchi; CHAMBERLAI, Daniela Modelo Hélice Tríplice: um mecanismo econômico e ideológico para concretizar os interesses do capital. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas** (Online), Florianópolis, v. 13, p. 115-145, 2012.

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

FRANZONI, Chiara, SCELLATO, Giuseppe, STEPHAN, Paula. Foreign-born scientists: mobility patterns for 16 countries. **Nature Biotechnology**, Cambridge, v. 30, n.12, pp. 1250-1253, 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A produtividade da escola improdutiva 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas. **Trabalho Necessário**, Rio de Janeiro, ano 13, n. 20 – 2015, p. 206-233, 2015.

_____. Novos fetiches mercantis da pseudo-teoria do capital humano no contexto do capitalismo tardio. In: ANDRADE, Juarez de e PAIVA, Lauriana G. de (orgs.). **As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo**. Juiz de Fora: Editora UFJF, p.18-35, 2011.

GIAROLA, Pollyanna Gerola, SILVEIRA, Gabriela Gonçalves; DUTRA, Ademar; MARTINS, Cristina; LEITE, André. Empreendedorismo Inovador gerado pelas universidades: mapeamento da produção científica. **Revista Contemporânea em Administração**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p.41-60, abr./jun, 2013.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOMES, Alfredo Macedo. Exame Nacional de Cursos e Política de Regulação Estatal do Ensino Superior. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, n.120, p.129-149, nov., 2003.

_____. **Gestão por Resultados e Eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GOMES, Myller Augusto Santos; PEREIRA, Fernando Eduardo Canziani. Hélice Tríplice: um ensaio teórico sobre a relação universidade-empresa-governo em busca da inovação. **International Journal of Knowledge Engineering and Management**, Florianópolis, v.4, n.8, p.136-155, mar/jun., 2015.

GOULART, Deise Mazzarella. **Adesão ao sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB): implicações organizacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

GOULART, Deise Mazzarella; GOULART, Sueli; FERREIRA, M. Sistema Universidade Aberta do Brasil nas instituições federais de ensino superior: organizações sociais endógenas? **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 6, p. 11-30, 2016.

GOULART, Sueli Maria. **Ampliação do acesso ao ensino superior público no Brasil: implicações organizacionais**, 2013. Projeto de Pesquisa – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

GREGÓRIO, José Renato Bez de. A universidade pública como parceira do capital: a constante necessidade de produzir inovações tecnológicas. **Universidade e Sociedade**, Andes-SN, Brasília, v. 55, p. 18-31, fev., 2015.

_____. O Papel do Banco Mundial na Contra Reforma da Educação Superior no Brasil: uma análise dos documentos que precederam o REUNI. **Trabalho Necessário**, Niterói, v. 14, p. 1-26, 2012.

_____. Contrarreforma da Educação Superior no Governo Lula Da Silva. **Ver a Educação**, Belém, v. 12, n. 1, p. 29-64, jan./jun., 2011.

GREGÓRIO, José Renato Bez de; RODRIGUES, Viviane de Souza. Padrão Dependente de Escola Superior e atual expansão da universidade brasileira. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 6, p. 109-121, 2014.

GUIMARÃES, Cátia. O lucrativo mercado da educação superior. In: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/printpdf/5191>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo, SP : Boitempo , 2011.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2014a.

_____. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2014b.

IBARRA COLADO, Eduardo. “Capitalismo Académico, en los márgenes”. **En Upinión**, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, n. 14, junio, 2005.

_____. Capitalismo académico y globalización: la universidad reinventada. **Educación e Sociedade**, Campinas, SP, v. 24, n. 84, p. 1059-1067, set. 2003.

IBGE. Censo Demográfico, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

IIE. **Places of Origin**. New York: Institute of International Education, 2018. Disponível em: <<https://www.iie.org/Research-and-Insights/Open-Doors/Data/International-Students/Places-of-Origin>>. Acesso em: 07 fev. 2018

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

KOSIK, Karel. **A dialética do Concreto**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

KRUGLIANSKAS, Isak; MATIAS-PEREIRA, José. Gestão da Inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil. **RAE-eletrônica**, São Paulo, v. 4, n. 2, Art. 18, jul./dez. 2005.

LEDÁ, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educación & Realidade**, Porto Alegre, v. 34, n.1, p. 49-64, jan/abr. 2009.

LEHER, Roberto. Capitalismo dependiente y Educación: propuestas para la problemática universitaria. In: Roberto Leher. (Org.). **Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas**. 1ª ed. Rosário: Homo Sapiens Ediciones, 2010. P. 19-93.

_____. Para Silenciar os Campi. **Educación & Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 867-891, Especial - Out. 2004.

- LEHER, Roberto, SILVA, Simone. A universidade sob céu de chumbo: a heteronomia instituída pela ditadura empresarial-militar. **Universidade e Sociedade**, Andes-SN, Brasília, v. XXII, p. 6-17, 2014.
- LEITE, Leonardo. Sobre as teorias do imperialismo contemporâneo: uma leitura crítica. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 507-534, ago. 2014.
- LEMOS, Denise. Trabalho docente nas universidades federais: tensões e contradições. **Cad. CRH**, Salvador, v.24, n. esp.1, 2011.
- LEMOS, Dannyela C.; CÁRIO, Sílvio A. F. A evolução das políticas de ciência e tecnologia no Brasil e a incorporação da inovação. In: Conferência Nacional Lalics 2013. **Anais...** Rio de Janeiro: Lalics, 2013.
- LENIN, Vladimir Ilitch. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. Tradução Leila Prado. São Paulo: Centauro, 2010.
- LIMA, Júlio César França, NEVES, Lúcia Maria Wanderley, PRONKO, Marcela Alejandra. Trabalho Simples. In: Pereira, Isabel Brasil. **Dicionário da educação profissional em saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2006.
- LIMA, Kátia Regina de Souza. **Reforma da educação Superior nos anos de contra-Revolução Neoliberal**: de Fernando Henrique Cardoso a Luis Inácio Lula Da Silva. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2005a.
- _____. Capitalismo dependente e contrarrevolução prolongada: a contribuição de Florestan Fernandes para a análise do Brasil nos anos de neoliberalismo. **Universidade e Sociedade**, Andes-SN, Brasília, v. 36, p. 09-21, 2005b.
- _____. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, p. 86-94, 2011.
- LIMA, Kátia Regina de Souza; LIMA, Sônia Lúcio R. Dívida pública e educação superior brasileira. **Universidade e Sociedade**, Andes-SN, Brasília, v. 37, p. 59-72, 2006.
- LIMA, Kátia Regina de Souza; PEREIRA, Larissa Dahmer. Contrarreforma na educação superior brasileira: impactos na formação profissional em Serviço Social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 1, p. 31-50, 2009.
- LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação** [online], Campinas, vol.13, n.1, pp.7-36,2008.
- LUKÁCS, Georg. **Introdução a uma estética marxista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- LUXEMBURGO, Rosa. **A acumulação do capital**: estudo sobre a interpretação econômica do imperialismo. 2. ed. Tradução Moniz Bandeira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- MACHADO, Lucília Regina de Souza. O Profissional Tecnólogo e sua Formação. **Revista da Rede de Estudos do Trabalho**, Marília, Ano II, p. 20, 2008.
- MANCEBO, Deise. Trabalho docente na educação superior: problematizando a luta. In: DAL ROSSO, S. (Org.). **Associativismo e sindicalismo em educação**: organização e lutas. Brasília: Paralelo 15, 2011.

MANCEBO; Deise, MAUÉS, Olgaíses, CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Crise e reforma do Estado e da Universidade Brasileira: implicações para o trabalho docente. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 37-53, 2006.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARINI, Rui Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular, 2012.

MARTINS, André Luiz de Miranda. A marcha do “Capitalismo Universitário” no Brasil nos anos 1990. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 733-743, nov, 2008.

_____. Invenção ou produção? O "capitalismo universitário" e o fomento à pesquisa. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 144-160, jan.-jun. 2010.

MARTINS, Carlos Benedito. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MARX, Marx. **O Capital: crítica da economia política: livro 1**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MASSON, Gisele. Materialismo Histórico e Dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p. 105-114, jul-dez, 2007.

MISOCZKY, Maria Ceci; ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; DAMBORIARENA, Luiza. A trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.9, n.3, p.184-193 jul.-set, 2017.

NOVARTIS. **Novartis no Brasil e no mundo**. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.novartis.com.br/sobre-novartis/novartis-no-brasil-e-no-mundo>>. Acesso em: 19 jan. 2018/.

NUNES, Raul Ceretta. Panorama Geral da Evasão e Retenção no Ensino Superior no Brasil (IFES). **Apresentação**. In: XXVI Encontro Nacional de Pró-reitores de Graduação, Recife: ANDIFES, 2013.

OECD. **Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data**, 3rd Edition, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/innovation/inno/oslomanualguidelinesforcollectingandinterpretinginnovationdata3rdedition.htm>>. Acesso em 30 abr. 2016b.

OECD. **Database on Immigrants in OECD Countries**. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/mig/dioc.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

OLIVEIRA, Daniela Motta de. **A formação de professoras a distância para a nova sociabilidade: análise do “Projeto Veredas” de Minas Gerais**. 2008. 88 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

OLIVEIRA, José Ferreira; FERREIRA, Adriano de Melo; MORES, Karine Nunes de. A política e a cultura de Inovação na Educação Superior no Brasil. In: CATANI, Afrânio, Mendes; OLIVEIRA, José Ferreira. **Educação Superior e Produção de Conhecimento: utilitarismo, internacionalização e novo contrato social**. Campinas: Mercado das Letras, 2015.

ORLETTI, Elisabeth. **Capitalismo Dependente e a Desconstrução da Universidade Pública no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

OURIQUES, Nildo. Ciência e Pós-graduação na universidade brasileira. In: RAMPINELLI, Waldir José; OURIQUES, Nildo (org). **Crítica à Razão Acadêmica**: reflexão sobre a universidade contemporâneo. Florianópolis: Insular, 2012.

PADILHA, Caio Augusto Toledo. A política educacional do governo Itamar Franco (1992-1995) e a questão da inclusão. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 180, p. 82-97 maio, 2016.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 125-144, jan./apr. 2017.

PERONI, Vera. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, Vera (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 15-34.

PFIZER. **Institucional**. São Paulo: PFIZER, 2018. Disponível em: <<https://www.pfizer.com.br/sobre-a-pfizer/institucional>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

PINTO, Eduardo Costa; BALANCO, Paulo. Transformações do capitalismo contemporâneo e os impactos para a América Latina: retrospectivas, mudanças e perspectivas. **Texto para discussão 03**. Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2013.

PIRES, Marília Freitas de Campos. O materialismo histórico-dialético e a Educação. **Interface: Comunicação, Saúde, Educação**. UNESP, Botucatu, v. 1, n. 1, p. 83-94, 1997.

PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. São Paulo: **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.32, abr.,1994.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **O que é gerenciamento de projetos?** Project Management Institute, 2018. Disponível em: <<https://brasil.pmi.org/brazil/AboutUS/WhatIsProjectManagement.aspx>>. Acesso em: 15 jan.2018.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. **Nueva Gramática del Neo-liberalismo**. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008a.

_____. ¿Un Nuevo Neo-liberalismo? Emprendimiento y Nueva Administración de lo público. **Revista Administración & Desarrollo**, Bogotá, n. 49, pp. 7-39, 2008b.

_____. Un ensayo sobre la depravación total. Nuevo Neoliberalismo Académico y Capitalismo ‘por posesión’, **Revista Izquierda**, Bogotá, n. 14, ago., pp. 18-23, 2011.

_____. Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). In: Ramírez, Hernán (org.). **O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional**: enraizamento, apogeu e crise. São Leopoldo: Oikos – Unisinos, p. 13-57, 2013.

_____. Desarrollo: Paleontología (política) de una idea (neoliberal) Development: A (Political) Paleontological Study of a (Neoliberal) Idea. **Anuário em Estudos Políticos Latinoamericanos**, v. 2, Bogotá, Colombia, 2015.

_____. “El Capitalismo del Buen Salvaje. Nuevo neoliberalismo e 'inclusión social'”. **Periferias. Revista de Ciencias Sociales**, Año 23, No. 22, pp. 99-115, Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, 2014.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **Universidade e Sociedade**, Andes-SN, Brasília, v. 55, p. 44-57, fev, 2015.

RABELO, Jackline; JIMENEZ, Susana; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. **O Movimento de Educação para Todos e a crítica marxista**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Programa de Pós-graduação de Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

REIS, Maurício Cortez; MACHADO, Danielle Carusi. Uma análise dos rendimentos do trabalho entre indivíduos com ensino superior no Brasil, **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n. 2110, 2015.

REZENDE, Adriano Alves; CORREA, Carolina Rodrigues DANIEL, Lindomar Pegorini. Os impactos da política de inovação tecnológica nas universidades federais: uma análise das instituições mineiras. **Revista de Economia e Administração**, São Paulo, vol. 12, n. 1, p. 100-131, jan./mar, 2013.

RODRIGUES, José. Da teoria do Capital Humano à empregabilidade: um ensaio sobre as crises do Capital e a Educação Brasileira. **Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, n. 2, ago./dez., 1997.

SARAIVA, Luiz Alex Saraiva. A educação superior em administração no Brasil e a questão da emancipação: um túnel no fim da luz? **Gestão & Planejamento**. Salvador, v. 12, p. 41-60, 2011.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.20, n.69, p. 119-136, 1999.

SCHUTZ, Theodore. **O capital humano: investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHWARTZMAN, Simon. Ciência e Tecnologia na Década Perdida: o que aprendemos? In: Lourdes Solla; Leda M. Paulani. (Org.). **Lições da Década de 80**. São Paulo: EDUSP - UNRISD, 1995, p. 241-266.

SGUISSARDI, Valdemar. Reforma Universitário no Brasil - 1995-2005: Precária trajetória, incerto futuro. **Educação e Sociedade**, v. 27, p. 1021-1056, 2006.

_____. **Universidade Brasileira no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Modelo de Expansão da Educação Superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.

_____. **Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil – 2002-2012**. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

_____. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, nº. 133, p. 867-889, out-dez, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa, ALMEIDA, Naomar de (orgs). **A Universidade no sec. XXI: por uma universidade nova**. Coimbra: Almedina, 2008.

SERRANO, Franklin. Do ouro imóvel ao dólar flexível. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 237-253, jul./dez, 2002.

SILVA, Andréia Ferreira da. O Conselho Nacional de Educação e as políticas de Privatização da Educação Superior no Governo de FHC. **Inter-Ação: Revista da Faculdade de Educação da UFG, Goiânia**, v. 30, v., p.75-98, jan./jun. 2005.

SILVA, João do Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A nova Lei da Educação Superior: fortalecimento do público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantização do público? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n.29, p. 5-27, 2005.

SILVA, João do Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Universidade Pública Brasileira no Século XXI: educação superior orientada para o mercado e intensificação do trabalho docente. **Espacios en Blanco**, Buenos Aires, v. 23, p. 119-156, 2013.

SILVA, Rogério Bezerra. A relação universidade-sociedade na periferia do capitalismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 78, fev. 2012.

SLAUGHTER, Sheila; LESLIE, Larry L. **Academic capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university**. Baltimore: Johns Hopkins, 1999.

_____. Expanding and Elaborating the Concept of Academic Capitalism. **Orzanicion**, London, v.8, n. 2, p. 154-161, 2001.

SLAUGHTER, Sheila; RHOADES, Gary. **Academic capitalism and the New Economy: Market, State and Higer Education**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

SOARES, Andréa de Almeida Rosa. As mudanças na educação brasileira no contexto neoliberal suas implicações no ensino superior. VIII Congresso Latino americano de Humanidades. **Anais...** Campos de Goytacazes: UENF, 2007.

SOLIGO, Valdecir; COSTA, Rejane Aparecida da. Políticas de acesso à educação superior, do PSDB ao PT: rupturas ou permanências? 6º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais /2º Seminário de Direitos Humanos. **Anais...** Cascavel: Unioeste, 2014. v. 1. p. 1-13.

SOUZA, Ana Maria Gonçalves de. **Financiamento público estudantil do ensino superior: uma análise comparativa dos casos do Brasil e de Portugal**. Tese (Doutorado em Educação), Programa de PósGraduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, 2008.

SOUZA, Pedro Bastos de. Brasil do ano 2000 revisitado: desafios em inovação tecnológica e o papel da universidade. **Revista Brasileira de Pós-graduação**, Brasília, v. 12, n. 28, p. 415-439, 2015.

STOLOWICZ, Beatriz. La tercera vía en América Latina: de la crisis intelectual al fracaso político. In: **Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2005.

TRAGTENBERG, Maurício. A Delinquência Acadêmica. In: TRAGTENBERG, M. **Sobre Educação, Política e Sindicalismo**. São Paulo: Editores Associados; Cortez, 1990.

UFRGS. **Decisão nº 047/2007 do Conselho Universitário**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/progesp/progesp-1/setores/escoladedesenvolvimento/programa-de-qualificacao-e-desenvolvimento-humano>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

_____. **Decisão nº 939/2008 do Conselho Universitário.** Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/consun/legislacao/documentos/decisao-no-939-2008/view>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Decisão n.193/2011 do Conselho Universitário.** Porto Alegre: UFRGS, 2011. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/consun/legislacao/documentos/decisao-no-193-2011>>. Acesso em: 02 set. 2016.

_____. **Edital nº 04/2014 Seleção de tutor a distância.** Porto Alegre: UFRGS, 2014. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/sead/servicos-ead/editais/copy_of_editais/documentos/edital-04-2014-tutoria-plageder>. Acesso em: 05 jan. 2017.

_____. **Modelo de Contrato Pré-Incubado Externa FEENG.** Porto Alegre: UFRGS, 2015a. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/hestia/wp-content/uploads/2015/11/Modelo-de-Contrato-Pr%C3%A9-Incubado-Externa-FEENG-pessoa-f%C3%ADsica.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Usina do Empreendedor IECBiot.** Porto Alegre: UFRGS, 2015b. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/empreendedorismo/?p=633>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Relatórios de Gestão da UFRGS.** Porto Alegre: UFRGS, 2017a. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/relatorios>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. **Design Thinking.** Porto Alegre: UFRGS, 2017b. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/hestia/design-thinking/>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Minas, Metalúrgica e de Materiais.** Porto Alegre: UFRGS, 2018a. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppge3m/index.php/mestrado-profissional-2>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Mestrado Profissional em Engenharia da Produção.** Porto Alegre: UFRGS, 2018b. Disponível em: <http://www.producao.ufrgs.br/interna.asp?cod_tipo=13>. Acesso em: 05 jan. 2017.

_____. **Breve Histórico da Avaliação Institucional na UFRGS.** Porto Alegre: UFRGS, 2018c. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/sai/sai-1/historia-da-avaliacao>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

_____. **Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico da UFRGS.** Porto Alegre: UFRGS, 2018d. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sedetec/#section-4>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos.** Nova Delhi: UNESCO, 1993. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____. **Higher Education in the Twenty-first Century Vision and Action.** In: World Conference on Higher Education. Paris: UNESCO, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345e.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2016.

_____. **La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas.** Washington: UNESCO, 2000. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/630041467998505995/pdf/2018210educaci1paises0en0desarrollo.pdf>>. Acesso em: 10 dez 2017.

VERAS, Renata Meira; LEMOS, Denise Vieira da Silva; MACEDO, Brian Teles Fonseca. A trajetória da criação dos Bacharelados Interdisciplinares na Universidade Federal da Bahia. **Avaliação** [online], Campinas, v. 20, n.3, pp.621-641, 2015.

VERONESE, Alexandre. A busca de um novo modelo de gestão para a ciência, tecnologia e inovação na política do MCT (1995-2002). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 107-25, jan./fev., 2006.

VIEIRA, Evaldo. A social-democracia, longo caminho até a Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, maio./ago., 2013.

WEBER, Max. Ciência como vocação. In: **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro, LTC editora, 1982.

WHIRLPOOL. **Sobre a Whirlpool Corporation no Brasil**. São Paulo: Whirlpool, 2018. Disponível em: <<https://www.whirlpool.com.br/pagina/sobre/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

WIPO. **World Intellectual Property Indicators 2017**. Geneva: World Intellectual Property Organization, 2017. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2017.pdf>. Acesso em 14 jan. 2018.

WOOD, Ellen Meiksins. **O império do Capital**. São Paulo: Boi Tempo, 2014.

WORLD BANK. **Financing education in developing countries: an exploration of policy options**. New York: World Bank, 1986. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/409491468763761554/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

_____. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. New York: World Bank, 1994. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/274211468321262162/pdf/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

_____. **Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma**. New York: World Bank, 1998. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/800471468010841357/pdf/184280PUB0SPANISH0Box3537658B01PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. **Documento estratégico del Banco Mundial: La educación en América Latina y el Caribe**. New York: World Bank, 1998. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/LCR_RefGd_Spa.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

_____. **La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas**, New York: World Bank, 2000. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/630041467998505995/La-educacion-superior-en-los-paises-en-desarrollo-peligros-y-promesas>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

_____. **Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria**. New York: World Bank, 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constructing-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. Políticas Públicas de Avaliação da Educação Superior: conceitos e desafios. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n° 4, jul./dez., p. 15-23, 2008.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Ampliação do Acesso ao Ensino Superior

- 1) Como foi a sua participação na elaboração das políticas de ampliação do acesso ao ensino superior público no Ministério da Educação?
- 2) De uma forma geral, como vou avaliar as políticas de ampliação do acesso ao ensino superior público implementadas a partir do governo Lula?
- 3) Como foi o processo de estruturação do REUNI no Ministério da Educação?
- 4) O programa foi inspirado em algum modelo já adotado em outros países?
- 5) As universidades federais foram resistentes a sua implementação? Quais foram os aspectos que enfrentaram maior resistência?
- 6) Como, na sua avaliação, o REUNI alterou as relações entre o MEC e as universidades federais?
- 7) Como você analisa a diversificação da oferta de cursos de graduação (bacharelados interdisciplinares e cursos tecnológicos) proposta pela diretriz de reestruturação acadêmico-curricular REUNI?
- 8) A proposta de implementação dos bacharelados interdisciplinares visa reduzir o tempo da graduação, introduzindo a formação por ciclos. Como você percebe essa mudança?
- 9) A diretriz de renovação Pedagógica da Educação Superior recomendava que as universidades federais deveriam atualizar as metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem. A oferta da modalidade EaD foi ampliada no ensino da graduação e pós-graduação nas universidades federais a partir do REUNI, como você avalia esse direcionamento em termos de formação?
- 10) Outra diretriz do REUNI versava sobre o compromisso social das universidades públicas. Como você avalia as políticas de inclusão e os programas de assistência estudantil implementados a partir do REUNI?
- 11) Como as metas propostas pelo REUNI para as universidades federais foram avaliadas pelo MEC? Foram aplicadas sanções para as universidades que não cumpriram as metas?
- 12) O repasse dos recursos financeiros pelo REUNI para as universidades federais foi atrelado à disponibilidade de recursos do MEC. Como você avalia o impacto do programa no financiamento das universidades federais?
- 13) O REUNI é considerado por alguns autores como um contrato de gestão, como proposto pelo PDRAE. Você concorda? Por quê?

14) Você destacaria outras ações realizadas pelo MEC que impactaram as políticas de ensino das universidades públicas?

15) Como você avalia a predominância da oferta de vagas no ensino privado (74% em 2014) em detrimento do ensino público?

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista Política de Ampliação do Acesso à Universidade

- 01) Há quanto tempo você trabalha na UFRGS? Quais foram os cargos desempenhados ao longo desse tempo?
- 02) Havia interesse da UFRGS em ampliar o acesso à universidade?
- 03) Como a proposta do REUNI foi recebida pela comunidade acadêmica?
- 04) Como foi o processo de elaboração do REUNI na UFRGS?
- 05) O REUNI estabelece um contrato entre as universidades o MEC, como esse processo alterou as relações entre a UFRGS e o Ministério da Educação?
- 06) Quais foram as mudanças acadêmicas introduzidas pelo REUNI na UFRGS?
- 07) Como senhor(a) analisa a diversificação da oferta de cursos de graduação (bacharelados interdisciplinares e cursos tecnológicos) proposta pela diretriz de reestruturação acadêmico-curricular REUNI?
- 08) Houve resistência à implementação dos bacharelados interdisciplinares na UFRGS?
- 09) A diretriz de renovação Pedagógica da Educação Superior recomendava que as universidades federais deveriam atualizar as metodologias (e tecnologias) de ensino-aprendizagem. A oferta da modalidade EaD foi ampliada no ensino da graduação e pós-graduação nas universidades federais a partir do REUNI, como você avalia esse direcionamento?
- 10) Outra diretriz do REUNI versava sobre o compromisso social das universidades públicas. Como você avalia as políticas de inclusão e os programas de assistência estudantil implementados a partir do REUNI?
- 11) Como foi o processo de avaliação do REUNI na UFRGS?
- 12) O repasse dos recursos financeiros pelo REUNI para as universidades federais foi atrelado à disponibilidade de recursos do MEC. Como você avalia o impacto do programa no financiamento das universidades federais?
- 13) De uma forma geral, como você avalia a implementação do REUNI na UFRGS?

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista sobre a política de incentivo à inovação

- 1) Há quanto tempo você trabalha na UFRGS? Quais foram os cargos desempenhados ao longo desse tempo?
- 2) O (a) senhor (a) participou do processo de elaboração da política de inovação na UFRGS? Como ele foi desenvolvido?
- 3) Como o/a _____ (Escola de Engenharia/Parque Tecnológico) tem contribuído para o desenvolvimento da política de inovação na Universidade?
- 4) Quais são as maiores dificuldades da implementação da política de inovação da Universidade?
- 5) Considera que a política de inovação alterou a realização da pesquisa na UFRGS? Se sim, de que modo?
- 6) Quais os principais parceiros na interação com a universidade? Poderia citar alguns nomes?
- 7) Quais são as dificuldades da interação de universidade e parceiros?
- 8) Qual o perfil das empresas que realizam interação com a UFRGS? São em sua maioria empresas nacionais?
- 9) Quais são os benefícios para o pesquisador da parceria com as empresas no desenvolvimento de pesquisas?
- 10) Considera que a política de inovação alterou a captação de recursos para os projetos de pesquisa na Universidade? E quais seus benefícios?
- 11) Como você analisa a relação entre a política de inovação e o empreendedorismo?
- 12) Na sua avaliação, quais foram os impactos da política de inovação no financiamento da pesquisa na universidade?
- 13) Como foi avaliada a receita orçamentária pela geração de *royalties* no financiamento da pesquisa nas universidades?
- 14) Além da pesquisa, como a política de inovação impacta a realização da extensão na universidade?
- 15) Considera que houve modificações no ensino introduzidas pela política de inovação?

16) Na sua avaliação, a política de inovação modificou o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão pelos docentes envolvidos nos projetos de inovação?

17) De uma forma geral, como você avalia a implementação da política de inovação na UFRGS?