

## **A universidade pública no Brasil: entre ideais acadêmicos e ataques governamentais**

**The public university in Brazil: between academic ideals and government attacks**

**La universidad pública en Brasil: entre ideales académicos y ataques gubernamentales**

Recebido: 15/07/2022 | Revisado: 21/08/2022 | Aceito: 22/08/2022 | Publicado: 30/08/2022

### **Camila Ferreira da Silva**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2348-9350>  
Universidade Federal do Amazonas, Brasil  
E-mail: [ferreira.camilasilva@gmail.com](mailto:ferreira.camilasilva@gmail.com)

### **Fabiane Maia Garcia**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0121-0416>  
Universidade Federal do Amazonas, Brasil  
E-mail: [fgarciaead@gmail.com](mailto:fgarciaead@gmail.com)

### **Luciano Santos Magalhães**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3192-3620>  
Universidade Federal do Amazonas, Brasil  
E-mail: [lsm\\_magalhaes@hotmail.com](mailto:lsm_magalhaes@hotmail.com)

### **Gabriella Machado Nobre**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6340-5721>  
Universidade Federal do Amazonas, Brasil  
E-mail: [gabriellamnobre@gmail.com](mailto:gabriellamnobre@gmail.com)

### **Resumo**

No Brasil o ensino superior constitui um grau diversificado, seja pelo tipo de instituição, sua dependência administrativa, pela questão regional ou pelos agentes envolvidos. Interessa-nos demarcar a predominância de instituições de ensino superior privadas, dedicadas notadamente ao ensino, em detrimento das instituições de ensino superior públicas, universidades com função social pautada na indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Procuramos discutir as concepções de ensino superior a partir da dicotomia público-privado. Este é um ensaio teórico, de natureza bibliográfica com foco em orientações internacionais. O presente ensaio analisou os antagonismos emergentes das perspectivas de ensino superior da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e do Banco Mundial, identifica as suas formas de oferta como um marcador relevante para compreender tal dicotomia e destaca o cenário recente de ataques às universidades públicas concomitantes à expansão do setor privado. Corroboramos, dessa forma, as teses em torno da consolidação da mercantilização do ensino superior em detrimento de sua universalização por meio da universidade pública.

**Palavras-chave:** Políticas de ensino superior; Universidades públicas; Modelos de universidade; Brasil; Unesco; Banco Mundial.

### **Abstract**

In Brazil, higher education is a diversified level of education, either by the type of institution, by the administrative dependence, by the regional issue or by the agents involved in it. We are interested in demarcating the predominance of private higher education institutions, which are notified of teaching, to the detriment of public higher education institutions, universities with a social function based on the indissociability between teaching, research and extension. Our objective is to discuss the different conceptions of higher education from the public-private dichotomy. This is a theoretical essay, bibliographic research focusing on international guidelines. The academic essay analyzes the emerging antagonisms of the higher education perspectives of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) and the World Bank, identifies their forms of supply as a relevant marker to understand such dichotomy and highlights the recent scenario of attacks on public universities concomitant with the expansion of the private sector. Thus, we corroborate the theses about the consolidation of the commodification of higher education to the detriment of its universalization through the public university.

**Keywords:** Higher education policies; Public universities; University models; Brazil; Unesco; World Bank.

### **Resumen**

En Brasil la enseñanza superior constituye un grado diversificado, sea por el tipo de institución, sea por la dependencia administrativa, por la cuestión regional y aún, por los agentes que la componen. Nos interesa en este ensayo demarcar la predominancia de instituciones de enseñanza superior privadas, que se dedican notablemente a la enseñanza en detrimento de las instituciones de enseñanza superior públicas, universidades con función social inspirada en la indissociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión. Buscamos discutir las concepciones de enseñanza superior desde la dicotomía pública-privada. Este es un ensayo teórico, de carácter bibliográfico, centrado

en las directrices internacionales. Este ensayo tiene como objetivo analizar los antagonismos emergentes de las perspectivas de enseñanza superior de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y del Banco Mundial, identifica sus formas de oferta como un marcador relevante para comprender tal dicotomía y destaca el escenario reciente de ataques a las universidades públicas concomitantes a la expansión del sector privado. Corroboramos de esa manera, las tesis alrededor de la consolidación de la mercantilización de la enseñanza superior en detrimento de su universalización por lo medio de la universidad pública.

**Palabras clave:** Políticas de enseñanza superior; Universidades públicas; Modelos de universidad; Brasil; Unesco; Banco Mundial.

## 1. Introdução

O ensino superior no Brasil é tardio, em razão do passado colonial do país no qual a coroa portuguesa não permitia cursos superiores fora da Metrópole, à exceção de formações mantidas pelos jesuítas para atender a própria ordem religiosa (Flores, 2017). Somente com a vinda da família real ao Brasil, em 1808, inicia-se esse nível de ensino, com colégios isolados, sendo as universidades edificadas somente no início do século XX (Durham, 2003; Flores, 2017).

Atualmente o país comporta múltiplas instituições de ensino superior (IES), com universidades e IES não universitárias, como centros universitários, institutos e faculdades. Contudo, os tipos institucionais tornam-se secundários face à dicotomia público-privado na oferta desse nível de ensino, isso porque o primeiro expressa a diversificação do ensino superior brasileiro, enquanto a segunda é fruto da expansão conservadora do setor privado no ensino superior (Martins, 2009).

Com foco no Brasil, nosso objetivo neste ensaio é discutir duas visões antagônicas de ensino superior, explorando a dicotomia público-privado como quase-sinônimo respectivamente de universidade *versus* não-universidade. Enquanto de um lado prevalece no setor público o modelo institucional de universidade, com uma perspectiva ampla e substantiva de ensino que se realiza em simbiose com a pesquisa e com a extensão, de outro, predominam no setor privado IES não universitárias, pouco preocupadas com a produção científica, de orientação mercadológica e com foco unilateral na formação – que lhes é mais lucrativa, posto que significa um investimento relativamente baixo e, exatamente por isso, uma capacidade de oferta ampliada.

O fio condutor deste ensaio reside na atualidade das relações entre os setores público e privado no ensino superior brasileiro. Inicialmente analisamos as perspectivas antagônicas de ensino superior no plano internacional, com base em concepções de organismos influentes em políticas públicas educacionais no Brasil, o destaque aqui concentra-se na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e no Banco Mundial. Brevemente, tratamos dos ideais da boa universidade. Em seguida, identificamos as formas institucionais da oferta de ensino superior no Brasil, demarcando na cena nacional a dicotomia entre público e privado. Em nosso último tópico tratamos das universidades públicas com destaque aos ataques que estas vêm sofrendo por parte do atual governo federal, em que pese sua reconhecida qualidade acadêmica, papel social e resultados historicamente indispensáveis à formação superior da população, à construção e difusão de ciência, tecnologia e inovação, bem como à mudança social.

## 2. Metodologia

O presente trabalho se apresenta sob a forma de um ensaio teórico, gênero de escrita acadêmica que, em educação, foi discutido por Larrosa (2003). O autor define que “o ensaio tem a forma de comentário de texto” (Larrosa, 2003, p. 114), no qual quem escreve não busca definir conceitos, mas tecer palavras, a partir de outros textos pré-existentes que lhe servem de ponto de partida. Trabalhos desse gênero podem ser encontrados na *Research, Society and Development* em Odetti, et al., (2021), na qual as autoras discutem a historicização da experiência pautando-se na literatura, bem como o trabalho de Silva e Pasqualli (2020), discute a atualidade da pedagogia socialista soviética.

Neste trabalho, portanto, adotamos o ensaio, pautamo-nos na literatura especializada a partir de produções acadêmicas

que tratam de modelos de universidade a partir de orientações internacionais, além de autores que se voltam para o estudo do ensino superior no Brasil. Os textos foram selecionados a partir de pesquisa bibliográfica nas bases Google Acadêmico e Periódicos Capes em agosto de 2021, sendo também identificadas nas obras encontradas inicialmente outras produções relevantes que foram incluídas.

### 3. A Universidade sob Perspectivas Internacionais Antagônicas

Ainda que cada país tenha sua soberania delineada em sua carta constitucional e demais normas internas, há organismos multilaterais que historicamente têm se colocado como partes interessadas e se propõem a contribuir com a formulação de políticas, notadamente com as políticas educacionais. Tais organizações internacionais constroem orientações, viabilizam financiamento de ações que lhes são aderentes ou levantam todo tipo de problematizações e proposições de medidas que podem ser consideradas pelos países em suas políticas nacionais. Nesse sentido, temos que a atuação de tais organismos no campo das políticas educacionais engloba desde as avaliações, construção de diagnósticos e vai até os níveis propositivo e de financiamento de suas agendas.

Consideraremos as posições da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) (1995, 1998) e, de outro lado, as posições do Banco Mundial (World Bank, 1994, 2002). Ambas as organizações são relevantes no cenário internacional, porém, possuem posições antagônicas, motivo pelo qual servem bem para ilustrar as orientações no tocante à educação e, destacadamente para essa discussão, quanto às universidades.

A Unesco é um organismo da Organização das Nações Unidas e, portanto, resultado de uma agremiação de países e territórios com foco em problemas a serem superados conjuntamente (Unesco, 2020). Já o Banco Mundial é um organismo essencialmente financeiro e incentiva políticas públicas na perspectiva do desenvolvimento – sobremaneira partindo ou indo de encontro ao desenvolvimento econômico (World Bank, 2020). Estas agências são emblemáticas para essa comparação, pois representam “[...] duas visões absolutamente opostas sobre a função da educação superior com relação à sociedade e sobre a própria sociedade” (Dias, 2004, p. 895).

Quanto às universidades, a Unesco as vislumbra como instituições para além da oferta de ensino superior em suas regiões. De outro lado, o Banco Mundial enfoca a oferta de ensino superior sob a ótica do gasto público, identificando nas universidades mais uma instituição capaz de ofertar esse nível de ensino. Sob essas duas perspectivas, o país que as adota, ampara e, portanto, constrói a respectiva formulação de suas políticas. Tais orientações estão lastreadas em documentos próprios desses organismos que expressam suas visões, as quais vemos comumente transmutadas em diretrizes legais em diferentes países.

O Banco Mundial produziu os documentos *Educação superior: aprender com a experiência* de 1994 e, em 2002, consolidou sua visão na obra *Construindo sociedades do conhecimento: novos desafios para a educação terciária* (World Bank, 1994, 2002). De outro lado, a Unesco produziu, com versão final de 1995, o *Documento de política para a mudança e o desenvolvimento na educação superior*, tendo várias outras publicações, sendo a última posição a sua *Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação* de 1998 (Unesco, 1995, 1998).

As orientações de ambos os organismos foram analisadas por Dias (2004) e podem ser visualizadas conforme ilustrado no Quadro 1.

**Quadro 1** – Orientações do Banco Mundial e da Unesco para políticas de ensino superior.

<b>Banco Mundial</b>	<b>Unesco</b>
Privilegia a oferta por IES privadas (pelo mercado)	Privilegia o investimento em pesquisa de excelência
Sem gratuidade ( <i>compartir custos</i> )	Propõe o não domínio da educação superior pelo mercado, com investimento do mínimo de 6% do produto nacional bruto
Estímulo a cursos técnicos não superiores por IES não universitárias para o mercado	Melhores condições de trabalho para o pessoal docente
Não transformar universidades públicas em centros de pesquisa	Reforma profunda das estruturas a partir de uma autoanálise das instituições e seu funcionamento em relação à sociedade
Priorizar a educação básica em contraponto à educação superior	Propõe três grandes marcos ou avanços às universidades: pertinência, qualidade e internacionalização
Maior investimento privado nas IES públicas	Sociedades como tendo problemas, universidades como agentes de soluções
Apoio financeiro (apenas) aos estudantes sem recursos	
Universidades como um problema fiscal, em comparação com IES não universitárias.	

Fonte: Adaptado de Dias (2004).

É possível depreender que as orientações do Banco Mundial são prescritivas e atrelam inclusive o apoio em futuros empréstimos condicionados ao atendimento de prioridades indicadas, a fim de privilegiar os países que as implementarem. Já as orientações da Unesco procuram “[...] definir um quadro que pudesse ser aplicado nos diversos contextos, segundo as situações sociais e culturais de cada país” (Dias, 2004, p. 905). Por isso as orientações da Unesco se colocam como uma apresentação de possibilidades que podem ser utilizadas a depender dos diversos contextos e a partir das necessidades locais.

Especificamente para as universidades, Olsson (1995), demonstra a partir das orientações estudadas que enquanto o Banco Mundial trata “[...] universidades como problemas para a sociedade. A Unesco, por outro lado, foca nos problemas da sociedade e na necessidade de fortalecer as universidades para que possam responder melhor a esses desafios e contribuir para a mudança” (Olsson, 1995, p. 239, tradução nossa<sup>1</sup>).

O país que adotar a visão do Banco Mundial na confecção de suas políticas acabará por seguir um entendimento segundo o qual as universidades são onerosas para o erário público e pouco eficientes na titulação, pois entregam menos graduados com mais recursos. Essa visão, unicamente a partir desse indicador, ignora a atuação das universidades na formação também de mestres e doutores, na produção e inovação científica e tecnológica, nas ações diretas de extensão, entre outras vantagens que somente esse tipo de IES privilegia. Visão essa contemplada pela perspectiva da Unesco. Nesse sentido, priorizar as universidades para oferta de ensino superior é dotar a sociedade de uma instituição basilar para o seu desenvolvimento intelectual e tecnológico.

Díaz e Mendonza (2018) ponderam que o apoio de entidades internacionais é essencial na orientação para o cumprimento de metas educacionais em todo o mundo, e aqui repousa uma perspectiva de interdependência mundializada no campo da educação. Ainda que as autoras não pontuem criticamente os efeitos negativos de cada organismo, elas consideram que por vezes “[...] o equilíbrio de interesses das organizações tem um peso maior no crescimento econômico do que no bem-estar social” (Díaz & Mendonza, 2018, p. 109, tradução nossa<sup>2</sup>).

As autoras também consideram que

Os diferentes antecedentes da implementação de novas reformas nos países da América Latina refletem pouca articulação com os envolvidos no sistema educacional de cada país; de um lado, está o Ministério da Educação,

<sup>1</sup> No original lê-se: [...] universities as problems for society. Unesco, on the other hand, focuses on problems in society and the need to strengthen universities so that they can better respond to these challenges and contribute to change.

<sup>2</sup> No original lê-se: [...] la balanza del interés de las organizaciones tiene mayor peso en el crecimiento económico que en el bienestar social.

propondo políticas com enfoque internacional e, de outro, instituições de ensino, professores, alunos e pais, que não entendem como se dará a implementação dessas políticas (Díaz & Mendonza 2018, p. 34, tradução nossa<sup>3</sup>).

Defendemos que as orientações não podem ser tomadas acriticamente, especialmente utilizando-se o discurso de atender a parâmetros ou metas internacionais que, com frequência, não levam em consideração a história, as condições sociais ou mesmo as necessidades de um país. Contextos diversos e instituições precisam ser considerados, projetos de sociedade, de desenvolvimento nacional e respectivos modelos institucionais mais vantajosos. Bem como, é preciso ter em vista os interesses dos organismos multilaterais. Tais interesses podem expressar visões de mundo próprias e até mesmo incompatíveis com o projeto de sociedade de cada nação – dos quais suas universidades são parte necessária.

Não obstante, mesmo que as orientações internacionais a serem adotadas por determinado país sejam as mais adequadas em termos de coesão ao projeto de sociedade que se almeja, é preciso que tais orientações não sejam aplicadas isoladas do contexto ou sem uma (re)construção ativa pelos atores que participam do campo educacional – professores, pais e alunos, IES e instituições de pesquisa.

Diante das visões de ensino superior apresentadas, é possível identificar duas perspectivas. Temos que o Banco Mundial se preocupa em criar condições para a oferta de ensino superior em si mesmo da forma mais eficiente possível – sob a perspectiva superficial do gasto público. Já a Unesco se preocupa em criar condições para superar um contexto situacional deficiente em favor de um outro no qual as sociedades tenham como produzir suas próprias soluções – o que se faz com instituições e pessoas altamente qualificadas. Adotar a visão ensimesmada de ensino superior do Banco Mundial, portanto, pode ser nefasto a um país, pois o mantém dependente de outros países nos quais há ciência e tecnologia de ponta – que são em última análise resultados diretos de suas universidades. Esta perspectiva ratifica uma geopolítica internacional do conhecimento baseada na hegemonia do Norte sobre o Sul global.

Levando em consideração que as universidades públicas são instituições fundamentais para o desenvolvimento científico e tecnológico de suas sociedades, cabe considerar que não basta apenas fundar uma instituição sem lhe propiciar as condições de atuação e desenvolvimento. Há pressupostos para que se edifique uma boa universidade e, indissociavelmente, a rede de universidades de um país.

#### 4. Pressupostos da Boa Universidade

Consideramos as reflexões de Raewyn Connell (2019) acerca das universidades neste tópico. Essa renomada cientista social australiana considera que as matrículas nessas instituições se expandiram muito nos últimos tempos, porém, tais IES foram moldando-se pela agenda de mercado e do gerencialismo. Diante disso, a autora prospecta que se consolida um cenário futuro no qual “as universidades mais lucrativas não têm *campus* nenhum, apenas marcas, gerentes e sistemas on-line” (Connell, 2019, p. 168, tradução nossa<sup>4</sup>).

De outro lado, a autora vai propor uma universidade ideal, em que suas orientações se dão por práticas democráticas, inserção social, verdade como valor inegociável, criatividade e sustentabilidade. Importa especialmente a inserção social ou engajamento na comunidade, que “[...] significa estar totalmente presente para a sociedade que apoia a universidade” (Connell, 2019, p. 172, tradução nossa<sup>5</sup>).

Edificar uma universidade demanda tempo e financiamento estável, pois uma IES universitária não se faz

---

<sup>3</sup> No original lê-se: Los diferentes antecedentes de la implementación de las nuevas reformas en los países de América Latina, reflejan poca articulación con los involucrados en el sistema educativo de cada país; por un lado se encuentra el Ministerio de Educación, planteando políticas con enfoques internacionales y, por el otro, las instituciones educativas, docentes, estudiantes y padres de familia, que no comprenden cómo se llevará a cabo la implementación de dichas políticas.

<sup>4</sup> No original lê-se: The most profitable universities have no campuses at all, just brands, managers, and online systems.

<sup>5</sup> No original lê-se: [...] means being fully present for the society that supports the university.

instantaneamente. Trata-se de um esforço de muitas mãos (Connell, 2019). Por isso a autora defende que “o financiamento estatal por meio de um sistema tributário redistributivo é o único método atualmente disponível compatível com os propósitos democráticos de um sistema universitário” (Connell, 2019, pp. 175-176, tradução nossa<sup>6</sup>).

O financiamento estatal é imprescindível e coaduna com a perspectiva da universidade como bem público, uma vez que

As universidades foram criadas pelo trabalho de muitas milhares de pessoas ao longo de muitas gerações. [...] por governos, e mesmo aquelas criadas de forma privada receberam terras, incentivos fiscais, concessões e contratos. [...] A universidade como instituição não pertence a ninguém, exceto à sociedade como um todo, e seus benefícios pertencem à sociedade como um todo. (Connell, 2019, p. 189, tradução nossa<sup>7</sup>)

O financiamento público tem ainda a possibilidade de instituir mais do que uma universidade, pode ele ir além e viabilizar uma rede dessas instituições. Notadamente porque “para as políticas públicas, o que importa é o sistema universitário, muito mais do que a universidade individual” (Connell, 2019, p. 175, tradução nossa<sup>8</sup>).

Estando essas condições materiais dadas, torna-se possível aquilo que é mais primoroso a essas IES: o bom ensino, que implica “[...] estar totalmente presente para os alunos, engajando-se em suas reais necessidades e possibilitando seus próximos passos na aprendizagem. A pedagogia do engajamento é exigente para os professores em termos de tempo e de relações, bem como de conhecimento técnico” (Connell, 2019, p. 172, tradução nossa<sup>9</sup>).

Ainda que as colocações de Connell (2019) sejam generalistas, aplicáveis a qualquer universidade, em qualquer lugar, como o ideal de realização dessas IES, há elementos chave que podemos considerar. No quadro 2 consolidamos esses elementos, que compreendemos como um meio ou como finalístico para a boa universidade.

**Quadro 2** – Meios e fins para a realização institucional da boa universidade.

Condição meio	Resultados
Práticas democráticas	Universidade com bom ensino
Inserção social	
Verdade como valor inegociável	
Criatividade incentivada	
Sustentabilidade como valor inegociável	
Financiamento estatal previsível, suficiente e estável	Universidade como bem público

Fonte: Adaptado de Connell (2019).

A universidade deve ter necessariamente boas práticas democráticas e fortes ligações com a sua comunidade regional, valorizar a busca de soluções e conhecimentos, bem como a criatividade e a sustentabilidade e possuir um financiamento estatal previsível, suficiente e estável. Dadas essas condições materiais e institucionais, torna-se possível à universidade consolidar-se em sua região como um bem público e oferecer o bom ensino.

A perspectiva da boa universidade de Connell (2019) coaduna-se com a visão de políticas de ensino superior a partir de universidades orientadas pela Unesco (1995, 1998). As universidades são instituições privilegiadas para oferta de ensino superior em toda sua potencialidade, permitindo ir além da simples formação de graduados. IES universitárias, dotadas das

<sup>6</sup> No original lê-se: State funding through a redistributive tax system is the only currently available method that is compatible with democratic purposes for a university system.

<sup>7</sup> No original lê-se: Universities have been created by the labour of many thousands of people over many generations. [...] by governments, and even those set up privately have been given land, tax concessions, grants and contracts. [...] The university as an institution is not owned by anyone except society as a whole, and its benefits belong to society as a whole.

<sup>8</sup> No original lê-se: For public policy it is the university system that matters, much more than the individual university.

<sup>9</sup> No original lê-se: [...] being fully present for the students, engaging with their actual needs and enabling their next moves in learning. The pedagogy of engagement is demanding for teachers in time and emotion as well as technical knowledge.

condições defendidas por Connell (2019), são o eixo basilar da formação de pessoal qualificado para o mercado de trabalho, para a pesquisa e docência, para o desenvolvimento científico e tecnológico e, conseqüentemente, para edificar as várias dimensões de desenvolvimento da sociedade a qual pertencem, para além da sobrevalorizada dimensão econômica.

O debate em torno da ideia de uma “boa universidade” não se encerra no plano moral ou da simples divisão maniqueísta entre boas e más IES. Trata-se, na verdade, de uma correlação entre projeto de educação, de ensino superior, de sociedade e de materialização das condições para a consolidação de instituições, agentes e produção compatíveis com tal projeto. A autonomia no âmbito das políticas públicas – para além das cartilhas e agendas dos organismos de que tratamos anteriormente – o papel do Estado e da sociedade civil organizada em torno do campo educacional, bem como a capacidade de aproximar as IES da comunidade na qual estão inseridas expressam elementos cruciais para a materialização do que se compreende como uma boa universidade. Os modelos institucionais que se consolidaram no ensino superior brasileiro, dos quais nos ocuparemos no próximo tópico, dialogam com esta construção arquetípica de uma boa universidade.

## 5. Modelos Institucionais para o Ensino Superior no Brasil

Ao debater a universidade no Brasil, nos últimos 200 anos, Sguissardi (2011) defende que os principais modelos clássicos de universidade têm sido referência e parâmetro para refletir essas instituições, mesmo tendo definições genéricas. Segundo o autor, identifica-se que no Brasil nunca tenha existido um modelo padrão de constituição de universidades, mas sim adaptações e transferências de configurações europeias, *a priori* com o modelo francês; e em um momento posterior o alemão ou humboldtiano.

É de mais valia elencar de maneira geral os princípios priorizados por Humboldt, os quais são defendidos até os dias atuais como diretrizes que dão à universidade sua própria voz. São eles:

[...] a formação através da pesquisa; a unidade entre o ensino e pesquisa; a interdisciplinaridade; a autonomia e a liberdade da administração da instituição e da ciência que ela produz; a relação integrada, porém autônoma, entre Estado e Universidade; a complementaridade do ensino fundamental e médio com o universitário. (Humboldt, 1997 *apud* Pereira, 2009, p. 31)

A autora compreende que no projeto humboldtiano a autonomia e a liberdade das universidades caracterizam-se como os princípios de maior relevância, justificando que as IES deveriam ter total autonomia, desvinculando-se de forças externas, nomeadamente da ingerência política ou de agentes econômicos. Essa é a condição da qual essas instituições prescindem para não se submeterem a interesses estatais, religiosos, ou de qualquer interferência política ou econômica (Pereira, 2009). Diferentemente do ocorrido no Brasil com as tendências mercadológicas, as universidades tornaram-se atores de conhecimento útil, destacadamente enquanto instrumento da expansão do capital à medida que qualificam a força de trabalho.

Sob o ponto de vista da vinculação jurídica, Senkevics (2021, p. 232) identifica que “[...] o Brasil pode ser enquadrado em um sistema binário, uma vez que a maior distinção legal entre as instituições se dá entre um setor público gratuito e um setor privado pago”. Estes dois setores acabam “[...] abarcando atualmente um sistema complexo e diversificado de IES públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (confessionais, particulares, comunitárias e filantrópicas)” (Neves & Martins, 2016, p. 99).

No Brasil coexistem IES universitárias, centros universitários e IES não universitárias. As primeiras atuam por meio da tríade ensino, pesquisa e extensão, tendo um terço dos professores com titulação de mestre ou doutor, ao menos um terço dos docentes em regime de dedicação exclusiva, além de gozarem de autonomia universitária. Centros universitários possuem autonomia para oferta de cursos e vagas, mas não se obrigam a ter pesquisa. Já as IES não universitárias não gozam de autonomia, com seus cursos e vagas analisados pelo Conselho Nacional de Educação, e concentrando-se apenas no ensino

(Neves & Martins, 2016).

As universidades predominam no setor público, enquanto IES não universitárias, como faculdades e centros universitários, prevalecem no setor privado (Senkevics, 2021). Essa estratificação com uma clara diferenciação das formas institucionais adotadas pelo setor público e privado tem um motivo bastante pragmático, que o autor vai identificar como uma priorização mercadológica por aqueles cursos de mais baixo custo e maior procura (Senkevics, 2021).

Há no Brasil um setor público com universidades consolidadas, no qual ocorre a oferta dos mais diversos cursos e níveis de ensino de todas as áreas do conhecimento, envolvidos na pesquisa, sob o modelo humboldtiano. Enquanto no setor privado há uma clara opção pelo lucro com a oferta de cursos mais vantajosos quanto à relação entre custos, oferta e procura. Isso pode explicar a estratificação da qualidade acadêmica de ambos os setores, na qual IES públicas detêm maior relevância e qualidade socialmente reconhecidas. Com isso, os egressos provenientes de universidades públicas são os que detêm maior prestígio no mercado de trabalho. Contraditoriamente, o mesmo mercado que modela tal oferta de cursos de interesse nas IES privadas não vai mais adiante valorizar os mesmos egressos em sua admissão profissional.

A maior qualidade acadêmica nas IES públicas e em uma minoria de IES privadas, que são universidades – geralmente confessionais ou sob tutela de entidades religiosas –, se dá em decorrência da organização do modelo acadêmico voltado para a qualidade do ensino e privilegiando a pesquisa em sua conexão intrínseca com o ensino e com a extensão. Na universidade os professores são altamente qualificados e atuam em regime de dedicação exclusiva, comumente sendo referências nas suas respectivas áreas de investigação. Já nas IES não universitárias tende a haver predomínio de uma formação profissionalizante, com ausência de pesquisa e com professores horistas, precarizados e de baixa titulação (Neves & Martins, 2016).

Portanto, não se pode tomar pelo valor de face uma mesma graduação quando se dá numa IES universitária *versus* numa IES não universitária. As universidades e, no Brasil, notadamente as universidades públicas, são as maiores responsáveis por formar a elite intelectual e as produções científico-tecnológicas que possibilitam as condições de manutenção do potencial de desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, é fundamental que “[...] o Estado não tome a educação pelo prisma do gasto público e sim como investimento social e político, o que só é possível se a educação for considerada um direito e não um privilégio, nem um serviço” (Chauí, 2003, p. 11). Sentido este que corrobora com as orientações da Unesco (1995, 1998) sobre ensino superior, conforme tratado por Dias (2004) e concernente às posições de Connell (2019) sobre a definição da “boa universidade”, no sentido de contar com essas instituições para a busca de soluções aos problemas nacionais ou de suas comunidades regionais e não como sendo elas mesmas um problema de erário público.

Estas relações entre público e privado ficam ainda mais complexas quando tomamos para análise os recentes processos de: financeirização e rentismo aos quais têm sido empurradas as universidades federais no país; estabelecimento de parcerias público-privadas como eixo estruturante das políticas educacionais; envergadura do setor empresarial e do terceiro setor nas definições das políticas públicas educacionais; repasse do fundo público para as IES privadas. Este cenário, portanto, demonstra que os processos de privatização da educação, mais amplamente falando, e do ensino superior, de forma particular, não se encerram na clássica divisão entre IES públicas e privadas.

## **6. As Universidades Públicas Brasileiras entre Avanços e Ataques**

O Brasil possui uma robusta rede de IES universitárias públicas, tanto na esfera federal, sob tutela da União, quanto nos entes subnacionais, com destaque para as IES sob gestão dos estados de São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro. Há ainda universidades também sob gestão de municípios. De outro lado, existe uma dominação na oferta de graduação pelas IES privadas, que alcançaram no último Censo da Educação Superior 75,8% das matrículas e correspondem a 88,4% das IES no



país, conforme divulgou o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2019).

Mesmo com as políticas de ampliação da oferta no setor público em governos anteriores, houve um avanço ainda maior das IES privadas no mesmo período.

Houve um grande investimento do governo federal no sistema de IES públicas federais. Novas universidades e novos campi universitários foram criados. Do mesmo modo, institutos federais tecnológicos foram implantados como reorganização de unidades preexistentes ou como resultado de investimentos em novas unidades. O crescimento da matrícula nas IES públicas federais voltou a crescer, mas não chegou a alterar, significativamente, o peso do setor privado no conjunto do sistema, que segue com 73,6% das matrículas. (Neves & Martins, 2016, p. 112)

As evidências indicam que enquanto o setor público aumentou “[...] de 605 mil para 1.9 milhão de matrículas presenciais [anuais] entre 1991 e 2018, correspondente a um aumento de 3,1 vezes, [...] o setor privado cresceu de 960 mil para 4.5 milhões [anuais] no mesmo período, equivalente a um crescimento de 4,7 vezes” (Senkevics, 2021, p. 225).

Esse avanço na oferta de ensino superior do setor privado em detrimento do setor público não ocorre espontaneamente; há uma participação deliberada do Estado. Notadamente, “[...] o Prouni e o Fies se apresentaram como estratégias de viabilizar a expansão [do setor privado], por ampliarem as condições de financiamento de estudantes que não encontrariam, por outras vias, uma oportunidade de ingresso” (Senkevics, 2021, p. 222). Neste exemplo, em que pesem os benefícios aos estudantes contemplados, tais programas acabaram por direcionar os recursos do fundo público que poderiam ser alocados em IES públicas para financiar IES privadas.

Internamente ao setor público houve um “[...] processo de expansão do ensino superior, entremeado por políticas de inclusão, [que] resultou na redução da magnitude dessa desigualdade, de tal maneira que se pode concluir que houve uma perda relativa de posições sociais ocupadas pelo segmento mais rico” (Senkevics, 2021, p. 209). Atualmente, as universidades públicas são mais inclusivas, contudo, “[...] a desigualdade segue abissal, com sub-representação dos quintos mais pobres que, em um cenário de igualdade plena, deveriam compor 40% do corpo discente (e não 15%)” (Senkevics, 2021, p. 209).

Essa desigualdade é um lastro da desigualdade social mais ampla historicamente construída na sociedade brasileira, que nas universidades públicas não se esgota, ao contrário encontra terreno fértil para continuidade. Não é possível aprofundar essa discussão, mas para tratar ao menos de um aspecto dessa desigualdade podemos citar a elitização de cursos nas próprias IES públicas. Mesmo nestas, os filhos de famílias mais pobres têm maior probabilidade de cursarem licenciaturas ao passo que os filhos de famílias mais ricas têm 6,5 vezes mais chances de cursar medicina (Barbosa, 2018). “Apesar de alguma abertura no acesso, apesar das muitas políticas de permanência, as características adscritas (origem social, raça e sexo) ainda são um fator muito relevante na definição da trajetória social em geral” (Barbosa, 2019, p. 252).

Contudo, deve-se comemorar que as IES públicas estão em seu momento mais inclusivo e são agentes promotoras de mudanças sociais. Essa conquista é valiosa para o cenário social brasileiro e permite prospectar estarmos num processo de superação dessa ainda presente desigualdade. Além disso, as lutas de grupos sociais historicamente dominados socialmente no Brasil passam a ganhar terreno no campo educacional, desembocando em uma diversificação do público das universidades país afora.

De um lado houve avanços na composição social dos estudantes dessas instituições e internamente nas universidades há o cultivo de uma cultura democrática, de outro lado, “a conduta neoliberal não apenas foi valorizada, mas passou a conferir inteligibilidade para um processo de modernização institucional” (Cunha & Ota, 2020, p. 19).

Com isso, neste momento “[...] a universidade encontra-se tão frágil para se beneficiar dos avanços representados pela recente incorporação de grupos sociais até então excluídos, quanto para responder com propriedade às diversas agressões que vem recebendo” (Cunha & Ota, 2020, p. 18). As agressões às universidades públicas brasileiras não se dão apenas pelo corte de recursos, instabilidade ou imprevisibilidade em sua concessão, mas ultimamente também têm se efetivado por meio de

ataques de cunho ideológico. São discursos obscurantistas, negacionistas, com apelos utilitaristas da formação acadêmica e fortemente anti-intelectuais, quase sempre com uma incompreensão de ciência e de sua função na sociedade (Oliveira, 2021).

Tais ataques são executados diretamente ou orquestrados a partir dos atores que estão a ocupar o centro do poder executivo federal. Concretamente o projeto de universidade do *Future-se* foi o ápice dessas ofensivas. Num mesmo pacote, em “[...] todas as versões do *Future-se* criam[-se] cunhas para a mercantilização e o comércio transfronteiriço de educação” (Leher, 2020, p. 145).

Para Sguissardi (2020) o *Future-se* representou três elementos.

Primeiro, o próprio Estado, em especial seu polo privado-mercantil, que, segundo Laval, cria e fortalece o mercado, e induz, por um lado, as universidades e instituições de pesquisa a se “privado-mercantilizarem” e produzirem o conhecimento como matéria-prima, o saber como mercadoria, valor-de-troca; por outro, os professores/pesquisadores, como trabalhadores/produtores dessas mercadorias ou desses valores, a intensificarem seu trabalho a cada dia mais alienado; segundo, os empresários que ambicionam lançar mão do fundo público, direta ou indiretamente, mediante o uso da Lei das Parcerias Público-Privadas, da Lei de Inovação, da mercadoria-ciência, da pesquisa tecnológica inovadora; terceiro, grande número de professores/pesquisadores das áreas de conhecimento que se prestam, de modo mais imediato, à produção de pesquisa tecnológica e inovadora, privilegiada pelo *Future-se*. Finalmente, enfatize-se, representa a concepção canhestra, viesada e anticientificista de universidade ou de educação superior do Ministro de Educação e sua equipe, ancorada no neoliberalismo exacerbado do Ministro da Economia que não concebe qualquer instituição social (autônoma) mantida pelo fundo público ou que não se reja pela concorrência e competitividade mercantis. (Sguissardi, 2020, pp. 192-193)

Para Mészáros (2005), a verdadeira educação deve ser uma criação. A educação deve preparar para a vida e não para o mercado de trabalho, conseqüentemente, o autor afirma que a educação voltada para o ser humano gerará transformações políticas, sociais, culturais e econômicas, assim como permite uma reflexão crítica sobre o papel da educação e do educador (Mészáros, 2005).

Tais transformações sociais e individuais são possíveis por meio da universidade, nomeadamente sob o modelo institucional humboldtiano. Mas, para Humboldt (1964 *apud* Östling, 2018), somente uma universidade livre e autônoma é capaz de trazer os benefícios que a ciência produz e colaborar para o desenvolvimento regional e de seus cidadãos. Por isso a universidade deve ter liberdade no campo de ensino, científico, administrativo e financeiro (Humboldt, 1964 *apud* Östling, 2018).

No Brasil o modelo humboldtiano foi constitucionalizado tendo em vista o art. 207 da Constituição Federal. Este dispositivo determina que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 2020, p. 109). Contudo, o país encontra-se em franco processo de retrocesso das políticas sociais, sobremaneira da política educacional, arrefecido na atual administração federal, que superou os ataques ao financiamento das universidades, cumulando com ataques ideológicos à essência dessas IES.

De seu lado, as IES públicas tentam resistir e se preservar até que finde o atual momento quase distópico, também agravado pela pandemia de Sars-Cov-2, sobre a qual a política de (não) combate produz efeitos perversos a todas as pessoas e instituições.

## 7. Considerações Finais

Neste ensaio discutimos duas visões de universidade que coexistem no campo acadêmico brasileiro, as quais configuram uma dicotomia entre os setores público e privado de ensino superior: de um lado, temos um setor público, caracterizado por universidades de alta qualidade acadêmica, que tem sua identidade historicamente forjada sobre a simbiose entre ensino, pesquisa e extensão e por isso conjuga graduação, pós-graduação, projetos, grupos e núcleos de investigação,

inovação e de extensão e um forte diálogo com a comunidade; e, de outro, temos um setor privado, com prevalência de IES não universitárias de orientação mercadológica direcionadas sobremaneira à formação. Enquanto o setor privado se expande, o setor público tem sido sufocado, consolidando o processo de mercantilização do ensino superior no Brasil, em detrimento de sua universalização por meio da universidade pública.

Uma visão instrumental sob a ótica do gasto público concluirá rapidamente que o custo de uma universidade pública é demasiado alto diante do número de egressos, portanto, a princípio seria “ineficiente” diante do modelo privado de ensino superior. Para superar essa racionalidade – que se transmuta em um verdadeiro julgamento tendencioso –, um outro cálculo cabe em relação às IES não universitárias nas quais há somente o ensino sem que haja pesquisa, nem extensão, não contribuindo assim com soluções em suas comunidades regionais, tampouco propiciando condições de avanço da ciência, da tecnologia e da inovação no país, tão somente titulando em uma espécie de formação ensimesmada. Diante da reconhecida qualidade dos egressos de universidades públicas, formados num contexto de pesquisa de ponta e de envolvimento com os problemas sociais de suas comunidades, deve-se ponderar que profissionais são mais desejáveis a um projeto de desenvolvimento nacional.

Universidades públicas vão além do ensino. A vocação dessas instituições está na associação deste ensino à pesquisa e à extensão. As universidades públicas podem fazer muito mais do que o ensino de graduação ou mesmo de pós-graduação, pois, ao atrelar a pesquisa ao ensino, constroem-se as bases para uma formação de excelência de seus estudantes e para transformar suas comunidades regionais, edificando uma rede que alavanca o desenvolvimento nacional a partir da ciência.

Ao ponderar o melhor emprego do fundo público, seu aporte nessas instituições se mostra a política mais condizente com as potencialidades das universidades. Cabe, portanto, discutir que projeto de ensino superior melhor atende ao desenvolvimento social e mesmo econômico a longo prazo – e, com isso, provoca-se o debate em torno das próprias concepções de desenvolvimento que temos levado a cabo enquanto nação. Sugerimos essa linha de discussão para trabalhos futuros: estudos que foquem nas demandas de desenvolvimento nacional no presente contexto e as potencialidades de atendimento a partir de instituições públicas voltadas à pesquisa.

Em que pese o *lobby* dos agentes econômicos, cabe ao Estado não se orientar pela visão de mercado quanto às políticas de educação superior. O mesmo mercado ou a maior parte de seus agentes são os que criticam o custo fiscal das universidades públicas, mas prestigiam os egressos dessas mesmas IES no momento da contratação. Não valorizar as universidades, sufocá-las em seu financiamento, impor a elas uma racionalidade puramente mercadológica, irá provocar uma redução da qualidade da formação e da excelência acadêmica da sua produção a longo prazo, igualando-as às IES não universitárias. Compreendemos, portanto, que estamos a discutir um projeto de desconstrução do patrimônio que se consolidou a partir das universidades públicas brasileiras: o desfinanciamento, o rentismo, o negacionismo frente à ciência, bem como o aprofundamento dos ataques discursivos constantes às universidades e a seus agentes expressam a envergadura desse projeto de aniquilação que está em curso.

A boa universidade já existe no Brasil e ocorre por meio da rede de IES públicas. São consolidadas, prestigiadas dentro e fora do país e atuantes, em que pesem as atuais tentativas de sua desconstrução – às quais elas resistem. Em tempos vindouros, de necessária reconstrução nacional, caberá ao Estado apoiar essas instituições, com financiamento condizente e preservação de sua autonomia, pois os elementos de sua qualidade acadêmica já lhes são intrínsecos.

## **Agradecimentos**

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (Fapeam) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

## Referências

- Brasil (2020). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal.
- Barbosa, M. L. O. (2018). Ensino superior: massificação ou democratização? In: Heringer, R. (org.). *Educação superior no Brasil contemporâneo: estudos sobre acesso, democratização e desigualdades*. Faculdade de Educação da UFRJ, 15-30.
- Barbosa, M. L. O. (2019). Democratização ou massificação do Ensino Superior no Brasil? *Revista de Educação PUC-Campinas*, 24 (2), 240-253.
- Chauí, M. (2003). A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, 24, 5-15.
- Connell, R. (2019). *The good university: what universities actually do and why it's time for radical change*. Zed Books.
- Cunha, M. P., & Ota, N. K. (2020). Olhar a universidade, ver a sociedade: O que devem temer as universidades públicas brasileiras? *Sens public*, 01, 1-22.
- Dias, M. A. R. (2004). Dez anos de antagonismo nas políticas sobre ensino superior em nível internacional. *Educação & Sociedade*, 25 (88), 893-914.
- Díaz, M. M. O., & Mendoza, B. J. R. (2018). Influencia de los organismos internacionales en las reformas educativas de Latinoamérica. *Revista Educación y Ciudad*, 34, 101-112.
- Durham, E. R. (2003). *O ensino superior no Brasil: público e privado*. Nupes/USP.
- Flores, S. R. (2017). A democratização do ensino superior no Brasil, uma breve história: da colônia a república. *Revista internacional de educação superior*, 3 (2), 401-416.
- Inep (2019). *Notas estatísticas*. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>
- Larrosa, J. (2003). O ensaio e a escrita acadêmica. *Educação e Realidade*, 28 (2), 101-115.
- Leher, R. (2020). Guerra cultural e universidade pública o future-se é parte da estratégia de silenciamento. In: Giolo J., Leher, R., & Sguissardi, V. (org.). *Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado*. Diagrama Editorial, 107-149.
- Martins, C. B. (2009). A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, 30 (106), 15-35.
- Mészáros, I. (2005). *A educação para além do capital*. Boitempo.
- Neves, C. E. B., & Martins, C. B. (2016). Educação superior no Brasil: uma visão abrangente. In: Dwyer, T., et al. (org.). *Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira*. Ipea, 95-124.
- Odeti, C. A., Magalhães, L. D. R., & Tiriba, L. (2021). Historicizar a experiência: ensaio sobre seus fundamentos teórico-metodológicos. *Research, Society and Development*, 10 (4), 1-9.
- Oliveira, M. B. (2021). *Universidade: por trás do projeto Weintraub*. <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/universidade-por-tras-do-projeto-weintraub>
- Olsson, B. (1995). The power of knowledge: a comparison of two international policy papers on higher education. In: Buchert, L. & King, K. (ed.). *Learning from experience: policy and practice in aid to higher education*. Ceso, 235-246.
- Östling, J. (2018). *Humboldt and the Modern German University*. Lund University Press.
- Pereira, E. M. A. (2009). A universidade da modernidade nos tempos atuais. *Avaliação (Campinas)*, 14 (1), 29-52.
- Senkevics, A. S. (2021). A expansão recente do ensino superior cinco tendências de 1991 a 2020. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, 3 (4), 199-246.
- Silva, V. G., & Pasqualli, R. (2020). A atualidade da pedagogia socialista soviética: um ensaio teórico. *Research, Society and Development*, 9 (7), 1-11.
- Sguissardi, V. (2011). Universidade no Brasil dos modelos clássicos aos modelos de ocasião? In: Morosini, M. C. (org.). *A Universidade no Brasil: concepções e modelos*. Inep, 275-289.
- Sguissardi, V. Future-se um projeto neoliberal de heteronomia das federais e um passo a mais rumo a sua privado-mercantilização. In: Giolo, J., Leher, R., & Sguissardi, V. (org.). *Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado*. São Carlos: Diagrama Editorial, 2020. 153-194.
- Unesco (1995). *Policy paper for change and development in higher education*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098992?posInSet=1&queryId=ffeedba1-2908-45d7-9fad-98105dac4967>
- Unesco (1998). Higher education in the twenty-first century: vision and action, v. 1: final report. In: World Conference on Higher Education in the Twenty-First Century: Vision and Action. *Rapport final*, 1-136.
- Unesco (2020). *Unesco in brief - mission and mandate*. <https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>.
- World Bank (1994). *Higher education: the lessons of experience*. <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/303461468328502540/higher-education-the-lessons-of-experience>
- World Bank (2002). *Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15224>
- World Bank (2020). *What we do*. <https://www.worldbank.org/en/what-we-do>