

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ
CAMPUS DE PARANAVÁI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO
FORMAÇÃO DOCENTE INTERDISCIPLINAR - PPIFOR**

**LEI GERAL DAS UNIVERSIDADES PARANAENSES DE 2021:
OBJETIVOS E DESDOBRAMENTOS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA**

GIOVANA DE NADAI STAVNY

**PARANAVÁI
2026**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ
CAMPUS DE PARANAVAI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO
FORMAÇÃO DOCENTE INTERDISCIPLINAR – PPIFOR**

**LEI GERAL DAS UNIVERSIDADES PARANAENSES DE 2021:
OBJETIVOS E DESDOBRAMENTOS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA**

GIOVANA DE NADAI STAVNY

**PARANAVAI
2026**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ
CAMPUS DE PARANAÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO
FORMAÇÃO DOCENTE INTERDISCIPLINAR - PPIFOR**

**LEI GERAL DAS UNIVERSIDADES PARANAENSES DE 2021: OBJETIVOS E
DESDOBRAMENTOS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada por GIOVANA DE NADAI STAVNY, ao Programa de Pós-Graduação em Ensino da Universidade Estadual do Paraná – *Campus* de Paranavaí, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ensino.

Área de Concentração: Formação docente interdisciplinar

Orientadora: Prof^a Dr^a NEIDE DE ALMEIDA LANÇA GALVÃO FAVARO

PARANAÍ
2026

FICHA CATALOGRÁFICA:

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNESPAR e Núcleo de Tecnologia de Informação da UNESPAR, com Créditos para o ICMC/USP e dados fornecidos pelo(a) autor(a).

De Nadai Stavny, Giovana
LEI GERAL DAS UNIVERSIDADES PARANAENSES DE 2021:
OBJETIVOS E DESDOBRAMENTOS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA /
Giovana De Nadai Stavny. -- Paranavaí-PR, 2026.
109 f.

Orientador: Neide de Almeida Lança Galvão Favaro.
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação
Mestrado Acadêmico em Ensino: "Formação Docente
Interdisciplinar") -- Universidade Estadual do
Paraná, 2026.

1. Lei Geral das Universidades. 2. Ensino
Superior público. 3. Privatização da educação. 4.
Capital. 5. Neoliberalismo. I - de Almeida Lança
Galvão Favaro, Neide (orient). II - Título.

GIOVANA DE NADAI STAVNY

**LEI GERAL DAS UNIVERSIDADES PARANAENSES DE 2021: OBJETIVOS E
DESDOBRAMENTOS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA**

BANCA EXAMINADORA

Prof(a). Dr(a). Neide de Almeida Lança Galvão Favaro – Presidente da Comissão
Examinadora
UNESPAR/UEM

Prof(a). Dr(a). Adriana Aparecida Rodrigues - Membro da Banca
UNIFATECIE

Prof(a). Dr(a). Rita de Cássia Pizoli Oliveira - Membro da Banca
UNESPAR

Prof(a). Dr(a). Conceição Solange Bution Perin - Membro da Banca
UEM – Suplente

Prof(a). Dr(a). Fabiana Silva Botta Demizu – Membro da Banca
UNESPAR/ UNIFATECIE – Suplente

Resultado: Aprovada.

Data:
27/03/2026

Dedico este trabalho, com todo o meu carinho e gratidão, à minha tia Terezinha De Nadai, que para mim sempre foi mais que tia: foi mãe, amiga, conselheira e porto seguro. Seu amor incondicional, sua força e sua presença constante foram fundamentais em todas as etapas da minha vida e, especialmente, nesta caminhada acadêmica. Esta conquista é, também, sua.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha orientadora, Professora Doutora Neide de Almeida Lança Galvão Favaro, pela orientação precisa, pelo compromisso ético e acadêmico, pela paciência durante todo o processo de construção desta dissertação e por acreditar na minha capacidade intelectual. Sua escuta atenta, sua firmeza teórica, grandiosidade e generosidade intelectual foram fundamentais para que este trabalho se concretizasse.

Estendo meus agradecimentos a todos os professores e professoras que fizeram parte da minha formação no Programa de Pós-Graduação Mestrado em Ensino: Formação Docente Interdisciplinar (Ppifor) da Universidade Estadual do Paraná (Unespar), *Campus* de Paranavaí. Cada disciplina, cada debate e cada orientação contribuíram para a ampliação do meu olhar crítico e para o amadurecimento da minha trajetória acadêmica.

Agradeço profundamente à minha tia e mãe de coração, Terezinha de Nadai, por todo o amor, incentivo e apoio incondicional. Sua presença foi essencial nos momentos mais difíceis e sua confiança me deu forças para seguir. Dedico a ela, mais uma vez, esta conquista, pois sem seu suporte nada disso seria possível.

O presente trabalho foi parcialmente realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio da concessão de bolsa, que viabilizou minha dedicação integral à pesquisa e aos estudos durante este percurso formativo.

Eu cheguei de muito longe
E a viagem foi tão longa
E na minha caminhada
Obstáculos na estrada
Mas enfim aqui estou

Mas estou envergonhado
Com as coisas que eu vi
Mas não vou ficar calado
Sem conforto, acomodado
Como tantos por aí

É preciso dar um jeito, meu amigo
É preciso dar um jeito, meu amigo
Descansar não adianta
Quando a gente se levanta
Quanta coisa aconteceu

É preciso dar um jeito, meu amigo

Erasmu Carlos

STAVNY, Giovana de Nadai. **Lei Geral das Universidades Paranaenses de 2021: objetivos e desdobramentos para a educação pública.** Nº 109 f. Dissertação (Mestrado em Ensino: Formação Docente Interdisciplinar) – Universidade Estadual do Paraná – *Campus* de Paranavaí. Orientadora: Profa. Dra. Neide de Almeida Lança Galvão Favaro. Paranavaí, 2026.

RESUMO

Esta pesquisa vincula-se ao Programa de Pós-Graduação em Ensino: Formação Docente Interdisciplinar da Universidade Estadual do Paraná (Unespar), *Campus* de Paranavaí. O tema é a Lei Geral das Universidades Paranaenses (LGU), instituída pela Lei nº 20.933/2021, que trouxe amplas e complexas implicações para as universidades estaduais, precarizando ainda mais sua manutenção. O problema que norteia a investigação é o modo como a LGU expressa as determinações do capital e suas implicações para a organização, o financiamento, a autonomia e a função social da universidade pública no Paraná. O objetivo da pesquisa é analisar a LGU, suas causas e desdobramentos para a educação pública, a partir dos determinantes do capital. A abordagem é bibliográfica, documental e fundamentada no materialismo histórico, a fim de apreender a realidade educacional em sua totalidade e nas contradições que a constituem. A legislação paranaense constitui-se em fonte primária de análise, além de recorrer-se a autores do campo teórico marxista para subsidiar o trabalho analítico e crítico da investigação. Parte-se da constatação de que a LGU expressa as reformas neoliberais que vêm reconfigurando a educação pública desde a década de 1990, subordinando as universidades às exigências da acumulação capitalista. A análise evidencia que as origens da universidade no país foram permeadas de fragilidades e contradições e que isso se aprofunda a partir da década de 1990, perante as demandas impostas pelo capital. No Paraná, a LGU afeta a gestão administrativa e pedagógica, a contratação de pessoal, e reforça a racionalidade gerencial e produtivista, convertendo a universidade pública em espaço de regulação e controle. As categorias do livro *O Capital*, de Marx (1818-1883), que envolvem o processo de produção capitalista, a lógica da acumulação, a mais-valia e o papel do Estado na manutenção das condições que favorecem a expansão do capital, são basilares para a análise crítica. Elas evidenciam como as reformas educacionais, a exemplo da LGU, não são neutras ou técnicas, mas sim parte de um movimento mais amplo de adequação das Instituições Públicas aos interesses do capital. O objetivo é esvaziar a oferta de educação pública para convertê-la em um setor produtivo de capital. A LGU, sob a aparência de modernização e eficiência, contribui para esse processo ao inviabilizar a função social da universidade, precarizar o trabalho docente e desresponsabilizar o Estado pelo financiamento público. Esse processo ocorre por meio da imposição de critérios gerencialistas e produtivistas, da vinculação do financiamento público à lógica de desempenho e eficiência administrativa, da limitação da autonomia universitária, da ampliação das formas de terceirização e flexibilização do trabalho docente e da transferência progressiva da responsabilidade estatal para mecanismos de gestão alinhados aos interesses do mercado. A LGU subordina assim a universidade pública à racionalidade do capital, reforçando o processo de privatização e mercantilização da educação no Paraná. A pesquisa assume, portanto, um caráter de denúncia aos marcos legais estaduais e de defesa da universidade pública, comprometida com a formação humana e social.

Palavras-chave: Lei Geral das Universidades; Ensino Superior público; Privatização da educação; Capital; Neoliberalismo.

STAVNY, Giovana de Nadai. **The 2021 General Law of Paraná State Universities: Objectives and Implications for Public Education.** n° 109 f.). Dissertation (Master's in Teaching: Interdisciplinary Teacher Training) – State University of Paraná. Advisor: Profa. Dra. Neide de Almeida Lança Galvão Favaro. Paranavaí, 2026.

ABSTRACT

This research is linked to the Graduate Program in Teaching: Interdisciplinary Teacher Education at the State University of Paraná (Unespar), Paranavaí Campus. The theme of the study is the General Law of Paraná State Universities (Lei Geral das Universidades Paranaenses – LGU), established by Law No. 20.933/2021, which has brought broad and complex implications for state universities, further intensifying the precarization of their maintenance. The research problem guiding this investigation concerns the ways in which the LGU expresses the determinations of capital and its implications for the organization, funding, autonomy, and social function of public universities in the state of Paraná. The objective of this research is to analyze the LGU, its causes, and its consequences for public education, based on the determinants of capital. The study adopts a bibliographic and documentary approach grounded in historical materialism in order to understand educational reality in its totality and through the contradictions that constitute it. Paraná state legislation constitutes the primary source of analysis, in addition to theoretical contributions from Marxist scholars to support the analytical and critical framework of the investigation. The study is based on the understanding that the LGU expresses neoliberal reforms that have been reshaping public education since the 1990s, subordinating universities to the demands of capitalist accumulation. The analysis reveals that the origins of universities in Brazil have historically been permeated by fragilities and contradictions, which have deepened since the 1990s under the pressures imposed by capital. In Paraná, the LGU affects administrative and pedagogical management, personnel hiring, and reinforces managerial and productivist rationality, transforming public universities into spaces of regulation and control. The categories presented in Volume I of *Capital*, by Karl Marx (1818–1883), concerning the capitalist production process, the logic of accumulation, surplus value, and the role of the State in maintaining conditions favorable to capital expansion, constitute the theoretical basis for critical analysis. These categories demonstrate how educational reforms, such as the LGU, are neither neutral nor merely technical, but rather part of a broader movement aimed at adapting public institutions to the interests of capital. The objective is to weaken the provision of public education in order to convert it into a productive sector for capital accumulation. Under the appearance of modernization and efficiency, the LGU contributes to this process by undermining the social function of universities, precarizing teaching labor, and relieving the State of responsibility for public funding. This process occurs through the imposition of managerial and productivist criteria, the linkage of public funding to performance and administrative efficiency logic, the limitation of university autonomy, the expansion of outsourcing and labor flexibilization, and the progressive transfer of state responsibility to management mechanisms aligned with market interests. Thus, the LGU subordinates public universities to the rationality of capital, reinforcing the processes of privatization and commodification of education in Paraná. Therefore, the research assumes a character of denunciation regarding state legal frameworks and a defense of public universities committed to human and social development.

Keywords: General Law of Universities; Public Higher Education; Privatization of Education; Capital; Neoliberalism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

CEE/PR – Conselho Estadual de Educação do Paraná

CPS – Comissão de Política Salarial

EaD – Educação a Distância

IEES – Instituições Estaduais de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LGU – Lei Geral das Universidades

PPIFOR – Programa de Pós-Graduação em Ensino: Formação Docente Interdisciplinar

RH Paraná-META4 – Sistema de Gestão de Recursos Humanos do Estado do Paraná

SETI – Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

TCE-PR – Tribunal de Contas do Estado do Paraná

TIDE – Tempo Integral e Dedicção Exclusiva

UEL – Universidade Estadual de Londrina

UEM – Universidade Estadual de Maringá

UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa

UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná

UNESPAR – Universidade Estadual do Paraná

UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro-Oeste

UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pesquisas encontradas sobre a Lei Geral das Universidades (LGU) no Paraná

Quadro 2 – Criação das Universidades Estaduais do Paraná

Quadro 3 – Medidas Legais da LGU – Lei nº 20.933/2021-PR

Quadro 4 – Circulação do capital no modo de produção capitalista

Quadro 5 - Diferenças nos âmbitos dos processos de circulação e produção

Quadro 6 - Distinção entre trabalho vivo e meios de produção em Marx

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Orçamento Federal Executado (pago) em 2025 = R\$ 5,054 Trilhões

Gráfico 2 – Percentual de matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa – Brasil – 2014-2024

Gráfico 3 – Número de ingressantes em cursos de graduação – Brasil – 2014-2024

Tabela 1 – Defasagem Salarial dos Docentes das Universidades do Paraná

Tabela 2 – Salário Docentes IEES/PR – Tabela Comparativa 2016 x 2026

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS	25
2.1 Universidade pública no Brasil: das origens até a década de 1990	25
2.2. As Universidades brasileiras e as reformas neoliberais	39
3 LGU NO PARANÁ: ORIGENS, CARACTERÍSTICAS E CONSEQUÊNCIAS	45
3.1 O contexto histórico e socioeconômico do estado do Paraná.....	45
3.2. A organização do Ensino Superior paranaense e suas políticas educacionais	50
Lei Estadual nº 6.034/1969. Decreto Estadual nº 18.109/1970	51
3.3 A Lei Geral das Universidades no Paraná: organização e desdobramentos....	56
4 LGU PARANAENSE E SUAS FUNÇÕES À LUZ DOS INTERESSES CAPITALISTAS	62
4.1 O capital e sua lógica de funcionamento	63
4.2 A LGU frente à realidade do Ensino Superior brasileiros e suas funções perante as determinações do capital.....	86
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS	103

1. INTRODUÇÃO

Iniciei em 2018 o curso de Pedagogia na Universidade Estadual do Paraná (Unespar) e desde o primeiro ano procurei me encontrar na carreira acadêmica. Durante esses anos de formação no Ensino Superior desse curso, participei do subprojeto de Pedagogia do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), no qual atuei em uma Escola Municipal em Paranavaí, no período de agosto de 2018 até janeiro de 2020. Nesse percurso, realizei estágio não obrigatório em um Centro de Educação Infantil, no período de março de 2020 até dezembro de 2021 e, nesses mesmos anos, participei do Programa de Iniciação Científica, modalidade com Bolsa (Pibic).

Em 2022 participei do Programa Tempo de Aprender, pela Prefeitura de Alto Paraná, no período de 2022 e 2023, atendendo 4 escolas municipais nas turmas de 1º e 2º anos, como Assistente em Alfabetização, com o intuito de melhorar a alfabetização das crianças. Nesse percurso de conhecimentos e experiências em várias escolas, surgiu um questionamento que me perseguiu, instigando-me a pensar nos problemas que envolvem a condição do ensino hoje e o que acontece para estarmos dessa forma. Essas questões foram me remetendo a questionar a formação ofertada aos docentes. Desde que ingressei na universidade, as perguntas que me cercavam já giravam em torno do Ensino Superior, da formação de professores, de como ele é organizado e por que se apresentam tantos problemas no setor público.

O ingresso no Programa de Pós-Graduação em Ensino: Formação Docente Interdisciplinar (PPIFOR), na Unespar de Paranavaí, me oportunizou aprofundar os estudos nessa temática, estabelecendo meu foco de pesquisa no Ensino Superior. O interesse era articular a realidade desse nível de ensino, o processo em curso na educação pública superior, com conceitos essenciais que determinam a vida sob o capital.

Isso porque está em curso uma transformação profunda no Ensino Superior brasileiro. O nosso foco foi se delineando no entendimento do sistema privatista-mercantil que afeta esse nível de ensino, por gerar modificações na concepção de educação pública, corroborando para convertê-la em uma mercadoria para o acúmulo de capital, conforme tratado por Colmán e Portes (2019). Sendo assim, a reflexão sobre o Ensino Superior foi demandando atenção mais específica para o

discernimento dos objetivos das reformas visadas pelos governos federal e estadual, que alegam almejar soluções para os problemas existentes.

O que se constata é o aprofundamento da privatização, sob resistência acirrada para conter o desmantelamento das universidades públicas e a inibição de sua existência autônoma. Como produto das últimas reformas nacionais, verifica-se a ameaça de dissociar a pesquisa, o ensino e a extensão, pois as universidades públicas passam a ser vistas como um campo de possibilidades de investimentos e lucros para o sucesso financeiro do capital.

De acordo com Mendonça (2000), o surgimento das universidades no Brasil demonstra que ela foi criada com intuito de atender aos interesses da classe dominante para a metrópole. Não havia compromisso com a formação da classe trabalhadora e durante sua expansão o Estado não assegurou a educação superior para a maioria da população. Hoje se verifica uma expansão quantitativa, mas ela se dá sob domínio privado e por isso é preciso denunciar o nefasto processo em curso que afeta as universidades públicas. Para contribuir nessa tarefa, fomos estabelecendo uma delimitação na realidade do Paraná, especialmente em suas recentes reformas.

O estado tem sido destaque no cenário nacional devido às reformas que desenvolve em seu sistema educacional como um todo. No caso específico das universidades públicas do estado do Paraná, elas estão sendo diretamente afetadas com a promulgação da Lei Geral das Universidades nº 20.933, publicada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná no dia 17 de dezembro de 2021, que dispõe sobre os parâmetros de financiamento das Universidades Públicas Estaduais (Paraná, 2021). Ela estabelece critérios para a eficiência da gestão universitária e dá outras providências.

Desde sua proposição até a aprovação imposta à comunidade acadêmica, os embates têm sido intensos, evidenciando que se trata de uma disputa por distintos interesses. Essa luta demarca um momento de questionamento e de sobrevivência da própria educação pública no país. Diante da intensificação das políticas de caráter neoliberal que incidem sobre a educação superior pública brasileira e, por extensão, sobre o Paraná, foi se delimitando nosso recorte de pesquisa.

Um primeiro passo foi realizar o levantamento bibliográfico, a fim de auxiliar na definição de nosso objeto de estudo e subsidiar a análise crítica das transformações

em curso, sobretudo no contexto da promulgação da Lei Geral das Universidades (LGU) do Paraná (2021). As buscas incluíram sites como SciELO, Portal de periódicos da CAPES, Google Acadêmico, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), além de repositórios digitais das instituições universitárias públicas paranaenses. Os portais dos sindicatos docentes (ANDES-SN e Seção Sindical da UEM) também foram inseridos, devido ao diálogo que realizaram nesse processo.

Elencamos as seguintes palavras-chaves: *Lei Geral das Universidades; Ensino Superior Público; Privatização da educação*. O quantitativo de pesquisas encontradas, entre artigos científicos, teses e dissertações, relatórios sindicais e documentos institucionais, que estão relacionados à educação pública e à LGU, somaram um total de 14 materiais.

Após análise desses materiais, verificamos que eles têm abordado, de modo geral, os impactos da LGU no financiamento da educação pública, na precarização do trabalho docente, os ataques à autonomia universitária, a subordinação do ensino público à lógica produtivista mercantil e também reflexões sobre os vínculos entre a legislação paranaense e as diretrizes neoliberais nacionais e internacionais. Além disso, identifica-se a atuação e discussões dos sindicatos para denunciar os retrocessos dessa lei.

Em relação à produção localizada, salientamos a atuação aguerrida dos sindicatos, como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN, 2023) e a Seção Sindical dos Docentes da Universidade Estadual do Paraná (Sindunespar). Suas discussões reforçam o entendimento de que a LGU é não apenas uma questão educacional, mas também jurídica, social e política, assim, na medida em que ela viola princípios constitucionais, como a autonomia universitária, ela promove a precarização das condições de trabalho docente e da própria estrutura acadêmica.

A partir do levantamento realizado no Portal de Periódicos da CAPES, identificaram-se poucas produções acadêmicas voltadas especificamente à Lei Geral das Universidades (LGU), instituída pela Lei Estadual n.º 20.933/2021, no Paraná. A seguir, encontra-se o quadro demonstrativo dos trabalhos encontrados:

Quadro 1 - Pesquisas encontradas sobre a Lei Geral das Universidades (LGU) no Paraná

Autor e ano	Título	Objetivo
MARINO, Peterson Alexandre; MANDALOZZO, Silvana Souza Netto. 2023. Artigo.	O processo de formulação da Lei Geral das Universidades do ponto de vista dos sindicatos docentes das Instituições Estaduais de Ensino Superior do Paraná	Discutir o sindicalismo docente no ensino superior em sua relação com o movimento político-jurídico que culminou na promulgação da Lei Geral das Universidades (Lei Estadual n.º 20.933/2021), analisando as mobilizações e os posicionamentos dos sindicatos docentes das universidades estaduais paranaenses.
MARTINS, Fernando José. 2025. Artigo.	O caminho da Lei Geral das Universidades (LGU) nas Instituições de Ensino Superior Estaduais Paranaenses	Analisar o conteúdo da Lei Geral das Universidades (LGU) a partir das manifestações oficiais das universidades estaduais do Paraná, registradas em atas e reuniões de seus conselhos superiores, discutindo seus impactos sobre a autonomia universitária e a gestão do ensino superior.

Fonte: dados da pesquisa no Portal CAPES (2026).

Nesse sentido, a presente pesquisa busca contribuir para o aprofundamento crítico desse debate, ao analisar a Lei Geral das Universidades para além de seus aspectos jurídicos e administrativos, compreendendo-a como expressão das transformações do Estado e das necessidades de reprodução do capital no campo educacional.

Nessas produções analisadas, todavia, não localizamos nenhuma análise ligada diretamente à LGU e sua funcionalidade para a relação social do capital, a partir das categorias marxianas. Dessa forma, não houve uma articulação entre a teoria marxiana e a formulação e objetivos dessa lei. Mediante essa ausência nas produções

pesquisadas, entendemos ser de grande relevância abordar essa questão para o avanço dos debates, permitindo assim a delimitação de nosso recorte.

O levantamento bibliográfico inicial revelou que o debate em torno da LGU, de suas causas e possíveis desdobramentos para a educação pública paranaense é de extrema relevância social e acadêmica. A presente pesquisa busca contribuir com o avanço do conhecimento em torno dessa questão ao oferecer uma análise crítica, fundamentada teoricamente, que auxilie na tarefa de desvelar as contradições inerentes às reformas educacionais de caráter neoliberal, especialmente no âmbito do estado do Paraná.

Para problematizar esse processo, tendo embasamento nas propostas da LGU e suas consequências na privatização e no financiamento público, é imprescindível, no entendimento aqui adotado, compreender os impactos dessas tendências à luz dos determinantes do capital, a fim de municiar as lutas e resistências à imposição dessa lógica mercantil. Com isso é possível fortalecer o debate acadêmico e assim auxiliar na defesa da universidade pública, gratuita, de qualidade e socialmente referenciada, para colaborar com a construção de alternativas que enfrentem os processos de mercantilização e privatização da educação superior.

Tendo em vista esses aspectos, esta pesquisa objetiva **analisar a Lei Geral das Universidades (LGU) paranaense de 2021 e suas causas, a partir dos determinantes do capital**. O procedimento analítico se orienta com aporte em referenciais bibliográficos e documentais, fundamentado no percurso teórico-metodológico do materialismo histórico.

Esse método é indispensável em nosso estudo porque compreendemos que, para além dos efeitos da LGU, é necessário desvelar suas causas ocultas, que nem sempre estão evidentes na aparência cotidiana. Netto (2011, p. 22) explica que, para Marx, “[...] o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto”. Dessa forma, para Netto (2011, p. 22): “Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento [...]”. Nesse sentido, é com a pesquisa proporcionada pelo método do materialismo histórico que se torna possível nesta investigação reproduzir, no sentido racional, a essência do objeto que é analisado.

Outro ponto fundamental a ser destacado em nossa investigação são as relações sociais de produção atuais e a estrutura econômica da sociedade. Conforme apontado por Tumolo (2020), Marx realizou uma investigação profunda sobre essa forma social, concentrando-se especialmente no modo de produção capitalista. Ele partiu de um objeto de estudo específico e expandiu seu entendimento sobre a complexidade desse modo de produção. Isso não apenas permite uma análise detalhada das relações de produção em si, mas também facilita a identificação de categorias universais que ajudam a compreender o funcionamento do capitalismo como um todo.

No caso de nosso objeto de estudo, entendemos que ele não pode ser apreendido fora da totalidade dessa relação social, o que demanda, portanto, o seu entendimento. Dessa forma, iremos analisar a LGU do Paraná com amparo nesse referencial, a fim de desvelar suas causas e discutir como isso poderá afetar a educação pública, a partir das categorias analíticas da obra *O capital* (Marx, 2017).

A linha epistemológica do materialismo histórico está baseada na perspectiva de que os fenômenos políticos e institucionais são decorrentes da estruturação histórica e dinâmica do capital, por isso, coadunamos com Tumolo (2020) ao constatar que é “[...] a forma histórica na qual os homens produzem sua existência, denominada de estrutura econômica, que determina o Direito e, portanto, o Estado, que formam o que chamou de superestrutura jurídica e política” (Tumolo, 2020, p. 12).

No campo da análise metodológica e epistemológica, portanto, este trabalho se fundamenta nas contribuições do materialismo histórico, que permite a articulação necessária entre a particularidade paranaense e a totalidade social. Netto (2011) e Tumolo (2020) sustentam que a compreensão dos fenômenos sociais exige a apreensão da totalidade concreta, ou seja, das determinações econômicas, políticas e sociais que configuram o objeto de estudo.

Ao recorrer-se ao materialismo histórico, a concepção que norteia a discussão tem como base a necessidade de se compreender que a LGU (Paraná, 2021) não é uma política isolada, mas uma expressão das contradições do capitalismo contemporâneo e de sua necessidade constante de expandir os mecanismos de acumulação, inclusive no campo da educação.

Para apreender essa legislação é imprescindível articulá-la com as Reformas Universitárias nacionais que se deram a partir dos anos 1990, pois isso garante o

intuito de desvelar a realidade social que demarca as lutas entre as instituições públicas paranaenses e o Estado. Assim, esta pesquisa também espera contribuir para o avanço do conhecimento ao analisar criticamente a LGU, situando-a no contexto mais amplo das reformas educacionais neoliberais que incidem sobre o ensino superior público brasileiro.

Ao articular elementos históricos, políticos e econômicos, o estudo desvela os determinantes estruturais da privatização da educação e permite compreender as causas de seus efeitos sobre a autonomia universitária, o financiamento público e a democratização do acesso. Nesse sentido, oferece uma leitura teórica demonstrando também os seus impactos e, desse modo, fortalece os debates acadêmicos e sociais sobre a LGU, posicionando-se como instrumento de denúncia e resistência às políticas de desmonte da universidade pública.

Como se trata de uma legislação recente e ainda pouco explorada na literatura científica, especialmente no contexto regional do estado do Paraná, esta dissertação soma-se aos esforços para suprir uma lacuna importante, subsidiando docentes, estudantes, gestores progressistas e os movimentos sociais na construção de estratégias em defesa da universidade.

A estrutura da dissertação está organizada para atender aos objetivos específicos definidos. Na seção 2, resgata-se o processo histórico de constituição das universidades públicas no Brasil, observando suas origens, transformações e contradições, e verificando suas características, com o intuito de compreender como elas foram sendo constituídas em meio ao desenvolvimento social e econômico do país, em função dos interesses existentes na realidade de cada contexto.

Privilegia-se nessa análise o contexto dos anos de 1990 em diante, período marcado pelo avanço do neoliberalismo, pela reestruturação do papel do Estado e pela introdução de políticas de regulação e controle das universidades. Sendo assim, para amparar nossa análise, o resgate histórico busca situar a dinâmica que demarcou a constituição e o desenvolvimento do Ensino Superior no país.

Já a seção 3 é dedicada à análise da LGU no âmbito das políticas educacionais para o Ensino Superior paranaense, especialmente a partir da década de 1990. Nessa etapa discute-se o contexto paranaense e caracteriza-se a LGU (Paraná, 2021) e suas origens em meio ao movimento do real, identificando sua estrutura e objetivos formais

e observando seus vínculos com diretrizes nacionais e internacionais que promovem a mercantilização da educação.

Assim é possível caracterizar a LGU paranaense e seus desdobramentos para a educação pública. A partir de uma articulação teórica sustentada no método de análise do materialismo histórico, especialmente com as contribuições marxistas, esta etapa do trabalho se ancora em autores que problematizam as dinâmicas da privatização, da mercantilização e da financeirização do ensino superior.

Por fim, na seção 4, com base nas categorias do materialismo histórico, realizamos uma análise crítica das causas e intencionalidades da LGU à luz dos interesses do capital, compreendendo porque ela afeta a autonomia universitária, o financiamento público, a precarização do trabalho docente e o esvaziamento da função social da universidade. É nesse momento que articulamos a LGU com as necessidades produzidas pelo capital, verificando o papel que ela cumpre na dinâmica da sociabilidade atual.

Para isso, as categorias fundamentais desenvolvidas por Karl Marx (1818-1883) são discutidas, especialmente aquelas contidas no Livro I d'O *Capital*, em que o autor investiga o processo de produção capitalista, a lógica da acumulação, a mais-valia e o papel do Estado na manutenção das condições que favorecem a expansão do capital. Essas categorias nos permitem compreender como as reformas educacionais, a exemplo da LGU, não são neutras ou técnicas, mas sim parte de um movimento mais amplo de adequação das instituições públicas aos interesses do capital.

Com base nesse referencial teórico, pretendemos demonstrar como a LGU incorpora uma racionalidade gerencial e produtivista que transforma a universidade pública em um espaço subordinado à lógica do mercado, esvaziando seu caráter de formação humana e social. Com esse percurso o intento é atender ao compromisso mais amplo que motiva esta pesquisa: denunciar a lógica estrutural que orienta a LGU e seus impactos para a educação pública superior, evidenciando como essa política se insere no processo mais amplo de reconfiguração da universidade pública e da educação pública paranaense e brasileira como um todo.

2. CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

Iniciamos nossa análise com o resgate do processo histórico, pois consideramos que ele é fundamental para a compreensão dos aspectos sociais e educacionais que estão vigentes na atualidade. Essa discussão nos permite identificar a história da constituição das universidades brasileiras e como foram sendo ajustadas conforme os interesses dominantes de cada período.

Este item se divide assim em dois momentos. No primeiro discorreremos sobre as origens e o surgimento da educação superior brasileira, dando uma atenção maior ao desenvolvimento das universidades, das suas origens até a década de 1990. Com isso objetivamos situar as condições em que se deu a sua constituição, a fim de analisar com mais profundidade o período posterior.

No segundo item a análise tem como foco as transformações que ocorreram especialmente a partir da década de 1990, já que entendemos que foi nesse momento que se aprofundaram os ajustes mais profundos na educação pública como um todo, incluindo o Ensino Superior. Para dar conta dessa tarefa, situamos as políticas educacionais e a conjuntura que as determinou, recuperando o momento da crise do capitalismo de 1970 em diante, a reestruturação produtiva e o avanço do neoliberalismo, pois são aspectos cruciais devido a seus desdobramentos no Ensino Superior brasileiro.

2.1 Universidade pública no Brasil: das origens até a década de 1990

A história da universidade pública no Brasil está ligada ao processo de colonização europeia, pois ela foi responsável pela inserção subordinada do país ao sistema capitalista mundial que se desenvolvia. Desde o início da colonização portuguesa o Brasil exerceu a função de fornecer as matérias-primas e produtos agrícolas para a Europa, estabelecendo-se como uma colônia de exploração norteada para os interesses do capitalismo comercial que emergia nesse contexto.

Nesse sentido, essa função histórica organizou a condição social, econômica e educacional do Brasil, reproduzindo uma estrutura pautada na desigualdade social e econômica, nos grandes latifúndios e no trabalho escravo. Sendo assim, a educação nesse período foi projetada para servir aos interesses dos senhores

coloniais e das metrópoles, apresentando um caráter predominantemente voltado à formação para a religião. Até mesmo a Educação Básica tinha dificuldades em se estruturar e ser ofertada para todos nesse período.

Conforme analisado por Marx (2017), esse período compreendeu a chamada acumulação primitiva, que evidenciou o surgimento do capitalismo no mundo. Importante denotar que sua origem não foi resultado de um processo natural, mas se deu pela expropriação violenta, social e histórica, de vários povos. Nesse processo ocorreu a colonização das Américas, a pilhagem de riquezas e dos minerais, que constituíram pilares essenciais para o acúmulo inicial de capital na Europa.

A descoberta das terras auríferas e argentíferas na América, o extermínio, a escravidão e o soterramento da população nativa nas minas, o começo da conquista e saqueio das Índias Orientais, a transformação da África numa reserva para a caça comercial de peles-negras caracteriza a aurora da era da produção capitalista [...] (Marx, 2017, p. 821).

Desse modo, as atrocidades coloniais sustentaram a economia nascente, pois forneceram, ao lado de outros fatores, a base material para a consolidação da burguesia e avanço do capitalismo. A dissolução da sociedade feudal também foi fundamental nesse processo, a fim de criar as condições materiais necessárias.

É importante salientar que a relação social do capital é regida pelo mercado, que realiza a mediação da vida humana, já que todos precisam vender e comprar para sobreviver. Marx (2017) evidencia que a condição para o avanço do capital é que “[...] duas espécies bem diferentes de possuidores de mercadorias se defrontem e estabeleçam contato; [...]” (Marx, 2017, p. 786). Trata-se dos capitalistas e dos trabalhadores livres e assalariados.

A conversão dos camponeses e servos em trabalhadores livres na Europa ocidental foi necessária e novamente é o autor supracitado que nos explica esse processo. O trabalhador livre é livre com um duplo sentido, pois não pode estar na condição de servo ou escravo e também não deve possuir terras e instrumentos que lhe permitam trabalhar por conta própria para produzir. É justamente essa condição que desenvolve o mercado mundial e que cria as condições indispensáveis para a produção capitalista, que é demarcada pela separação dos trabalhadores livres dos meios de produção.

Nesse processo histórico de separação do produtor direto, o camponês ou artesão perdeu seus meios de subsistência, sendo necessário lançar-se ao mercado para sua sobrevivência, ou seja, passou a ser um livre vendedor da sua força de trabalho. Ele é convertido em trabalhador assalariado e os capitalistas, que detém os meios de produção e subsistência, encontram no mercado trabalhadores livres, que só possuem sua força de trabalho como mercadoria.

No caso do Brasil, o processo de avanço do capitalismo foi distinto, pois foi amparado inicialmente no trabalho escravo e na economia agrícola, fornecendo as bases para o avanço do capitalismo mercantil. A educação formal no Brasil Colonial esteve alicerçada no ensino jesuítico, formatado a partir do *Ratio Studiorum* (1599), que delineava tanto o currículo quanto as abordagens pedagógicas. Seu objetivo principal era a conversão religiosa e a educação das classes dominantes das colônias, contudo, no âmbito acadêmico, ela proporcionava uma instrução robusta em gramática, oratória, filosofia e teologia. De acordo com Saviani (2007), o ensino ofertado pelos jesuítas apresentava uma natureza abrangente e restritiva, mais direcionada à preservação da estrutura social do que à disseminação igualitária do conhecimento.

Desse modo, infere-se que o sistema jesuítico transcendia uma mera instrução básica, especialmente para formação de seus quadros próprios, aproximando-se de um preparo de nível superior. O debate sobre o ensino jesuítico está intrinsecamente ligado à questão da Educação Superior e pode ser considerado um prelúdio dessa fase, pois ofertava conhecimentos que, no contexto europeu, equivaliam ao ensino universitário.

Apesar disso, ele não configurava ao Ensino Superior, pois era de caráter religioso e faltavam elementos fundamentais, como autonomia institucional e a integração das faculdades. Segundo Cunha (1980), o Brasil passou por longos períodos sem universidades, embora possuísse colégios e seminários, embora, em certos casos, possa se afirmar que ali se ministrava instrução de nível superior. Essa lacuna foi uma provavelmente uma opção política da Coroa Portuguesa, receosa da criação de focos de pensamento independentes na colônia.

Analisando a herança jesuítica, pode-se notar que seus métodos pedagógicos deixaram marcas na organização do Ensino Superior brasileiro, especialmente no seu caráter restrito e segregador. Nesse sentido, para Azevedo (1943), a educação

jesuítica, que era de ensino sistematizado, estabeleceu um padrão mais voltado às disciplinas intelectuais e religiosas do que à pesquisa e ciência. Isso seria depois assimilado pela universidade brasileira, já que o ensino jesuítico foi, simultaneamente, um ponto de partida e uma barreira para o progresso do ensino.

O surgimento das primeiras faculdades e, depois, das universidades no Brasil, foi marcado por essa dependência cultural europeia, o que levou à sua criação em torno de interesses da classe dominante para a metrópole. Esse tipo de ensino estava presente em Portugal e de difícil acesso aos brasileiros, que frequentavam as universidades de Coimbra e Évora.

A coroa portuguesa tinha a intenção de manter a dependência, inclusive educacional, pois a criação de universidades em território brasileiro teve resistências. Há interpretações que sugerem a possibilidade de que isso pudesse contribuir para a desvinculação da dependência do Brasil à Portugal.

Não há dúvida de que, se considerarmos a universidade como uma instituição específica da civilização ocidental, na forma em que se constituiu historicamente no contexto europeu, essa instituição não foi, ao longo do período colonial, implantada em nossas terras. Algumas tentativas sistematicamente frustradas de estender aos colégios jesuítas as prerrogativas universitárias nos dão conta da intencionalidade da coroa portuguesa de manter a dependência com relação à Universidade de Coimbra, a rigor, a única universidade existente em Portugal (já que a outra universidade existente no Reino, a de Évora, nunca teve as mesmas prerrogativas que Coimbra) (Mendonça, 2000, p. 132).

O fato é que a propagação do Ensino Superior no Brasil ocorreu lentamente e teve características peculiares que necessitam ser investigadas. Para compreender o estabelecimento da universidade no Brasil, é fundamental que esse processo seja analisado em conjunto com o avanço do capitalismo europeu nos séculos XVIII e XIX.

A Revolução Industrial (1760-1890) na Inglaterra transformou a economia e gerou um novo ritmo de produção, voltado a fábricas mecanizadas, explorando ainda mais o trabalho. Nesse sentido, a máquina substituiu a força muscular de milhares de homens, “liberando” o trabalhador, mas, na prática capitalista, vai intensificar ainda mais as horas de trabalho, pois aumenta a quantidade de mercadorias produzidas, mesmo diminuindo a força de trabalho necessária (Marx, 2017, p. 485).

Simultaneamente, a Revolução Francesa (1789-1799) reorganizou o campo político europeu com princípios de cidadania e diretos, em um processo contraditório e complexo. O Imperialismo se expandiu de maneira potente no século XIX, movimentando as potências industriais em busca por matérias-primas, juntamente com mercados consumidores nas suas colônias. Nesse processo o Brasil, que ainda era colônia de Portugal, transformou-se numa engrenagem estratégica para acirrar a disputa no capitalismo mundial (Prado Júnior, 1976; Ribeiro, 1977).

O Bloqueio Continental e a ocupação de Portugal pelas tropas francesas tiveram consequências diversas e uma delas foi o deslocamento da corte portuguesa, que em 1808 chegou ao Brasil. D. João e a família real trouxeram mudanças, pois a estrutura era primordialmente agrícola e pautada em um processo de colonização. Como o Brasil não tinha estrutura para recebê-los, modernizou-se o Rio de Janeiro com faculdades isoladas, garantindo uma condição social de maior qualidade para a realeza, o que abarcou o projeto de transformar a Colônia e oferecer cursos profissionalizantes.

Como assegura Volpato (2011), em 1808 foram criadas as escolas anatômicas, cirúrgicas e médicas do Rio de Janeiro e a escola do curso médico na Bahia, o que resultou no crescimento dos cursos de anatomia, cirurgia e medicina. Isso ocorreu de forma isolada na época colonial e depois, nos anos seguintes, foi instituída a Academia Real Militar, em 1811, no mês de abril, formando oficiais, militares e engenheiros civis para colaborar com o desenvolvimento.

O intuito também era defender a colônia e ampliar a oferta de uma estrutura melhor e de serviços, especialmente no local em que estava então alojada a sede da Monarquia. Os fatos demonstram que a educação superior incentivada pela Corte Portuguesa atendia a seus interesses e tinha um caráter utilitarista.

O objetivo básico, na época, era a formação especializada e a preparação dos estudantes para que pudessem ser úteis, principalmente ao serviço público. Além de seu caráter prático e imediatista, as escolas superiores se resumiam a atender uma parte limitada do território nacional, ou seja, basicamente a Bahia e o Rio de Janeiro. Não havia empenho para a criação de uma universidade, pois se receava que a universidade facilitasse o rompimento dos laços que uniam a sociedade brasileira à Corte de Lisboa. Nesse sentido, o ensino superior, de caráter elitista, vinculava-se aos interesses dos colonizadores, atendendo à minoria da população (Volpato, 2011, p. 681).

A Inglaterra, querendo manter seus interesses comerciais com o Brasil e evitando conflitos com a Santa Aliança, agiu mediando a Independência e, com essa intervenção, Portugal realizou o reconhecimento oficial da separação. Para permanecer com a aparência de legalidade, o rei português autorizou a independência ao Brasil, mediante uma lei que permitiu à realeza portuguesa o título simbólico de Imperador do Brasil. A independência aparentava assim seguir os trâmites legais, possibilitando um reconhecimento mais fácil pelos outros países europeus, conforme Prado Júnior (1976).

No momento em que vigorou o Império brasileiro (1822-1889) houve a manutenção de estruturas coloniais e também uma vagarosa transição para aspectos econômicos mais sintonizados com o capitalismo mundial, que se desenvolvia de forma combinada e desigual. Mesmo com a proclamação da independência política, em 1822, o Brasil perdurou subordinado às demandas de outros países, especialmente a Inglaterra, que então tinha o domínio comercial, já que era a grande potência industrial do século XIX.

De acordo com Prado Júnior (2000), o sentido da colonização brasileira esteve voltado para o exterior, servindo como parte do mecanismo de fornecimento de matéria-prima para as potências europeias. Dessa forma, a economia no Império seguiu organizada com a função de exportar esses produtos, impondo uma dependência estrutural. Pode-se afirmar que três produtos se destacaram nesse período: cana-de-açúcar, algodão e tabaco.

As três lavouras que acabamos de ver constituem os fundamentos da agricultura colonial. Tanto pelo valor da produção como pela parte da população que nelas exerce sua atividade, elas representam a quase totalidade da economia agrária do país. Não falarei aqui no café, que, introduzido no Pará em princípios do século XVIII e daí transportado para o Maranhão e depois para o Rio de Janeiro, começava a penetrar setores importantes desta capitania; e daí, pelo vale do Paraíba, as zonas limítrofes de Minas Gerais e São Paulo. A história do café, embora iniciada antes do período que ora analiso, não cabe nele, mas no seguinte, em que tomará o impulso que todos sabem. A produção do café ainda era muito insignificante para merecer destaque, e seria no futuro grande demais para caber no reduzido papel de então. Referirei apenas, sumariamente, as demais 'grandes lavouras' da colônia; 'grandes' mais no sentido que dei à expressão e pelo caráter econômico delas: os objetivos que animam sua produção e sua estrutura (Prado Júnior, 2000, p.154).

A partir da metade do século XIX a economia cafeeira evidenciou-se como fundamental para a economia brasileira, especialmente com o café produzido no Vale do Paraíba e depois no oeste de São Paulo. Ele passou a ser o principal produto de exportação, assim garantiu a ampliação da integração do Brasil ao mercado mundial, embora essa integração fosse desigual, pois a burguesia europeia colhia os frutos da Revolução Industrial e o Brasil continuava aprisionado à lógica da exploração agrária e latifundiária, com base no trabalho escravo.

A escravidão permaneceu como base da produção de exportação até a sua abolição, em 1888, pela Lei Áurea, revelando a contradição de um país que estava em busca de se inserir no capitalismo moderno, mas se mantinha nessas práticas consideradas muitas vezes como “pré-capitalistas”. Nessa perspectiva, a permanência da escravidão, relacionada ao predomínio do latifúndio, adiou a construção de um mercado interno dinâmico que seria fundamental para o aprimoramento pleno do capitalismo brasileiro. Para Ribeiro (1977), a sociedade brasileira constituiu-se com uma formação híbrida, ou seja, com um atraso estrutural que servia às condições de modernização do capitalismo internacional.

Nesse contexto de exploração ocorreu a proibição do tráfico negreiro, especialmente do tráfico transatlântico de africanos escravizados. Como o país precisava constantemente do ingresso de africanos no país, isso foi um golpe, o que comprometeu diretamente o regime servil. A sua causa esteve relacionada à expansão do capitalismo europeu.

Desde o início do século XIX a Inglaterra aboliu o tráfico nas colônias, em 1807, e pressionava também o Brasil na abolição, para poder ampliar os mercados consumidores em relação aos seus produtos industrializados. Isso exigiu uma campanha diplomática e militar contra a prática do tráfico, acompanhada das pressões inglesas para a abolição brasileira.

A Inglaterra tentará novo golpe por ocasião do reconhecimento da independência. Jogava então com um grande trunfo. Para normalizar a situação e recompor sua vida profundamente abalada pela crise da emancipação, o nascente Império necessitava imperiosamente do seu reconhecimento internacional. Se os Estados Unidos, orientando-se por uma política americanista que rompia abertamente com a tradição européia, não hesitavam em entrar desde logo em relações normais com a nova nação, as potências do velho mundo, muito mais importantes e em cuja decisão se situava a questão nevrálgica da efetiva soberania do novo Estado no plano internacional, se recusavam a qualquer passo naquele sentido. Derivava esta atitude

do princípio da 'legitimidade', que constituía então o fundamento da política europeia e tinha atrás de si a força e o prestígio da Santa Aliança (Prado Júnior, 1976, p.107-108).

A Inglaterra exigia medidas definitivas contra o tráfico de escravos e por meio do tratado de 1826 o Brasil se comprometeu a proibir o tráfico até 1830. Essa prática passou a ser considerada crime de pirataria e, além disso, foram ratificados os acordos antigos, proibindo o tráfico no norte do Equador e dando o direito aos navios ingleses de realizar a vistoria de embarcações suspeitas. Tal norma foi colocada em vigor por mais quinze anos, com o tráfico tornado ilegal.

O Brasil cumpriu sua promessa com a Lei de 1831, do dia 7 de novembro, que proibiu o tráfico africano, declarando os escravos livres. Entretanto, essa lei não foi efetivada na prática e somente em 1850 o tráfico foi proibido de fato. Apesar disso, em 1856 ainda foi resgatado um navio com tráfico africano clandestino, sendo os responsáveis punidos, mas depois disso ele se encerrou no Brasil (Prado Júnior, 1976).

A escravidão, todavia, manteve-se até o final do século XIX, quando aconteceram mudanças essenciais, destacando-se a crise do trabalho escravo e o início da imigração de italianos e alemães. Eles serviram nas lavouras de café em São Paulo e, com essa transição, foi marcada a introdução do trabalho assalariado em grande escala. Esse final de século representou a instituição de condições importantes para um maior desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Como decorrência, houve a crise do Império e a Proclamação da República, em 1889, o que não indicou uma fissura grande, mas antes a continuidade da ordem social formada ao longo do século XIX. A economia do Brasil, mesmo vinculada ao setor agrário de exportação, apresentou sinais de variedade, juntamente com iniciativas industriais rudimentares. Houve uma grande escalada da burguesia cafeeira no cenário da política.

Para Fernandes (1976), o amadurecimento do capitalismo brasileiro sempre esteve direcionado à dinâmica internacional, tendo em vista o desenvolvimento nacional, mas entrelaçado aos interesses externos. O fato é que o país avançava no seu desenvolvimento econômico, com características próprias.

A educação também acompanhava essas mudanças, de forma lenta e gradual, com influências externas. O modelo de universidade europeu fora criado com o intuito de promover debates e produzir o saber universal, tendo suas origens em meio ao

desenvolvimento das cidades medievais. No Brasil, por sua vez, a universidade foi criada tardiamente, como instrumento do Estado para consolidar a ordem vigente, conforme Mendonça (2000). Ela afirma que a formação superior brasileira, desde o império até o século XX, era voltada para a formação de profissionais técnicos e burocráticos que seguissem as necessidades do Estado e do capital, mas sem a responsabilidade com a democratização ou com a emancipação dos trabalhadores.

A criação da Universidade do Rio de Janeiro, a primeira do Brasil, se deu em 1920 e refletiu um momento de mudanças, ainda que discretas, que o Brasil experimentava no início do século passado. Até então, as faculdades de Direito, Medicina e Engenharia, por exemplo, funcionavam separadamente, sem nenhuma conexão entre elas no Ensino Superior do país.

Para Cunha (2007), a estruturação da universidade brasileira ocorreu bem depois de outros países da América Latina, refletindo mais um desejo político de modernização controlada do que uma resposta aos anseios da população. A crise global de 1929 acelerou esse caminho ao estimular a indústria nacional e demandar trabalhadores mais especializados. Dessa forma, Ribeiro (1991) também entende que a organização da universidade brasileira foi tardia e resultou do desejo de modernização, servindo especialmente aos anseios das classes dominantes.

O legado da universidade francesa e alemã do século passado oferece um exemplo de instituições que atuaram como agências intencionais de integração nacional, de mobilização cívica e de incorporação de uma sociedade na civilização de seu tempo. Sua experiência é ainda mais preciosa porque hoje, na América Latina, enfrenta-se uma conjuntura semelhante de ilhas culturais chamadas a integrar-se em unidades nacionais vigorosas; de economias apêndices que desejam deixar de exercer as funções subalternas de complementos das economias desenvolvidas; e de sociedades traumatizadas pelos efeitos da modernização reflexa, fruto de uma industrialização que experimentaram, principalmente, em seus impactos negativos, como a urbanização caótica e a marginalização de enormes massas da população (Ribeiro, 1991, p. 65).

O desenvolvimento da Universidade brasileira teve assim características próprias, ligadas à sua dinâmica de desenvolvimento. Na acepção de Fávero (2006), a Instituição Universitária se manifestou mais como demonstração de status no exterior e de validação do governo republicano do que como ambiente de popularização do conhecimento. Desse modo, a Universidade no Brasil surgiu sob forte influência europeia e como integrante do projeto modernizador das classes

dominantes, expondo as divergências de um país que progredia em seu crescimento industrial sem superar as desigualdades sociais existentes.

A partir dos anos 1920, iniciou-se a organização formal das Universidades no Brasil, como citado anteriormente, com o surgimento da Universidade do Rio de Janeiro e, em 1927, da Universidade de Minas Gerais. No início essas universidades juntaram administrativamente faculdades que já existiam separadamente, mas sem uma real proposta unificada de ensino e pesquisa. De acordo com Cunha (2007), era uma “universidade formal”, mais focada em dar prestígio ao governo, validar a política do que em proporcionar uma mudança profunda na educação.

Após a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024 de 1961 (Brasil, 1961), houve regras mais claras para o Ensino Superior, determinadas legalmente para estabelecer normas para a organização e o funcionamento das Universidades. Por mais que a LDB de 1961 certificasse a importância de não separar ensino e pesquisa, o modelo de faculdades separadas perseverou, sendo o mais comum, permitindo assim que esses dois modelos existissem juntos (Fávero, 2006). Para a autora, essa falta de clareza revelou a dificuldade do governo em formar uma estrutura universitária que visasse as necessidades sociais e econômicas, pois o Brasil estava se industrializando.

O processo de industrialização capitalista começou nos anos de 1930 e se aprofundou nos anos de 1960, sendo que o Brasil passou por uma industrialização rápida, marcada por um Estado planejador e indutor, como evidenciam Sarti e Hiratuka (2011), e por um projeto político carismático e ambíguo, como descreve Maranhão (1988). Se, por um lado, consolidou-se um parque industrial moderno e integrado, por outro, criaram-se novas formas de dependência externa, estruturando um modelo de desenvolvimento desigual, baseado na concentração de renda e na associação entre Estado e grandes conglomerados econômicos. Para entender essa lógica precisamos considerar que “Desde aquela época, a mudança de nossa fisionomia social, de um sistema agrário-exportador para uma formação capitalista industrial [...]” (Maranhão, 1988, p. 45) deixou marcas contraditórias no país.

Para Sarti e Hiratuka (2011, p. 2), “A indústria foi o motor do crescimento econômico brasileiro no período 1950-1980, quando o país constituiu uma estrutura industrial relativamente diversificada, integrada e impulsionada pelo mercado doméstico”. Entre 1950 e 1980, o produto industrial cresceu em média 8,3% ao ano,

enquanto o PIB cresceu 7,4%, o que evidencia o vigor do modelo de industrialização por substituição de importações (Sarti; Hiratuka, 2011, p. 3).

Ainda conforme os autores, “houve um processo de convergência da estrutura produtiva em relação às economias mais avançadas, o que se expressou na crescente participação dos complexos químico e metal-mecânico” (Sarti; Hiratuka, 2011, p. 2-3). Esse movimento consolidou o Brasil como uma economia semi industrializada, capaz de produzir bens de consumo duráveis e semi duráveis, embora ainda dependente da importação de tecnologias e equipamentos.

Conforme assevera Maranhão (1988), com a posse de Juscelino Kubitschek (JK) em 1956 “instalava-se a indústria automobilística, abria-se o país ao capital multinacional e iniciava-se a construção da monumental novação: Brasília”. O projeto de JK, sintetizado no lema “cinquenta anos em cinco”, tinha o propósito de acelerar a modernização e consolidar a autonomia econômica.

Maranhão (1988) mostra que o Programa de Metas “[...] visava acelerar o processo de acumulação, aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos em atividades produtoras” (Maranhão, 1988, p. 57). As 31 metas foram distribuídas em setores estratégicos, como energia, transportes, alimentação, indústrias de base, educação e construção de Brasília, configurando uma agenda de industrialização de base e infraestrutura.

Segundo o autor, “para a execução do Plano, Kubitschek deveria dispor basicamente de dois tipos de recursos: emissões governamentais e financiamentos externos” (Maranhão, 1988, p. 57-58). Nesse contexto, houve rompimento com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e aproximação com bancos norte-americanos e europeus, o que impulsionou a entrada de capital estrangeiro no país. “Em pouco tempo, ficaria claro para as grandes empresas multinacionais [...] que a política do presidente era extremamente benéfica para a reprodução ampliada de seus capitais em nosso país” (Maranhão, 1988, p. 59).

Para Sarti e Hiratuka (2011, p. 3-4), antes disso “[...] o papel do Estado era reduzido, seja diretamente através do processo de privatização, seja através da retirada de políticas seletivas que buscavam coordenar e induzir ações do setor privado”. Na década de 1950, especialmente sob JK, o Estado assumiu funções de planejamento, financiamento e coordenação da economia, o que explica o rápido

avanço do setor de capital e infraestrutura, que estruturou a industrialização de base (energia, transporte, siderurgia e bens de capital).

Maranhão (1988, p.56, grifos nossos) observa, porém, que o discurso nacionalista de JK “legitimava, ao mesmo tempo, a **satelitização da economia brasileira ao capital estrangeiro**”, mostrando que o nacionalismo econômico servia de retórica para a consolidação de interesses monopolistas internacionais. Ou seja, o governo JK combinava um discurso de autonomia com uma política de abertura seletiva ao capital estrangeiro, especialmente nas indústrias automobilística, metalúrgica e petroquímica.

“Após um longo período de forte expansão industrial, que caracterizou as décadas de 1950 a 1970, **a economia brasileira** passou a apresentar, a partir dos anos 1980, uma **perda relativa** de dinamismo e de convergência estrutural, que pode ser interpretada como uma descontinuidade ou mesmo uma interrupção do **processo de industrialização**” (Sarti; Hiratuka, 2011, p. 5, grifo nosso). A dependência tecnológica, o endividamento externo e a concentração de renda tornaram-se marcas duradouras desse modelo.

O ciclo iniciado com JK foi, portanto, contraditório: criou as bases materiais da modernização industrial, mas também consolidou a subordinação da economia nacional às dinâmicas do capital internacional, como ressalta Maranhão (1988, p. 56), ao afirmar que “[...] quando o discurso nacionalista fosse levado a sério por alguns setores políticos e ameaçasse tornar-se uma prática, transformar-se-ia num obstáculo a ser destruído”.

O processo de industrialização até 1960 configurou-se como uma etapa de transição, marcada pela presença do Estado e pela associação entre capital nacional e estrangeiro. Enquanto Sarti e Hiratuka (2011), destacam o dinamismo produtivo e a consolidação de um parque industrial diversificado, Maranhão (1988), evidencia as contradições políticas e econômicas do projeto desenvolvimentista, entre o ideal de autonomia e a dependência estrutural que se impôs. O modelo, ao mesmo tempo que criou uma base industrial moderna, também produziu um desenvolvimento desigual, que seria tensionado nas décadas seguintes pela concentração de renda, a fragilidade tecnológica e o desequilíbrio externo.

A partir disso, Maranhão (1988, p. 61) indica que a criação dos órgãos de “administração paralela”, diretamente subordinados à Presidência da República, foi

um dos elementos essenciais para o fortalecimento do Executivo e para o aumento da autonomia relativa do Estado. O autor explica que essa estrutura burocrática, vinculada ao Conselho de Desenvolvimento, permitia a centralização das decisões e a coordenação uniforme dos investimentos em setores estratégicos. Maranhão (1988), discorre sobre ainda que “essa “administração paralela” criada por JK, continuou a funcionar sob os governos subsequentes, inclusive sob os militares, que a ampliaram e lhe deram maior eficácia.”

Foi em meio a esse processo, durante o período da ditadura civil-militar (1964-1985), que a propagação do Ensino Superior teve um impulso significativo, visando à reprodução da ordem e sua utilidade ao Estado. A reforma universitária de 1968 foi imposta no decorrer da ditadura para encontrar soluções para a crise das universidades, mediante a alta demanda para vagas no Ensino Superior. Nessa época os grupos estudantis exigiram que o governo aumentasse o número de vagas. De acordo com Fávero (2006), esse Estado ditador precisava oprimir a consciência da classe trabalhadora e não queria formá-la.

Durante o governo civil-militar as mudanças na educação se concentraram em criar trabalhadores para sustentar o desenvolvimento modernizador e o avanço do capitalismo. A Reforma Universitária de 1968 transformou as faculdades, seguindo o padrão dos Estados Unidos, adotando departamentos, créditos e focando em pesquisa prática, enquanto impulsionava o crescimento das Universidades privadas. Ao mesmo tempo, a Lei nº 5.692/1971 tornou obrigatório o Ensino Médio profissionalizante, buscando oferecer formação técnica a todos e preparar os jovens para as necessidades do mercado. Em conformidade com Ferretti (2016), foi um plano autoritário que “[...] buscava organizar um sistema de ensino para formar mão de obra de baixo custo, visando manter o rápido crescimento econômico, mesmo que isso excluísse muitos”. Essa ação firmou uma política de educação diretamente ligada às demandas econômicas da época, colocando a formação escolar a serviço das necessidades de produção.

Para entender esse movimento a fundo, é necessário estabelecer suas conexões com o cenário econômico e político mundial, pois as políticas públicas são organizadas em uma relação de nível internacional, por intermédio de organizações multilaterais. Nesse sentido, as estratégias do ensino brasileiro se juntaram com as orientações das entidades internacionais, sob comando dos Estados Unidos, no

período da chamada “Guerra Fria”. Durante essa época o Brasil promoveu diversos acordos entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), os então nomeados acordos MEC-Usaid.

Eles definiram um conjunto de ações com o objetivo de remodelar o sistema educacional. Tais acordos direcionaram a execução de reformas com viés tecnicista, priorizando a otimização da gestão, o uso racional dos recursos e a capacitação de trabalhadores adequados ao mercado. Romanelli (2014) ressalta que os acordos revelaram a dependência fundamental da política educacional do Brasil em relação a interesses vindos de fora, atrelando a expansão do ensino às exigências do projeto desenvolvimentista subordinado. A visão tecnicista disseminada pelos acordos MEC–USAID levou à diminuição do papel social da escola, que passou a ser vista apenas como um meio de preparar pessoas para manter o modelo de crescimento econômico desigual.

Volpato (2011) e Fávero (2006) aprofundam a análise desse período ao explicitar que, mesmo as reformas que se apresentaram como democratizantes, como a de 1968, foram, em verdade, instrumentos para ajustar a universidade às demandas do mercado e do capital internacional, especialmente no contexto das políticas de ajuste estrutural impostas pelos organismos multilaterais. A reforma de 1968 teve implicações políticas graves no âmbito do Ensino Superior, quando se instaurou a censura, as perseguições e o exílio de vários intelectuais que não se curvavam à ditadura.

Como se constata, as universidades foram desenvolvidas para atender às necessidades do desenvolvimento do capital, não para melhorar a vida social e atender as necessidades sociais abrangentes (Fávero, 2006).

Conforme discutido, a partir do século XIX, com o crescimento da industrialização na Europa e seu desenvolvimento também no Brasil, passou-se para uma economia de mercado, surgiram as primeiras instituições de Ensino Superior, mas ainda fragmentadas, como as escolas de medicina no Rio de Janeiro e Bahia. Mesmo com a Independência política em 1822, continuava a dependência estrutural do capital internacional e das elites agrárias comerciais, que continuavam a organizar o sistema educacional brasileiro.

O desenvolvimento industrial no decorrer do século XX se fez acompanhar da expansão das Universidades, mas ainda permeadas de um caráter restrito. O período da ditadura civil-militar revelou uma expansão do Ensino Superior, mas já demarcado por um caráter mercantil, atendendo à nova dinâmica do desenvolvimento capitalista.

2.2 As Universidades brasileiras e as reformas neoliberais

A crise capitalista que emergiu nos anos de 1970 evidenciou a fragilidade do modelo fordista-keynesiano¹ para aquele momento, embora ele tivesse impulsionado o crescimento e o consumo no pós-guerra. Segundo Netto e Braz (2006), a taxa de lucro declinou a partir da década de 1970, em paralelo com a saturação dos mercados e o aumento dos custos, gerando uma crise mundial. Essa crise não só freou a economia global, mas também questionou o papel do Estado regulador e a sustentabilidade do bem-estar social, abrindo caminho para a virada neoliberal que se consolidaria nas décadas seguintes.

Diante disso, o capitalismo passou por uma reestruturação produtiva, tendo o toyotismo² como eixo norteador. Esse modelo, ao contrário do fordismo, priorizava a produção flexível, a qualidade total, a descentralização das decisões e a expansão da tecnologia. Para Netto e Braz (2006), essas modificações abrangem também mudanças técnicas e promovem ainda mais a intensificação do trabalho e a precarização, além da terceirização, fortificando o acúmulo do capital global.

Perante esse contexto o neoliberalismo ganhou força, como resultado de uma política ideológica à crise, ao defender a “redução” do Estado, as privatizações, a abertura econômica e a flexibilização das leis trabalhistas. O neoliberalismo se

¹ O chamado compromisso fordista-keynesiano foi a forma de organização político-econômica predominante no pós-Segunda Guerra Mundial, baseada na articulação entre produção em massa (fordismo) e políticas de regulação estatal e de bem-estar social (keynesianismo). Para Harvey (2005), os Estados dos países centrais intervieram ativamente para assegurar *pleno emprego, crescimento econômico e redistribuição*, implantando políticas fiscais e monetárias keynesianas e construindo sistemas de bem-estar. Esse arranjo, também chamado de *liberalismo embutido*, sustentou relativa paz social ao equilibrar capital e trabalho, garantindo estabilidade e expansão por meio do consumo de massa.

² O toyotismo é o modelo de organização da produção desenvolvido no Japão, especialmente na Toyota, a partir da década de 1970. Diferente do fordismo, baseado na produção em massa e padronizada, o toyotismo valoriza a *produção flexível*, voltada para a demanda imediata (*just in time*), a diversificação de produtos, a redução de estoques e o trabalho em equipe. Nesse sistema, os trabalhadores são polivalentes e a gestão da produção é mais descentralizada, reduzindo custos e aumentando a competitividade (Harvey, 2005).

fortaleceu mundialmente a partir dos anos 1980, com Thatcher³ e Reagan⁴, chegando aos países periféricos. No Brasil, esse movimento ampliou-se nos anos 1990, com os governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), com reformas estatais e políticas de ajuste fiscal, que modificaram o papel do Estado e ampliaram as contradições sociais.

Algumas reformas universitárias geraram mudanças organizacionais nas instituições de Ensino Superior, promovidas sob o argumento de melhorar a qualidade de ensino, a pesquisa e a extensão, bem como promover maior eficiência administrativa e governança. Essas reformas ocorrem em nível nacional, estadual ou mesmo dentro de uma Universidade específica.

Na prática, isso acabou sendo uma forma de sucateamento da educação e de desvalorização de seus profissionais, promovendo o desmonte da educação pública com estratégias variadas de incentivo à expansão privada, o que se desdobra também nas Universidades públicas paranaenses. Para isso são mobilizadas estratégias políticas e administrativas variadas desde a década de 1990, a fim de reorganizar o sistema educacional, agora voltado a lógica da mercantilização da educação e marcado pela descentralização da gestão, terceirização de serviços e recursos privados:

[...] é uma proposta mais ampla para organização dessa reforma, sendo realizado por meio do planejamento educacional, sendo assim, financiando programas governamentais, no qual ações não governamentais aumentam, sendo informais nos meios de comunicação e desta maneira a reforma dos anos 1990 acabou envolvendo e comprometendo intelectuais, em análises de parâmetros curriculares, pareceres e referenciais em sua elaboração (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2011, p. 73).

Nessa direção, Colmán e Portes (2019) problematizam o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e as medidas tomadas para as reformas no Ensino Superior. Importante salientar que tais políticas foram mantidas no governo Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) e intensificadas nos governos Temer (2016-2019) e Bolsonaro (2019-2022), o que indica uma continuidade das políticas estruturais, não havendo ruptura nesse processo. Elas acentuaram os modelos de

³ Margaret Hilda Thatcher, Baronesa Thatcher de Kesteven, exerceu o cargo de Primeira-ministra do Reino Unido de 1979 a 1990 e Líder da Oposição entre 1975 e 1979.

⁴ Ronald Wilson Reagan, após ter sido governador da Califórnia entre 1967 e 1975, foi vitorioso nas eleições presidenciais de 1980.

austeridade fiscal, privatização indireta e desresponsabilização do Estado em relação ao financiamento da educação pública.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96 (Brasil, 1996), aprovada no governo de FHC, foi um aspecto fundamental dessa mudança nas políticas, pois permitiu uma grande variedade de instituições, aceitando a presença privada. De acordo com Leher (2005), a LDB firmou a ideia de que a educação é um serviço e assim abriu espaço para aumentar a privatização do Ensino Superior no país.

O fato é que, na década de 1990, as reformas educacionais atingiram os diversos níveis de ensino, com influências neoliberais que seguiam orientações de instituições internacionais como, por exemplo, as do Banco Mundial (BM)⁵. Essas instituições propunham reduzir a atuação do Estado e aumentar o envolvimento de empresas privadas na gestão e organização educacional. No Ensino Superior, o resultado foram as mudanças nas instituições, o crescimento do mercado educacional e a manifestação de uma forma de gestão voltada para os negócios nas Universidades.

Ademais, regulamentos como o Decreto nº 2.306/97 estabeleceram modelos inéditos para a estrutura das Universidades, flexibilizando a ligação obrigatória entre ensino, pesquisa e extensão, o que atendia aos interesses voltados à mercantilização da educação. Segundo Cunha (2007), essa mudança provocou o aumento de Faculdades independentes e Centros Universitários, com a escassez da pesquisa, pois estavam focados sobretudo no ensino nos cursos de graduação.

Sguissardi (2008) considera que a expansão do Ensino Superior brasileiro ocorreu predominantemente pelo setor privado, que se consolidou como hegemônico em número de vagas e instituições, enquanto a universidade pública manteve-se restrita e seletiva.

Neste sentido, e porque são distintos os interesses imediatos de ambos os tipos de empresários, os industriais, comerciais ou outros, em geral, tendem a valorizar mais a educação superior estatal pública, pela muito maior possibilidade, revelada pela história e pelas 'avaliações', de produzir os profissionais que lhes interessam como

⁵ O Banco Mundial é uma instituição financeira internacional criada em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Seu nome oficial é Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e ele integra hoje o chamado Grupo Banco Mundial, composto por outras agências (como a Associação Internacional de Desenvolvimento – AID).

instrumentos de valorização de seus produtos, de seu capital. Diversamente ocorreria com os empresários da educação, que precisam garantir seu negócio – a educação-mercadoria – e no máximo valorizariam as instituições públicas como formadoras de bons professores – mão-de-obra, insumo, mercadoria-educação – que propiciem a mais ampliada extração da mais-valia da acumulação (Sguissardi, 2008, p. 1014).

Alguns autores vão destacar o fenômeno de ampliação da educação como mercadoria. Leher (2010), por exemplo, observa que tais transformações foram parte de um projeto de mercantilização da Educação Superior, em que o acesso passa a ser tratado como mercadoria e a universidade se subordina às demandas imediatas do mercado de trabalho.

No ano de 2003, em que Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) tomou posse no governo, ao invés de romper com o passado, suas políticas revelaram uma nova abordagem cheia de nuances. Por um lado, houve iniciativas como o Prouni, lançado em 2004 pela Lei nº 11.096, que ofertava bolsas em instituições privadas mediante isenção fiscal; e de outro lado, mantinha-se a prioridade de investir no setor privado, favorecendo assim o setor mercantil, pois dessa forma o Estado passou a financiar a expansão das instituições privadas. Leher (2010) argumenta que o Prouni foi fundamental para consolidar o mercado educacional brasileiro, uma vez que destinou vultosos recursos públicos para sustentar a lógica empresarial do ensino superior.

Acompanhar essas medidas permite desvelar a desconstrução que a Universidade pública sofreu, inclusive no governo Dilma, que permaneceu dando procedimento aos seus antecessores, com a propagação do Ensino Superior por meio da expansão do Fundo de Financiamentos Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Outro aspecto a salientar foi a remodelação do FIES em 2010, que expandiu o acesso ao crédito educativo com taxas de juros mais baixas e garantias simplificadas. Apesar de ter democratizado o ingresso de jovens no Ensino Superior, fortaleceu o modelo privatista e concentrou verbas em grandes grupos educacionais.

Contraditoriamente, ao mesmo tempo, o governo Lula aplicou recursos na ampliação da rede pública, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) de 2007, elevando o número de vagas, criando novos campi e incentivando a admissão de professores.

Isso não ocorreu acompanhado de um aumento nos investimentos, o que levanta questões relativas às suas condições de funcionamento.

Para Chauí (2001), essa expansão veio com intensas demandas de produtividade e otimização de recursos, replicando a lógica gerencial e empresarial dentro das universidades públicas. Dessa forma, o governo Lula não rompeu com a lógica anterior, pois aprofundou a dependência do setor privado e introduziu uma racionalidade mercantil na gestão das universidades federais.

No governo Bolsonaro o discurso hegemônico sustentou a redução do financiamento para o ensino público, quando foram apresentadas diretrizes educacionais incentivando a privatização e a modalidade EaD, bem como o ataque às Universidades públicas.

Dentre as consequências desse processo mais amplo, pode-se destacar:

[...] a ênfase nas atividades de ensino em detrimento da pesquisa e da extensão; predomínio de contratações de professores horistas e em tempo parcial; contratos temporários e precarizados; estímulo às parcerias público/privado com a finalidade de captação de recursos externos e regressão do financiamento público; expansão da privatização e venda de serviços; cobrança de taxas e mensalidades em instituições públicas, sobretudo nos cursos de pós-graduação lato sensu; formação voltada aos interesses e demandas do mercado em que as IES públicas sejam organizadas e geridas como empresas econômicas; direcionamento das pesquisas para o setor produtivo; desmantelamento da organização coletiva sindical e do movimento estudantil (Colmán; Portes, 2019, p. 146).

O processo de privatização das universidades públicas atende assim à mercantilização da educação, cuja oferta passa gerida pela lógica da sua compra ou venda para a acumulação do capital, transformando a educação em uma importante mercadoria. O resultado é o empobrecimento da função e da qualidade da educação, pois dessa maneira reduz-se seu sentido social e, por conseguinte, promove-se a exploração do mercado educacional.

Pode-se afirmar que as reformas universitárias mais recentes não podem ser entendidas isoladamente, mas como parte de um movimento global de reconfiguração do papel do Estado, que transfere responsabilidades sociais ao setor privado.

Tendo em vista o objeto de estudo desta investigação, torna-se necessário compreender como o estado do Paraná foi se organizando em meio a esse processo histórico e político mais amplo, marcado pelas tensões entre privatização, mercantilização e defesa do ensino público. Essa análise permite perceber que a Lei

Geral das Universidades (LGU), aprovada em 2021, não surge de forma isolada, mas é resultado de transformações acumuladas na política educacional brasileira e nas disputas regionais.

Analisar o percurso do Paraná e suas especificidades institucionais, as estratégias de financiamento adotadas e os embates travados em torno da autonomia universitária, torna-se fundamental para o entendimento da LGU em sua totalidade, abarcando suas origens e seus desdobramentos para a educação pública no estado.

3. LGU NO PARANÁ: ORIGENS, CARACTERÍSTICAS E CONSEQUÊNCIAS

A presente seção tem como propósito principal identificar a Lei Geral das Universidades (LGU) no interior do conjunto de estratégias educacionais para o Ensino Superior brasileiro, a partir dos anos 1990. Para atingir esse intuito, na primeira parte desta seção investiga-se a situação particular do estado do Paraná, especialmente suas características econômicas e sociais.

Em seguida discutem-se as origens das Universidades públicas brasileiras e as mudanças ocorridas no Ensino Superior entre os anos 1990, até o percurso que resultou na aprovação da LGU. A análise da seção anterior abordou o panorama nacional e permitiu verificar como se firmaram as mudanças guiadas por preceitos neoliberais, que exerceram notável influência na criação das políticas para as universidades públicas, inclusive as paranaenses. Neste subitem identifica-se o movimento particular do estado em relação ao Ensino Superior, relacionando-o com o contexto mais amplo.

Posteriormente, na parte subsequente desta seção, é realizada uma discussão da LGU paranaense, evidenciando sua estrutura interna e seus rebatimentos diretos e indiretos para as Universidades públicas estaduais, lançando as bases para uma avaliação crítica de suas causas e repercussões.

3.1 O contexto histórico e socioeconômico do estado do Paraná

O Paraná constituiu-se a partir da economia de base agrícola, como o restante do país. A economia rural, essencialmente voltada à exportação, organizou-se sob uma lógica capitalista na qual o café emergiu como o esteio principal da receita nacional. Dessa forma, ao aderir à economia cafeeira, o Paraná converteu-se em uma área produtiva, firmando inicialmente uma economia periférica e submissa ao núcleo industrial paulista.

A presença marcante da imigração europeia formou a estrutura da comunidade cafeeira no Paraná. Conforme Franqui (2021) destaca, o Decreto de 25 de novembro de 1808, promulgado por D. João VI, permitiu a compra de terras por estrangeiros, incentivando a vinda daqueles que ambicionavam uma vida nova na América. Tal cenário se intensificou a partir da segunda metade do século XIX, período no qual as

companhias de colonização passaram a administrar o fluxo migratório e o planejamento das zonas rurais.

Sendo assim, compreende-se essa dinâmica como um elemento da transformação burguesa no Brasil, em que o produtor rural e o recém-chegado imigrante representam os protagonistas desse novo período da constituição social brasileira, já que manifestam as forças mais evidentes na mudança do trabalho escravo para o remunerado e da economia rural para a industrial.

Em meados do século XX o progresso do estado entrelaçava-se visceralmente à disseminação do cultivo do café e ao ingresso do capital agroindustrial no interior do país. Segundo Prado Júnior (1976 p. 210), "o largo incremento da lavoura cafeeira não teria sido possível sem os capitais e créditos fornecidos pela finança internacional", revelando a vulnerabilidade da economia brasileira ao capital externo.

Durante as décadas de 1930 a 1950, o avanço da capacidade produtiva no Brasil mostrou um desenvolvimento desigual, com o moderno lado a lado com o arcaico. Prado Júnior (1976) destacou que o declínio dos comerciantes abriu caminho para o fortalecimento da indústria nacional, revelando as falhas de uma economia que dependia da exportação de matérias-primas.

A centralização da produção em um número reduzido de produtos para exportação, com destaque para o café, estabeleceu uma base instável para manter a economia nacional, resultando em repetidas crises de excesso de produção e dívidas com o exterior (Franqui, 2021). Essa conjuntura impactou diretamente o Paraná, cuja economia estava ligada à expansão e ao subsequente enfraquecimento da cultura cafeeira de São Paulo.

A partir da década de 1930, o norte e noroeste do Paraná se tornaram alvo de um intenso processo de colonização e (re)ocupação planejada. Segundo Ianni (1981, p. 164), "*a transformação da natureza em mercadoria – ou, em âmbito mais geral, a metamorfose da natureza em história – não é um processo pacífico*", pois envolve tanto a violência dos homens contra a natureza quanto as disputas entre as classes sociais. A terra, antes vista como espaço de subsistência e moradia, passou a adquirir valor de troca e ser incorporada ao circuito do capital. Essa transformação resultou em uma nova fisionomia social, em que o território se converteu em produto e meio de acumulação de riqueza (Franqui, 2021).

A colonização do norte paranaense foi amplamente conduzida pela Companhia de Terras Norte do Paraná, de origem inglesa, vinculada à *Paraná Plantation Limited*. Essa companhia adquiriu, a preços simbólicos, mais de 500 mil hectares de terras férteis entre os rios Tibagi e Paraná, dando origem a cidades como Londrina, Maringá, Cianorte e Nova Esperança (Franqui, 2021). A autora identifica que o capital privado foi tomado como gerador do progresso e do desenvolvimento regional e assim a ação colonizatória estrangeira foi legitimada como uma missão civilizatória, encobrindo os conflitos fundiários e as expropriações das populações nativas.

Durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a legislação brasileira passou a proibir a posse de terras por estrangeiros, o que levou à nacionalização da Companhia em 1942, sob o nome de Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP). Mesmo sob direção nacional, o projeto de colonização manteve-se inalterado. A atuação da CMNP foi marcada pela lógica da acumulação capitalista e pela concentração fundiária, com a fundação de mais de 63 cidades planejadas e estruturadas em torno da economia cafeeira (Franqui, 2021).

O desenvolvimento da industrialização do Paraná caracterizou-se como fundamental vetor de transformação socioeconômica e de integração territorial. Até meados dos anos 1940, a economia estadual era predominantemente primária, amparada por atividades agrícolas, como a erva-mate, a madeira e o café. Foi o dinamismo da cultura cafeeira que permitiu a produção da acumulação do capital que levou à diversificação produtiva e ao início da industrialização. Isso acompanhou o movimento nacional e ocorreu na dependência da base agrícola, sendo assim, os setores secundários e terciários apresentavam escassez na infraestrutura, o que acabava afetando a sua expansão territorial (Raiher, 2021).

Nesse contexto, por volta do final da década de 1950, a cultura cafeeira já tinha se expandido quase que por completo por todo o estado, e os novos investimentos nesse ramo começaram a diminuir se comparados aos lucros obtidos. Mediante a fragilidade dos outros setores, verifica-se um deslocamento dos ganhos obtidos, muitas vezes para outras regiões.

Havia uma crescente tendência de evasão dos excedentes monetários para outros centros, em virtude da baixa perspectiva de desenvolvimento de outras formas de investimentos no Paraná, principalmente pela carência de infraestrutura local (como, por exemplo, pela precariedade das vias de comunicação, pela baixa produção de energia elétrica, pela falta de armazéns e silos, pelo

desaparelhamento de seus portos e pela baixa relevância do setor industrial na economia do Estado) (Raiher, 2021, p.58).

Em vista disso, ocorreu a criação de instituições como a Companhia de Desenvolvimento do Paraná (Codepar), que conduziu o Projeto de Desenvolvimento Industrial do Estado, centrado em três objetivos principais:

1. promoção da integração vertical da indústria do Estado, visando ao processo de substituição das importações, priorizando bens intermediários e de capitais; 2. desenvolvimento de uma infraestrutura que incentivasse a integração do Estado, principalmente por meio rodoviário, na transmissão de energia elétrica e telecomunicações; e 3. fortalecimento de pequenos e médios capitais locais (Raiher, 2021, p. 59).

Entre 1960 e 1980 o estado paranaense tornou-se mais efetivo no processo de modernização, pela expansão da infraestrutura energética, rodoviária e de comunicações. Esse período foi marcado pela atuação intensa do Estado, em sintonia com o modelo de desenvolvimento nacionalista e intervencionista hegemônico no Brasil.

Na década de 1990, em razão da abertura econômica e da estabilização monetária propostas pelo governo federal, no Plano Real, o Paraná orientou-se por outra estratégia de desenvolvimento, focada na busca por capital externo atrelado a grandes grupos industriais, além do desenvolvimento da agroindústria e do aumento do setor madeireiro e papelero. Os resultados viriam com a instalação das montadoras automobilísticas e da indústria metalmecânica, que transformariam a fisionomia produtiva do estado, sendo que, mesmo antes disto, já se destacava no Produto Interno Bruto (PIB) nacional (Raiher, 2021).

O desenvolvimento de um setor secundário no Paraná precisou de um novo programa, em meio a esse contexto, sendo então proposto o Programa Paraná Competitivo, criado em 2010, que apresentou uma nova fase das políticas de incentivo à industrialização. Sua proposta central consistia em atrair investimentos e promover a implementação de atividades produtivas já existentes, com a promessa de descentralização do desenvolvimento da região.

O programa foi respaldado por mecanismos fiscais. como o parcelamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), bem como o fomento e a mobilização de recursos logísticos e de capacidade. Entre os anos de 2011 a 2014, o Programa Paraná Competitivo mobilizou mais de R\$ 22 bilhões em

recursos privados de investimentos, nacionais e multinacionais, direcionados para 58 municípios do estado do Paraná.

O avanço das áreas de ocupação urbana estimulou o desenvolvimento de cidades projetadas, a exemplo de Londrina (1934), Maringá (1951), Cianorte (1955) e Nova Esperança (1948). A construção da malha ferroviária e a divisão das propriedades rurais em lotes fomentaram um desenvolvimento veloz da população e das cidades. A chance de transformar a região em uma nova terra de oportunidades exerceu um fascínio enorme na procura por melhores condições de vida, o que justifica o intenso movimento de pessoas para lá. Contudo, a rápida urbanização também causou o abandono do campo e o enfraquecimento dos grupos sociais antigos, transformando o ambiente social e a dinâmica econômica no Paraná (Franqui, 2021).

Em conformidade com Raiher (2021), evidencia-se que o programa contribuiu para o avanço industrial dos municípios do estado, sobretudo daqueles que já possuíam uma estrutura produtiva consolidada. Entre os resultados observados destacam-se o aumento da produtividade, a intensificação das aglomerações industriais e o crescimento da participação da indústria na economia local. Nos municípios com fraca industrialização prévia, os impactos foram mais modestos, restritos principalmente à criação de empregos e à ampliação da presença do setor industrial no valor adicionado municipal. Ainda assim, tais transformações indicam o início de um processo cumulativo, que acabou por gerar efeitos de longo prazo no fortalecimento da base produtiva e na diversificação das atividades econômicas.

Contudo, o Programa Paraná Competitivo revela limites estruturais das políticas de desenvolvimento baseadas em incentivos fiscais. Ao privilegiar regiões com infraestrutura consolidada, força de trabalho e proximidade de grandes mercados consumidores, o programa reforça a lógica de concentração espacial da riqueza e da produção. Nesse sentido, o Estado atua como mediador da expansão do capital privado, reproduzindo desigualdades regionais e consolidando o que autores como Harvey (2005) denominam de “acumulação por espoliação”, em que a competitividade é promovida às custas da desigualdade territorial. Assim, o caso paranaense evidencia como o discurso da descentralização produtiva convive com práticas que mantêm a dependência estrutural e o desequilíbrio inter-regional.

Desse modo, a experiência do Programa Paraná Competitivo pode ser interpretada como expressão de um (neo)desenvolvimentismo seletivo, em que o Estado exerce papel fundamental na promoção de investimentos, mas assim o faz de acordo com as exigências do capital globalizado. Essa dinâmica revela a tensão entre o planejamento público e os interesses do mercado, o que reafirma a pertinência de uma leitura baseada no materialismo histórico.

Conforme propõe Marx (2017, p.113, grifos nossos), ao compreender o desenvolvimento capitalista como um processo desigual e contraditório: “A riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma *“enorme coleção de mercadorias”*. No contexto da economia paranaense, as políticas industriais recentes demonstram que o crescimento econômico, embora relevante, não necessariamente implica em desenvolvimento social ou redistribuição territorial equitativa. Em meio a esse contexto o Paraná iniciou um movimento de fomento ao Ensino Superior, que merece ser identificado em suas contradições.

3.2 A organização do Ensino Superior paranaense e suas políticas educacionais

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2019 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2020), o Ensino Superior público no Paraná disponibilizava 40014 vagas e era composto por 14 instituições. Destas, sobressaem quatro federais, três municipais e sete universidades que fazem parte do Sistema Estadual de Ensino Superior.

Tendo em vista o recorte deste estudo, elencamos as sete universidades que constituem o sistema de Ensino Superior público do Paraná, espalhadas nas diversas regiões: Universidade Estadual de Londrina “UEL”, Universidade Estadual de Maringá “UEM”, Universidade Estadual de Ponta Grossa “UEPG”, Universidade Estadual do Centro-Oeste “UNICENTRO”, Universidade Estadual do Oeste do Paraná “UNIOESTE”, Universidade Estadual do Norte do Paraná “UENP” e Universidade Estadual do Paraná “UNESPAR”. Essas universidades possuem perfis diversificados, englobando tempo de fundação, infraestrutura, alcance geográfico, número de funcionários, verba para pesquisa e, também, modelos de organização e participação social.

Um detalhe importante, conforme apontam as autoras Maroneze e Fortuna (2024), é que o crescimento do Ensino Superior paranaense esteve muito ligado à interiorização, acontecida entre as décadas de 1950 e 1970. Antes das universidades se firmarem, esse ensino era fornecido em Faculdades estaduais separadas, que estavam espalhadas por diversas regiões do estado.

A partir da Lei nº 6.034/1969, as primeiras universidades estaduais foram oficializadas: a UEM e a UEPG, em 1969, e a UEL, em 1970. Criadas como pilares do direito público, essas entidades exigiam pagamentos anuais dos estudantes até os anos 1980, época em que, com grande agitação da sociedade, finalmente se conseguiu a gratuidade no ensino (Maroneze; Fortuna, 2024).

As outras universidades apareceram numa fase posterior à reorganização do sistema: a UNIOESTE, oficializada em 1987 e a UNICENTRO, em 1990. Mais recentemente fundaram-se a UENP, em 2006, e, finalmente, a UNESPAR, em 2013, que resultou da junção de sete faculdades isoladas, fechando o esquema moderno do sistema estadual (Maroneze; Fortuna, 2024).

A seguir o Quadro 2 demonstra, em ordem cronológica, a formação do Sistema Estadual de Ensino Superior do Paraná, que esteve vinculado ao processo de interiorização do ensino superior público e da unificação das Faculdades em Universidades estaduais. Constata-se que desde a décadas de 1990 o período foi bastante fértil nas iniciativas de constituição das universidades estaduais, que resultaram em grande parte da fusão de IES isoladas.

Quadro 2 – Criação das Universidades Estaduais do Paraná

Universidade Estadual	Ano de criação /reconhecimento	Origem institucional	Base legal / marcos normativos
UEM – Universidade Estadual de Maringá	1969	Integração de faculdades de Filosofia, Direito e Ciências Econômicas de Maringá.	Lei Estadual nº 6.034/1969. Decreto Estadual nº 18.109/1970
UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa	1969/1970	Reunião de faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, Direito, Farmácia, Bioquímica, Odontologia, Ciências Econômicas e Administração	Lei Estadual nº 6.034/1969. Decreto no 18.111/1970 Decreto nº 73.269/73 – Universidade implantada

UEL – Universidade Estadual de Londrina	1970/ 1971	Fusão de faculdades isoladas: Direito, Filosofia, Odontologia, Medicina, Ciências Econômicas, entre outras.	Lei Estadual nº 6.034/1969 Decreto Estadual nº 18.110/1970 Decreto Federal nº 69.324/1971 de reconhecimento federal da UEL pelo Ministério da Educação
Unioeste – Universidade Estadual do Oeste do Paraná	1991/1994	Integração das faculdades de Cascavel, Cândido Rondon, Toledo e Francisco Beltrão	Lei Estadual nº 9.663/1991; reconhecimento em 1994.
Unicentro – Universidade Estadual do Centro-Oeste	1990/1997	Fusão de duas Faculdades: Guarapuava e Irati	Lei Estadual nº 3.286/1990 Decreto nº 3444/1997
UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná	2006	Fusão de cinco faculdades: três em Jacarezinho, uma em Bandeirantes e uma em Cornélio Procópio	Lei Estadual nº 15.300/2006 Decreto Estadual no 3909/2008
Unespar – Universidade Estadual do Paraná	2001/2013	Junção de sete faculdades estaduais: duas em Curitiba e uma em Campo Mourão, Paranavaí, Apucarana, Paranaguá e União da Vitória.	Criada pela Lei Estadual nº 13.283/2001, alterada pela Lei Estadual nº 13.385/2001 e Lei Estadual nº 15.300/2006, instituída pela Lei Estadual nº 17.590/2013. Credenciada pelo Decreto nº 9.538/2013 e Recredenciada pelo Decreto nº 2374/2019.

Fonte: Elaboração própria, com base em legislações estaduais e históricos institucionais (UEL, UEM, UEPG, UNICENTRO, UNIOESTE, UENP, UNESPAR).

Ademais, o quadro demonstra que a trajetória das universidades estaduais paranaenses foi marcada pela integração institucional e pela progressiva ampliação do sistema público de Ensino Superior.

Historicamente, no que se refere a sua gestão, as Universidades do Paraná têm enfrentado um processo contínuo de ingerência, ao longo dos anos, com a influência do governo estadual em suas decisões políticas e administrativas. Essa intervenção se intensifica com as crises econômicas e a implementação de políticas conservadoras, que visam subordinar a gestão das universidades, por meio de regras burocráticas. A adoção de sistemas gerenciais e informatizados tem sido uma forma de restringir a autonomia das Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES), impossibilitando que elas utilizem totalmente o poder administrativo e financeiro que a lei lhes garante. Dessa forma, percebe-se uma concentração de poder e uma situação de dependência que enfraquecem as instituições públicas e prejudicam a função do trabalho universitário.

Como visto anteriormente, as universidades brasileiras não tinham uma legislação apropriada para realização plena da autonomia, mas foi com a Constituição Federal (Brasil, 1988) que se inscreveu de modo evidente a garantia da autonomia universitária no Brasil (Fernandes; Gaspar, 2018), reforçada depois pela LDB de 1996. “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” (Fernandes; Gaspar, 2018, p. 217).

Embora a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e a LDB de 1996⁶, tenham consolidado o princípio da autonomia universitária, Fernandes e Gaspar (2018) evidenciam que essa garantia legal não se realiza plenamente na prática. Além disso, é importante salientar que houve muita luta dos trabalhadores brasileiros, a fim de assegurar o direito à educação superior. Apesar disso o Estado, ao controlar os recursos financeiros e administrativos, converte a autonomia em mera formalidade.

O fato é que a gestão e a autonomia universitária no Brasil são eivadas de dilemas estruturais, que se referem à própria formação histórica do Estado brasileiro e à herança de um processo de modernização que se deu de forma conjunta com o conservadorismo, marcado pela concentração fundiária, dependência tecnológica, financeira, controle social e a formação de elites, repercutindo diretamente nas políticas da educação superior. Podemos afirmar, com base nos estudos anteriores, que a Universidade brasileira surgiu em meio à tensão entre o controle estatal e a busca por liberdade intelectual, o que pode explicar a constante oscilação entre os avanços e retrocessos, no fortalecimento da autonomia.

Nesse sentido, as universidades são alvo de disputa de interesses econômicos e ideológicos, sendo frequentemente submetidas à lógica do mercado e à instrumentalização das políticas (Fernandes; Gaspar, 2018). Diante disso conclui-se que há uma distância evidente entre os marcos legais e a realidade prática.

Como vimos, com a CF 1988 e seus desdobramentos, consolidou-se legalmente a autonomia universitária no Brasil. Porém, os brasileiros sabem que se as suas leis, em diversos ramos e aspectos, estão entre as mais avançadas do mundo, a mesma coisa não se pode falar de

⁶ I – Criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação [...]; VIII – aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais; [...] Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: [...] V – contratação e dispensa de professores; VI – planos de carreira docente. (Brasil, 1996).

sua aplicação. Na proteção às crianças, mulheres e idosos, a legislação brasileira é invejável; na prática, há muitas crianças, mulheres e idosos que sofrem com a opressão, o abandono e o descaso, tendo seus direitos desrespeitados cotidianamente. Desse modo, sob belas palavras e uma retórica rebuscada, esconde-se a feiura e a pobreza da realidade do país. Não é diferente quando se trata da autonomia universitária. Formalmente bela e precisa, a lei é estropiada na prática por governos que, insistentemente, tratam o financiamento das instituições públicas de ensino superior como dádiva ou favor governamental, não como direito do povo e obrigação do Estado (Fernandes; Gaspar, 2018, p. 218-219).

Nega-se, de forma bastante conveniente, que a universidade pública cumpre, em nome do Estado, uma função social essencial, por isso sua dependência financeira decorre, logicamente, da delegação dessa responsabilidade. Na contramão do discurso oficial, o repasse de verbas públicas não deve ser interpretado como favor governamental, tampouco como troca ideológica, mas como expressão do dever estatal de garantir o funcionamento da instituição. Ainda assim, a autonomia administrativa e a gestão financeira e patrimonial das universidades continuam enfrentando inúmeros obstáculos.

Fernandes e Gaspar (2018) identificaram que as dificuldades vividas pelas universidades públicas se acentuaram nos últimos anos e estavam evidenciadas em todos os governos da Nova República, especialmente após a crise econômica e o golpe jurídico-parlamentar de 2016, que deu posse a Michel Temer (2016-2018). Desde então, pode-se observar uma profunda precarização no Ensino Superior público, com instituições federais e estaduais sofrendo com a escassez de recursos e a falta de condições mínimas para manter suas atividades (Fernandes; Gaspar, 2018).

Conforme já exposto, no caso específico do Paraná, o governo estadual tem, de maneira reiterada, violado o princípio constitucional da autonomia, intervindo na gestão financeira e administrativa das IEES, o que tem sido executado por intermédio de um projeto da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI). Entre as práticas citadas, está a imposição de sistemas de controle centralizado, como o “RH Paraná-Meta 4”⁷, e o bloqueio de contratações e repasses orçamentários.

⁷ É um sistema de gestão de recursos humanos e folha de pagamento utilizado pelo Governo do Estado do Paraná para gerenciar os dados de seus servidores. Adquirido em 2001 e gerenciado pela Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR), ele consolida e registra informações de diversas unidades do governo, refletindo em políticas de RH, relatórios e informações para o governo federal (TCR – PR, 2025).

Dessa forma, conforme os autores supracitados expõem, há agravantes que devem ser evidenciados nesse processo. Isso porque:

[...] previa-se a eliminação de 737 cargos de docentes das IEES. Como esse projeto foi gestado internamente na SETI e, portanto, carecia de legitimidade nas comunidades acadêmicas, o governo criou um grupo de trabalho para a elaboração de uma proposta de autonomia financeira das IEES (Decreto 546/2015) e, novamente, tentou submeter cinco IEES (duas já o fazem) ao uso de um software de gestão de pessoal utilizado nas secretarias e outros órgãos da administração pública estadual – sistema RH Paraná-META4. Sob alegações técnico-administrativas e de transparência da gestão das universidades, o objetivo era tolher a autonomia universitária. Mas, mais uma vez, sob a pressão de uma forte e longa greve e, no seu transcurso, de um massacre de servidores públicos – especialmente professores da educação básica – em praça pública (ANÍBAL, RIBEIRO, 2016), o governo fez novo recuo (Decreto 695/2015). Outrossim, ainda fez um acordo no qual se comprometeu a retirar as IEES que estão no sistema RH Paraná-META 4 (Fernandes; Gaspar, 2018, p. 220).

Apesar de assumir o compromisso de retirar as IEES do RH Paraná-Meta 4, o resultado dado no final de 2016 foi o descumprimento do acordo firmado com as universidades. Foi publicado assim um relatório de monitoramento, que determinava o enquadramento das Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES) no sistema de gestão “RH Paraná-Meta 4”. Apesar da luta jurídica travada pela resistência da comunidade universitária em geral, especialmente os sindicatos, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná manifestou-se favorável, conforme se observa no excerto a seguir:

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) determinou que as Universidades Estaduais do Paraná concluam a integração de suas folhas de pagamento ao Sistema de Gestão RH-Paraná/Meta4 até 31 de janeiro de 2026, como condição para a regularidade da gestão de recursos humanos (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2025).

Paralelamente, Fernandes e Gaspar (2018) destacam que o Estado intensificou o bloqueio de recursos de custeio e buscou ampliar o poder da Comissão de Política Salarial (CPS), conferindo-lhe a atribuição de reduzir as despesas com pessoal. O Tribunal de Contas do Estado reinterpretou a legislação referente ao regime de Tempo Integral de Dedicção Exclusiva (TIDE) de forma desfavorável aos docentes, ameaçando a estabilidade e a valorização da carreira universitária, elemento esse que

constitui um dos principais alicerces da universidade pública enquanto espaço de pesquisa e produção de conhecimento.

Houve assim um avanço nas medidas legais para tolher a autonomia das universidades paranaenses e adequá-las à lógica racionalista mercantil, expressando o ideário neoliberal de desresponsabilização do Estado, o que culminou na aprovação da LGU, em 2021.

Nessa conjuntura, a análise das políticas educacionais exige compreender que a organização das instituições públicas de ensino está inserida em disputas mais amplas entre projetos de sociedade. Conforme destaca Favaro (2014), a educação pública não se constitui apenas como espaço de transmissão de conhecimentos, mas como dimensão estratégica na formação humana e na construção de um projeto social voltado à emancipação das classes trabalhadoras. Sob essa perspectiva, a universidade pública assume papel fundamental na produção do conhecimento científico e na formação crítica dos sujeitos. No entanto, políticas educacionais orientadas por princípios gerencialistas e por critérios de racionalidade fiscal tendem a tensionar essa concepção de educação pública, subordinando-a a lógicas administrativas e mercadológicas.

Sob essa lógica, a Lei Geral das Universidades do Paraná (LGU) insere-se em um cenário de disputas em torno da função social da universidade, na medida em que estabelece mecanismos de controle administrativo, limites orçamentários e parâmetros de gestão que incidem diretamente sobre a autonomia universitária e sobre as condições de realização do tripé ensino, pesquisa e extensão.

3.3 A Lei Geral das Universidades no Paraná: organização e desdobramentos

A Lei Geral das Universidades do Paraná (LGU), instituída pela Lei nº 20.933, em dezembro de 2021 (Paraná, 2021), representa um marco jurídico e administrativo para o Sistema Estadual de Ensino Superior, ao estabelecer parâmetros de financiamento, gestão e organização das universidades públicas estaduais.

O processo de sua formulação, como não poderia deixar de ser, foi permeado por intensos enfrentamentos políticos e institucionais, especialmente entre o governo do estado e os sindicatos docentes das Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES). Ela abrange as sete universidades paranaenses, UEL, UEM, UEPG, UENP,

Unioeste, Unicentro e Unespar, impondo um modelo unificado de gestão, cuja justificativa é a de otimizar recursos públicos e padronizar as estruturas acadêmicas e administrativas das instituições.

Marino e Mandalozzo (2023) recuperam o percurso inicial em que ocorreu a proposta da LGU, em 2019, que foi elaborada pela SETI com o argumento de promover a modernização da gestão universitária e a eficiência administrativa. A entrada de Ratinho Jr (2019-2022 e 2023-) no governo do estado fortaleceu a proposta, embora seja importante salientar que desde os anos 1990 o Estado brasileiro já vinha promovendo reformas, cuja unidade é seu fundamento na lógica do neoliberalismo.

Os sindicatos de docentes foram atuantes no sentido de denunciar que essa proposta foi construída sem participação efetiva das universidades e das representações docentes, o que gerou forte resistência e mobilizações contrárias à sua aprovação. O processo foi caracterizado por reuniões restritas, ausência de consulta pública e tramitação acelerada, sem a incorporação das críticas e emendas apresentadas pelas instituições de ensino. Os sindicatos, por meio de notas de repúdio e audiências públicas, denunciaram o caráter centralizador e gerencialista do projeto que, em sua visão, ameaçava a autonomia universitária e subordinava as universidades à lógica fiscal do Estado (Marino; Mandalozzo, 2023).

Entre 2019 e 2021, a tramitação da LGU não avançou de forma linear: a primeira minuta, tornada pública em 2019, foi enfrentada por uma articulação sindical e comunitária, que incluiu seminários estaduais e produção sistemática de notas/boletins (houve levantamento de publicações do CSD entre 2019–2021), pressionando reitorias, conselhos superiores e a própria arena legislativa (Marino; Mandalozzo, 2023).

Ainda em 2019, o Comando Sindical Docente (CSD) registrou que Conselhos Superiores de universidades já rejeitavam a proposta e exigiu seu arquivamento, denunciando-a como ataque à autonomia e à própria dimensão das universidades (CSD, 07 set. 2019). Esse movimento ajudou a postergar a votação, pois, conforme registro da ALEP, no fim de 2019 o governo apresentou o projeto, mas a votação foi adiada por posicionamentos contrários de entidades e parlamentares, com abertura de negociações com a “Frente das Universidades” e representações sindicais (ALEP, 08 dez. 2021). Somente em 2 de dezembro de 2021 o Executivo reencaminhou uma

“nova” versão (PL 728/2021) em regime de urgência, novamente repudiada pelo CSD, evidenciando que a resistência sindical e universitária conseguiu retardar o processo até sua retomada acelerada no Legislativo (ANDES-SN, 10 dez. 2021).

Apesar das contestações, o projeto foi aprovado na íntegra pela Assembleia Legislativa e sancionado pelo governador Ratinho Jr (2019-), em 17 de dezembro de 2021, à revelia das manifestações das comunidades acadêmicas. A Lei nº 20.933/2021 (Paraná, 2021), ao instituir a LGU, dispõe em seu Art. 1º “sobre os parâmetros de financiamento e a distribuição de recursos entre as Universidades Estaduais do Paraná, fixa regramento para pagamento de pessoal e estabelece critérios para a gestão universitária”.

Em sua estrutura formal, a LGU está organizada em nove capítulos e setenta artigos, além de anexos técnicos que tratam dos parâmetros de cálculo orçamentário e de pessoal. O Capítulo I apresenta as *Disposições Preliminares*; o Capítulo II, a *Natureza Jurídica das Universidades*; o Capítulo III, os *Princípios e Finalidades das IEES*; o Capítulo IV, a *Gestão Universitária*; o Capítulo V, o *Financiamento das Universidades Públicas*; o Capítulo VI, o *Dimensionamento do Quantitativo de Pessoal para cada unidade pública estadual*; o Capítulo VII, os *Parâmetros de Pessoal e Custeio para Novos Cursos*; o Capítulo VIII, *Da Padronização de Procedimentos na Gestão de Pessoal das IEES*; e o Capítulo IX, as *Disposições Finais* (Paraná, 2021).

O Capítulo VI, que trata sobre o *Dimensionamento do Quantitativo de Pessoal para cada unidade pública estadual*, contém quatro seções: *Seção I – Dos cargos do sistema estadual de ensino superior*; *Seção II – Do quadro de docentes*; *Seção III – Do quadro de agentes universitários*; e *Seção IV – Das contratações temporárias*. O Capítulo VIII, que aborda a *Padronização de Procedimentos na Gestão de Pessoal das IEES*, desdobra-se em seis seções: *Seção I – Do adicional por tempo de serviço e das substituições*; *Seção II – Das férias*; *Seção III - Da compensação de horário*; *Seção IV - Do banco de horas*; *Seção V – Dos serviços extraordinários*; e *Seção VI – Do adicional noturno* (Paraná, 2021).

Entre suas principais medidas, destacam-se a seguir, no Quadro 3, algumas descrições críticas referentes aos artigos da Lei nº 20.933/2021, que impactam diretamente no funcionamento, na autonomia e no financiamento das universidades paranaenses.

Quadro 3 – Medidas Legais da LGU – Lei nº 20.933/2021-PR

Medida Legal	Descrição crítica	Artigo da Lei
Critérios de financiamentos vinculados a “aluno equivalente”	Estabelece critérios mínimos de financiamento por aluno e por trabalhador terceirizado, vinculando o custeio à eficiência administrativa. Gera a redução do financiamento à lógica quantitativa, subordinado à lógica empresarial.	Art. 10
Limite e Controle sobre o quadro do pessoal (TIDE)	Restringe o regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE) a até 70% do corpo docente das instituições; Contratação Temporária – regula e restringe a carreira docente e fragiliza a dedicação à pesquisa e extensão.	Art. 17; Art. 22
Limitação da autonomia universitária	Limitação da autonomia universitária, contradizendo o Art. 207 da Constituição Federal (1988). Subordina as universidades à SETI, transformando decisões internas em controladas e dependentes.	Art. 16, 19, 24 e 53
Descentralização, com aporte privado	Descentralização, com aporte privado, estimulando a dependência de recursos privados. Mercantilização da pesquisa e da extensão.	Art. 57
Fechamentos de cursos	Fechamentos e redução de cursos, ignorando o papel social das universidades.	Art. 58
Exigência de cobrança excessiva sobre docentes e servidores	Exigência de transparência sobre docentes e servidores, com imposição de mecanismos de fiscalização exagerados, criando um clima burocrático de vigilância, reforçando à lógica de controle.	Art. 64

Fonte: Elaborado pela autora, com base na Lei nº 20.933/2021 (Paraná, 2021).

A análise de Marino e Mandalozzo (2023) evidencia que as medidas da LGU, apresentadas sob o discurso da racionalização administrativa, expressam uma tendência à gestão por resultados e ao controle orçamentário das universidades, o que tensiona o princípio constitucional da autonomia universitária. O texto legal, por sua vez, materializa uma reorganização do sistema estadual de ensino superior, centralizando parâmetros e procedimentos antes definidos de forma interna por cada instituição. Assim, a LGU pode ser compreendida como um instrumento normativo de padronização e controle, que, ao mesmo tempo em que propõe garantir a previsibilidade financeira e a transparência pública, restringe as margens de autonomia didático-científica das universidades estaduais, o que vai contra o Art. 207 da CF (Brasil, 1988).

Em síntese, a Lei nº 20.933/2021 reflete um movimento de reestruturação da política do Ensino Superior no Paraná, alinhado a princípios de eficiência fiscal e

governança gerencial, mas cuja implementação tem sido objeto de debate crítico entre gestores, pesquisadores e sindicatos. A tensão entre autonomia universitária e controle estatal permanece, portanto, como eixo central para a compreensão das implicações da LGU no contexto do Ensino Superior público paranaense.

Colmán e Portes (2019) coadunam com essa constatação ao ponderarem que o Ensino Superior brasileiro tem sido alvo de políticas que intensificam sua subordinação às lógicas do mercado, sendo a LGU uma materialização concreta desse processo no âmbito estadual. Esses autores analisam como a LGU e o programa federal *Future-se*, expressam a orientação privatista-mercantil, reduzindo o Ensino Superior público a uma mercadoria, subordinando-o à lógica do capital e promovendo a desresponsabilização do Estado pelo financiamento das universidades.

Esse processo em curso se dá, conforme Colmán e Portes (2019), na direção de tentativas de desmonte da universidade pública e de promoção do acúmulo de capital, incentivando iniciativas que compelem as universidades a buscar recursos juntamente ao setor privado. As propostas convergem para esse objetivo e, no caso paranaense, o incentivo é a LGU, que necessita ser desvelada em seus objetivos e consequentes rebatimentos para a educação pública, tomando como base a sociabilidade do capital e sua lógica de funcionamento.

A denúncia aos mecanismos de privatização da universidade pública é importante para podermos compreender como isso afeta a acessibilidade e a qualidade da educação oferecida às classes trabalhadoras. Os efeitos desse processo são visíveis, pois as instituições privadas mantêm uma rigorosa padronização, influenciando a liberdade de pesquisa acadêmica e utilizando dessa forma a educação para a comercialização de produtos. O que está em curso é a exploração de modelos alternativos de financiamento e gestão das universidades, retirando sua autonomia.

A educação não deveria ser tratada como objeto de despesas, mas sim de investimento do Estado, mas não é isso que se constata. Colmán e Portes (2019, p. 152) preconizam que o Paraná “[...] introduz a ‘racionalização’ como princípio das universidades, legalizando dessa forma os processos de enxugamento de pessoal que é a máxima finalidade de gestão do governo Ratinho Jr”.

Analisar e denunciar a situação das instituições paranaenses, evitando que elas não se reduzam a meras despesas, é lutar contra o que seria um retrocesso de

muitas décadas, quando o ensino se mostrava restrito a poucos. Nesse sentido, é importante contribuir na análise das condições atuais das universidades públicas e de sua trajetória em âmbito nacional e estadual, repensando sua importância e garantia, principalmente para a classe trabalhadora. A próxima seção aprofunda assim a análise crítica, identificando a sua funcionalidade para a lógica típica da relação social capitalista.

A compreensão da universidade pública como espaço estratégico de formação crítica e produção do conhecimento implica reconhecer que sua organização institucional está diretamente relacionada às disputas políticas e sociais que atravessam o campo educacional. Portanto, conforme argumenta Favaro (2014), a defesa da educação pública integra um projeto histórico extenso de democratização do conhecimento e de transformação social, o que torna centrais os debates sobre autonomia institucional, financiamento público e condições de trabalho docente.

4. LGU PARANAENSE E SUAS FUNÇÕES À LUZ DOS INTERESSES CAPITALISTAS

Nesta seção apresentamos no primeiro item uma discussão sobre o movimento inerente à sociedade capitalista. Para isso utilizamos o Livro I da obra de Marx (2017), *O Capital*, devido à sua importância fulcral para a apreensão das relações sociais vigentes e sua lógica interna de funcionamento. Consideramos que o entendimento dessa relação social é necessário, a fim de podermos desvelar mais a fundo as questões educacionais.

No item seguinte procuramos articular esse modo produtivo com as funções do Estado e da educação, especialmente no que se refere ao Ensino Superior, nosso recorte temático. Para discutir o Estado, utilizamos as formulações de Marx e Engels (1997), ao compreenderem o Estado moderno como expressão das relações materiais de produção e como instância que organiza politicamente os interesses da classe dominante; dialogamos também com Poulantzas (1978), ao analisar o Estado como condensação material de uma relação de forças entre classes, não sendo neutro, mas estruturado para garantir a reprodução das condições de acumulação do capital. Recorremos ainda a Mészáros (2008), que evidencia o papel estrutural do Estado na sustentação da sociabilidade do capital, especialmente em momentos de crise, quando intensifica mecanismos de controle e ajuste institucional. Por fim, fundamentamo-nos em Tumolo (2020), ao afirmar que a superestrutura jurídico-política, na qual se insere o Estado, está enraizada na estrutura econômica e cumpre função decisiva na reprodução das relações sociais capitalistas, o que permite compreender as políticas educacionais atuais como parte integrante dessa dinâmica.

Em seguida, discutimos a realidade atual do Ensino Superior brasileiro, trazendo dados empíricos que denotam a predominância contemporânea do setor privado, a fim de problematizar a aprovação da LGU em meio às demandas atuais da reprodução do capital. Por fim, sintetizamos seus rebatimentos diretos à Universidade pública, evidenciando os retrocessos que já se evidenciam na realidade concreta. Espera-se, dessa forma, demonstrar como a LGU é funcional ao capital e como contribui para fragilizar o setor público e, assim, para o desmonte da oferta pública do Ensino Superior no estado do Paraná.

4.1 O capital e sua lógica de funcionamento

A compreensão da Lei Geral das Universidades Paranaenses (LGU) requer a apreensão do modo de produção capitalista e das funções que o Estado exerce na sua manutenção. O capitalismo, conforme Marx (2017), baseia-se na produção de mercadorias, na exploração da força de trabalho e na acumulação contínua de capital.

Essa lógica impõe à sociedade uma dinâmica em que “O capital é trabalho morto, que, como um vampiro, vive apenas da sucção de trabalho vivo, e vive tanto mais quanto mais trabalho vivo ele suga” (Marx, 2017, p. 307), convertendo o homem em mero meio da valorização do valor. Sendo assim o trabalho morto domina o trabalho vivo, que é aquele desempenhado pela força de trabalho humana em movimento. Para entendermos essa citação, é necessário retomar algumas categorias basilares que Marx apreendeu na contradição social da relação capitalista, bem como as origens e condições para sua consolidação.

Netto e Braz (2006) discorrem que a produção mercantil teve sua origem ainda no escravismo, desenvolvendo-se mais intensamente no feudalismo, sobretudo a partir do século XIII. Esse processo pressupõe a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção. No escravismo, as trocas comerciais derivavam principalmente das atividades dos artesãos (que eram trabalhadores livres), enquanto parte do excedente produzido pelos escravizados era destinado à circulação mercantil pelos seus proprietários. Já no feudalismo, ao longo do século XIII, observa-se um aumento do contingente de artesãos (como exemplificado pela formação das corporações), tornando-se cada vez mais comum a comercialização do excedente gerado pelos camponeses.

De modo geral, essa modalidade de produção de mercadorias, denominada produção mercantil simples, estruturava-se sobre dois pilares fundamentais: a divisão do trabalho e o fato de que tanto artesãos quanto camponeses eram proprietários dos meios de produção que utilizavam. Originalmente, tal forma de produção não envolvia relações de exploração, uma vez que o trabalho era realizado de maneira solidária no âmbito familiar ou comunitário. O mestre artesão partilhava não apenas as tarefas, mas também os modos de vida com aprendizes e jornaleiros, que futuramente poderiam tornar-se artesãos independentes. Ademais, o comércio era restrito ao

mercado local, no qual os produtores conheciam diretamente as necessidades dos consumidores.

Para Netto e Braz (2006), com a expansão comercial a partir do século XIII, esse quadro começa a se modificar substancialmente. O crescimento da atuação dos comerciantes provocou a diversificação dos mercados, que deixaram de ser exclusivamente locais, para se expandirem e se interconectarem por meio de novas rotas comerciais. Antes desse avanço, o produtor dirigia-se ao mercado apenas para trocar sua mercadoria por outros bens necessários ao consumo próprio ou à continuidade de sua atividade laboral, como matérias-primas e instrumentos de trabalho.

Com o desenvolvimento do comércio e o fortalecimento das relações mercantis, a produção passou progressivamente a assumir um caráter ampliado e voltado à obtenção de lucro. A mercadoria deixa de ser produzida exclusivamente para atender às necessidades diretas do produtor e passa a ser destinada ao mercado, com a finalidade de gerar ganhos.

Esse processo pode ser visualmente representado pela forma $D - M - D'$ (sendo D =dinheiro e M =mercadoria), em que o dinheiro investido na aquisição de mercadorias retorna ao capitalista acrescido de mais-valor (D'), símbolo da expansão do capital. A fim de sistematizar a compreensão inicial desse processo típico do capital, apresentamos o Quadro 4, a seguir:

Quadro 4 – Circulação do capital no modo de produção capitalista

Elemento	Descrição
Modo de produção capitalista	Sistema econômico baseado na propriedade privada dos meios de produção e na exploração da força de trabalho, visando à obtenção de lucro.
Objetivo central	A valorização do capital, isto é, transformar o dinheiro inicial em uma quantia maior ao final do processo.
Fórmula da circulação capitalista	$D \rightarrow M \rightarrow D'$ (Dinheiro \rightarrow Mercadoria \rightarrow Dinheiro acrescido).
D (Dinheiro inicial)	Capital adiantado pelo capitalista para adquirir meios de produção e força de trabalho.
M (Mercadoria)	Objetivação de meios de produção e força de trabalho utilizados no processo produtivo.
D' (Dinheiro acrescido)	Capital inicial somado à mais-valia obtida ao final do ciclo produtivo.
Elemento distintivo do capital	O aumento de valor (D') não decorre da circulação simples, mas mais-valia obtida na produção.
Diferença em relação ao comerciante direto	O comerciante lucra pela diferença entre compra e venda; o capitalista obtém lucro pela exploração da força de trabalho.

Origem do lucro	O mais-valor, gerado pelo trabalho não pago ao trabalhador durante a produção.
Fundamentação teórica	Conceito desenvolvido por Karl Marx, especialmente em <i>O Capital</i> .

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Netto e Braz (2006, p. 81-850).

Para entendermos como se dá esse processo, algumas explicações mais detalhadas são importantes. O aprimoramento das técnicas produtivas, a ampliação da divisão social do trabalho e a expansão geográfica dos mercados contribuíram para que a antiga produção artesanal e agrícola de cunho familiar se transformasse em produção orientada pela lógica do capital. Desse modo, estabeleceu-se uma clara distinção entre aqueles que detinham apenas sua força de trabalho, o proletariado nascente, e aqueles que possuíam os meios de produção, a burguesia. Os trabalhadores, anteriormente vinculados à terra, mas de posse dos meios de produção de sua vida, passaram a depender da venda de sua força de trabalho para sobreviver, o que consolidou relações de exploração características do modo de produção capitalista.

No livro I elaborado por Karl Marx, *O Capital: crítica da economia política*, parte-se da análise da mercadoria como forma elementar da riqueza nas sociedades capitalistas. “A circulação de mercadorias é o ponto de partida do capital. Produção de mercadorias e circulação desenvolvida de mercadorias – o comércio – [...]. O comércio e o mercado mundiais inauguram, no século XVI, a história moderna do capital” (Marx, 2017, p. 223).

Essa escolha de Marx na exposição metodológica não é inesperada, pois, ao investigar a mercadoria, ele busca revelar as determinações sociais que estão ocultas nas relações aparentemente “naturais” de troca e demonstrar que o capitalismo não é apenas um sistema econômico, mas uma forma histórica específica de organização das relações sociais de produção, voltada à produção incessante de capital. Dessa forma, “Todo novo capital entra em cena - isto é, no mercado, seja ele de mercadorias, de trabalho ou de dinheiro [...]” (Marx, 2017, p. 223). O autor alemão explica que a questão central dessa relação é que ela é histórica, não natural:

Uma coisa, no entanto, é clara: a natureza não produz possuidores de dinheiro e de mercadorias, de um lado, simples possuidores de suas próprias *forças de trabalho*, de outro. Essa *não é uma relação histórico-natural*, tampouco uma relação social comum a todos os períodos históricos, mas é claramente o resultado de um desenvolvimento histórico anterior, o produto de muitas revoluções

econômicas, da destruição de toda uma série de formas anteriores de produção social (Marx, 2017, p. 244, grifos nossos).

Com a citação acima podemos compreender que a força de trabalho como categoria central da crítica da economia política é fundamental, assim como a mercadoria, para analisar as bases estruturais do modo de produção capitalista. Em *O capital*, Marx demonstra que o capitalismo só se torna historicamente possível quando a força de trabalho passa a existir como mercadoria “[...] Ele e o possuidor de dinheiro se encontram no mercado e estabelecem uma relação mútua como iguais possuidores de mercadorias, com a única diferença de que um é *comprador* e o outro, *vendedor* [...]” (Marx, 2017, p. 242, grifos nossos). Contudo, essa condição não emerge de forma natural, mas é resultado de um longo processo histórico de transformação social, que produz um tipo específico de trabalhador: juridicamente livre, porém materialmente despossuído

Ao tornar-se mercadoria, a força de trabalho possui um valor, mas como ele é calculado? Conforme afirma o autor, “O valor da força de trabalho, como o de todas as outras mercadorias, é determinado pelo tempo de trabalho necessário para a produção” (Marx, 2017, p. 245).

Para entender o que significa isso, é preciso adentrar nas categorias do capital. O trabalho que produz o *valor* não é o *trabalho* na sua forma individual e *útil*, para satisfazer necessidades humanas, pois isso produz o *valor de uso*. Trata-se agora de abstrair essas propriedades e tratar o trabalho como algo genérico, ou seja, dispêndio de força de trabalho humana, considerada independentemente de suas formas concretas. A esse trabalho indiferenciado Marx (2017) denomina de *trabalho abstrato*, é ele que produz o *valor*. Essa construção categorial é que permite compreender o *valor* como uma categoria social e historicamente situada, por isso é preciso adensar a explicação.

Esse fundamento teórico é decisivo para compreender o lugar singular ocupado pela força de trabalho no modo de produção capitalista. Diferentemente das demais mercadorias, a força de trabalho é inseparável do sujeito que a possui. Ainda assim, sob determinadas condições históricas, ela também passa a ser tratada como mercadoria. Marx demonstra que o capitalismo só se constitui plenamente quando emerge uma classe de trabalhadores “livres em duplo sentido”: livres juridicamente para dispor de sua força de trabalho e, ao mesmo tempo, livres de quaisquer meios

próprios de produção que lhes permitam sobreviver de forma autônoma. Nesse sentido, afirma:

Para que o *possuidor de dinheiro* encontre no mercado a *força de trabalho* como *mercadoria*, é necessário que o *trabalhador seja livre* em duplo sentido: livre para dispor de sua força de trabalho como sua mercadoria e, por outro lado, livre de todas as coisas necessárias à realização de sua força de trabalho (Marx, 2017, p. 244, grifos nossos).

Essa condição histórica, apresentada pela ideologia burguesa como expressão de liberdade, revela-se, na análise marxiana, como forma específica de dependência social. O trabalhador é “livre” porque não pertence a um senhor, mas é compelido economicamente a vender sua força de trabalho para garantir sua própria subsistência. Como o próprio Marx sintetiza: “A força de trabalho é, portanto, uma mercadoria, que seu possuidor, o trabalhador, vende ao capitalista. Por que ele a vende? Para viver” (Marx, 2017). A chamada liberdade contratual oculta, assim, uma relação estrutural de coerção econômica.

Já no primeiro capítulo da sua obra o autor prussiano estabelece que toda mercadoria apresenta um duplo caráter: *valor de uso* e *valor*. O *valor de uso* refere-se à utilidade concreta do objeto, enquanto o *valor* expressa uma relação social determinada, mediada pelo trabalho. O valor não decorre da utilidade nem do desejo subjetivo, mas do tempo de trabalho *socialmente* necessário para a produção da mercadoria (Marx, 2017).

A compreensão da exploração capitalista exige, portanto, necessariamente, o retorno à lei do valor, apresentada logo no início de *O Capital*. O valor da mercadoria *não é dado por sua utilidade*, mas pela quantidade de *trabalho humano abstrato* nela objetivado. Como afirma Marx (2017), o que determina o valor é o quantum de *trabalho abstrato socialmente necessário* à sua produção.

É isso que permite que as mercadorias, apesar de qualitativamente distintas em seus valores de uso, tornem-se comparáveis, porque são produtos de trabalho humano abstrato. “O trabalho, que constitui a substância dos valores é trabalho humano igual, dispêndio da mesma força de trabalho humano” (Marx, 2017, p. 117). Assim, o valor de uma mercadoria é determinado *não pelo tempo de trabalho individual*, mas pelo tempo de trabalho *socialmente necessário* à sua produção, sob determinadas condições técnicas e sociais: “Tempo de trabalho socialmente necessário é aquele requerido para produzir um valor de uso qualquer sob as

condições normais para uma dada sociedade e com o grau social médio de destreza e intensidade do trabalho” (Marx, 2017, p. 117).

Dessa forma, é a redução dos diferentes trabalhos concretos a *trabalho humano abstrato* que permite a constituição do valor e fundamenta a lei do valor. Essa determinação é central para compreender tanto a mercadoria força de trabalho quanto o processo de produção de mais-valia, pois é justamente a capacidade singular dessa mercadoria de produzir *mais valor* do que aquele *necessário à sua própria reprodução* que torna possível a valorização do capital.

Voltemos à questão central: enquanto mercadoria, a força de trabalho possui valor. Contudo, esse valor não é determinado pela quantidade de trabalho que ela pode produzir, mas pelo conjunto de meios de subsistência necessários para manter e reproduzir a força de trabalho do trabalhador, ou seja, mantê-lo vivo e em condições de realizar o trabalho.

Nas palavras de Marx, “O valor da força de trabalho se reduz ao valor de uma quantidade determinada de meios de subsistência e varia, portanto, com o valor desses meios de subsistência, isto é, de acordo com a magnitude do tempo de trabalho requerido para a sua reprodução” (Marx, 2017, p. 247). Dessa forma, o salário corresponde, em termos médios, ao valor social da força de trabalho, o que significa que, do ponto de vista da circulação, a troca entre trabalhador e capitalista ocorre como uma troca de equivalentes.

A seguir é retratado um quadro que evidencia as diferenças nos âmbitos dos processos de circulação e produção, no modo de produção capitalista, destacando as esferas que se manifestam na aparência das relações sociais e na estrutura da exploração do trabalho:

Quadro 5 - Diferenças nos âmbitos dos processos de circulação e produção

Esfera da Circulação Capitalista	Esfera da Produção Capitalista
Onde ocorre a troca	Onde valor é criado
Relação de igualdade	Onde acontece a exploração
Contrato pelo justo valor	Extração da mais-valia
Salário = preço ou representação do valor da força de trabalho	Trabalho gera valor excedente a seu próprio valor

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Marx (2017, p. 223-263).

Esse ponto é central para a crítica marxiana, pois rompe com a ideia de que a exploração decorre de uma injustiça contratual. Para Marx, o problema não está na

esfera da circulação, mas na esfera da produção. O próprio autor enfatiza que “[...] a transformação do dinheiro em capital tem de ser explicada com base nas leis imanentes da troca de mercadorias, de modo que a troca de equivalentes seja o ponto de partida” (Marx, 2017, p. 241).

Ele conclui que “[...] a mais-valor não pode ter origem na circulação” (Marx, 2017, p. 310), embora ela dependa dessa esfera, pois é desta forma que o capitalista compra a mercadoria força de trabalho. A origem do capital, por isso, não está na troca, mas no uso específico da força de trabalho no interior do processo produtivo. Tendo isso em vista, o autor explica que:

O capital só surge quando o possuidor de meios de produção e de meios de subsistência encontra no mercado o trabalhador livre como vendedor de sua força de trabalho, e essa condição histórica compreende toda uma história mundial. O capital anuncia, portanto, desde seu primeiro surgimento, uma nova época no processo social de produção (Marx, 2017, p. 245, grifos nossos).

A análise marxiana evidencia que a gênese do capital não pode ser adequadamente explicada apenas na esfera da circulação. Ainda que o circuito do capital tenha início com a compra e venda de mercadorias, entre elas a força de trabalho, é na esfera da produção que se desvela a especificidade da produção capitalista.

Para isso, é fundamental avançar na análise e compreender outra categoria: o trabalho produtivo de capital. No processo que constitui o capital, a produção da mais-valoria é essencial. Para a compreensão do trabalho produtivo de capital, é necessário, inicialmente, distinguir o processo simples de trabalho do processo de produção capitalista. Conforme exposto no material analisado, o processo simples de trabalho tem como resultado a produção de valores de uso destinados à satisfação de necessidades humanas. Como explicita Marx “O trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza” (Marx, 2017, p. 255).

Já no processo de produção capitalista, embora pressuponha o processo de trabalho, a finalidade é distinta: busca-se a produção de mais-valoria e, fundamentalmente, a valorização do capital. O objetivo final do capitalista é este: “Ele

quer produzir não só o valor de uso, mas uma mercadoria; não só valor de uso, mas valor, e não só valor, mas também mais-valor” (Marx, 2017, p. 263).

É no capítulo quinto que Marx explicita de forma mais sistemática a gênese da mais-valia. Ao analisar o processo de trabalho sob o capitalismo, ele demonstra que a força de trabalho possui a capacidade singular de produzir valor novo. A questão central é que o trabalhador, ao longo da jornada, produz um valor superior ao que ele custa, ou seja, um valor superior ao valor necessário para reproduzir sua própria força de trabalho.

O possuidor de dinheiro pagou o valor de um dia de força de trabalho; a ele pertence, portanto, o valor de uso dessa força de trabalho durante um dia, isto é, o trabalho de uma jornada. A circunstância na qual a *manutenção diária da força de trabalho custa apenas meia jornada de trabalho*, embora a força de trabalho possa *atuar por uma jornada inteira*, e, conseqüentemente, *o valor que ela cria durante uma jornada seja o dobro de seu próprio valor diário* –tal circunstância é, certamente, uma grande vantagem para o comprador, mas de modo algum uma injustiça para com o vendedor (Marx, 2017, p. 270, grifos nossos).

Eis o segredo da produção de capital: a mais-valia provém dessa diferença entre o valor que a força de trabalho vale (suponhamos, por exemplo, 4 horas diárias), e o valor que ela produz em um dia (de 8 horas diárias, suponhamos). O trabalho realizado a partir dessa relação de produção, tipicamente capitalista, é o denominado trabalho produtivo de capital.

Nessa perspectiva, trabalho produtivo, em Marx, não se refere à utilidade concreta da atividade, mas à sua função específica no interior da sociabilidade capitalista. Trata-se, portanto, do trabalho que produz mais-valia e, conseqüentemente, capital. Nas palavras do próprio autor: “Nosso capitalista põe-se, então, a consumir a mercadoria por ele comprada, a força de trabalho, isto é, faz com que o portador da força de trabalho, o trabalhador, consuma os meios de produção mediante seu trabalho” (Marx, 2017, p. 262). Assim, ao “consumir” a força de trabalho, o capitalista coloca em movimento a única mercadoria capaz de produzir mais valor do que custa, e obtém desse modo a mais-valia.

Se considerarmos o processo inteiro do ponto de vista de seu resultado, do produto, tanto o meio como o objeto do trabalho aparecem como meios de produção, e o próprio trabalho aparece como trabalho produtivo (Marx, 2017, p. 258).

Assim, o trabalho vivo é incorporado como elemento ativo da valorização do valor. “Mediante a compra da força de trabalho, o capitalista incorpora o próprio trabalho, como fermento vivo, aos elementos mortos que constituem o produto e lhe pertencem igualmente” (Marx, 2017. p. 262).

A metáfora utilizada por Marx ressalta, portanto, que a valorização do capital não decorre dos meios materiais, mas da apropriação e subsunção do trabalho vivo, elemento efetivamente criador de valor e fundamento da mais-valia. Ao vender sua força de trabalho, o trabalhador transfere ao capitalista o direito de consumo de seu valor de uso, isto é, de sua capacidade de trabalhar. Como esclarece Marx “O trabalhador labora sob o controle do capitalista, a quem pertence seu trabalho [...]” (Marx, 2017, 262). Na produção capitalista, o processo produtivo assume esse sentido, o de valorizar o valor.

Quando um valor de uso resulta do processo de trabalho como produto, nele estão incorporados, como meios de produção, outros valores de uso, produtos de processos de trabalho anteriores. O mesmo valor de uso que é produto desse trabalho constitui o meio de produção de um trabalho ulterior, de modo que os produtos são não apenas resultados, mas também condição do processo de trabalho (Marx, 2017, 258).

Nesse movimento, emergem dois fenômenos centrais: o controle do processo de trabalho pelo capitalista e a apropriação privada do produto do trabalho. No Quadro 6 abaixo, procuramos diferenciar esses elementos na produção do capital:

Quadro 6. Distinção entre trabalho vivo e meios de produção em Marx

Categoria	Caracterização Teórica	Papel no Processo Produtivo	Relação com o Valor
Trabalho Vivo	Atividade realizada pelo trabalhador no ato da produção; energia humana em ação	Elemento ativo do processo de produção; dinamiza e transforma os meios de produção	Única fonte de criação de valor novo e mais-valia
Meios de Produção	Trabalho pretérito objetivado (máquinas, ferramentas, matérias-primas); “elementos mortos”	Condições materiais da produção; são consumidos produtivamente pelo trabalho vivo	Não criam valor novo; apenas transferem o valor já incorporado

Valorização do Capital	Processo social específico do capitalismo	Resulta da subsunção do trabalho vivo pelo capital	Decorre da extração de mais-valia da força de trabalho, não dos meios materiais
-------------------------------	---	--	---

Fonte: elaborado pela autora, baseado em Marx (2017).

O conceito de trabalho produtivo de capital, nesse sentido, não está vinculado às características materiais do produto, tampouco ao setor econômico em que a atividade ocorre. O que define sua condição é a inserção na relação social de produção capitalista e sua capacidade de gerar mais-valia. Como indicado no texto, não importa se o trabalho produz bens tangíveis ou serviços, nem se possui natureza manual ou intelectual; o elemento decisivo é sua função no processo de valorização do capital. O trabalho produtivo é, assim, aquele que participa diretamente da expansão do valor, convertendo-se em fonte de mais valor.

Como afirma Marx, “Assim como a própria mercadoria é unidade de valor de uso e valor, seu processo de produção tem de ser a unidade de processo de trabalho e o processo de formação de valor” (Marx, 2017, p. 263).

A exploração capitalista, portanto, não se baseia no não pagamento do salário, mas no fato de que o trabalhador, durante parte da jornada, trabalha gratuitamente para o capitalista. Uma parte do tempo de trabalho corresponde ao trabalho necessário, isto é, à produção do equivalente ao salário; a outra parte constitui trabalho excedente, que gera valor não pago e apropriado pelo capital. É esse mecanismo que permite a valorização do valor e a acumulação capitalista.

Essa análise conduz à distinção marxiana entre trabalho produtivo e trabalho improdutivo sob o ponto de vista do capital. Produtivo de capital não é apenas o trabalho socialmente útil em si, mas especialmente aquele que contribui diretamente para a valorização do capital. Como sintetiza Marx, “[...] valor que o capitalista tem em vista quando compra a força de trabalho. Sua qualidade útil [...] é apenas uma *conditio sine que non* [condição indispensável], já que o trabalho, para criar valor, tem necessariamente de ser despendido de modo útil” (Marx, 2017, p. 270).

A categoria *trabalho produtivo de capital*, portanto, não possui caráter moral ou social, mas estritamente econômico no interior da lógica capitalista. Para lograr a produção de mais-valia, é fundamental a intensificação do trabalho, reduzindo custos e assim ganhando mercado frente à concorrência capitalista.

A análise até aqui realizada e a formulação acima permitem compreender criticamente fenômenos contemporâneos, como a mercantilização da educação. Tradicionalmente, a educação configura-se como atividade voltada à produção de valor de uso social, como a formação humana, o desenvolvimento intelectual, a ampliação das capacidades culturais, e não como espaço de produção de mais-valia.

Entretanto, a educação escolar e superior não pode ser compreendida como uma instituição neutra ou imune ao capitalismo, mas como uma criação histórica própria da sociabilidade burguesa. Conforme argumenta Tonet (2016), a educação escolar surge articulada às necessidades objetivas do capital, assumindo a função de contribuir tanto para a formação da força de trabalho quanto para a difusão de valores, concepções de mundo e comportamentos compatíveis com a ordem vigente. Esse objetivo é assim descrito pelo autor:

Um dos grandes instrumentos de que se serve o Estado para garantir a reprodução do capital é, exatamente, a educação escolar. É, especialmente, através dela que se prepara, por um lado, a força de trabalho que servirá de insumo para o processo de produção e, por outro, o indivíduo, através da assimilação de ideias, valores e comportamentos, para se integrar à sociedade burguesa. Este instrumento, sem dúvida, não é o único, mas é um dos mais importantes. Por isso, a organização e o controle da educação escolar são tarefas das quais o Estado não pode se desfazer. É uma ilusão pretender organizar um processo educativo que não atenda, mesmo que em formas diversas, os interesses do capital (Tonet, 2016, p.164)

O Estado moderno passou a organizar, regular e controlar a educação, não por uma escolha arbitrária, mas porque sua própria constituição está vinculada às exigências da reprodução do capital. Assim, ao assumir a responsabilidade pela educação escolar, o Estado passou a atuar como mediador fundamental na garantia das condições materiais e ideológicas necessárias à manutenção da sociabilidade capitalista, ainda que essa relação se manifeste de forma contraditória e atravessada pelas lutas de classe (Tonet, 2016).

Se considerarmos a educação ofertada pelo Estado, seu objetivo não é vender mercadorias para obter mais-valor, mas ofertar educação gratuita, como valor de uso, por isso, trata-se de uma atividade considerada *improdutiva* para o capital. É importante atentar para o fato de que, socialmente, é uma atividade de imensa importância.

Contudo, o avanço da privatização, da plataformização e da financeirização da educação expressa o esforço do capital para converter esse campo em setor diretamente subordinado à lógica da valorização. Ao transformar a educação em mercadoria e os processos educativos em serviços para o comércio, vai se criando a possibilidade de extração de mais-valia e de expansão do capital para esferas antes parcialmente externas à sua lógica.

Assim, a análise da força de trabalho, da lei do valor e da produção de mais-valia em Marx (2017), não apenas ilumina a estrutura fundamental do modo de produção capitalista, mas também oferece instrumentos teóricos decisivos para compreender criticamente os processos contemporâneos de mercantilização de direitos sociais, entre eles, a educação.

A compreensão das transformações que atingem o ensino superior brasileiro exige que este fenômeno seja analisado no interior das determinações econômicas, sociais e políticas próprias da sociabilidade capitalista. Nesse sentido, Favaro, Semzezem e Fernandes (2019), argumentam que as mudanças nas políticas educacionais não podem ser compreendidas isoladamente, pois estão vinculadas às dinâmicas estruturais do capitalismo contemporâneo. Como afirmam Favaro, Semzezem e Fernandes (2019, p.2, “é no âmbito das relações sociais regidas pelo capital que se situa a práxis humana contemporânea e, conseqüentemente, sua atividade educativa”. Assim, a educação superior passa a expressar as contradições inerentes ao modo de produção capitalista, sendo continuamente tensionada por interesses econômicos e políticos que extrapolam o campo educacional.

A partir das crises estruturais do capital, especialmente aquelas que se intensificaram a partir da década de 1970, consolidou-se um processo de reestruturação produtiva que também atingiu profundamente o campo educacional. Desta forma, o neoliberalismo emerge como estratégia para reorganizar a economia e redefinir o papel do Estado. Conforme destacam Favaro, Semzezem e Fernandes (2019, p. 2), neste processo está articulado à necessidade de reorganização da acumulação capitalista, uma vez que “as sucessivas crises do capital oriundas deste movimento interno exigem medidas econômicas para retomada do crescimento, intensificando suas contradições e demandando a mobilização de seus aparatos políticos e ideológicos”. Dessa forma, as políticas educacionais passam a ser

reorganizadas segundo os imperativos da racionalidade econômica e da lógica de mercado.

No caso brasileiro, as reformas educacionais implementadas desde a década de 1990 demonstram claramente a influência dessa orientação neoliberal. A reorganização do ensino superior, especialmente após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, contribuiu para a expansão das instituições privadas e para a redefinição das funções da universidade pública. Segundo Favaro, Semzezem e Fernandes (2019), essas transformações resultaram no fortalecimento do setor privado e na redução do investimento público, configurando um cenário no qual a educação passa a ser tratada como mercadoria. As autoras apontam que as políticas educacionais foram gradativamente adequadas aos ditames da reestruturação capitalista e aderiram à lógica do mercado, o que contribuiu para o enfraquecimento estrutural das universidades públicas.

No âmbito do estado do Paraná, esse movimento também se manifesta de forma evidente, sobretudo por meio da expansão das instituições privadas e da redução do financiamento público destinado às universidades estaduais. Para Favaro, Semzezem e Fernandes (2019), esse processo expressa a subordinação da educação superior às necessidades do capital, produzindo impactos na autonomia universitária e nas condições de funcionamento das instituições públicas. Como sintetizam as autoras, a universidade pública passa a ser progressivamente inviabilizada em suas dimensões estrutural e científica, uma vez que o projeto educacional vigente se orienta em total acordo com as necessidades do capital. E assim, é fundamental compreender tais transformações como parte de um projeto de mercantilização da educação e de reconfiguração do papel do Estado na condução das políticas educacionais.

A produção capitalista é incessante e incontrollável, por isso envolve uma busca constante por acumulação de capital, que é reinvestido no processo produtivo com o intuito de aumentar sucessivamente a escala de produção e os lucros. Desse modo, torna-se dominante a busca pela extração de mais-valor, inclusive em atividades que antes eram ofertadas pelo Estado, como a saúde, a educação, etc.

Podemos inferir, portanto, que a transição do modelo mercantil simples para o capitalista não representou apenas uma mudança na forma de comercializar produtos, mas uma profunda transformação nas relações sociais, econômicas e trabalhistas.

Esse novo modelo instituiu a produção voltada prioritariamente ao mercado, à exploração sistemática da força de trabalho e à acumulação contínua de capital como fundamentos centrais da economia moderna. É nesse processo que a universidade pública e suas recentes mudanças precisam ser entendidas, em seu movimento contraditório. Para isso, é necessário adensarmos a compreensão do Estado e suas funções no interior da lógica capitalista.

4.2 Estado, educação e as demandas do capital para a Universidade pública

A análise marxiana demonstra que o Estado moderno não é neutro: ele atua como instância que garante as condições de reprodução do capital. Marx e Engels (1997, p. 31), sintetizam essa relação ao afirmar que “O moderno poder de Estado é apenas uma comissão que administra os negócios comunitários de toda a classe burguesa”. Isso não se dá, entretanto, sem resistências advindas das lutas de classes. Assim, a política estatal, inclusive a política educacional, está subordinada às exigências do capital, o que implica que reformas, leis e diretrizes educacionais expressam contradições entre os interesses públicos e os interesses privados dominantes.

Essa compreensão evidencia que o Estado, embora se apresente como representante do interesse geral, está estruturalmente vinculado à preservação das relações sociais capitalistas, atuando para assegurar as condições políticas, jurídicas e econômicas indispensáveis à acumulação do capital.

Entretanto, essa dominação não ocorre de forma linear ou sem contradições. Para Marx e Engels (1997), a sociedade capitalista é marcada pela luta de classes, de modo que o Estado expressa também as tensões e disputas existentes entre classes sociais antagônicas. Assim, as políticas públicas, inclusive as educacionais, resultam dessas contradições históricas, embora permaneçam subordinadas aos interesses predominantes da classe burguesa. Sob tal lógica para Marx e Engels (1997, p. 48) “As ideias dominantes de um tempo foram sempre apenas as ideias da classe dominante”. Desse modo, reformas, leis e diretrizes educacionais tendem a responder às necessidades do capital, especialmente em períodos de crise econômica e reestruturação produtiva.

Nesse processo, a educação ocupa papel estratégico. A dominação do capital não se mantém apenas pela exploração econômica direta, mas também pela produção de consensos, valores e concepções de mundo que naturalizam as desigualdades sociais. A escola e as instituições educacionais atuam, portanto, como espaços de reprodução ideológica da sociabilidade burguesa, difundindo princípios como individualismo, competitividade e meritocracia. À luz dessas determinações, constrói-se a ideia de que o sucesso ou o fracasso dos indivíduos decorrem exclusivamente de seus méritos pessoais, ocultando as determinações estruturais da exploração capitalista e das desigualdades de classe. Sob a racionalidade capitalista, para Marx e Engels (1997, p. 41) “o operário moderno, pelo contrário, longe de se elevar com o progresso da indústria, desce cada vez mais abaixo das condições de existência da sua própria classe”.

Nessa perspectiva, o trabalho, que deveria constituir-se como atividade criadora e humanizadora, transforma-se, sob o capitalismo, em instrumento de exploração. O trabalhador passa a vender sua força de trabalho para garantir sua sobrevivência, subordinando-se às exigências do capital e perdendo o controle sobre o próprio processo produtivo. Tal dinâmica produz a alienação do sujeito em relação ao produto de seu trabalho, ao ato de produzir e à sua própria condição humana. Assim, o desenvolvimento econômico promovido pelo capitalismo ocorre simultaneamente ao aprofundamento das desigualdades sociais e à intensificação da exploração da classe trabalhadora, uma vez que “a moderna sociedade burguesa [...] não aboliu as oposições de classes. Apenas pôs novas classes, novas condições de opressão, novas configurações de luta, no lugar das antigas” (Marx; Engels, 1997, p. 30).

Dessa forma, a neutralidade educacional revela-se ilusória, pois a educação está atravessada por interesses de classe que determinam seus objetivos, conteúdos e funções sociais. Em vez de constituir-se apenas para a formação humana, a educação tende a contribuir para a reprodução das relações sociais vigentes, formando trabalhadores adaptados às necessidades do mercado e sujeitos conformados à ordem social estabelecida, confirma Marx e Engels (1997, p.46) “E não está também a vossa educação determinada pela sociedade? Pelas relações sociais em que educais, pela intromissão mais directa ou mais indirecta da sociedade, por meio da escola, etc.?. Contudo, por estar inserida em uma sociedade contraditória, a

educação também pode constituir-se em espaço de resistência e de construção de consciência crítica, especialmente quando vinculada às lutas da classe trabalhadora (Marx; Engels, 1997).

A dominação do capital não se mantém apenas por meios econômicos, mas sobretudo pela produção de consensos e pela construção de valores sociais que naturalizam as desigualdades. Assim, a educação assume o papel de inculcar nos sujeitos a ideia de que o sucesso individual depende do mérito próprio, ocultando a estrutura de exploração inerente ao capitalismo. Isso significa que a neutralidade educacional é ilusória: ela está atravessada por interesses de classe que determinam a quem a educação serve e qual sua função na sociedade (Marx; Engels, 1997).

Para compreender a educação a partir da perspectiva marxiana implica reconhecê-la como fenômeno histórico e socialmente determinado. As políticas educacionais, os currículos e as reformas implementadas pelo Estado não podem ser analisados de forma isolada, mas devem ser compreendidos em articulação com as transformações econômicas e políticas do capitalismo. Assim, a educação constitui-se simultaneamente como espaço de reprodução da ordem vigente e como campo de disputas, no qual se manifestam as contradições entre os interesses do capital e as demandas da classe trabalhadora.

Mészáros (2008) amplia essa leitura ao indicar que não basta tentarmos corrigir o capital, pois isso mostra-se ineficaz, sendo necessário superar essa relação social para obter uma educação que realmente seja voltada aos interesses sociais, não econômicos. “Limitar, portanto, uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa” Mészáros (2008, p. 27).

Para cumprir suas funções, o Estado procura configurar a educação como um dos principais mecanismos de reprodução ideológica e, nesse sentido, a escola e a Universidade tornam-se instrumentos de formação funcional à ordem vigente, convertendo-se em espaço de internalização dos valores da produtividade, competitividade e meritocracia.

De acordo com Mészáros (2008), a educação no capitalismo é parte estrutural de um sistema que precisa produzir trabalhadores adaptados às necessidades do mercado. Ele ressalta que reformas educacionais que se limitam a ajustes

administrativos, como a busca por eficiência e resultados, não alteram a essência do problema, ao contrário, contribuem para adensar a lógica da reprodução ampliada do capital.

Isso ocorre porque, historicamente, o trabalho e a educação foram dissociados e organizados de forma hierárquica, como mecanismos de controle social. Essa situação se perpetua porque é necessária ao capital, não há como abrir mão dessa liderança ideológica, sob o perigo da classe trabalhadora se apropriar disso. Nessa direção, Mézáros afirma que:

[...] a ideia de universalizar o trabalho e a educação, em sua indissociabilidade, é muito antiga em nossa história. É, portanto, muito significativo que essa ideia tenha sobrevivido apenas como uma ideia bastante frustrada, dado que sua realização pressupõe necessariamente a igualdade substancial de todos os seres humanos [...] não só o controle do trabalho estruturalmente subordinado, mas também a dimensão do controle da educação tinham de ser mantidos num compartimento separado, sob o domínio da personificação do capital (Mészáros, 2008, p. 68).

Esse processo, todavia, se dá de modo contraditório. Poulantzas (1978) contribui para o avanço da análise ao afirmar que o Estado deve ser entendido como uma condensação material das relações de força entre as classes, funcionando como uma estrutura que assegura a reprodução das relações de produção. Contudo, essa reprodução não ocorre de forma abstrata ou homogênea, pois está diretamente atravessada pelas lutas de classe e pelas formas históricas assumidas pelo capitalismo. A partir dessa compreensão, o autor argumentar que:

As relações de classe estão presentes tanto nas transformações do Estado segundo os estágios ou fases do capitalismo, ou seja, nas transformações das relações de produção e da divisão social do trabalho que elas implicam, como nas formas diferenciais de que se reveste o Estado num estágio ou fase marcados pelas mesmas relações de produção (Poulantzas, 1978, p. 126).

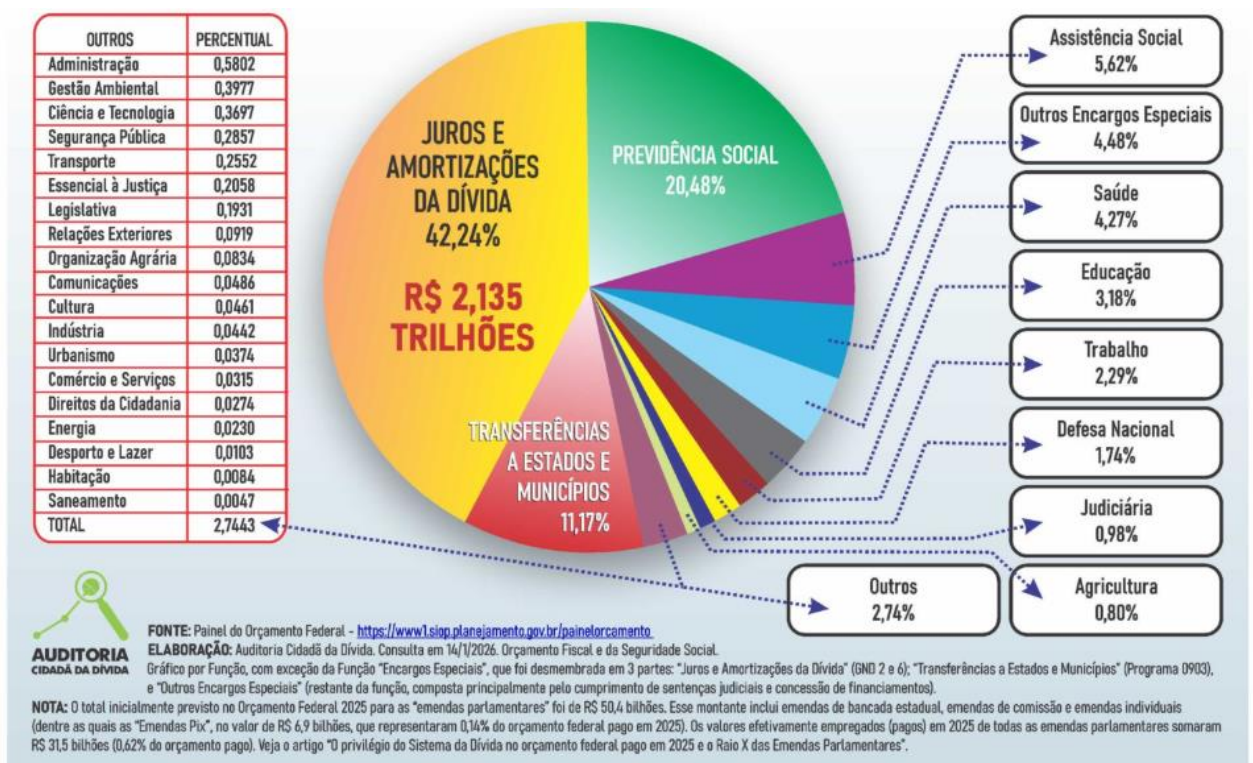
Assim, para o autor supracitado, as diferentes formas políticas do Estado capitalista, como o parlamentarismo, o presidencialismo, o fascismo ou a ditadura militar, não são meras variações institucionais, mas expressões concretas da dominação política resultante da correlação de forças entre as classes sociais. Ora o Estado atua no campo das relativas liberdades políticas, ora recorre à violência e à repressão rigorosas, como forma de manter a hegemonia dominante e eliminar as

ameaças advindas do descontentamento das classes trabalhadoras. Qualquer ameaça à sua perpetuação leva a distintas formas de Estado, que mantem intacta a sua essência: assegurar e reprodução das relações sociais dominantes.

No atual estágio de desenvolvimento, como já discutido no início deste estudo, o neoliberalismo impera e propaga a ineficiência do público em relação ao setor privado, o que serve para justificar a diminuição de investimentos públicos e a privatização em suas formas diretas e indiretas. Isso está profundamente instituído na governança brasileira e mundial, assegurado por processos de internalização de valores relativo à produtividade, eficiência e controle de gastos.

Como forma de ilustrar esse processo, o gráfico 1 apresentado a seguir retrata a distribuição do orçamento brasileiro no ano de 2025, sendo necessário destacar o maciço atendimento aos interesses econômicos, em detrimento das necessidades públicas. Neste estudo, saliente-se o investimento ínfimo na educação, em comparação com outros campos, especialmente ao pagamento da dívida pública, algo que nunca foi alvo de uma Auditoria externa.

Gráfico 1 – Orçamento Federal Executado (pago) em 2025 = R\$ 5,054 Trilhões



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida (2026).

O gráfico evidencia a forma como os recursos públicos federais são distribuídos entre as diferentes funções do Estado brasileiro. Do total de R\$ 5,054 trilhões, observa-se que a maior parcela do orçamento está concentrada no pagamento de juros e amortizações da dívida pública, que consomem 42,24% do orçamento, o equivalente a R\$ 2,135 trilhões. Esse dado revela a centralidade do sistema da dívida na definição das prioridades fiscais do Estado, subordinando as políticas sociais à lógica financeira.

Em contraste, nos investimentos destinados às áreas sociais, aparece de forma expressiva a redução de gastos. A educação, por exemplo, representa apenas 3,18% do orçamento federal executado, percentual inferior quando comparado as outras áreas, como a Previdência Social (20,48%) e às transferências a estados e municípios (11,17%). Mesmo setores considerados estratégicos para o desenvolvimento social e econômico, como saúde (4,27%) e ciência e tecnologia (0,37%), recebem parcelas modestas dos recursos públicos.

A análise do gráfico permite identificar uma assimetria estrutural na atribuição do fundo público, na qual o atendimento às demandas do capital financeiro se sobrepõe ao financiamento de políticas públicas voltadas à garantia de direitos sociais. Assim como destaca a Auditoria Cidadã da Dívida (2026), essa configuração orçamentária limita a capacidade de promover investimentos estruturantes em áreas como educação, ciência e tecnologia, aprofundando, desta forma as desigualdades sociais e regionais.

No caso específico da educação, o percentual destinado revela o caráter residual do financiamento público educacional no orçamento federal. O dado torna-se ainda mais evidente quando articulado com processo de mercantilização da educação superior, uma vez que, paralelamente ao baixo investimento estatal, o setor educacional passa a ser visto como um campo atrativo para o capital privado obter lucros.

Portanto, o gráfico não apenas ilustra a reduzida prioridade orçamentária destinada à educação, mas também permite compreender a lógica central que domina o modelo educacional brasileiro contemporâneo: enquanto o Estado restringe o financiamento público da educação, especialmente da Educação Superior, amplia-se a atuação do mercado e dos fundos financeiros nesse setor, reforçando a lógica de privatização, financeirização. Ou seja, ocorre a subordinação do direito à educação

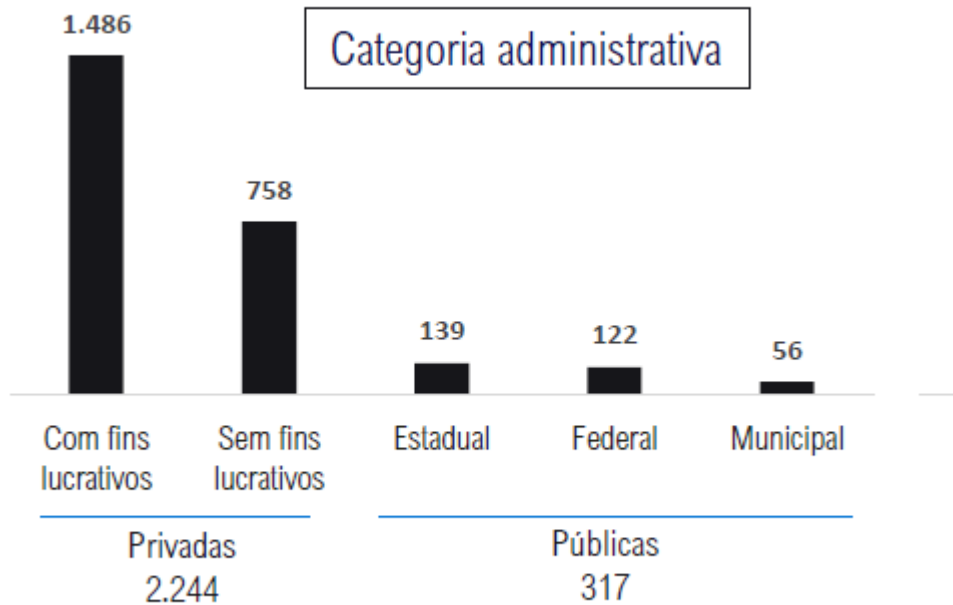
aos interesses do capital. Isso confirma que estamos diante de um Estado máximo para o capital e mínimo para o social.

Considerando esse investimento em educação, cabe-nos perguntar como alterar essa lógica. Mészáros (2008) evidencia que não é possível transformar substantivamente a educação sem romper com as relações estruturais de subordinação e dominação próprias do capital, uma vez que a igualdade formal promovida pelas reformas institucionais não enfrenta a desigualdade substantiva que organiza o sistema.

No que se refere ao papel do Estado, Tumolo, Oliveira e Bueno (2021) argumentam que, nas crises cíclicas do capital, intensifica-se a atuação estatal como garantidor da ordem econômica burguesa, ao mesmo tempo em que ocorre a redução progressiva do investimento público em áreas sociais, como saúde e educação.

A crise econômica dos anos de 1970 alavancou o neoliberalismo e induziu um amplo processo de privatizações, bastante visível no Ensino Superior. No Brasil, a hegemonia do setor privado no Ensino Superior é evidenciada pelos dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2022), segundo os quais mais de 75% das matrículas estão concentradas em instituições privadas. Tal predominância é resultado de políticas como o Decreto nº 2.306/1997, que flexibilizou as exigências de pesquisa e extensão e permitiu a expansão de centros universitários privados. Os dados mais recentes do Censo da Educação Superior 2024, divulgados em 2025, reafirmam e ampliam essa tendência.

Vejamos no Gráfico 2, a seguir, o movimento que vem definindo os rumos da educação superior no país. Ele apresenta o número de instituições que o país apresenta, sob vários ângulos, dentre eles, a categoria administrativa.

Gráfico 2 – Número de Instituições de Educação Superior – Brasil - 2024

Fonte: INEP (2025, p.18).

Esses dados evidenciam um processo contínuo de ampliação da participação do setor privado na oferta de Educação Superior, indicando o avanço da privatização desse setor no Brasil, com um número significativamente maior de instituições privadas.

A partir da análise da forma social do capital, verifica-se que a expansão das empresas educacionais privadas, especialmente na modalidade Educação a Distância (EaD), decorre do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho e da necessidade permanente de valorização do capital (Tumolo; Oliveira; Bueno, 2021).

A EaD, nesse contexto, é compreendida como estratégia que possibilita a redução de custos com capital variável, ao mesmo tempo em que amplia o número de matrículas e aumenta a taxa de lucratividade dos conglomerados educacionais. Assim, a intensificação do uso de tecnologias digitais na educação superior não é apenas um movimento pedagógico, mas, sobretudo, econômico e político, inscrito na lógica de acumulação capitalista.

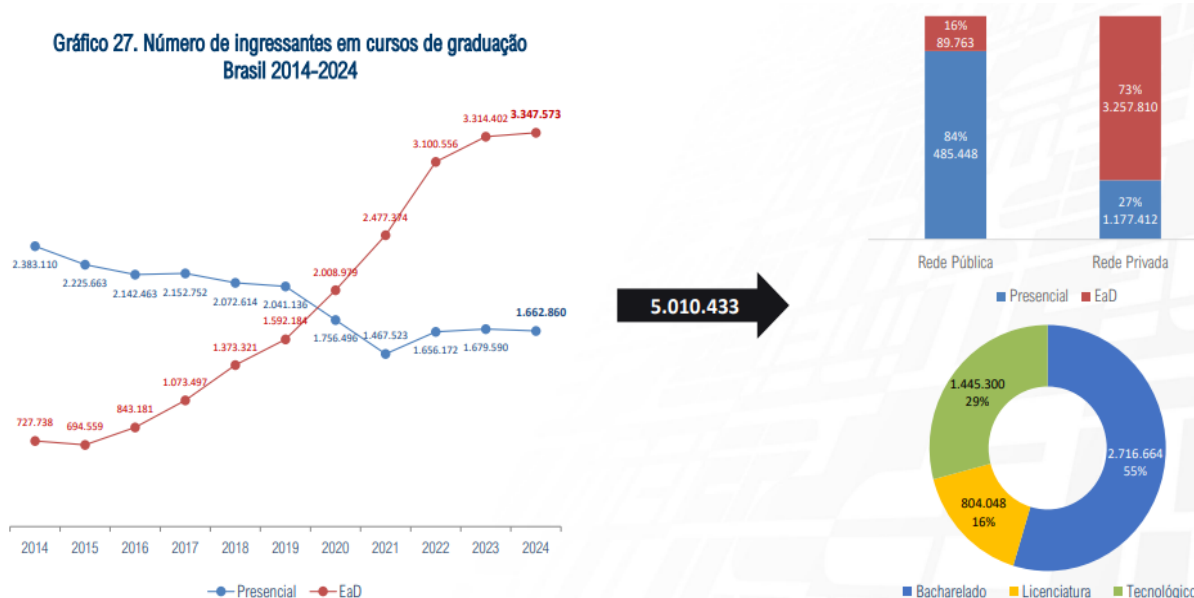
Os autores evidenciam, com base em dados do INEP, que a expansão do Ensino Superior privado, associada ao crescimento exponencial da EaD, consolidou-

se como tendência estrutural na última década. Em 2017, aproximadamente 75,3% das matrículas estavam concentradas na rede privada, enquanto a modalidade à distância representava mais de 21% do total de estudantes.

“Houve um aumento do ensino à distância de mais de 300% em relação ao presencial em apenas 10 anos” (Tumolo; Oliveira; Bueno, 2021, p. 131). Esses números indicam que a privatização do ensino superior não ocorre apenas via transferência de instituições, mas também mediante a redefinição de suas formas organizacionais e tecnológicas, orientadas pela racionalidade do mercado.

Podemos verificar no Gráfico 3 os dados mais recentes, a fim de realizar um comparativo com a citação dos autores acima. Ele evidencia a evolução do número de ingressantes em cursos de graduação no Brasil entre 2014 e 2024, distinguindo as modalidades presencial e a distância (EaD).

Gráfico 3 – Número de ingressantes em cursos de graduação – Brasil – 2014-2024



Fonte: INEP (2025, p. 35).

Observa-se que, ao longo dos anos, os ingressos em cursos presenciais apresentam tendência de queda desde 2014, com relativa estabilidade nos últimos três anos analisados. Em contrapartida, os cursos na modalidade EaD registram crescimento contínuo e expressivo, sobretudo a partir de 2017, alcançando seu pico em 2023 e mantendo patamar elevado em 2024, ainda que com desaceleração no ritmo de crescimento em relação aos anos anteriores.

Em 2021, período marcado pelos efeitos da pandemia da Covid-19, o número de ingressantes em cursos presenciais atingiu o menor valor da década, enquanto a EaD consolidou-se como principal via de acesso ao ensino superior. Em 2024, o total de ingressantes soma 5.010.433 estudantes, sendo a maior parcela concentrada na rede privada, que responde por aproximadamente 73% das matrículas presenciais, contra 27% da EaD. Quanto à organização dos cursos, predominam os bacharelados (55%), seguidos pelas licenciaturas (16%) e pelos cursos tecnológicos (29%).

Os dados reforçam a centralidade assumida pela educação a distância no sistema de Educação Superior brasileiro, evidenciando um processo de reconfiguração do acesso, fortemente associado à expansão do setor privado e às transformações nas políticas educacionais e nas dinâmicas do mercado educacional nas últimas décadas.

Fica comprovado de modo empírico como o Estado atua de acordo com sua lógica de favorecer o capital. Ele assume, portanto, a função de Estado “máximo” nas políticas de sustentação do capital e “mínimo” na garantia de direitos sociais, abrindo espaço para a ampliação da participação de empresas privadas no setor educacional. A educação superior pública e gratuita passa, assim, a ser tratada como entrave à lógica de acumulação, justificando políticas de sucateamento, contenção orçamentária e terceirização de funções educacionais.

Conforme Marx (2017), o Estado moderno atua como mediador das condições necessárias à reprodução do capital. Nesse sentido, as políticas educacionais contemporâneas expressam mecanismos de adequação das instituições públicas às exigências da acumulação capitalista.

Assim, propostas como a Lei Geral das Universidades (LGU), embora revestidas de discursos modernizantes e progressistas, tendem a reforçar o papel subordinado da universidade pública diante dos interesses corporativos e das demandas empresariais.

As políticas de Estado, inclusive as educacionais, são, por conseguinte, expressões de um projeto de hegemonia de classe, e não de um suposto interesse coletivo. Nesse sentido, compreender a lógica do capital e o papel do Estado mostra-se primordial, a fim de analisar como reformas educacionais como a LGU materializam essa racionalidade. Elas emergem como estratégias de reorganização institucional,

ajustando o ensino público à dinâmica da acumulação e da rentabilidade, e transferindo responsabilidades públicas ao setor privado, sob o discurso da eficiência.

4.2 A LGU frente à realidade do Ensino Superior brasileiro e suas funções perante as determinações do capital

A partir do que foi até aqui exposto, está claro que Lei Geral das Universidades (Lei nº 20.933/2021) não é um fenômeno isolado. Ela expressa a continuidade histórica de reformas neoliberais que, desde a década de 1990, vêm transformando a universidade pública em instrumento de regulação mercantil. A análise histórica demonstrou, em acordo com Leher (2019, p. 19), que “[...] a universidade pública não foi consolidada como um direito universal. Nem mesmo a Constituição de 1988 abordou o tema de modo sistemático. E, por isso, a mercantilização da educação encontrou vias abertas e, ainda mais, suporte do Estado para sua expansão”, o que implica a reconfiguração da sua função social.

Leher (2019) complementa que a influência de organismos internacionais, como Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE⁸, no desenho das políticas educacionais, reforça a mercantilização do Ensino superior, transformando o conhecimento em mercadoria global. Segundo o autor, ao adotar metas e indicadores próprios da gestão empresarial, o Estado desloca a universidade de sua missão social e crítica para uma atuação funcional à reprodução da ordem capitalista, aprofundando desigualdades e precarizações.

No caso paranaense, a LGU representa uma nova fase desse processo. Ao adotar os princípios da “eficiência”, “racionalização” e “gestão por resultados”, ela impõe às universidades estaduais uma lógica gerencialista que visa alinhar o ensino superior público às práticas do mercado.

⁸ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é compreendida, na perspectiva crítica, como um organismo internacional que atua na produção de indicadores, rankings e diretrizes para as políticas educacionais, contribuindo para a difusão de uma lógica gerencial e mercantil na educação. Para Leher (2019), tais organismos integram a engrenagem da governança neoliberal, reforçando modelos de avaliação, produtividade e competitividade que tensionam a função social crítica da universidade pública.

Essa racionalidade, inspirada no ideário neoliberal, reduz a universidade a um espaço de prestação de serviços, submetendo a produção do conhecimento às demandas imediatas do capital. Harvey (2005) interpreta o movimento, que é mais amplo do que apenas o que ocorre no Paraná, como uma forma de “acumulação por despossessão”, em que os bens públicos e os direitos sociais são convertidos em novas fronteiras de lucro. A LGU, ao estabelecer mecanismos de controle e avaliação baseados em metas de desempenho, reforça essa lógica de despossessão do público pelo privado.

Chauí (2001) descreve a transformação em curso no Brasil como a passagem da “universidade pública” para a “universidade operacional”, voltada a resultados quantificáveis, produção em série e gestão empresarial. Assim, a LGU faz parte dessa lógica e não apenas fragiliza a autonomia universitária, mas também redefine a própria função da universidade, afastando-a de sua missão de formação crítica e emancipadora.

Leher (2019) converge com tais conclusões ao afirmar que essas reformas compõem uma ofensiva neoliberal que precariza o trabalho docente, reduz o financiamento estatal e amplia as parcerias público-privadas. No Paraná, essas características são evidentes: a LGU transfere parte da responsabilidade de manutenção para as universidades, condicionando recursos à produtividade, estimulando a captação de recursos junto a parceiros privados e restringindo concursos e contratações.

Essa conjuntura mais ampla permite que Mészáros (2008, p. 16) afirme que “No reino do capital, a educação é, ela mesma, uma mercadoria [...]”, o que evidencia a subordinação estrutural dos processos educativos à lógica do sistema. Além disso, o autor sustenta que a educação institucionalizada tem cumprido historicamente a função de “[...] fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes” (Mészáros, 2008, p. 15).

Nesse mesmo sentido, a LGU, embora revestida de discurso modernizante, revela-se funcional à reprodução do capital ao ajustar a universidade pública às exigências da competitividade e do mercado. Essa constatação é central para compreender que a LGU e sua defesa da eficiência cumprem um papel para o capital, pois, além de ajustar o ensino público aos parâmetros da competitividade e do

mercado global, sucateiam as universidades públicas, fragilizando seu próprio funcionamento mínimo.

Além de empurrar os estudantes para as instituições privadas, o setor privado capta recursos públicos que deixam de ser investidos nas universidades, seja por intermédio de oferta de serviços, materiais, consultorias, etc. Sem contar que o recurso que antes era destinado ao Ensino Superior, agora é desviado pelo Estado para investimentos e ações que favorecem e auxiliam o capital.

A LGU, portanto, deve ser entendida como parte de um projeto político e econômico mais amplo, que busca redefinir o papel do Estado e transformar direitos sociais em mercadorias. Sob o pretexto de racionalização, ela aprofunda a subordinação das universidades públicas paranaenses às determinações do capital, contribuindo para o esvaziamento de sua função social e para o desmonte progressivo da oferta pública do Ensino Superior.

Tumolo, Oliveira e Bueno (2021) analisam a expansão do capital no interior da educação superior brasileira, enfatizando que a lógica de mercantilização do ensino deriva das próprias determinações estruturais do modo de produção capitalista. Fundamentados na teoria do valor de Marx, os autores demonstram que a educação pública e gratuita passa a ser vista, pelo capital, como um “[...] setor improdutivo, esse é posto sob ataque e convertido à lógica da reprodução de capital, [...] se revela como uma gigantesca possibilidade para a intervenção direta de setores capitalistas” (Tumolo; Oliveira; Bueno, 2021, p. 120). Nesse sentido, a gradual substituição da educação pública por grandes conglomerados empresariais de ensino não constitui um fenômeno isolado, mas expressão histórica do avanço das formas capitalistas de produção e reprodução social.

Por fim, coadunamos com a assertiva de que a tendência de expansão do ensino privado à distância se articula à centralização do capital no setor educacional, acompanhada de processos de demissão docente e reestruturação produtiva no trabalho educativo (Tumolo; Oliveira; Bueno, 2021). Tal movimento revela que a educação, sob a lógica do capital, deixa de ser concebida como direito social e passa a constituir-se enquanto mercadoria, alinhada à racionalidade empresarial e às necessidades de reprodução do capital.

Se trouxermos essas considerações para a situação das Universidades públicas paranaenses, após a LGU, esse processo fica evidente. A análise das

transformações observadas nas universidades públicas paranaenses, após a implementação da Lei Geral das Universidades (LGU), permite situar tais mudanças no interior de um movimento mais amplo de reconfiguração das políticas públicas educacionais. As denúncias formuladas pelas entidades sindicais docentes indicam que os efeitos da LGU não se restringem à esfera administrativa, mas incidem diretamente sobre a organização do trabalho acadêmico e sobre a própria função social da universidade pública.

Nesse contexto, a abertura de Editais de Concursos Públicos em regimes de trabalho reduzidos, como o T-24⁹, desvinculado do regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE), é interpretada como expressão de uma racionalidade gerencial orientada pela contenção de gastos e pela flexibilização das relações de trabalho.

Paralelamente, as recorrentes preocupações sindicais relativas à ameaça de fechamento ou descontinuidade de cursos evidenciam o deslocamento de critérios acadêmicos para parâmetros de viabilidade financeira. Esse processo reflete aquilo que denomina como intensificação das formas de regulação e controle sobre a universidade pública, nas quais o financiamento e a gestão passam a operar como mecanismos de indução institucional.

Ademais, a questão do financiamento universitário ocupa posição central nas críticas formuladas pelos sindicatos, que associam a LGU à intensificação de constrangimentos fiscais e à redefinição dos parâmetros de alocação de recursos. Esse processo evidencia a inserção das universidades estaduais em uma lógica de controle orçamentário mais rígida, reforçando a compreensão de que as políticas educacionais se constituem como espaço privilegiado de disputa em torno do fundo público e das prioridades estatais.

A mobilização contra a Lei Geral das Universidades do Paraná (Lei n. 20.933/2021) evidencia um processo contínuo de enfrentamento por parte das seções sindicais docentes desde a apresentação do Projeto de Lei Complementar n. 04/2019. Conforme registra o *Relatório Final do III Seminário Estadual sobre a LGU*, realizado em 12 de abril de 2024, na UNIOESTE – Campus Cascavel, os seminários anteriores (julho e setembro de 2019) já haviam apontado os prejuízos à autonomia universitária

⁹ O regime T-24 corresponde à contratação docente em carga horária parcial de vinte e quatro horas semanais, distinguindo-se dos regimes de tempo integral, tanto na prestação de serviços como no salário.

e produzido posicionamentos de repúdio à proposta. Ainda assim, a lei foi aprovada “no apagar das luzes”, em dezembro de 2021, sem diálogo com a comunidade acadêmica, consolidando um processo considerado autoritário pelas entidades representativas.

O Relatório do III Seminário (abril de 2024) demonstra que a LGU fere diretamente o princípio constitucional da autonomia universitária, previsto no artigo 207 da Constituição Federal, ao impor padronizações administrativas, critérios restritivos de financiamento e limites ao regime de dedicação exclusiva (TIDE). O documento elenca dispositivos da lei que reduzem vagas docentes, condicionam concursos à autorização governamental e vinculam orçamento a fórmulas baseadas em “alunos equivalentes”, subordinando a gestão universitária a uma lógica gerencial e mercantil. Tal racionalidade aproxima a universidade pública de parâmetros empresariais, esvaziando o tripé ensino–pesquisa–extensão (Andes, 2024).

No âmbito local, a *Síntese dos Debates durante o Seminário Local sobre a LGU, Unioeste, Campus Cascavel*, realizado em 26 de março de 2024, reforça os impactos concretos da lei nas condições de trabalho docente. O documento registra a preocupação com a precarização dos contratos temporários, a limitação do TIDE, o aumento da sobrecarga de trabalho e a intensificação do adoecimento docente. Além disso, denuncia a redução de 745 vagas docentes no sistema estadual e a restrição à realização de concursos públicos, evidenciando que os efeitos da LGU não se limitam à esfera normativa, mas se materializam na organização cotidiana das universidades (Adunioste, 2024).

Os impactos orçamentários também são destacados no Relatório Final do III Seminário (2024), que apresenta dados comparativos entre 2016 e 2023, demonstrando queda significativa no orçamento total das universidades estaduais, especialmente nas despesas com pessoal. A análise indica que, mesmo após a aprovação da LGU, não houve recomposição substancial dos recursos, contrariando o argumento de que a lei ampliaria a eficiência financeira (Andes, 2024). Pelo contrário, observa-se consolidação de cortes, ampliação de terceirizações e limitação estrutural da expansão acadêmica, o que compromete tanto a permanência estudantil quanto a consolidação da pós-graduação.

No plano jurídico, o *Boletim do Comando Sindical Docente*, de 17 de fevereiro de 2025, informa o acompanhamento, no Tribunal de Justiça do Paraná, do

juízo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a LGU boletim do comando sindical (Csd, 2025).

O documento registra que o relator reconheceu a inconstitucionalidade de alguns artigos, ainda que o julgamento tenha sido suspenso por pedido de vistas. As entidades sindicais reafirmam, contudo, o entendimento de que a lei é integralmente inconstitucional, uma vez que compromete a autonomia universitária, impõe limites orçamentários e interfere na organização acadêmica.

Essa compreensão também é reiterada no documento da SINDUNESPAR, intitulado “*Os retrocessos frente à inconstitucionalidade parcial da LGU*”, publicado em setembro de 2025 (Sindunespar, 2025). O texto destaca que o Tribunal de Justiça do Paraná declarou a inconstitucionalidade parcial da LGU, especialmente quanto à limitação do TIDE (art. 17) e à imposição de carga horária mínima abusiva aos docentes temporários (art. 22), citados nesta pesquisa anterior no Quadro 2 – Medidas Legais da LGU.

Ainda assim, aponta que, mesmo diante do reconhecimento judicial, persistem entraves orçamentários e ingerências do Executivo estadual, mantendo o tensionamento entre governo e universidades. O documento defende a aplicação da Resolução nº 007/2019, COU/UNESPAR como instrumento de preservação da autonomia e das condições de trabalho docente, reafirmando a luta pela revogação integral da LGU (Sindunespar, 2025).

O *Relatório Final do III Seminário Estadual sobre a Lei Geral das Universidades (LGU)* registra que o evento ocorreu em 12 de abril de 2024, no Campus de Cascavel da UNIOESTE, como parte de um processo contínuo de mobilização iniciado em 2019 contra o então Projeto de Lei Complementar n. 04/2019. O documento relembra que o I Seminário Estadual foi realizado em julho de 2019, na UEL, e o II Seminário em setembro do mesmo ano, na UEPG, ambos concluindo pelo repúdio à proposta. Apesar da mobilização, a LGU foi aprovada em dezembro de 2021 (Lei n. 20.933/2021), em regime de urgência e sem diálogo com a comunidade acadêmica. (Andes, 2024).

Isso configura, segundo o relatório, um processo autoritário que desconsiderou a autonomia universitária e as deliberações das instituições estaduais de Ensino Superior. No plano jurídico e institucional, o relatório enfatiza que a LGU afronta o princípio constitucional da autonomia universitária, previsto no artigo 207 da

Constituição Federal, ao impor padronizações administrativas, limites orçamentários e restrições à contratação docente (Andes, 2024).

Entre os dispositivos criticados estão a redução de 745 vagas docentes no sistema estadual, a limitação do regime de dedicação exclusiva (TIDE) a 70% do corpo docente, e a exigência de autorização governamental para concursos públicos acima de determinado percentual de ocupação. O documento (Andes, 2024) destaca ainda que a ADIN proposta contra a LGU questiona a constitucionalidade de 47 artigos da lei, reforçando o entendimento de que há interferência indevida do Executivo na organização didático-pedagógica das universidades.

No que se refere às condições materiais e ao financiamento, o relatório apresenta dados orçamentários que evidenciam queda significativa no orçamento das universidades estaduais entre 2016 e 2023, especialmente nas despesas com pessoal. O texto demonstra que, ao contrário do discurso oficial de eficiência financeira, a LGU consolida cortes, amplia terceirizações e intensifica a precarização do trabalho docente, sobretudo entre professores temporários, obrigados a cumprir carga horária mínima elevada em sala de aula, em detrimento da pesquisa e da extensão.

Ao comprometer o tripé ensino–pesquisa–extensão e fragilizar a assistência estudantil, o relatório conclui que a LGU representa um ataque estrutural à concepção de universidade pública socialmente referenciada e constitucionalmente autônoma (Andes, 2024).

O Relatório Final do III Seminário Estadual sobre a Lei Geral das Universidades (LGU), realizado em 12 de abril de 2024, evidencia que a lei consolida uma lógica de financiamento restritiva e subordinada a critérios gerencialistas, contrariando o princípio constitucional da autonomia universitária.

O documento (Andes, 2024) demonstra que a LGU estabelece fórmulas de cálculo baseadas no número de “alunos equivalentes” e “terceirizados equivalentes”, reduzindo a complexidade das atividades universitárias a parâmetros quantitativos e desconsiderando as especificidades do ensino, da pesquisa, da extensão e da pós-graduação.

Além disso, o relatório aponta que a correção monetária dos valores destinados às universidades não é automática, ficando condicionada a decreto governamental, o que abre margem para contingenciamentos e redução real de recursos. O relatório

também apresenta dados comparativos do orçamento das universidades estaduais entre 2016 e 2023, evidenciando queda significativa nos recursos, especialmente nas despesas com pessoal (Andes, 2024).

Destaca-se que, em 2022, o orçamento com pessoal foi R\$ 479 milhões inferior ao de 2016, configurando uma redução de aproximadamente 17%. Ainda que tenha havido leve recomposição em 2023, o documento ressalta que os valores destinados ao custeio e investimentos não retornaram aos patamares anteriores à pandemia e que parte desses recursos passou a incluir despesas com terceirizações, anteriormente vinculadas ao orçamento de pessoal.

Nesse sentido, o texto conclui que a LGU não promove ampliação efetiva do financiamento, mas institucionaliza um modelo de subfinanciamento que compromete a qualidade acadêmica e as condições de trabalho nas instituições estaduais de ensino superior.

Para obter dados mais recentes para a pesquisa, apresentamos uma análise recente, do mês de fevereiro de 2026, publicada em uma carta intitulada “*Carta aos docentes sobre algumas lutas concretas e propostas de caminhos*”, de autoria de Thiago Fanelli Ferraiol, dirigente do SESDUEM. Ela apresenta uma análise crítica acerca da política salarial e das condições estruturais das universidades estaduais do Paraná.

O autor denuncia que, há aproximadamente uma década, não há recomposição salarial adequada, o que teria gerado uma defasagem acumulada superior a 50% em algumas faixas da carreira, além de perdas equivalentes a mais de 30 salários ao longo do período (Ferraiol, 2026).

Tal argumento é fundamentado em dados sistematizados pelo sindicato docente, apresentados aqui por intermédio da Tabela 1, que apresenta dados comparativos para evidenciar a discrepância entre a inflação acumulada e os índices efetivamente concedidos pelo governo estadual.

Conforme demonstrado na Tabela 1, elaborada pelo Thiago Ferraiol da SESDUEM, observa-se que entre janeiro de 2017 e maio de 2026 a defasagem salarial passou de 7,35% para 52,46%, considerando a inflação acumulada e as reposições parciais concedidas em alguns anos (Ferraiol, 2026). O documento evidencia que, em diversos períodos, o governo deixou de aplicar integralmente a data-base, concedendo percentuais inferiores à inflação ou simplesmente não

realizando qualquer reposição. Além disso, a tabela apresenta a estimativa de “salários perdidos”, que alcança o equivalente a 30,9 remunerações até maio de 2026, o que reforça a dimensão concreta das perdas acumuladas (Ferraiol, 2026).

Tabela 1 – Defasagem Salarial dos Docentes das Universidades do Paraná

Data	O que o governo fez ou deixou de fazer	Defasagem salarial	Meses de defasagem	Salários perdidos
jan 2017	Deveria repor 6,29% da inflação de 2016 + 1%	7,35%	4	0,3
mai 2017	Deveria repor 1,10% da inflação de jan/17 a abr/17	8,53%	12	1,5
mai 2018	Deveria repor 2,76% da inflação de mai/17 a abr/18	11,53%	12	3,0
mai 2019	Deveria repor 4,94% da inflação de mai/18 a abr/19	17,04%	8	4,5
jan 2020	Concedeu reposição de 2%	14,74%	4	5,2
mai 2020	Deveria repor 2,40% da inflação de mai/19 a abr/20	17,50%	12	7,5
mai 2021	Deveria repor 6,76% da inflação de mai/20 a abr/21	25,44%	8	9,8
jan 2022	Concedeu reposição de 3%	21,79%	4	10,7
mai 2022	Deveria repor 12,13% da inflação de mai/21 a abr/22	36,56%	12	15,6
mai 2023	Deveria repor 4,18% da inflação de mai/22 a abr/23	42,27%	3	17,0
ago 2023	Concedeu reposição de 5,79%	34,49%	6	19,3
mai 2024	Deveria repor 3,69% da inflação de mai/23 a abr/24	39,45%	12	24,6
mai 2025	Deveria repor 5,53% da inflação de mai/24 a abr/25	47,16%	12	30,9
mai 2026	Deve repor 3,6% da inflação de mai/25 a abr/26*	52,46%	0	30,9

Fonte: Ferraiol (2026).

Para compreender de forma mais precisa a dimensão das perdas salariais na carreira docente das universidades estaduais do Paraná, apresenta-se a Tabela 2, que compara os valores salariais praticados atualmente com os salários de 2016 corrigidos pela inflação. A comparação permite visualizar a defasagem acumulada ao longo do período, evidenciando os efeitos das políticas de ajuste fiscal e de contenção de gastos sobre as condições de trabalho dos docentes.

A Tabela 2 aprofunda essa análise ao comparar os salários de 2016 corrigidos pela inflação com os valores atualmente praticados na carreira docente das universidades estaduais do Paraná. A defasagem varia conforme a titulação e classe, alcançando percentuais superiores a 50% em determinadas posições iniciais da carreira. Tal comparação demonstra que mesmo após a greve de 2023, que resultou em reajuste nos adicionais de titulação, não houve recomposição integral das perdas inflacionárias. Segundo Ferraiol (2026), essa política gerou novas distorções internas,

afetando especialmente aposentados sem paridade e docentes com menor titulação, o que aprofunda desigualdades no interior da própria carreira.

Tabela 2 – Salário Docentes IEES/PR – Tabela Comparativa 2016 x 2026

Elaboração: Thiago Ferraiol - SESDUEM (Seção Sindical dos Docentes da UEM)

TITULAÇÃO		Salário 2016			Salário 2016*			Salário 2025**			Defasagem Atual x 2016	
		BASE	com AT		BASE	com AT		BASE	com AT		BASE	com AT
GRAD.	CLASSE E NÍVEL		T40	TIDE		T40	TIDE		T40	TIDE		
GRAD.	PROFESSOR AUXILIAR	3.245,83	3.245,83	5.031,04	5.500,32	5.500,32	8.525,49	3.607,51	3.607,51	5.591,65		52,47%
ESPEC.	PROFESSOR AUXILIAR ESPECIALISTA	3.245,83	3.895,00	6.037,24	5.500,32	6.600,38	10.230,59	3.607,51	4.689,77	7.269,14		40,74%
MESTRE	PROFESSOR ASSISTENTE A	3.732,70	5.412,42	8.389,25	6.325,37	9.171,78	14.216,26	4.148,64	6.637,82	10.288,63		38,17%
	PROFESSOR ASSISTENTE B	3.844,69	5.574,79	8.640,93	6.515,13	9.446,93	14.642,75	4.273,10	6.836,96	10.597,29		
	PROFESSOR ASSISTENTE C	3.960,03	5.742,04	8.900,16	6.710,58	9.730,34	15.082,03	4.401,29	7.042,07	10.915,20		
	PROFESSOR ASSISTENTE D	4.078,83	5.914,30	9.167,16	6.911,90	10.022,25	15.534,49	4.533,33	7.253,33	11.242,66		
DOCTORADO	PROFESSOR ADJUNTO A	4.690,65	8.208,64	12.723,39	7.948,68	13.910,20	21.560,80	5.213,33	10.687,33	16.565,36	52,47%	30,16%
	PROFESSOR ADJUNTO B	4.831,37	8.454,90	13.105,09	8.187,14	14.327,50	22.207,63	5.369,73	11.007,95	17.062,32		
	PROFESSOR ADJUNTO C	4.976,31	8.708,55	13.498,25	8.432,76	14.757,33	22.873,86	5.530,82	11.338,19	17.574,19		
	PROFESSOR ADJUNTO D	5.125,60	8.969,80	13.903,19	8.685,74	15.200,05	23.560,07	5.696,75	11.678,33	18.101,41		
	PROFESSOR ASSOCIADO A	5.894,44	10.315,27	15.988,67	9.988,60	17.480,05	27.094,08	6.551,26	13.430,08	20.816,63		
	PROFESSOR ASSOCIADO B	6.071,27	10.624,73	16.468,33	10.288,26	18.004,46	27.906,91	6.747,80	13.832,98	21.441,12		
	PROFESSOR ASSOCIADO C	6.253,41	10.943,47	16.962,38	10.596,91	18.544,59	28.744,11	6.950,23	14.247,97	22.084,36		
	PROFESSOR TITULAR	6.878,75	12.037,82	18.658,62	11.656,60	20.399,05	31.618,52	7.645,25	15.672,77	24.292,79		

Correções em relação ao salário de 2016

* Tabela de 2016 com Correção de 69,46% = 61,95% (inflação jan/16 a abr/25) + 3,6% (projeção inflação mai/25 a abr/26) + 1% Lei 18493/15

** Tabela de 2016 com Correção de 11,14% de data-base (2% em 2020, 3% em 2022, 5,79% em 2023) + Correção nos AT (especialista de 20% para 30%, mestre de 45% para 60%, doutor de 75% para 105%)

Fonte: Ferraiol (2026).

Para além da questão salarial, o autor articula a temática à defesa da autonomia universitária e das condições de trabalho. Ele argumenta que a precarização se expressa também na ampliação de contratos temporários, na sobrecarga didática e na limitação das atividades de pesquisa e extensão. Nesse sentido, a luta pela recomposição salarial estaria vinculada à defesa da universidade pública enquanto instituição autônoma e comprometida com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, princípio constitucional que fundamenta o modelo universitário brasileiro (Ferraiol, 2026).

A carta ainda relaciona a situação salarial ao contexto político mais amplo, mencionando decisões do Supremo Tribunal Federal contrárias ao pagamento da data-base e criticando a centralização orçamentária promovida pela Lei Geral das Universidades (LGU) e pelos mecanismos de controle administrativo, como a inclusão das universidades no sistema Meta4 do governo estadual. Para o autor, tais medidas

configuram um processo de restrição da autonomia universitária e de subordinação crescente das instituições à lógica fiscal do Estado.

Por fim, Ferraiol (2026) defende que a mobilização coletiva, por meio da participação em assembleias sindicais, constitui o principal instrumento de enfrentamento dessa conjuntura. A organização sindical, as paralisações e, se necessário, a deflagração de greve é apresentada como estratégias legítimas de reivindicação, inseridas na tradição histórica de luta da categoria docente.

Diante desses elementos, é possível concluir que a política salarial e administrativa analisada não se limita a uma questão conjuntural de recomposição inflacionária ou de gestão fiscal, mas se insere em um arcabouço maior de reconfiguração das universidades públicas paranaenses. A defasagem salarial, a ampliação dos contratos temporários, a intensificação da carga horária didática e os mecanismos de controle administrativo expressam uma tendência de precarização estrutural do trabalho docente e de restrição da autonomia universitária.

Nessa perspectiva, as medidas não podem ser compreendidas de forma isolada, pois se articulam à lógica de racionalização fiscal e de gestão por resultados introduzida pela LGU, que subordina as instituições públicas às determinações do capital e às exigências de ajuste do Estado. Sobretudo, evidenciamos que a LGU contribui para redefinir o papel da universidade pública no Paraná, deslocando-a de uma instituição voltada à produção do conhecimento e à formação humana para uma organização cada vez mais orientada por critérios administrativos, produtivistas e fiscalistas, o que compromete sua função social e fragiliza o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O que está em jogo é a oferta da educação pública e gratuita como um todo, que cada vez mais vira alvo dos interesses privados, a fim de que sua oferta deixe de ser um bem comum, ou um valor de uso, nas palavras de Marx, para se tornar uma mercadoria, que produza mais-valia e, desse modo, o capital.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ensino Superior vivencia dificuldades para sua manutenção na esfera pública, pois está sendo moldado e ordenado pelo rumo privatista-mercantil e pelas manifestações da financeirização. Nesse processo, observa-se a contestação de princípios fundamentais da universidade pública, como a organização do trabalho docente, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a autonomia universitária, produzindo desdobramentos prejudiciais ao ensino público, que passa a ser regulado por uma racionalidade economicista predominante.

O que ocorre nesse movimento é um processo de conglomerados educacionais privados, ou seja, estabelece-se o controle por um pequeno grupo de agentes que passam a determinar diretrizes e ações em escala ampliada. Como resultado, a Educação Superior passa a se subordinar aos interesses privatistas, tendo em vista que a educação demonstra grande capacidade de promover rendimentos e êxito financeiro para o capital. Sendo assim, o que se vislumbra são mecanismos e reformas que contribuem para a desconstrução da educação pública brasileira, muitas vezes encobertos pelo discurso de democratização do acesso e ampliação de oportunidades, embora a educação ainda seja reconhecida como um direito social, ao menos na legislação.

Nesse contexto situa-se a LGU paranaense, promulgada em 2021, que constitui o objeto central desta investigação. Ao longo desta pesquisa, buscou-se compreender essa legislação não apenas em seus aspectos formais, mas principalmente em suas determinações históricas, políticas e econômicas, situando-a no interior das transformações mais amplas que vêm ocorrendo no ensino superior brasileiro.

Na segunda seção, foi realizado o resgate histórico da constituição das universidades públicas no Brasil, evidenciando que sua formação ocorreu de maneira tardia e marcada por contradições. Demonstrou-se que a universidade brasileira se estruturou inicialmente vinculada aos interesses das classes dominantes e do Estado, mantendo caráter restrito e elitizado, sem compromisso efetivo com a democratização do acesso ao conhecimento. Esse processo histórico revela que a universidade sempre esteve articulada às necessidades do desenvolvimento econômico e social de

cada período, o que permite compreender as tensões que marcam sua configuração contemporânea.

Ademais, na segunda seção foram analisadas as transformações ocorridas a partir da década de 1990, momento em que se intensificam as reformas neoliberais e a reestruturação do papel do Estado. Nesse período, observa-se a ampliação da participação do setor privado no ensino superior, juntamente com a introdução de mecanismos de regulação, avaliação e gestão orientados pela lógica da eficiência e da produtividade. Tais mudanças contribuíram para consolidar a mercantilização da educação superior e para redefinir o papel das universidades públicas no interior da dinâmica capitalista.

Ao analisar a função do Estado no capitalismo, compreende-se que as políticas educacionais não são neutras, mas articuladas às necessidades de reprodução do capital e de manutenção da ordem social. Nessa perspectiva, o Estado atua como mediador dos interesses das classes dominantes, produzindo consensos que naturalizam as desigualdades sociais e legitimam reformas educacionais voltadas à racionalidade mercantil.

A educação superior, embora apresentada no discurso liberal como direito social e instrumento de democratização, passa a cumprir também a função de formação de mão de obra adequada às exigências do mercado e da acumulação capitalista. Sob a égide neoliberal, intensifica-se a transferência gradual dessa função estatal para o setor privado, ampliando as possibilidades de lucratividade dos conglomerados educacionais. Ainda que o Estado continue destinando financiamento ao ensino superior público, esse investimento não se converte diretamente em capital produtivo, razão pela qual o capital pressiona pela ampliação da mercantilização da educação.

No caso paranaense, a LGU não rompe integralmente com a responsabilidade estatal sobre as universidades públicas, porém evidencia sinais desse processo ao introduzir mecanismos de racionalização administrativa, controle orçamentário e adequação da universidade à lógica da eficiência e da produtividade, elementos que expressam as transformações contemporâneas do papel do Estado frente às demandas do capital.

Na terceira seção, a análise voltou-se especificamente para o contexto do estado do Paraná, investigando as origens, características e implicações da Lei Geral

das Universidades. Observou-se que a LGU se insere em um conjunto de reformas educacionais e administrativas que buscam reorganizar o sistema estadual de ensino superior, introduzindo novos mecanismos de gestão, financiamento e controle das universidades públicas. Esse processo ocorreu em meio a intensos debates e mobilizações por parte da comunidade acadêmica, evidenciando as disputas políticas e sociais em torno da definição dos rumos da educação superior no estado.

Entre os principais desdobramentos da LGU para o Ensino Superior paranaense, destacam-se a ampliação dos mecanismos de controle administrativo e financeiro sobre as universidades estaduais, a limitação da autonomia universitária e a intensificação da lógica gerencial e produtivista no interior das instituições. A legislação introduziu critérios de financiamento vinculados ao desempenho institucional e à racionalização dos gastos públicos, reforçando a subordinação das universidades às diretrizes do Estado e às exigências de eficiência administrativa.

Além disso, a LGU contribuiu para a flexibilização das relações de trabalho, para a ampliação das formas de terceirização e para a precarização das condições de atuação docente e técnica, afetando diretamente o tripé ensino, pesquisa e extensão. Nesse contexto, observa-se o fortalecimento de uma concepção de universidade alinhada aos interesses do mercado e da produtividade, em detrimento de sua função social, crítica e formativa, aprofundando o processo de mercantilização da educação pública superior no Paraná.

Na quarta seção, buscou-se compreender a LGU a partir das categorias analíticas do materialismo histórico, especialmente aquelas desenvolvidas por Karl Marx na análise do modo de produção capitalista. A partir desse referencial teórico e metodológico, foi possível evidenciar que a legislação analisada expressa as determinações do capital no campo educacional, contribuindo para reforçar uma racionalidade gerencial e produtivista nas universidades públicas.

Dessa forma, a LGU tende a ampliar mecanismos de controle institucional, impactar as condições de trabalho docente e reconfigurar o papel social da universidade pública. Verificou-se a necessidade ampliada de reprodução do capital, o que leva à conversão de atividades e serviços sociais em mercadorias, dentre eles, a educação pública, que antes era improdutiva de capital.

O principal resultado da pesquisa demonstra que esse processo se materializa, no contexto paranaense, por meio da própria legislação estatal, que atua criando

mecanismos de reorganização administrativa e financeira capazes de abrir espaço para a ampliação da atuação privada no interior das universidades públicas. A LGU intensifica o bloqueio de recursos destinados ao custeio e às despesas com pessoal, restringindo investimentos na carreira docente efetiva, especialmente ao estabelecer limites ao regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE), limitado a até 70% do quadro docente.

Com isso, parte substancial dos recursos públicos tende a ser redirecionada para formas de terceirização e contratação de serviços privados, como plataformas de gestão, sistemas de controle administrativo e pedagógico e outros mecanismos vinculados à lógica empresarial. Assim, ainda que o orçamento público não necessariamente diminua em termos absolutos, ocorre uma reconfiguração de sua destinação, fortalecendo processos indiretos de privatização e transferência de recursos públicos para setores privados ligados ao mercado educacional e tecnológico.

Desse modo, a pesquisa evidencia que a LGU não representa apenas uma reforma administrativa, mas um instrumento de adequação da universidade pública às necessidades contemporâneas de acumulação do capital, subordinando progressivamente a educação superior pública à lógica mercantil.

Diante desse percurso analítico, conclui-se que a Lei Geral das Universidades do Paraná não se limita a uma reorganização administrativa do sistema de ensino superior estadual. Ao contrário, ela expressa um movimento mais amplo de adequação das instituições públicas às exigências do capitalismo contemporâneo, reforçando tendências de mercantilização, privatização direta e indireta, por intermédio da racionalização gerencial da Educação Superior.

Ao responder ao objetivo geral desta pesquisa, analisar a Lei Geral das Universidades do Paraná (2021), suas causas e desdobramentos para a educação pública a partir dos determinantes do capital, verificamos que a LGU constitui um instrumento que reforça tendências contemporâneas de mercantilização da Educação Superior. Ao incorporar princípios de racionalidade gerencial, controle fiscal e reorganização institucional, essa legislação contribui para reconfigurar o papel das universidades públicas no estado do Paraná, aproximando-as de uma lógica de funcionamento cada vez mais subordinada às exigências do capital.

Neste aspecto, a análise desenvolvida, fundamentada no materialismo histórico, permitiu compreender a LGU não como um fenômeno isolado ou meramente administrativo, mas como expressão das contradições estruturais do modo de produção capitalista no campo educacional. A legislação analisada revela como as políticas educacionais contemporâneas tendem a incorporar princípios gerenciais e produtivistas que reforçam processos de mercantilização e racionalização da Educação Superior. O objetivo é tornar a educação funcional ao capital, privatizando o ensino público superior, o que vai se dando por intermédio do sucateamento das universidades públicas.

Ao mesmo tempo, a pesquisa reafirma a importância de fortalecer o debate crítico acerca das políticas públicas educacionais, especialmente no que se refere à defesa da universidade pública, gratuita, socialmente referenciada e comprometida com a formação humana e social. Compreender os determinantes históricos, políticos e econômicos que orientam reformas como a LGU torna-se fundamental para subsidiar a reflexão acadêmica e contribuir com os debates que visam à preservação da autonomia universitária, do financiamento público e da função social da universidade.

A pesquisa também evidencia a necessidade de aprofundamento de estudos futuros acerca das políticas salariais implementadas no âmbito das universidades estaduais paranaenses e de suas relações com os processos de privatização indireta da educação pública. As alterações promovidas pela LGU, especialmente aquelas relacionadas à redução das despesas com pessoal e à flexibilização das formas de contratação docente, como previsto no Art. 17, que amplia a possibilidade de contratação temporária, suscitam questionamentos relevantes sobre os desdobramentos dessa política para o financiamento público universitário.

Nesse contexto, torna-se necessário investigar de que maneira a contenção de investimentos na carreira docente efetiva e a substituição progressiva de servidores estáveis por formas flexibilizadas de trabalho contribuem para abrir espaço à ampliação da atuação de conglomerados privados no interior das universidades públicas. Além disso, coloca-se como questão central compreender como ocorre, a curto e longo prazo, o redirecionamento dos recursos públicos antes destinados à manutenção do trabalho docente efetivo para serviços terceirizados, plataformas digitais de gestão e mecanismos privados de administração e controle institucional,

intensificando processos de mercantilização e financeirização da educação superior pública.

Por fim, cabe destacar que, por se tratar de uma legislação recente, muitos de seus efeitos ainda se encontram em processo de consolidação nas universidades estaduais paranaenses. Dessa forma, reconhece-se que novas pesquisas poderão aprofundar a análise de seus impactos concretos sobre a gestão universitária, as condições de trabalho docente e a organização do ensino superior público no estado do Paraná.

REFERÊNCIAS

- ADUNICENTRO. **Posicionamentos sindicais sobre financiamento e autonomia universitária**. Guarapuava, 2021–2025. Disponível em: <https://www.adunicentro.org.br>. Acesso em: 10 fev. 2026.
- ADUNIOESTE. **Informativos e manifestações sindicais sobre a LGU**. Cascavel, 2021–2025. Disponível em: <https://www.adunioeste.org.br>. Acesso em: 10 fev. 2026.
- ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **Conheça o relatório final do 3º Encontro Estadual sobre a Lei Geral das Universidades do Paraná**. Brasília, 1 ago. 2024. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/conheca-o-relatorio-final-do-3o-encontro-estadual-sobre-a-lei-geral-das-universidades-do-parana1>. Acesso em: 5 jan. 2026.
- ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **Relatório final do Encontro Estadual sobre a Lei Geral das Universidades**. Brasília, 2024. Disponível em: Acesso em: 10 jan. 2026.
- ANDES-SN. **Seminário Estadual “Não à LGU”**. Brasília, 2024. Disponível em: Acesso em: 10 jan. 2026.
- ANDES-SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **A LGU é inconstitucional e é obrigação das reitorias reconhecer isto**. Sinprol/Aduel, 2023. Disponível em: <https://sindiproladuel.org.br/download/csd-a-lgu-e-inconstitucional-e-e-obrigacao-das-reitorias-reconhecer-isto-20-12-23/>. Acesso em: 10 jan. 2026
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ (ALEP). **Aprovação do Projeto de Lei nº 728/2021**. Curitiba, 2021. Disponível em: <https://www.alep.pr.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2026.
- AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 1943.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 ago. 1997. Disponível em: [Planalto – Decreto nº 2.306/1997](#). Acesso em: 6 jul. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 69.324, de 7 de outubro de 1971**. Concede reconhecimento à Universidade Estadual de Londrina. Brasília, DF, 1971.

BRASIL. **Decreto nº 73.269, de 4 de dezembro de 1973.** Reconhece a Universidade Estadual de Ponta Grossa. Brasília, DF, 1973.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

CHAUÍ, Marilena. **Universidade pública sob nova perspectiva.** Revista Brasileira de Educação, n. 18, p. 23-34, 2001.

COLMÁN, Evaristo; PORTES, Lorena Ferreira. A orientação privatista-mercantil do ensino superior brasileiro e suas expressões nas propostas do governo federal – “Future-se” e da Lei Geral das Universidades – “LGU” do governo do estado do Paraná. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 6, n. 17, 2019. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/1755>. Acesso em:

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas.** 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 215-238.

CUNHA, L. A. A Universidade temporã: o Ensino Superior da Colônia à Era de Vargas. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 35, p. 91, 1980. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1655>. Acesso em: 21 abr. 2026.

FAVARO, Neide de Almeida Lança Galvão. **O projeto político-estratégico da pedagogia histórico-crítica: uma análise das origens, do desenvolvimento, dos dilemas e da relação entre a escola pública e a luta socialista.** 2014. 622 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2014.

FAVARO, Neide de Almeida Lança Galvão; SEMZEZEM, Priscila; FERNANDES, Maria Teresa Orlandini. Capital, neoliberalismo e seus impactos no ensino superior paranaense: o desmonte da universidade pública. **Revista Cocar**, Belém, v. 13, n. 26, p. 335–357, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/2514/1190>. Acesso em: 10 jan. 2026.

FÁVERO, 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. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERNANDES, Tânia da Costa; GASPAR, Ronaldo. Autonomia e gestão universitária em tempos de crise: o caso das universidades estaduais do Paraná. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 4, n. 1, p. 215-224, jan.–abr. 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=25718>. Acesso em: 9 out 2025.

FERRAIOL, Thiago Fanelli. **Salários, Condições de Trabalho e Autonomia**. Carta aos docentes sobre algumas lutas concretas e propostas de caminhos. Sesduem, Opinião do docente, 23 de fev. de 2026. Disponível em: <https://www.sesduem.com.br/salarios-condicoes-de-trabalho-e-autonomia/>. Acesso em: 28 fev, 2026.

FERRETTI, Celso João. Reformulações do Ensino Médio. **Holos**, Natal, v. 32, n. 6, p. 71-90, 2016.

FRANQUI, Renata. **A atuação do Colégio Coração de Jesus e o desenvolvimento de Nova Esperança (1954–1970)**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2021.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

INEP. **Censo da Educação Superior 2019: notas estatísticas**. Brasília, DF: INEP, 2020. Disponível em: [INEP – Censo da Educação Superior 2019](https://www.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior-2019). Acesso em: 6 jul. 2025.

INEP. **Censo da Educação Superior 2022: apresentação dos principais resultados**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados/2022>. Acesso em: 11 fev. 2026.

INEP. **Censo da Educação Superior 2024: apresentação dos principais resultados**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2025. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2024/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2024.pdf. Acesso em: 9 fev. 2026.

LEHER, Roberto. **Autoritarismo contra a universidade: o desafio de popularizar a defesa da educação pública**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Expressão Popular, 2019. Disponível em: <https://rosalux.org.br/livro/autoritarismo-contra-a-universidade/>. Acesso em: 12 fev. 2026.

LEHER, Roberto. **A ideologia da competência: educação superior e neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2005.

LEHER, Roberto. **Educação e luta de classes no Brasil contemporâneo**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 113, p. 281-303, 2010.

MARANHÃO, Ricardo. **Juscelino Kubitschek**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

MARINO, P. A.; MANDALAZZO, S. S. N. O processo de formulação da Lei Geral das Universidades do ponto de vista dos sindicatos docentes das Instituições Estaduais de Ensino Superior do Paraná. **Emancipação**, Ponta Grossa - PR, Brasil., v. 23, p. 1–22, 2023. DOI: 10.5212/Emancipacao.v.23.2321038.024. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/21038>. Acesso em: 9 out. 2025.

MARONEZE, Luciane Francielli Zorzetti; FORTUNA, Sandra Lourenço de Andrade. As universidades estaduais do Paraná e os cursos de graduação em Serviço Social: uma análise de suas trajetórias e trabalho docente. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 24, p. 1–15, e2422700, 2024.

Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso em: 7 out. 2025.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 2. ed. Lisboa: Editorial Avante, 1997.

MENDONÇA, Ana Waleska. A universidade no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro/RJ, n. 14, p. 131-151, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/SjbNJRqbdcvKtgLrFskfxLJ>. Acesso em: 8 jul. 2025.

MÉSZÁROS, I. A educação para além do capital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 2.374, de 27 de agosto de 2019**. Recredencia a Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR. Curitiba, 2019.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 3.444, de 8 de agosto de 1997**. Reconhece a Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO. Curitiba, 1997.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 3.909, de 1º de dezembro de 2008**. Regulamenta a Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Curitiba, 2008.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 9.538, de 5 de dezembro de 2013**. Credencia a Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR. Curitiba, 2013.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 18.109, de 28 de janeiro de 1970**. Institui a Universidade Estadual de Maringá. Curitiba, 1970.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 18.110, de 28 de janeiro de 1970**. Institui a Universidade Estadual de Londrina. Curitiba, 1970.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 18.111, de 28 de janeiro de 1970**. Institui a Universidade Estadual de Ponta Grossa. Curitiba, 1970.

PARANÁ. Governo do Estado. Sancionada lei que cria parâmetros de financiamento das universidades estaduais. **Agência Estadual de Notícias (AEN)**, Curitiba, 2021. Disponível em: <https://www.parana.pr.gov.br/aen>. Acesso em: 10 fev. 2026.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 3.286, de 3 de outubro de 1990.** Cria a Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO. Curitiba, 1990.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 6.034, de 6 de novembro de 1969.** Autoriza o Poder Executivo a instituir fundações estaduais de ensino superior. Curitiba: Assembleia Legislativa do Paraná, 1969. Disponível em: ALEP – Lei nº 6.034/1969. Acesso em: 8 maio 2026.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 9.663, de 16 de julho de 1991.** Cria a Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Curitiba, 1991.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 13.283, de 25 de outubro de 2001.** Cria a Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR. Curitiba, 2001.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 13.385, de 21 de dezembro de 2001.** Altera dispositivos referentes à UNESPAR. Curitiba, 2001.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 15.300, de 28 de setembro de 2006.** Cria a Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Curitiba, 2006.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 17.590, de 12 de junho de 2013.** Institui a Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR. Curitiba, 2013.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 20.933, de 17 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre parâmetros de financiamento das Universidades Públicas Estaduais do Paraná, estabelece critérios para a eficiência da gestão universitária e dá outros provimentos. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-20933-2021-parana>. Acesso em: 10 fev. 2026.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais.** São Paulo: Martins Fontes, 1978.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia.** 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil.** 19. ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

RAIHER, Augusta Pelinski. Desenvolvimento industrial do Paraná e o Programa Paraná Competitivo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 42, n. 140, p. 55-70, jan./jun. 2021.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária.** 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.** 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil: (1930–1973)**. 39. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. **Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2011. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1817/texto187.pdf>. Acesso em: 10 out de 2025.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, dez. 2008.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. 4. ed. **Política educacional**. Rio de Janeiro: Lamparino, 2011.

SINDIPROL / ADUEL. Notas públicas sobre a Lei Geral das Universidades. Londrina, 2021–2025. Disponível em: Acesso em: 10 fev. 2026.

SINDUEPG. Notas e manifestações sobre autonomia universitária e LGU. Ponta Grossa, 2021–2024. Disponível em: Acesso em: 10 fev. 2026.

SINDUNESPAR. Notas públicas e análises jurídicas sobre a LGU. Paranavaí, 2021–2025. Disponível em: <https://www.sindunespar.org.br>. Acesso em: 10 fev. 2026.

TONET, Ivo. **Educação contra o capital**. 3. ed. Maceió: Coletivo Veredas, 2016. Disponível em: <https://coletivoveredas.com.br/instituto-lukacs/>. Acesso em: 5 jan. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Universidades têm que integrar folha ao sistema estadual até 31 de janeiro de 2026**. Curitiba, 2025. Disponível em: < <https://www.tce.pr.gov.br/noticias/universidades-tem-que-integrar-folha-a-sistema-estadual-ate-31-de-janeiro-de-2026/12284/N.htm>> Acesso em: 05 fev. 2026.

TUMOLO, Paulo Sergio. O método de Marx e o método de ensino da pedagogia histórico-crítica: um diálogo crítico. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 38, n. 4, p. 01-25, out./dez. 2020. Disponível em: <https://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/livros-diversos/introducao-aos-estudos-do-metodo-de-marx-j-p-netto.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025

TUMOLO, Paulo Sergio; OLIVEIRA, André Ricardo; BUENO, Juliane Zacharias. Da educação pública à educação privada: os rumos do ensino superior no Brasil. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 13, n. 1, p. 119-137, abr. 2021. Disponível em: [Artigo completo – Germinal UFBA](#). Acesso em: 20 jan. 2026.

UEM, Seção Sindical dos Docentes. **ANDES-SN** protocola nova manifestação em processo de inconstitucionalidade da Lei Geral das Universidades (LGU) do Paraná. 24 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.sesduem.com.br/andes-sn-protocola-nova-manifestacao-em-processo-de-inconstitucionalidade-da-lei-geral-das-universidades-lgu-do-parana/>. Acesso em: 10. Fev. 2026.

VOLPATO, Gildo. A universidade na sua constituição: criação, reformas e implicações político-epistemológicas. **R. Bras. Est. Pedag.** [online], v. 92, n. 232, p. 678-701, 2011. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2176-66812011000300013&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 8 jul. 2025