

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FAGED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO.**

CLÁUDIA GONÇALVES DE LIMA

**REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E A REESTRUTURAÇÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR: ESTRATÉGIAS DO GRANDE CAPITAL
PARA OS PAÍSES DE CAPITALISMO PERIFÉRICO E O IDEÁRIO DA
DEMOCRATIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.**

FORTALEZA

2006

CLAÚDIA GONÇALVES DE LIMA

**REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E A REESTRUTURAÇÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR: ESTRATÉGIAS DO GRANDE CAPITAL
PARA OS PAÍSES DE CAPITALISMO PERIFÉRICO E O IDEÁRIO DA
DEMOCRATIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.**

Dissertação de Mestrado submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Educação Brasileira.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Cordeiro Felismino.

FORTALEZA

2006

CLAÚDIA GONÇALVES DE LIMA

REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E A REESTRUTURAÇÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR: ESTRATÉGIAS DO GRANDE CAPITAL
PARA OS PAÍSES DE CAPITALISMO PERIFÉRICO E O IDEÁRIO DA
DEMOCRATIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.

Dissertação de Mestrado submetida à Coordenação do
Curso de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da
Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para
obtenção do Grau de Mestre em Educação Brasileira.

Aprovada em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Sandra Cordeiro Felismino (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará – UFC

Profa. Dra. Angélica Maria Pinheiro Ramos

Universidade Estadual do Ceará – UECE

Prof. Dr. Ozir Tesser

Universidade Federal do Ceará - UFC

DEDICATÓRIA

A minha mãe, Giselda Gonçalves de Lima, e a minha irmã, Márcia, pelo amor incondicional, indescritível e incomparável.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Professora Doutora Sandra Cordeiro Felismino, pela dedicação e o comportamento ético e respeitoso durante todo o processo de elaboração desta dissertação. Sinto-me honrada e muito agradecida, pelas muitas e valiosas contribuições teóricas que o procedimento rigoroso de sua orientação imprimiu ao meu trabalho.

Aos membros da Banca Examinadora, Professor Doutor Ozir Tesser e Professora Doutora Angélica Maria Pinheiro Ramos, pelas contribuições imprescindíveis à realização desta pesquisa, por ocasião da defesa do meu Projeto de Dissertação.

Ao meu pai, Tarcísio de Freitas Lima e aos meus irmãos Roberto, Ricardo e Cláudio (*in memoriam*), pelo amor dedicado ao longo da vida.

A Roberto Leher, pela amizade e o incentivo no início desse processo, ainda na época de elaboração da proposta de projeto para ingresso no mestrado e, principalmente, pela disposição, sempre afetuosa em ouvir minhas reflexões.

A Josenira Pedrosa, uma amiga presente em todas as horas, sempre com uma mensagem de coragem e estímulo, pela confiança depositada e pela amizade verdadeira e afetuosa.

Ao meu amigo Sérgio Franklin, pelo apoio solidário à época da elaboração do projeto para seleção do mestrado.

Ao meu grande amigo Antonio Braga Coscarelli, que, apesar da distância, sempre foi, com certeza, o mais próximo e entusiasta companheiro na torcida pelo meu êxito nessa empreitada.

Aos amigos e companheiros, Cesinha, Terezinha, Marcos Cortesão, Ana Cléa, Tereza Godard, Arnaldo, Deise Mancebo, Iná Meireles, Isabel Brasil, Lincoln, Mandarino, Marcos Couto, Lúcia Kalaf, Maria Luiza Tindó, Pacelli, Susana, Nilda Alves, Denise Brasil, Bruno, Gustavo Bayer, José Fernando, Rosângela Nair, Magali, Marcos José, Nival e Ronaldo Lauria, pelo apoio e pelos votos de sucesso que todos sempre me protestaram.

A Arlete Cândido, uma amiga e colaboradora de muitas jornadas.

A Cristiane Guerreiro e Cláudio Barbosa, amigos que hoje brilham em outra dimensão, amigos lindos e cheios de sonhos.

Ao Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior – ANDES-SN, pelo espaço democrático de reflexões coletivas.

À Associação de Docentes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – ASDUERJ, pela grande experiência política e de vida proporcionadas.

A todos os professores e alunos de mestrado e doutorado, que compõem o Núcleo Trabalho e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFC, pelo convívio enriquecedor, pelos debates e estudos.

À Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, a Faculdade de Serviço Social, especialmente ao meu Departamento de Política Social, pela licença concedida.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pelo apoio efetivo com a concessão da bolsa.

Aos funcionários da Coordenação do Programa de Pós-Graduação, pelo auxílio e orientações necessárias ao longo do mestrado.

Ao Professor Vianney Mesquita, da UFC e da Academia Cearense da Língua Portuguesa, pela revista criteriosa da gramática, do estilo e propriedade elocutória deste texto.

À Professora Lívia Lima Mesquita, pela competente versão, para a Língua Inglesa, do Resumo da presente dissertação.

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de análise a reestruturação da educação superior no Brasil com base na década de 1990, articulada às orientações dos organismos multilaterais, particularmente, definida e organizada pelo Banco Mundial para os países de capitalismo periférico. Para isso, circunscreve-se esse processo no âmbito da crise estrutural do capitalismo mundial e da reforma do Estado brasileiro. Para a periferia do capitalismo, tornava-se imperioso “enxugar” o Estado, transferindo responsabilidades públicas para a iniciativa privada. A pluralidade e a diversidade dos interesses globais do capital afetado pela crise estrutural que atinge o modo de produção capitalista há mais de duas décadas formam o quadro sócio político da virada neoliberal disseminada em extensão planetária. Isto significou: redução do tamanho do Estado e soberania do mercado auto-regulável com exacerbação da mercantilização de produtos e serviços produzidos de forma capitalista. No que diz respeito à falência da política pública, no caso que aqui interessa analisar, o da educação superior, vê-se que a minimização do Estado conduz a uma diversificação/diferenciação das Instituições de Ensino Superior (IES) que atendem principalmente aos interesses/necessidades de extensão da produção capitalista de mercadoria. Assim, com a análise empreendida neste trabalho, vê-se a reforma do Estado brasileiro, implementada particularmente a partir de 1995 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, e, para o que aqui interessa, a reestruturação da educação superior e a mudança na produção da ciência brasileira, como uma intervenção consentida e realizada pelas autoridades

educacionais, orientadas pelas agências multilaterais, no contexto da universalização do capitalismo, direcionadas por uma razão instrumental, que se constitui no epicentro da mercantilização do trabalho, em geral, e, em particular, da esfera educacional em seu nível superior. Expressando ainda, de outra maneira, o que está em jogo é a imposição de uma racionalidade instrumental à universidade, materializada na gestão empresarial e na ideologia da eficiência, competitividade e produtividade. Toda a reestruturação por que passa esse patamar de ensino é justificada pela retórica da competência, da eficácia, da eficiência. Ao final de seus dois mandatos, Fernando Henrique Cardoso ajustou o Brasil às demandas das agências multilaterais, com irreparável prejuízo para a área social. Tão somente aquilo que tornaria o Estado um órgão reprodutor do capital foi realizado, para torná-lo adaptado, competente, eficaz e eficiente. O que se viu foi à transformação do Estado em um Estado forte para o capital e mínimo para ao menos atenuar a profunda crise social que ora se vivencia.

Palavras-Chave: Educação Superior, Capitalismo Periférico, Reforma do Estado, Banco Mundial, Universidade.

ABSTRACT

The Brazilian State Rearrangement and The Higher Education Restructuration: the big capital strategies for the peripheral capitalist countries and the amount of ideas for the democratization of the social rights.

The present paper presents an analysis aimed at the rearrangement of higher education in Brazil, based on the nineties, articulated with the multilateral organisms' orientation, particularly, defined and organized by the World Bank to peripheral capitalist countries. To do this, the process is circumscribed into the issue of the structural crisis of world capitalism and the Brazilian State reform. To capitalism periphery, it was imperious to "dry up" the State, transferring public responsibilities to the private sector. The plurality and diversity of global interests of the capital, affected by structural crisis which is attaining capitalist mode of production for more than two decades, compose the socio-political frame of neoliberal turning disseminated in a planetary extension. That meant: reduction of State size and sovereignty of the self-adjustable market with exacerbation of the commercialization of services and products produced in a capitalist way. Respect to the public policy failure, it is the case here to analyze higher education, and it is possible to observe that State minimization leads to a diversification/differentiation of Higher Education Institutions, which comply primarily with the interests/needs of extending of goods capitalist production. Thus, with the analysis done in this paper, it can be seen the Brazilian State reform, implemented from 1995 by Fernando Henrique Cardoso's government and, for that which interests here, higher education restructuration and the change on Brazilian science based production, as an intervention allowed and completed by

educational authorities, oriented by multilateral agencies, in universalized capitalism context, directed by an instrumental reason, which generally constitutes the epicenter of work commercialization and, particularly, of instructional sphere in its higher level. Expressing it in a different way, what is in issue is the imposition of an instrumental rationality to the university, materialized in companies' management and in the efficiency, competitiveness and productivity ideology. At the end of his two mandates, Fernando Henrique Cardoso adjusted Brazil into multilateral agencies demands, with irreparable damage to the social area. No more than that which could make Brazil a reproductive organ of capital sum was completed to make it adapted, competent, effective and efficient. What was seen was Brazil's transformation into a strong State to capital sum and minimal to, at least, attenuate the social crisis that is being experienced now.

KEY-WORDS: Higher Education; Peripheral Capitalism; State Reform; World Bank; University.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL – América Latina.

ANAFI – Associação Nacional das Faculdades e Institutos Superiores.

ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior.

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

BM – Banco Mundial.

CONED – Congresso Nacional de Educação.

CNE – Conselho Nacional de Educação.

ENC – Exame Nacional de Cursos.

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio.

FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras.

FHC – Fernando Henrique Cardoso.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

GED – Gratificação de Estímulo à Docência.

GID – Gratificação de Incentivo à Docência.

GERES – Grupo Executivo de Reforma do Ensino Superior.

GTPE – Grupo de Trabalho de Políticas Educacionais.

IED – Investimentos Estrangeiros Diretos.

IES – Instituições de Ensino Superior.

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado.

MEC – Ministério da Educação, Cultura e Desporto.

MC&T – Ministério da Ciência e Tecnologia.

MP – Medida Provisória.

NTE – Núcleo Trabalho Educação.

OCC – Orçamento de Custeio e Capital.

OCDE – Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

OIT – Organização Internacional do Trabalho.

OMC – Organização Mundial do Comércio.

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte.

PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras.

PEC – Proposta de Emenda Constitucional.

PIB – Produto Interno Bruto.

PICD – Programa de Incentivo à Capacitação Docente e Técnica.

PNE – Plano Nacional de Educação.

SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

TCH – Teoria do Capital Humano.

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento.

UNE – União Nacional dos Estudantes.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

UNIP – Universidade Paulista

USP – Universidade de São Paulo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 O PAPEL DO ESTADO NO QUADRO DAS EXIGÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEO	30
1.1 Reconfiguração das Esferas Pública e Privada	30
1.2 Os Organismos Multilaterais na Nova Ordem do Capital: para Entender a Reestruturação do Ensino Superior Brasileiro	44
1.3 Os Interesses do Banco Mundial pela Educação nos Países Periféricos	58
2 O ESTADO BRASILEIRO E AS REFORMAS EDUCACIONAIS NA DÉCADA DE 1990.....	79
2.1 Estratégias e Ações Governamentais para a Reforma do Estado brasileiro na década de 1990.	79
2.2 O PNE e a Política para a Educação Superior no Brasil.....	96
2.3 Qualificação/Desqualificação Profissional do Nível Superior no Contexto da Reestruturação do Mundo do Trabalho	104
3 REESTRUTURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E UM “NOVO” PADRÃO DE GERENCIAMENTO PARA A UNIVERSIDADE.....	122
3.1 A Diversificação e Diferenciação Institucional: O Ideário da Flexibilidade, Competitividade e Avaliação.	122
3.2 Legislação e Planejamento no Processo de Privatização da Educação Superior.....	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS.	158
BIBLIOGRAFIA.	171

INTRODUÇÃO

Em 1996, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil (MARE) foi realizador de um seminário, cujo foco temático consistiu na disseminação da idéia da necessidade de reforma do Estado e de mudança de paradigma da administração pública, em face das novas condições impostas pela competitividade internacional para o século XXI, com marco nos anos 1970.¹ O evento contou com o apoio das Nações Unidas, do Centro Latino-Americano da Administração para o Desenvolvimento e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Do encontro (cuja abertura foi realizada pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso) participaram intelectuais de várias procedências, administradores públicos e um número pouco significativo de intelectuais brasileiros. Chama-nos à atenção a expressiva presença de intelectuais dos EUA, bem como de assessores e gestores do governo da Inglaterra e da Nova Zelândia.

¹Crise estrutural do capital e o esgotamento do modelo Fordista. Com um mercado esgotável de bens de consumo duráveis e alto grau de organização dos partidos políticos e sindicatos vinculados aos trabalhadores, tendo no centro um Estado em que tensões entre capital e trabalho são, internamente, acirradas, o Fordismo, depois de uma época de altas taxas de acumulação de capital, logo após a segunda guerra mundial, entra em declínio na década de 1970. O mercado dá sinais de esgotamento, o desemprego surge e se avoluma, a taxa inflacionária elevam-se e o ciclo fordista de acumulação capitalista mostra sua fragilidade. O entendimento das várias reformas do Estado realizadas nos países centrais durante os anos 1970 deve fazer-se no contexto de transição de dois regimes de

Os conferencistas e debatedores do evento foram: Adam Przeworski, da New York University; Donald F. Kettl, da University of Wisconsin; William Glade, da University of Texas; Peter Spink e Fernando Luiz Abrucio, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo; Kate Jenkins, assessora do governo britânico; Ruth Richardson, ex-ministra das Finanças da Nova Zelândia; Joan Prats i Catalá, da Escola Superior de Administração de Empresas (Esade) e da Universidade das Nações Unidas, e o então ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira.

Merecem destaque dois pontos a partir do corpo de conferencistas ora descritos. O primeiro quanto à importância e a relevância acadêmica dos estudos dos intelectuais citados, acerca do Estado brasileiro; o segundo relativo à origem das instituições a que pertencem. É bom lembrar que, em 1995, Bresser Pereira, então ministro da administração, elaborou e publicou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995), com base em diagnóstico² pretensamente sobre a administração pública brasileira, que, de pronto, resultou uma profusão de atos políticos-administrativos, em sua maioria com origem direta do Poder Executivo³, sem a prévia discussão com o Congresso Nacional quanto aos seus

acumulação: do Fordismo à Acumulação Flexível. Assume-se aqui a terminologia utilizada por Harvey em: HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

² Diagnóstico esse que passou a ser elaborado por Bresser Pereira somente após o convite para ser ministro, que recebeu de Fernando Henrique Cardoso em dezembro de 1994 e cuja pouca intimidade com a literatura, assumida por ele próprio, sobre a matéria, o fez logo no início do governo viajar para a Inglaterra onde certamente foi buscar os fundamentos do tal diagnóstico. Nas palavras do próprio Bresser Pereira: “[...] tinha uma idéia da administração que eu chamaria um pouco adiante de” gerencial” [...] Mas precisava conhecer muito mais a respeito das novas idéias. E foi o que fiz, viajando para a Inglaterra logo no início do governo e começando a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto.” (BRESSER PEREIRA, 1998,p.12).

³ Um exemplo disso é a composição da Câmara da Reforma do Estado, que, em setembro de 1995, junto com o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, aprovou o Plano Diretor elaborado pelo MARE. Vejamos a composição dessa Câmara: Clóvis Carvalho (Min. Chefe da Casa

fundamentos. Efetivamente o Congresso Nacional passou a conhecer no âmbito legislativo os efeitos da reforma gerencial brasileira, já definida no referido Plano Diretor, somente a partir da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional do capítulo da administração pública (PEC Nº 173/95), que nada mais era do que a versão em forma de PEC do já definido no Plano Diretor.⁴

Esse seminário foi o segundo organizado pelo governo então recém-empossado. O primeiro foi feito às vésperas da posse de FHC, em 1994, quando foi discutido, entre aqueles que iriam compor a equipe de governo, a necessidade da reforma do Estado em decorrência do processo de “globalização”. E o segundo, de 1996, o que se pode afirmar é que pareceu mais uma liturgia,⁵ para legitimação de dogmas, do que um espaço de reflexão do Executivo para a formulação de propostas para a discussão junto ao Congresso e ao Poder Judiciário, aqui se faz referência aos outros dois Poderes de Estado (o Legislativo e o Judiciário), visto que discutir com a sociedade, através das entidades e dos organismos da sociedade civil, nem de longe foi a preocupação nem a prática desse governo durante seus oito anos de mandato. Prova disso é o próprio documento do MARE retrocitado, que

Civil – Presidente), Luiz Carlos Bresser Pereira (MARE), Paulo Paiva (MT), Pedro Malan (MF), José Serra (MPO) e o Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel (EMFA).

⁴ Publicado em novembro de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, e, independente da aprovação pelo Congresso da PEC nº 173/95, que tramitou até 1998, o governo, pelo Decreto Nº 1. 738, de 08/12/1995, instituiu no âmbito do MARE um Conselho de Reforma do Estado, constituído dos seguintes membros: Mailson da Nóbrega (presidente), Antônio Ermínio de Moraes, Antônio dos Santos Maciel Neto, Bolívar Lamounier, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Geraldo Dinu Reiss, Hélio Mattar, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Wilhelm, Luiz Carlos Mandelli, Sérgio Henrique Hudson de Abranches.

⁵ Uso aqui a metáfora de Maria Sílvia S. Bueno, quando analisa a reforma do ensino médio em seu artigo “Orientações nacionais para a reforma do ensino médio: dogma ou liturgia” *Caderno de Pesquisa: revista da Fundação Carlos Chagas e Editores Associados*, São Paulo, 2000.

orientou de imediato as mudanças no âmbito do Estado e da administração pública no Brasil.

Os textos apresentados no referido seminário oficial de 1996 foram reunidos no livro: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, organizado por Bresser Pereira e Peter Spink e editado pela Fundação Getúlio Vargas, o qual se tornou um manifesto em defesa da mudança do paradigma político por meio do “projeto” nacional de FHC e da reforma do Estado.

Já na apresentação do referido livro, feita por Fernando Henrique Cardoso, é possível antever o novo paradigma político e o novo pacto social que viria a ser produzido no país, tendo como maestro o próprio presidente e os ministros Luiz Carlos Bresser Pereira, Paulo Renato Souza e Pedro Sampaio Malan, da administração, da educação e da economia, respectivamente. Já no início da apresentação, FHC mostra os dogmas orientadores de sua fé por meio de uma liturgia que se expressa no léxico bem escolhido (portanto intencional):

Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, **de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e de serviços.** Hoje, todos sabemos que **a produção de bens e serviços pode e deve ser transferido à sociedade, à iniciativa privada**, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor. (PEREIRA; SPINK, 2003, 15, ênfase nossa).

O discurso presidencial de abertura do seminário, como anotamos, já anunciava um tipo de Estado com funções que se adaptassem às novas condições do capitalismo em seu presente estágio, com marco nos anos 1970. Mais do que isso defendia claramente o afastamento do Estado das funções de produtor de bens e serviços e advogava a transferência destas à iniciativa privada e, portanto, à lógica própria do mercado, a qual rege essa esfera. Parece claro para o presidente a imperiosa necessidade de reforma do Estado brasileiro e da administração pública na busca de uma eficiência e de competências compatíveis às exigências contemporâneas. Senão vejamos, neste excerto:

Não é nenhuma novidade dizer que estamos numa fase de reorganização tanto do sistema econômico, como também do próprio sistema político mundial. Como consequência desse fenômeno, impõe-se a reorganização dos Estados nacionais, para que eles possam fazer frente a esses desafios que são presentes na conjuntura atual. [...] Insisto, assim, em um ponto: a visão de um Estado que se adapta para poder enfrentar os desafios de um mundo contemporâneo não pode ser confundida com a inexistência de um Estado competente, eficaz, capaz de dar rumo à sociedade. (PEREIRA; SPINK, 2003, 15-16).

Em sua apresentação, bem como nos textos que se lêem no livro, desenham-se com nitidez os principais traços que marcaram as mudanças estruturais, nos planos econômico e social, que passaram a exigir a reforma do Estado.

Para a periferia do capitalismo, tornava-se imperioso “enxugar” o Estado, transferindo responsabilidades públicas para a iniciativa privada e para entidades públicas não estatais, qualificadas estas como organizações sociais, o que foi chamado de democrática descentralização. Ressalte-se que o Estado, ainda que “enxuto”, teria de ser forte, ou seja, produzir centralizadamente as políticas em todos os setores de ação do Estado, bem como estabelecer rumos e metas para a sociedade. Forte também diante da transferência de responsabilidades na área social para organizações não governamentais segundo políticas pré-estabelecidas. Tudo isso exigia, além de radicais mudanças em instituições, à transformação de instituições em organizações sociais, como será proposto para as universidades, como serviço não exclusivo do Estado e competitivo, ao que Bresser Pereira chamou de fenômeno da “publicização”, bem como a valorização das Ongs.

A concepção orientadora da reforma do Estado brasileiro, que se pode depreender da leitura do discurso presidencial e, como buscaremos demonstrar ao longo da dissertação, operacionalizada em ações concretas do governo de FHC, como na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 20 de dezembro de 1996 Lei nº 9.394/96, dentre outros instrumentos legais (medidas provisórias, Propostas de Emenda Constitucional - PECS, decretos, portarias, resoluções, pareceres etc.).

Analisaremos mais especificamente além da LDB, o Decreto nº 2.306, de 19/8/1997, o Decreto nº 3.860, de 9/7/2001, bem como, o Planejamento político-estratégico (1995/1998), do Ministério da Educação e do Desporto, e o Plano

Nacional de Educação (PNE), aprovado pelo Congresso Nacional, em 9 de janeiro de 2001, com vetos, por FHC.

A pluralidade e a diversidade dos interesses globais do capital afetado pela crise estrutural que atinge o modo de produção capitalista há mais de duas décadas formam o quadro socio político da virada neoliberal disseminada em extensão planetária.

A crise determinada por múltiplos e contraditórios fatores modificou o modo de ser da relação entre Estado e economia. No cenário do “salve-se quem puder”, isto é, quem for considerado de interesse para o mercado mundial (regiões, países, instituições, empresas, grupos sociais, indivíduos), ao Estado compete, prioritariamente, a tarefa de administrar essa crise. Sua função vital, a de viabilizar as condições gerais de produção capitalista, passou a ser a de garantir a retaguarda institucional necessária ao funcionamento do “livre mercado”.

Ressalte-se que essa relação se tem transmutado ao longo da história. Sob o capitalismo, sempre que estiveram ameaçadas as condições de valorização mais rápida do capital, o sistema entra em crise e o modo de intervenção estatal é alvo de modificações: ora se hipertrofia, ora se retrai para se conformar às exigências das relações capitalistas de trabalho.

Assim, no lado ocidental do mundo (quase o mundo todo), vive-se uma crise, cujo marco histórico data do início dos anos 1970 próximo passado; crise esta

decorrente do aprofundamento das contradições estruturais postas pelo desenvolvimento do próprio capitalismo e da qual emerge o programa de liberalização da economia, isto é, o neoliberalismo.

Tendo como argumento ideológico para explicar a crise econômico-social o modo de intervenção do Estado, os neoliberais passaram a reagir contra tudo o que considerassem uma limitação ao livre funcionamento das leis de mercado e logo impôs um limite ao poder do Estado, fazendo do mercado a instância ordenadora de todos os interesses da humanidade. Isto significou: redução do tamanho do Estado e soberania do mercado auto-regulável, com exacerbação da mercantilização de produtos e serviços produzidos de forma capitalista.

Assim, a ação estatal foi redimensionada: o Estado passou a se desobrigar da responsabilidade pelas políticas públicas (educação, saúde, transporte, saneamento, seguridade social etc.) e a fazer vigorarem as regras estabelecidas pela economia de mercado. Nesses anos de vigência das políticas neoliberais, o que se tem assistido, mesmo nas economias centrais, é um processo de autodestruição da teoria neoliberal face às imposições objetivas da realidade de aprofundamento da crise.

Mesmo assim, porém, o neoliberalismo à brasileira continua vigente, ainda que não tenha provocado a positividade da suposta auto-suficiência do mercado nem tenha aberto o caminho ao bem-estar social e à liberdade. No que diz respeito à falência da política pública, no caso que aqui nos interessa analisar, o da

educação superior, vê-se que a minimização do Estado tem levado a um processo de diversificação/diferenciação das Instituições de Ensino Superior (IES) que atendem principalmente aos interesses/necessidades de extensão da produção capitalista de mercadoria.

A educação brasileira em geral e, em particular, a educação superior foi reconfigurada com muita intensidade pela própria reforma do Estado, na qual está presente a transformação das instituições de educação superior em organizações sociais, que seriam fundações públicas regidas pelo direito privado, retirando com isso a unidade do sistema federal, submetendo esse nível de ensino e as práticas sociais de docência, pesquisa e extensão à racionalidade mercantil.

O processo de metamorfose das universidades públicas (OLIVEIRA, 2000) e, conseqüentemente, as mudanças nas identidades institucionais das universidades (SILVA JR; SGUISSARDI, 1999), constitui aspecto de fundamental importância no campo da educação superior, haja vista que pode ocasionar uma subordinação irreversível da esfera educacional à esfera econômica, por meio de processos e práticas da gestão de produção do trabalho acadêmico, atrelando cada vez mais à produção desse trabalho às exigências do mercado.

No entanto, se essa é a lógica interna do governo brasileiro na era FHC, é necessário dizer das motivações externas desta mudança. A crise do keynesianismo e da social democracia no século XX, fechando mais um estágio do capitalismo, impôs um deslocamento do capital para setores novos, que obviamente sempre

estiveram de forma subjacente orientados e organizados pela lógica do capital. Fruto também do esgotamento da onda longa expansiva do capital, iniciada no pós-segunda guerra, as mudanças na esfera da produção e da organização social implicaram no redirecionamento na forma de intervenção do Estado, cuja inflexão é marcada pela crise do keynesianismo, em especial nos mecanismos de regulação da produção material e da gestão estatal e privada da força de trabalho, alterando as relações entre Estado, sociedade e mercado. Tal deslocamento, geográfico e/ou temporal, do capital, em busca da rentabilidade, isto é, da criação de valor e de riqueza, vem constituindo uma fase de desenvolvimento capitalista em que o capital financeiro se ergue como força determinante da realidade econômica mundial. A articulação desses dois deslocamentos ocorre acrescida do deslocamento social, que, em geral, faz-se para áreas outrora públicas, o que impõe acentuado processo de privatização.⁶

Em razão da hegemonia política e econômica dos Estados Unidos, tais orientações são seguidas conforme aquele país, por meio de ações mediadoras das agências multilaterais na economia (BIRD/BM, FMI, BID), na cultura (UNESCO) e nas ações bélicas (OTAN). Quando articulamos as duas dimensões, interna e externa, podemos constatar a contradição que funda nosso Estado reformado e a perda de nossa soberania: temos um Estado forte no âmbito interno e submisso no plano internacional. O que propunha, de fato, o presidente FHC era a expressão do

⁶ Esta realidade se traduz, segundo Chesnais, como sendo a expressão “do caráter totalitário” e “totalizante” do modo de produção capitalista, que está sempre subordinando (muitas vezes, simplesmente destruindo) o conjunto das formas e esferas da atividade social que ainda escapam à lógica da “mercadorização” e à subordinação às operações do capital. (CHENAIS, 1996.p.53)”.

Consenso de Washington⁷ no Brasil, e, dessa forma, a demanda por novas estruturas sociais e uma nova cultura política, daí a necessária reforma do Estado e da administração pública. Assim, tal contradição restringiria de forma substantiva a soberania nacional, como é o caso de vários países. Fiori, analisando a realidade brasileira, acentua tratar-se do novo colonialismo que,

[...] como definiria, posteriormente [ao Consenso de Washington], a insuspeita revista *Newsweek* [edição de 1º de agosto de 1994], estaria assentada num programa ou estratégia seqüencial em três fases: a primeira, consagrada à estabilização macroeconômica [o plano real foi o competente instrumento], tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário, envolvendo, invariavelmente, a revisão das relações fiscais intergovernamentais [a lei de responsabilidade fiscal, por exemplo] e reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de “reformas estruturais” [do Estado, da saúde, da educação, por exemplo], [para] a liberalização financeira e comercial, desregulamentação dos mercados e privatização de empresas estatais [...] 1995, p.234).

⁷ A expressão Consenso de Washington refere-se a uma reunião ocorrida na Capital dos EUA em novembro de 1989, no *International Institute for Economy*, onde funcionários do governo daquele país, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos, discutiam um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retornasse o caminho do crescimento. As conclusões desse encontro passaram a ser denominada informalmente como Consenso de Washington, expressão atribuída ao economista inglês John Williamson. O Consenso representava uma corrente de pensamento na defesa de um conjunto de medidas técnicas em favor da economia de mercado, que visavam, em tese, à recuperação econômica dos países latino-americanos.

Assim, com a análise empreendida neste trabalho, vemos a reforma do Estado brasileiro e, para o que aqui nos interessa, a reforma da educação superior e a mudança na produção da ciência brasileira, como uma intervenção consentida e realizada pelas autoridades educacionais, orientadas pelas agências multilaterais, no contexto da universalização do capitalismo, direcionadas por uma razão instrumental, que constitui o epicentro de um processo de mercantilização do trabalho, em geral, e em particular, da esfera educacional em seu nível superior.

A diversificação/diferenciação, idealizadas e em desenvolvimento, baseiam-se na flexibilidade, competitividade e avaliação do sistema de ensino superior. Além disso, inserem-se num processo mais amplo, de subordinação do sistema universitário ao setor produtivo, além das questões atinentes à inovação tecnológica, ao desenvolvimento regional e à inserção do país na competitividade internacional.

A análise das transformações recentes e dos debates no campo da educação superior no Brasil permite visualizar alguns movimentos, tendências e desafios, no que concerne aos processos de democratização, privatização e massificação da educação superior, tendo por bases a relação entre as esferas pública e privada; a implementação de um sistema nacional de avaliação (que oscila entre a flexibilização e a regulação/controle); a mudança na identidade institucional das universidades e no padrão da gestão; bem como o reconhecimento e a institucionalização da educação superior como campo de estudo.

Neste trabalho dedicamos o primeiro capítulo - *Reforma do Estado no Quadro das Exigências do Desenvolvimento Capitalista Contemporâneo* - à análise das seguintes questões: reconfiguração da esfera pública e privada como movimento contínuo do próprio capital; às orientações privatistas de alteração das fontes de financiamento para a educação superior pública nos países de capitalismo periférico, proveniente dos organismos multilaterais; e, ainda, à análise das motivações que orientam o interesse do BM pela educação nos países periféricos.

Nesse sentido, a análise que nos propomos realizar, no âmbito deste estudo, tem a intenção de contribuir para a evolução do debate em torno da chamada cooperação internacional protagonizada pelo Banco Mundial, mediante a observação da sua interferência no seio da administração pública dos países endividados, buscando revelar o seu verdadeiro papel nesse processo, principalmente, procurando sistematizar uma reflexão em torno do significado da inserção de um banco com as características do BM, na área ou setor social desses países, como, por exemplo, na política educacional.

O segundo Capítulo - *O Papel do Estado Brasileiro e a Reforma Educacional na Década de 1990* - tratará, inicialmente, das estratégias e ações empreendidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso para consolidar a reforma gerencial do Estado brasileiro a partir do Plano Diretor de 1995; no segundo momento, analisaremos a proposta de PNE do executivo federal, seu diagnóstico e as metas propostas para a educação superior brasileira; e, finalmente concluímos este segmento com uma discussão acerca da qualificação/desqualificação

profissional no nível superior, como uma das estratégias político-ideológicas para o enfrentamento da crise capitalista.

O terceiro Capítulo - *Reestruturação da Educação Superior no Brasil e um “Novo” Padrão de Gerenciamento para a Universidade* - analisará o processo de diversificação/diferenciação para a educação superior como um movimento de expansão, assumido pelo governo de FHC, em consonância com as condicionalidades dos organismos multilaterais, com base na existência de uma multiplicidade variada de instituições, e, em contraposição à construção de um modelo unificado e integrado de educação superior. Para isso, faremos uma análise da legislação e do planejamento pertinentes à matéria desse período, de alguns instrumentos legais, porquanto, pelo estudo desses instrumentos, é possível constatar a natureza empresarial do processo de expansão de vagas nesse nível de ensino com repercussões para além da década de 1990.

1 O PAPEL DO ESTADO NO QUADRO DAS EXIGÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEO

1.1 Reconfiguração das Esferas Pública e Privada

A realidade atual, como enunciado na introdução deste trabalho, pode ser compreendida a partir da crise do domínio do capital industrial nos anos 1970 (visível na falência do Estado de Bem-Estar e nos sinais de esgotamento do modelo de acumulação fordista-taylorista), ou, por outro lado, como a implementação de um modelo flexível de acumulação capitalista e a adoção das políticas neoliberais, sobretudo da década de 1990, que preconizam o mercado como portador de racionalidade econômica e, portanto, como princípio fundador, unificador e auto-regulador da sociedade global competitiva.

O esgotamento, nos anos 1970, do longo ciclo de acumulação iniciado no pós-segunda guerra, o qual se caracterizou pelo declínio das taxas de crescimento e posterior crise estrutural das economias centrais, deslançou profunda reestruturação tecnológica e produtiva nos países industrializados e um processo de

globalização⁸, que se intensificaria nas décadas seguintes. Pela primeira vez na história do capitalismo, todas as forças de capital atingiram uma escala global na sua circulação, o que causou deterioração do controle dos Estados nacionais e o fortalecimento de instituições multilaterais (surgidas no pós-segunda guerra), sobre variáveis econômicas importantes, como fluxos de capitais financeiros e produtivos e sobre o próprio mercado.

Parece decorrer daí a necessidade do fortalecimento desses organismos globais que, com poder político e econômico, produzam a sedimentação da nova ordem, sob a mesma hegemonia do capital (especialmente o financeiro) no âmbito nacional e global, agora, em uma nova forma, em um novo regime de acumulação: a Acumulação Flexível. Nesse cenário são reforçados os intelectuais coletivos internacionais – os organismos multilaterais – como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Organização Mundial do Comércio, UNESCO, CEPAL, etc. - com novas funções específicas voltadas para a consolidação, no plano global, da Acumulação Flexível.

Essas mudanças no sistema capitalista mundial foram acompanhadas pelo constante declínio da influência das concepções keynesianas que haviam dominado as políticas macroeconômicas desde o pós-segunda guerra. Assim, já nos anos 1970, era marcante a crescente influência das teorias monetaristas neoliberais. Estas iriam ganhar hegemonia nas décadas seguintes na condução das políticas globais, constituindo-se no alicerce ideológico que vem fundamentando a atuação

⁸ Globalização = marcha do capital remonta à busca de mercado, a exemplo do que significaram as

dos organismos multilaterais, em especial, do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

A crise, que apresentava seus sinais mais expressivos no início dos anos 1970, é, efetivamente, a aparência imediata da crise estrutural do capital, ou seja, da queda da taxa de lucro, de redução dos níveis de produtividade e da incapacidade de o sistema enfrentar o declínio contínuo dos níveis de consumo, fruto do desemprego estrutural. Junte-se a esses fatores o resultado de um movimento do próprio capital financeiro, não mais orientado para o desenvolvimento das forças produtivas (capital produtor de valor e de mais-valia), mas voltado para a especulação financeira com base numa pretensa autonomia. Esse movimento do capital financeiro também será objeto de retração, apesar da relativa autonomia ante os capitais produtivos, concorrendo como mais um elemento da própria crise estrutural do capital e seu sistema de produção. Para melhor explicitarmos esse corolário da crise, recorreremos à sistematização de Ricardo Antunes, que nos diz:

[...] o capitalismo, a partir do início dos anos 70, começou a dar sinais de um quadro crítico, cujos traços mais evidentes foram: 1) queda da taxa de lucro, dada, dentre outros elementos causais, pelo aumento do preço da força de trabalho, conquistado durante o período pós-45 e pela intensificação das lutas sociais dos anos 60, que objetivavam o controle social da produção. A conjugação desses elementos levou a uma redução dos níveis de produtividade do capital, acentuando a tendência decrescente da taxa de lucro; 2) o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção [...], dado pela incapacidade de responder à retração do consumo que se acentuava.

grandes navegações.

Na verdade, tratava-se de uma retração em resposta ao desemprego estrutural que então se iniciava; 3) hipertrofia da esfera financeira, que ganhava relativa autonomia frente aos capitais produtivos [...], colocando-se o capital financeiro como um campo prioritário para a especulação, na nova fase do processo de internacionalização; 4) a maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas; 5) a crise do Welfare State ou do “Estado do bem-estar social”; (2002,p.29-30)

Trata-se “do milagroso meio de fazer dinheiro com dinheiro” (MARX, Li. I.V.1,p.174), ou seja, trata-se da hegemonia do capital especulativo, volátil, sem fronteiras. Nem tanto, visto que a concentração de capital tem levado as grandes corporações e outros investidores a uma ação autodestrutiva, na medida em que não produzem valor por meio do emprego da força humana de trabalho. “A ascensão do capital financeiro foi seguida pelo ressurgimento de formas agressivas e brutais de procurar aumentar a produtividade do capital em nível microeconômico, a começar pela produtividade do trabalho”.(CHESNAIS, 1996, p.16-17). Acrescenta-se, ainda, o cenário de minimização do papel do Estado no que se refere às políticas públicas, resultantes dos arranjos macroeconômicos, que redimensionam tais políticas, especialmente no campo educacional.

As saídas encaminhadas pelo capital, como resposta a sua própria crise, pautaram-se na exacerbação da liberalização, das forças de mercado, desregulamentações e na flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho. Absolutização do mercado; liberalização e desregulamentação do capital passaram a ser as palavras – chave; acentuada divergência entre a taxa de crescimento da atividade financeira e a atividade produtiva.

Para operar a atual crise, de caráter estrutural, uma nova configuração do Estado e das políticas sociais é encaminhada, pela burguesia, redefinindo o financiamento destas, bem como a sua abrangência, num quadro de privatização, desresponsabilização e focalização das ações do Estado, no âmbito da educação, do desemprego e da previdência/seguridade social.

As medidas recomendadas são relativas a ajuste fiscal, privatização, liberação/ajuste de preços, desregulamentação do setor financeiro, liberação do comércio, incentivo ao investimento externo, **reforma do sistema de previdência/seguridade social** e reforma do mercado de trabalho. (SILVA JR e SGUISSARDI, 2001:27, ênfase nossa).

Iniciou-se, com efeito, uma reorganização do capital com repercussão no seu sistema ideológico e político, cuja expressão mais evidente, sem dúvida, se encontra impressa no advento do neoliberalismo: redução do papel do Estado, retração dos gastos sociais, privatizações, além da desregulamentação dos direitos do trabalho.

Nesse cenário, efetuou-se, no Brasil, a reconfiguração das esferas pública e privada, que impôs reformas do Estado, resultando na crescente ampliação da dimensão privada, contrapondo-se à redução e limitação da esfera pública e dos direitos sociais. Foi nesse âmbito que ocorreu a reforma do sistema educacional brasileiro, do ensino fundamental ao ensino superior.

As transformações no mundo contemporâneo redimensionam o papel social da educação e das instituições educacionais, pondo em questão, particularmente, o papel da escola como agência de formação para o mundo do trabalho e para a vida societária. A escola já não é considerada a mais eficiente e ágil instituição de socialização dos conhecimentos técnico-científicos e do desenvolvimento de habilidades, capacidades e competências sociais requeridas em um tempo-espaço de acirramento da competição, da “tecnologização”, da globalização do capital e do trabalho, em uma sociedade que se constituiria, cada vez mais, como uma “sociedade da informação e do conhecimento”.

O processo de reestruturação produtiva do capitalismo global impõe uma nova realidade para o século XX, qual seja o conhecimento como elemento basilar da produção e do acúmulo de vantagens diferenciais em um cenário capitalista de competição globalizada. De um lado, formulam-se as bases de uma economia assentada na acumulação flexível (HARVEY, 1992) e, de outro, a constituição de uma sociedade técnico-científico-informacional ou sociedade do conhecimento (LOJKINE, 1995; RIFKIN, 1995), centrada na produção de novas tecnologias e na rearticulação e criação de processos organizacionais inovadores. (CATANI/DOURADO/OLIVEIRA, 2003, p. 18).

As mudanças no âmbito da produção, articuladas ao avanço da ciência e da tecnologia, produzem intensificação dos decursos de competição no mercado global. Instala-se, na realidade, um novo paradigma produtivo na contextura mundial, que implica mudanças na produção, nas formas de aprendizagem, na produção e difusão do conhecimento e na qualificação de recursos humanos. Há uma compreensão, no mundo internacionalizado, de que a competitividade

requerida demanda novos conhecimentos e, assim, novos conteúdos na formação de recursos humanos; daí o papel central da educação e do conhecimento nos discursos dos empresários, dos governos e até das centrais sindicais. Do ponto de vista do capitalismo globalizado, educação e conhecimento seriam forças motrizes e eixos da transformação produtiva e do desenvolvimento econômico. Por isso, contemporaneamente, o investimento em capital intelectual reaparece como estratégico para a obtenção de vantagens comparativas.

O questionamento do papel social da escola, certamente, não implica que a sociedade caminhe para uma *desescolarização*, mas significa que a escola deverá passar por um processo de mudança. A implementação dessas mudanças no âmbito das políticas educacionais é corolário de um movimento reformista, em escala mundial. Na América Latina, o movimento reformista inicia-se nos anos 1970 e intensifica-se nos anos 1990, quando notadamente o ensino superior se torna o alvo prioritário das reformas. No Brasil, as reformas educacionais são desencadeadas pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC), na gestão Fernando Henrique Cardoso.

As políticas educacionais de ajuste, no Brasil e na América Latina, em que pesem as especificidades de cada país, vêm sendo implementadas, como parte das exigências de modernização requeridas pelas instituições multilaterais, mais precisamente, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, além de outras corporações internacionais. O redirecionamento das políticas educacionais vincula-

se, organicamente, às transformações ocorridas nos processos capitalistas de produção e às alterações nos padrões de intervenção estatal.

Nessa óptica,

As análises das políticas educacionais indicam o papel do Estado na proporção em que ele deixa de ser visto como mero mediador de interesses antagônicos, ao situá-lo à luz da correlação de forças que se travam no âmbito da sociedade civil e política (noção de Estado ampliado) [...] Tal compreensão recoloca o papel dessas políticas como ações sempre orientadas por escolhas (prioridades, vínculos e compromissos) nem sempre manifestas, que retratam interesses e funções. (DOURADO, 1997, p.22).

O discurso de legitimação dessas políticas assenta-se na ênfase à modernização da estrutura educacional fundada na competitividade, produtividade, desempenho, eficiência, qualidade, expressando o ideário neoliberal. As análises realizadas sobre a implementação das reformas educacionais indicam, de maneira geral, que a intervenção estatal se efetiva a partir de cinco pilares, conforme nos apontam Luiz Dourado e Afrânio Catani. Vejamos:

[...] alteração nos padrões de financiamento da educação pública, adoção de novas formas de gestão, implementação de novos mecanismos de avaliação e controle, reorganização curricular, formação e profissionalização do professorado. Além dessas áreas de intervenção e em sintonia com elas, observam-se, como tendências gerais das políticas reformistas, a defesa de adoção de mecanismos de flexibilização e, contraditoriamente, de centralização,

especialmente, através da adoção de paradigmas de avaliação e de indução de políticas. (1999, p.10-11).

A idéia básica presente nas reformas educacionais, nas décadas de 1980 e 1990, em consonância com os organismos internacionais, é a de que os sistemas de ensino devem se tornar mais diversificados e flexíveis, em virtude da maior competitividade. A igualdade de acesso e/ou universalização do ensino, em todos os níveis, e a qualidade de ensino e/ou universalização da qualidade aparecem como antíteses, como se fosse impossível ampliar vagas e oferecer condições de permanência na escola e na universidade, com o mesmo nível de qualidade e eficiência.

Organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial, e os ministérios da educação e o da ciência e tecnologia difundem, em seus documentos de orientação das políticas de educação, a “nova linguagem” de articulação da educação e produção de conhecimento com o novo paradigma produtivo. A idéia de expansão da educação e do conhecimento, tida como fundamental, se expressa por palavras como: diversificação, diferenciação, flexibilidade, competitividade, modernização, desempenho, eficiência, integração, parceria, autonomia, adaptabilidade e qualidade. Essas reverberam, sobretudo, na esfera privada, tendo relação direta com a lógica empresarial e mercadológica.

Todos esses aspectos sinalizam a efetivação de um novo parâmetro político-pedagógico, qual seja a adoção de uma “pedagogia da concorrência, da eficiência, dos resultados e da produtividade”, vinculada à lógica do mercado, o que

pode ser amplamente observado no processo de reconfiguração da educação superior.

Sendo o Estado considerado incompetente para gerir a educação, resolve-se, então, transferir parte de suas obrigações para a iniciativa privada, que se apresenta como *natural*/promotora da eficiência e da qualidade. Essa compreensão é resultado, particularmente, no nosso caso, de uma histórica interpenetração entre a esfera pública e a esfera privada, em prejuízo da primeira. A propósito Oliveira (2000, p. 2) já nos adverte: “No Brasil o Estado já nasce privado”.

No caso da reestruturação da educação superior⁹ no Brasil, objeto de nossa análise, a implementação de políticas e instrumentos legais vem promovendo alterações substantivas no panorama dessa modalidade de ensino, no que tange a processos e movimentos de diversificação/diferenciação. Nesse sentido, a diversificação/diferenciação corresponde a movimentos oficiais e normativos de ressignificação da identidade das instituições de ensino superior. Disto têm resultado novas formas de regulação e gestão da universidade brasileira, com interpenetração do âmbito público e privado; diferenciação de modelos de organização acadêmica; diversidade programática, dentre outras. Utilitarismo e curto prazo passam a ser orientações fundamentais.

⁹ Utilizamos aqui a expressão educação superior, conforme aparece na literatura crítica existente sobre a matéria, a fim de fazermos uma contraposição com a terminologia ensino superior, presente em toda a legislação, inclusive na LDB, Tal terminologia pode conduzir a uma redução do nível superior de educação apenas à dimensão do ensino, deixando de lado a pesquisa e a extensão. Ainda que o problema não seja apenas terminológico, as palavras têm sentidos que muitas vezes ocultam uma intenção muito mais devastadora, e revelar esses processo e a essência do que os termos pretendem ocultar, entendemos, deva ser a atitude de uma análise crítica.

Fazendo considerações acerca das implicações, para a universidade, da implantação de medidas para torná-la imagem e semelhança de uma empresa capitalista, Paiva e Warde comentam:

A associação com a indústria traz para as universidades novos problemas administrativos, novas questões éticas e mesmo de autodefinição e de revisão de princípios acadêmicos até agora considerados como permanentes. É ainda possível afirmar que não é claro o impacto do *ethos* empresarial sobre as tradições, os valores e a cultura universitária. Mas já se pode saber que ele é grande e que cada vez existe menos espaço para a pesquisa desinteressada, [...] que sempre pareceu fundamental à ciência. (1994, p. 12).

A implementação dessas políticas de reestruturação da educação superior, articulada em três frentes, nos programas governamentais, na legislação e no Plano Nacional de Educação, concretiza-se nos planos legal e institucional, com a aprovação da vigente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº. 9.394/96), e da Lei nº. 9.424/96, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, em interface com a reforma do ensino médio e da educação profissional. E, indiretamente, concretiza-se a partir das repercussões de ações outras derivadas dos parâmetros curriculares nacionais, do Programa Dinheiro na Escola, da descentralização e extensão da merenda escolar, do Programa Nacional do Livro Didático, do Programa de Aceleração da Aprendizagem, do Sistema Nacional de Avaliação da educação básica e superior, do Programa de Alfabetização Solidária, dentre outros.

A LDB estabelece, nas disposições transitórias (art.87, 1º), que a União deve, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de Plano Nacional de Educação (PNE), indicando diretrizes e metas para a Década da Educação. As iniciativas de elaboração do referido plano efetivaram-se através da articulação da sociedade civil, representada no Congresso Nacional de Educação (CONED) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacional (INEP/MEC), responsável pela feitura da proposta preliminar.

Ao longo do ano de 1997, várias iniciativas são tomadas, objetivando a consolidação do PNE, destacando-se a realização de consultas a entidades sindicais e científicas, debates, audiências públicas e a realização do II Congresso Nacional de Educação (II CONED). Resultam desse processo duas propostas de PNE: uma, denominada Proposta da Sociedade Brasileira, resultante dos debates realizados no II CONED, e outra, a Proposta do Executivo Federal, ambas protocolizadas no Congresso Nacional. A tramitação dessas propostas e a consolidação efetiva do PNE constituem importantes e significativos balizadores para as políticas educacionais e, particularmente, para as políticas públicas nos diferentes níveis e modalidades da educação brasileira.

Durante a tramitação do PNE, várias ações foram adotadas, particularmente no que se refere à regulamentação da LDB, nos sistemas de ensino. As propostas de regulamentação, consubstanciadas predominantemente nas iniciativas do Executivo federal, mediante decretos, portarias, resoluções, pareceres e instruções normativas para a educação, expressam concepções contidas na

proposta de PNE do INEP/MEC; ou seja, independente da tramitação e aprovação do PNE pelo parlamento, que tinha dois projetos de lei protocolizados e, ainda, realizava as audiências públicas, o governo de FHC já tinha feito sua escolha e, a exemplo do mesmo comportamento que teve em relação à reforma do Estado, empreendeu mudanças na óptica do projeto elaborado por sua equipe de governo, independentemente da apreciação e aprovação das instâncias públicas pertinentes.

O projeto de PNE do INEP/MEC indica metas a serem efetivadas ao longo da década da educação, destacando-se: ampliação de oferta de educação infantil, especialmente da pré-escola; universalização do ensino fundamental; atendimento “inclusivo” dos portadores de necessidades especiais; progressiva expansão do ensino médio; redirecionamento da educação profissional; estabelecimento de políticas de alfabetização e educação de jovens e adultos; expansão da educação superior; implementação da educação à distância e a alteração nos padrões de financiamento, gestão e política de formação e valorização dos professores.

Não obstante todas essas metas vincularem-se às lutas políticas desencadeadas pela sociedade civil organizada, particularmente pelos movimentos docentes e estudantis - o que pode ser considerado um avanço - o estabelecimento de prioridades, a operacionalização e, conseqüentemente, o financiamento assumem desdobramentos práticos problemáticos, traduzindo o embate de interesses que se opõem. De um lado, localizam-se os setores que defendem a implementação dessas políticas com garantia de um padrão unitário e de qualidade articulados à defesa do ensino público e gratuito. De outra parte, os setores

vinculados às prescrições dos organismos internacionais, cujas diretrizes sinalizam em direção da mercantilização da educação, conseqüentemente, de formas de privatização da educação e da escola.

Com base no que expusemos nesta parte, portanto, é possível concluir sobre o contínuo movimento das esferas pública e privada no capitalismo, pois isso é próprio desse modo de produção. O caráter dinâmico e expansionista do capitalismo o faz permanentemente em movimento, e, nesse movimento, inserem-se as necessárias transformações em sua base produtiva, em sua economia – no plano microeconômico e macroeconômico - na sua política e na cultura. Dessa forma, as redefinições das esferas pública e privada são próprias do movimento de expansão geográfica realizados pelo capital. Ainda que tais esferas, no entanto, se apresentem sob formas diferentes das de outros períodos históricos do capitalismo, são elas, ainda, as esferas públicas e privadas. Os discursos emergentes sobre eventuais espaços *semipúblicos* ou *semiprivados* não passam, parafraseando Gramsci, de ideologias transitórias, com o objetivo de obnubilar a compreensão do necessário movimento do capital e, com ele e nele, as redefinições das esferas pública e privada.

1.2 Os Organismos Multilaterais na Nova Ordem do Capital: para Entender a Reestruturação do Ensino Superior Brasileiro.

Para compreender a atual reconfiguração da educação superior no Brasil e as mudanças que vêm ocorrendo na universidade pública, é preciso considerar que esse processo é parte de uma conjuntura e de um processo internacional mais amplo de reestruturação do Estado e da educação, no quadro de ajuste do capital necessário ao enfrentamento de mais uma crise. Assim, a reestruturação produtiva mundial, como fundamento básico do crescimento das demandas contraditórias, tem intensificado o debate internacional sobre educação superior no âmbito do qual políticas educativas e temas polêmicos, com destaque para as “novas missões” e funções da educação superior, estão na ordem do dia.

Esteada na perspectiva metodológica segundo a qual a exposição das determinações do processo por que passa a educação superior no Brasil de hoje exige uma visão de totalidade desse fenômeno, nossa análise contemplará as políticas públicas do Estado, no que tange à educação superior e à forma de inserção do Brasil na economia mundial, em especial, no que a literatura registra mais vastamente como globalização e que, aqui, assumimos como mundialização do capital, conforme a expressão cunhada por Chesnais (1996).

Entendemos que a análise da problemática da educação superior, mais especificamente, do processo por que passam as universidades públicas nos países de capitalismo periférico, como o nosso, não se faz de *per se*, porquanto as pistas para descortinar tal fenômeno residem no contexto da lógica que orienta e determinam, em última instância, as políticas públicas de Estado, em particular a política econômica brasileira e sua inserção internacional na economia mundial.

Faz-se, pois, necessário, uma discussão de caráter mais geral, situando a produção do conhecimento, ciência e tecnologia nas universidades como uma questão estratégica de desenvolvimento e, por isso, influenciada pelos rumos ditados pelas grandes economias capitalistas. Assim com a análise da relação da produção científica com a forma de inserção subalterna de muitas economias periféricas, no quadro do desenvolvimento capitalista mundial, pode-se, sob muitos aspectos, com maior precisão desvendar as condicionalidades determinantes desse fenômeno.

No caso do Brasil, especificamente na década de 1990, sua inserção na economia-mundo se deu, de fato, de forma subalterna. Ressaltemos o fato de que uma retrospectiva histórica evidenciaria que esta tem sido a forma pela qual o Brasil se insere, na prática, no cenário econômico mundial, não obstante a pregação dos porta-vozes do desenvolvimentismo cego pelo mito do Brasil-potência. Nas palavras de Lúcia Neves,

Legitimados pelo voto popular, o governo Collor inicia, o governo

Itamar Franco aprofunda e, mais recentemente, o governo FHC consolida um processo de implementação de diretrizes sócio-político-econômico-culturais com vistas a inserir o Brasil, de forma associada e subalterna, na nova divisão internacional do trabalho, por meio de um novo padrão de desenvolvimento, o neoliberalismo (1997, p.17).

Grosso modo, os cenários contemporâneos podem ser esboçados com base na compreensão inter-relacionada de três matizes fundamentais: a revolução técnico-científica ou tecnológica, a globalização ¹⁰ e o neoliberalismo. ¹¹ Estas macrorreferências compõem o quadro atual da realidade brasileira, constituindo-se, pois, premissa para a análise do modo de operar das instituições educativas e formativas como, por exemplo, as universidades, a partir dos anos 1990. Por conseguinte, ajudam a analisar a produção do conhecimento e as perspectivas da formação profissional, especialmente no tocante às demandas de alteração dos perfis profissionais.

Na análise das matrizes indicadas e dos cenários que elas delineiam, verifica-se uma problemática central que atinge a todos, indistintamente__ as mudanças no mundo da produção e do trabalho. As transformações técnico-científicas, econômicas, políticas e culturais ocasionam, dentre outros: desemprego estrutural e tecnológico; a redefinição do papel do Estado e das políticas públicas; a exigência de novo perfil de trabalhador e, por conseguinte, de novo modelo de

¹⁰ Merece registro, que o uso da expressão “globalização” aqui, em nada se relaciona com sua aceitação, muito ao contrário, restringe-se a um recurso de exposição, visto que tal fenômeno se encontra dessa forma mais vastamente impresso na literatura pertinente à matéria. De nossa parte, entendemos que tal fenômeno atinge delimitações mais precisas com base na contribuição de Chesnais (1996) e sua elaboração em torno da expressão mundialização do capital.

formação profissional. Um denominador comum fundamental dessas mudanças é, portanto, a reestruturação da produção e do trabalho, que põe a ressaltar o conhecimento e a qualificação/formação de recursos humanos. Tal questão relaciona-se, de um modo geral, com o processo de globalização do capital, pautado na competição, em um padrão de eficiência e na minimização do papel do Estado, na reestruturação produtiva que incorporou e incorpora, cotidianamente, os avanços tecnológicos e as novas técnicas de organização da produção e do trabalho.

Para entender tal estruturação, é preciso considerar algumas questões centrais nos eventos de transformação da sociedade contemporânea. As profundas mudanças no capitalismo mundial, sobretudo nas últimas duas décadas, que recriam o mercado global sobre novas bases, impõem o modelo de liberdade econômica, de eficiência e de qualidade, como mecanismo balizador da competitividade que deve prevalecer no mundo dos negócios. Os parâmetros da eficiência e da qualidade tornam-se, no novo cenário mundial, fundamentais para a sobrevivência e lucratividade no mercado competitivo. Por essa razão, o modelo de liberdade econômica, da eficiência e da qualidade, se estabelece no mundo da produção, do mercado e do consumo, sendo adotado por todos os que querem se tornar competitivos. Neste modelo, o mercado torna-se o princípio fundador, unificador e auto-regulador da sociedade. A sociedade é entregue às forças da concorrência, como princípio de organização social¹².

¹¹ Sobre neoliberalismo, recomendamos as análises de Perry Anderson, Atílio Borón e James Petras.

¹² Tal modelo está assentado nos fundamentos do liberalismo, especialmente na corrente defendida por Hayek (1981). Para ele, a liberdade econômica e a de iniciativa individual levam ao estabelecimento de um sistema de concorrência e de "livre escolha". A liberdade econômica é tida como fundamento para todas as formas de liberdade.

Tal modelo vem servindo também para reordenar a ação do Estado, limitando, quase sempre, seu raio de ação em termos de políticas públicas. É o caso, por exemplo, das políticas educacionais. Se, após a Segunda Guerra Mundial, buscava-se certa igualdade com a universalização do ensino em todos os níveis, presentemente, enfatiza-se um padrão de qualidade centrado nos resultados¹³. Merece registro, ainda nesta fase da exposição, o fato de que, sobre a questão da reforma do Estado brasileiro, dedicaremos no transcurso da dissertação um capítulo especial, onde buscaremos demonstrar as estratégias e ações governamentais para a reconfiguração do Estado brasileiro, particularmente, na década de 1990. Somente para inaugurar a discussão, faremos aqui breve asserção. Se, nos anos 1950, utiliza-se o discurso da igualdade, para expansão do ensino em atendimento à modernização econômica, atualmente se emprega o discurso da eficiência e da qualidade para redirecionar a expansão educacional, sobretudo da educação superior, tendo como fim uma determinada modernização econômica, ou melhor, uma modernização caracterizada pelo projeto político neoliberal, pela globalização do capital e pela constituição de um novo processo de organização da produção, do trabalho e do consumo.

Em um balanço das conseqüências dessas políticas para o Brasil, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento - UNCTAD (2003) situa o país no grupo de nações em processo de desindustrialização, com

¹³ Essa parece ser a lógica presente no sistema de avaliação do MEC, especialmente no que se refere à educação superior, como evidencia o Exame Nacional de Cursos, que tem promovido, dentre outros, o *ranking* institucional.

base na redução de investimentos estrangeiros diretos (IED), verificada em 2003. Nesse ano o Brasil recebeu US\$ 10,1, quando em 2002 auferiu US\$ 16,6 bi. Ressaltemos, por oportuno, que a redução de investimentos estrangeiros diretos (IED) não é um fenômeno exclusivo ao Brasil, muito ao contrário, reflete uma redução desses fluxos para o conjunto da América Latina. No México também se passou o mesmo: de 14,7 em 2002 para 10,8 em 2003. É curiosa, todavia, a redução de 39% e 26%, respectivamente, nesses dois países, que continuam sendo os maiores captadores de investimento financeiro estrangeiro nessa quadra da história.

As implicações da atual fase de desenvolvimento/crescimento capitalista da economia do país e, obviamente, da reestruturação do Estado sobre o desenho do sistema educacional, afetaram profundamente o ensino superior, para que este adequasse as suas finalidades às exigências da nova ordem econômico-social globalizada. Nos termos do ex-ministro da educação do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, Paulo Renato Souza, fazia-se necessária uma mudança que tirasse o ensino superior da condição de atraso em que ele se encontrava:

[...] a ênfase do ensino universitário foi uma característica de um modelo de desenvolvimento auto-sustentado, desplugado da economia internacional e hoje em estado da agonia terminal. Para mantê-lo era necessário criar uma pesquisa e tecnologias próprias. Com a abertura e globalização a coisa muda de figura. O acesso ao conhecimento fica facilitado, as associações e *joint ventures* se encarregam de prover as empresas dos países como o Brasil do

know-how que necessitam. Alguns países como a Coréia, chegaram a terceirizar a universidade. Seus melhores quadros vão estudar em escolas dos Estados Unidos e da Europa. Faz mais sentido do ponto de vista econômico. (REVISTA EXAME, v.30, nº. 15, 17.07.1996, p.46).

Claramente, para o MEC nos anos 1990, conforme a expressão do ministro Paulo Renato Souza, não cabia priorizar as universidades como instituições produtoras de conhecimento. Assim, as propostas de mudança na educação superior, advindas do MEC, pautavam-se primordialmente pela diferenciação dessas instituições e pela diversificação¹⁴ das suas fontes de financiamento. Notadamente, de uma instituição preocupada com a estruturação de centros de pesquisa bem consolidados e com investimentos compatíveis, passou-se a apostar numa instituição sem pesquisa e de baixo custo.

Significativamente, esta posição pode ser encontrada nos documentos dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e, de forma diferenciada, mas não essencialmente distinta, da UNESCO.

Esses organismos sustentam, para a periferia do capitalismo, a retração do Estado social, como financiador das políticas públicas universais de interesse majoritário da sociedade, e estimulam a lógica fragmentada de políticas focalizadas

¹⁴ Aqui utilizamos pela vez a expressão diversificação não como sinônimo de diferenciação da educação superior (as várias modalidades de instituições que serão propostas para esse nível de ensino), mas como busca de diferentes fontes de financiamento. É importante registrar que essa

e segurada, ou seja, defendem políticas discricionárias que atingem parcela de segmentos sociais.¹⁵ Aí reside o foco que teria cobertura pública e, seguradas ou securitárias, baseadas na lógica do seguro, da capacidade do indivíduo poder pagar pelo serviço de que necessita, sem cobertura pública, eliminando, assim, a lógica dos direitos sociais, com base nos princípios da universalidade e equidade. Salientemos, neste passo, que os acordos com o FMI têm levado o governo brasileiro a comprometer percentuais cada vez maiores do orçamento com o pagamento de juros da dívida externa e interna, inviabilizando o conjunto das políticas sociais. Avaliando esse fenômeno no conjunto da América Latina, Roberto Leher acentua que:

Somente renunciando ao pensamento crítico, é possível edulcorar a ação dos organismos internacionais na América Latina, uma região compungida a exportar capitais para o circuito comandado por Wall Street e Washington, em troca de estagnação, miséria e sofrimento de milhões de pessoas. O objetivo supremo das políticas de ajuste estrutural do Banco Mundial e do FMI segue sendo viabilizar o pagamento dos ignominiosos juros e serviço da dívida, em favor do capital rentista. (2004, p.1).

No caso da educação, os organismos internacionais incentivam, principalmente no âmbito do ensino superior, a oferta de vagas pelo setor privado e apóiam a criação de novas faculdades privadas. No contexto dessa mesma lógica, o

variada utilização não se trata de uma escolha nossa mais de uma duplicidade do significado do termo diversificação, própria dos organismos multilaterais e repetido pelos documentos do MEC.

¹⁵ Sobre o protagonismo dos organismos internacionais na definição das finalidades e do modo de operar da universidade brasileira remetemos o leitor à tese de doutorado, "Da Ideologia do Desenvolvimento à Ideologia da Globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para"

Estado reduziria seu papel de prestador direto de serviços sociais, passando a atuar mais como um regulador desses serviços, entre os quais os de educação.

Em consonância com as recomendações do Banco Mundial, o MEC, ao longo dos anos 1990, vem perseguindo dois eixos políticos prioritários: um, a diferenciação das Instituições de Ensino Superior (IES) e outro, a diversificação das fontes de custeio dessas instituições.

O primeiro eixo, que busca retirar a pesquisa como atividade-fim da universidade é justificada, pelos organismos internacionais e pelo governo, com base na argumentação de que, nos países periféricos, não cabem instituições de ensino superior orientadas pela pesquisa e pela produção do conhecimento, por ser isto socialmente injusto e “anacrônico”. Sustentar um modelo que, além de “oneroso”, seja disponibilizado de forma gratuita pelo Estado não é admissível em termos econômicos e contrário à tendência que vem se consolidando nos países que deram um salto de crescimento.

Assim sendo, desde o governo Sarney, o propósito do MEC é diferenciar as instituições de pesquisa das instituições de ensino. O governo Cardoso leva essa política mais longe, criando, nos marcos da nova LDB (Lei 9394/96), os centros universitários e os institutos superiores de educação.

Do segundo eixo político, que diz respeito ao financiamento do ensino superior, resultou o forte estrangulamento financeiro das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), acompanhado do incentivo governamental à criação de fundações privadas no seu interior que operam a venda de serviços e cursos, notadamente de aperfeiçoamento e especialização, com o objetivo principal de captação de recursos.

Com efeito, no caso das federais, no final dos anos 1990, as verbas para investimento, denominadas de Outros Custeios de Capital (OCC), não chegaram a 3% do orçamento global dessas instituições, enquanto nos anos 1970 esses recursos correspondiam a 30% do total.¹⁶ Esse processo repita-se, foi acompanhado, paralelamente, do aumento da oferta de educação superior pela iniciativa privada.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir do seu primeiro mandato (1995-1998), deu início a uma ampla reforma, que objetivou modificar o panorama da educação no país, particularmente o da educação superior. Nesse sentido, promoveu a elaboração e a aprovação de um arcabouço legal capaz de alterar as diretrizes e bases que davam sustentação ao modelo que vinha sendo implementado desde a reforma universitária de 1968. Além disso, introduziu mudanças concretas no padrão de avaliação, de financiamento, gestão, currículo e de produção do trabalho acadêmico, o que vem produzindo transformações

¹⁶ Dados extraídos na página do MEC, da planilha dos recursos Outros Custeios de Capital para as IFES.

significativas no campo universitário e na identidade das Instituições de Ensino Superior (IES).

É evidente que a LDB de 1996 não dá conta da totalidade dos mecanismos implementados no processo de reforma desse nível de ensino, articulando-se a outros dispositivos legais já em vigor desde 1995, tais como: Propostas de Emendas Constitucionais (PECS), medidas provisórias, decretos, portarias, resoluções, pareceres etc.¹⁷ Passados quase dez anos da sua promulgação e considerando a regulamentação produzida, verifica-se que a LDB trazia em seu bojo, seja pela omissão, seja pela flexibilidade de sua interpretação, possibilidades múltiplas de concretização dos parâmetros e dos princípios de reforma iniciada pelo governo FHC, em consonância com as orientações provenientes dos organismos multilaterais.

A LDB trazia, explícita ou implicitamente, uma nova forma de ação e de relacionamento entre o Estado e as IES, especialmente as públicas, onde o Estado assume papel destacado no controle e na gestão de políticas para o setor, sobretudo por meio dos mecanismos de avaliação e de financiamento, além de uma nova maneira de conceber a produção do trabalho acadêmico em vista do atendimento das demandas de mercado.

¹⁷ O projeto de transformação das IFES em organizações sociais, expresso no documento do MARE de 1º de julho de 1995, documento roteiro denominado: Etapas para a viabilização da aplicação da lei de organizações sociais na recriação de universidade pública, a ser administrada por contrato de gestão; o projeto da autonomia universitária – PEC-370-A96; a Medida Provisória, transformada na Lei 9.172/95, que trata da escolha dos dirigentes das universidades e IES federais (o parágrafo único do artigo 56 da LDB iria ser aprovado, dois anos depois, com idêntica redação à dessa Lei) e o Decreto 2.026, de 10/10/1996, que estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos

O exame das políticas de Estado da última década nos mostra essa nova orientação, revelando, intensa ação governamental em favor da vinculação estrita da educação ao mercado, sobretudo, ao mercado de trabalho. O discurso, expresso pelo Banco Mundial e pelos jornais do mundo empresarial, de que a educação é a chave para a “empregabilidade” em um mundo dito globalizado é assumido incondicionalmente pelo governo Cardoso.

A implementação de uma agenda específica na qual se inclui um leque de ações que vêm materializando a reorientação socio política e pedagógica da formação/qualificação do trabalhador, no sentido de uma formação que garanta a inserção deste no mercado de trabalho, é, na prática, o que no discurso oficial aparece na idéia de “empregabilidade”. Mais que isso, edifica-se todo um léxico empresarial em torno da educação, “[...] excelência, eficiência, gestão por objetivos, clientes e usuários, empreendedorismo, produtividade por competência etc” (LEHER, 2004, p. 7), com a finalidade última de persuadir a sociedade a aceitar como melhor a educação vinculada ao mercado. Ao mesmo tempo trabalha-se para destruir no imaginário social a idéia de educação como direito, “pré-requisito para edificar um mercado educacional ultramar, sacramentando a heteronomia cultural, crucial para o futuro do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços da OMC”.(idem).

Considerando a crise estrutural do capitalismo, as saídas encaminhadas pelos “Novos Senhores do Mundo” (OMC, Banco Mundial, FMI, OCDE, OTAN),

cursos e instituições de ensino superior são alguns exemplos dos muitos mecanismos utilizados por

expressas nas políticas neoliberais e no modo como a coalizão das classes dominantes associadas ao capital internacional vem operando a crise desde a periferia, é mister revelarmos o caráter funcional ao capital dessas medidas; no âmbito das ações do Estado, reduzir custos, restringir a abrangência das políticas públicas, deslocando-as para a esfera dos serviços, e tornando possível a especulação destas com fins lucrativos pela iniciativa privada. A implicação disto tudo para a universidade está sistematizada nos propósitos das reformas de regular a autonomia universitária, impondo a estas uma estrita vinculação com o mercado, além de contingenciar seus recursos à lógica empresarial de produtividade e competitividade.

Esses não representam os parâmetros da melhor tradição acadêmica; o conceito de produtividade não coexiste com o de ciência. É necessário reconstituir os valores que afirmam a liberdade da produção científica, que questionem a tese da vinculação inalienável da universidade com o mercado, que recuperem o significado mais pujante e pleno da universidade como *locus* da produção do conhecimento livre, preocupado em superar as dificuldades que afligem a humanidade, independentemente do seu valor de mercado.

A história da educação superior no Brasil, sobretudo a partir da implementação da reforma universitária imposta com a Lei nº. 5.540, de 28-11-1968, é, decididamente, marcada pelo deslocamento do âmbito da ação pública em direção à especulação privada, bem como por sucessivas tentativas de reformulação

estrutural do sistema de ensino para adequação desta última às exigências do grande capital.

Nos governos militares – 1964-1985 - o quadro da educação de terceiro grau configurava uma progressiva aceleração de privatização e de “empresariamento” do ensino, configurando nesse trânsito uma clara submissão ao grande capital e o início de um processo de especulação da educação como um negócio lucrativo. Segundo José Paulo Netto,

[...] a política educacional da ditadura para o ensino superior não se submeteu à orientação dos interesses do grande capital apenas contendo o acesso à graduação e reduzindo a alocação de recursos públicos, liberados para investimentos em áreas mais prioritárias para os monopólios: transformou, pela primeira vez na história brasileira, o ensino superior num setor para investimentos capitalistas privados extremamente rentáveis—a educação superior, sob a autocracia burguesa, transformou-se num “grande negócio” (1991 p.62).

No período da chamada “redemocratização” pós-1985, ¹⁸ o estrangulamento financeiro aprofundou o deslocamento das universidades para o âmbito da iniciativa privada, inviabilizando, ainda, a crítica e a autonomia didático-científica. E, nos anos 1980 e 1990, com a crescente desobrigação do Estado com o financiamento da universidade pública, a privatização ocorreu nos marcos de uma política nacional que não assegurava condições reais de ensino e pesquisa.

No Brasil, comparando esses períodos, e resguardadas as diferenças de regime, é possível constatar elementos comuns do projeto educacional, no que tange à marca de orientação privatista e mercadológica da educação superior.

Como contraposição à diminuição dos recursos do erário e aumento do poder controlador do Estado relativamente às instituições públicas aumenta explosivamente a participação privada.¹⁹ Obedecendo às orientações dos organismos multilaterais na nova ordem do capital, o estímulo à expansão do mercado educacional é um elemento da reconfiguração da educação superior, a qual deixa de ser um direito humano fundamental e um bem público e social, portanto, um dever do Estado, e passa a pertencer ao campo dos serviços não-exclusivos do Estado, inscrita nos fenômenos de “liberalização”, de caráter mercadológico.

A expressão desse movimento do capital, no campo educacional, são suas reformas, fundadas, em última instância, na mercantilização do saber e do ensino; isto é, esse campo torna-se, a cada dia, mais e mais um espaço a ser organizado pelo capital em seu longo, mas finito, processo de expansão.

¹⁸ Repetindo a tradicional marca histórica brasileira de se fazer coalizão entre o interesse de uma nova ordem política e o interesse da antiga ordem. O que Gramsci denominou de Revolução Passiva ou Renovação Restauração, e Octavio Ianni analisou com a expressão Revolução pelo Alto.

1.3 Os Interesses do Banco Mundial pela Educação nos Países Periféricos.

A análise da concepção “tradicional” do Banco Mundial sobre educação superior para a compreensão do significado de suas orientações/recomendações, dirigidas, especialmente, aos países em desenvolvimento, pressupõe o conhecimento da conjuntura histórica que deu origem a esse organismo multilateral, dos objetivos que lhes foram atribuídos e de sua inserção e importância político-econômica estratégica, tanto no diagnóstico da crise do Estado de Bem-Estar nos países de capitalismo avançado e do Estado Desenvolvimentista nos países como o Brasil, quanto nas “soluções” vislumbradas para superá-la. Pressupõe igualmente a apreensão das categorias básicas da concepção de desenvolvimento que dão suporte aos seus diagnósticos e as suas orientações/recomendações e intervenções concretas no âmbito global.

Dados os limites deste estudo, para uma apresentação e análise desses aspectos de suma relevância, recomendamos, primeiro, uma visita ao *site* do Banco na *Internet* ²⁰, e, segundo, a leitura de alguns estudos críticos a respeito da própria existência e ações do Banco, do ponto de vista do direito internacional, ²¹ e de sua concepção de desenvolvimento, marcada pelo “reducionismo econômico”, mas

¹⁹ Sobre isso nos informa José Dias Sobrinho: “[...] Por exemplo, entre 1996 e 2000 foi aprovado o funcionamento de 2.016 novos cursos, e nos três primeiros meses de 2001 foram autorizados 2,5 cursos em média por dia, em sua quase totalidade privados.” (2003, p.105)

²⁰ <http://www.worldbank.org>.

²¹ Antoni P. SOLÉ. (1994). Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos. (Texto apresentado ao Tribunal Permanente dos Povos-TPP). Madrid de 1 a 3 de Outubro de 1994.

sempre fiel às suas origens e parceria com o FMI e outros organismos financeiros multilaterais.

A participação decisiva dos organismos internacionais, criados em *Bretton Woods* em 1944, na implementação das diretrizes do *Consenso de Washington*, que estão devastando a economia dos países periféricos, é um fato que já não suscita tantas controvérsias, porquanto as contradições da crise estrutural do capitalismo já não permitem atuações discretas. Em diversos países, é possível presenciar a ação desenvolvida dos representantes desses organismos nas decisões fundamentais da economia. Segundo Maria Clara Couto Soares,

Por meio das condicionalidades, o Banco Mundial começou a implementar um amplo conjunto de reformas estruturais nos países endividados, pautadas em uma concepção “mais adequada de crescimento”: liberal, privatista, de abertura ao comércio exterior e ortodoxa do ponto de vista monetário. Essas políticas, que atendem em termos gerais às necessidades do capital internacional em rápido processo de globalização, foram batizadas no final dos anos 80 de Consenso de Washington. (2003, p.23).

A forte influência dos Estados Unidos junto ao Banco Mundial, desde sua origem, ao longo dos mais de cinquenta anos desse organismo, é um fato notório que, por sua vez, vem desempenhando importante papel como instrumento auxiliar do governo norte-americano na execução de sua política externa. Tal influência decorre dos termos dos estatutos do próprio BM, que determina o peso nas decisões

e votações mediante a participação no aporte de capital²², __ onde os EUA detêm 17,1% do poder de voto, superando em muito o peso do voto dos demais países, e o segundo país com maior peso de voto é o Japão, com 6,5%, __ o que tem garantido aos EUA a presidência do Banco, desde a sua fundação, dado ser o país com maior capital ali, e, por conseguinte, com maior poder de influência na definição das políticas do Banco, bem como no estabelecimento das condicionalidades impostas aos países endividados.

A partir da década de 1970, o Banco Mundial vem prestando cooperação técnica para a educação, junto aos países ditos do Terceiro Mundo. A cooperação oferecida por organismos internacionais inclui ações de doação financeira e de monitoramento aos órgãos centrais de decisão, em áreas de política, planejamento e gestão educacional, assim como o desenvolvimento de projetos de financiamento.

Embora a política de crédito do Banco à educação se autodenomine cooperação ou assistência técnica, o financiamento constitui modelo de empréstimo do tipo convencional: pesados encargos, rigidez das regras, e condicionalidades financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial. Dessa forma, os créditos concedidos à educação constituem parte de projetos econômicos que integram a dívida externa dos países com as instituições bilaterais, multilaterais e bancos privados.

²² Ver participação no capital votante – 1994. Fonte: *World Bank Report* (1994). Disponível em: <http://www.Worldbank.Org>.

No final dos anos 1970, a cooperação técnica internacional passou a ser questionada por alguns países beneficiários. O assunto chegou a provocar uma polêmica, no interior da qual foram questionadas as vantagens, assim como a natureza dos efeitos técnicos e financeiros sobre os países tomadores de empréstimos.

O debate polarizou-se. De um lado, estavam aqueles que consideravam a cooperação técnica e financeira como benéfica, como ajuda direta ao desenvolvimento. Nesta óptica, a produção de certos efeitos nocivos no quadro da cooperação decorreria exclusivamente de condições endógenas e conjunturais do país beneficiário, tais como ausência de preparo gerencial e de eficiência operacional para o cumprimento dos objetivos propostos, posição, aliás, presente até os dias de hoje entre alguns segmentos da intelectualidade brasileira e da burocracia do Estado.

Do outro lado desse debate, encontravam-se os que assinalavam que os efeitos nocivos da cooperação internacional como, por exemplo, o alto custo e a ingerência das agências doadoras na política local, entendidas como inerentes às condições estruturais do próprio processo de cooperação, decorreriam das agências técnicas e financeiras e das condicionalidades políticas implícitas nos acordos internacionais. Nas palavras de Maria Clara Couto Soares (2003 p.21): “Mediante essas condicionalidades, o Banco Mundial (tal como o FMI) passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países”.

Nossa análise, feita com a intenção de fazer avançar este debate, pautou-se por alguns questionamentos mais gerais que julgamos fundamentais para a compreensão do problema sobre a pertinência da cooperação do BM para o setor social, como decorrência de acordos comerciais, uma vez que tais acordos implicam uma série de cláusulas técnico-financeiras e de condicionalidades políticas predefinidas, as quais podem acarretar uma série de problemas para a administração educacional.

Segundo, discutimos acerca da possibilidade de um projeto temporário, limitado financeira e geograficamente, ser tomado como solução para problemas estruturais do setor social, para os quais o próprio Estado não investe a fim de encontrar soluções efetivas. Neste caso, o que se interroga é a pertinência do emprego da cooperação internacional como alternativa para a ação do Estado.

Por último, cabe mencionar que a receptividade aos acordos internacionais não é homogênea entre os diferentes segmentos políticos e técnicos da administração pública. Ao contrário, a tarefa de identificação, negociação e execução dos projetos de financiamento pode ser complexa e demorada, em razão dos interesses que se contrapõem às diferentes fases do acordo. Neste caso, interroga-se sobre quais destes segmentos são mais receptivos e quais se beneficiam mais dos financiamentos externos.

O significado da atuação dessas entidades na configuração da educação dos países periféricos tem provocado leituras divergentes. Este estudo sustenta a tese de que a redefinição dos sistemas educacionais está situada no âmbito das reformas estruturais encaminhadas pelo Banco Mundial, guardando íntima relação com o par governabilidade-segurança. Em acordo com Leher, fundamentamos o nosso posicionamento:

Em um contexto de grande crise estrutural e, conseqüentemente, de escalada dos movimentos sociais anticapitalistas e de crise no bloco do poder dominante, os setores que assumiram a direção das classes dominantes, em particular o financeiro e o exportador de commodities, colocaram no alto de suas prioridades políticas a manutenção da ordem do capital e, por isso, sustentam que a governabilidade é crucial. Essa preocupação orienta o Banco Mundial que constatando os efeitos ruinosos das políticas de ajuste estrutural na maior parte do mundo, propugna que o “alívio à pobreza” tem de ser uma tarefa inadiável dos governos dos países periféricos, sob o risco do retorno de políticas nacionalistas e socialistas. É nesse contexto que a educação passa a ser uma prioridade. (1999, p.1-2).

Será em meio a esse contexto histórico que o Banco Mundial, num giro fantástico quanto as suas origens e à natureza precípua de suas funções, (instituição bancária inicialmente preocupada com a Europa e com questões de infra-estrutura do pós-guerra), passa a se ocupar com países de capitalismo periférico na América Latina, Ásia e África, buscando influenciar nas diretrizes das políticas educacionais desses países. Assim,

O Banco Mundial tem hoje muito pouco em comum com a organização que foi criada em 1944 na Conferência de *Bretton Woods*. Esta teve sua fundação vinculada à do FMI, sendo ambas às instituições resultado da preocupação dos países centrais com o estabelecimento de uma nova ordem internacional no pós-guerra. Sob forte hegemonia norte-americana, os 44 países que se reuniram em *Bretton Woods* para discutir os rumos do pós-guerra buscaram criar instituições capazes de conferir maior estabilidade à economia mundial de forma a impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais. (SOARES, 2003, p.17-18).

Para tanto o Banco tem investido vultosos recursos em programas que buscam conquistar a adesão de segmentos da intelectualidade em países de economia periférica²³. No que concerne à universidade, a estratégia utilizada foi a de incentivar programas e projetos na área educacional via “Fundação Ford, Rockefeller, Olin etc. e, de estimular o intercâmbio com universidades dos EUA, especialmente Georgetown, Los Angeles, Berkeley, Columbia e Stanford” (LEHER, 2005, p.4).

O que pretende o Banco Mundial ao determinar as diretrizes da política educacional dos países periféricos? O que faz o Banco para determinar essas diretrizes?

Para responder a estas indagações, é preciso retomar alguns aspectos da história do Banco que, de uma agência voltada para a reconstrução europeia,

²³ “Na América Latina o campo de batalha é pelo controle da mente do pequeno núcleo de intelectuais, dos educados e dos semi-educados. A estratégia é conseguir a dominação através dos processos educacionais”.(COLBY E DENNET, 1998, p. 425).

transformou-se, nos termos de Noam Chomsky (1995), num dos principais "Senhores do Mundo". Igualmente, é imperioso examinar o contexto econômico e ideológico que motiva as reformas, com destaque para a ideologia da globalização.

O caráter determinante das ideologias que informam a reforma educacional fica mais bem evidenciado quando a investigação apresenta o modo como as concepções ideológicas se materializam nas instituições, ou melhor, para compreender as ideologias que transtornam a educação da América Latina, da África e de parte da Ásia, é preciso examinar os encaminhamentos do Banco Mundial, o "ministério mundial da educação dos países periféricos" (LEHER, 2005)

²⁴.

Valemo-nos da análise de Roberto Leher, especialista em organismos internacionais, para demonstrar a natureza intervencionista do Banco Mundial. Senão vejamos:

Com o descrédito da doutrina da contra-insurgência, as agências internacionais passaram a intervir mais fortemente na política interna dos países em desenvolvimento, valendo-se, em grande parte, das proposições de McNamara. De fato, em 1968, o novo Presidente do Banco Mundial, até então o Secretário de Defesa dos EUA (1961-1968) e, como tal, um dos mentores da intervenção no Vietnã, promoveu mudanças na orientação da instituição que ainda precisam ser investigadas, tendo em vista o alcance das mesmas. (LEHER, 1999, p.5).

²⁴ A expressão "ministério mundial da educação dos países periférica" atribuída ao Banco Mundial foi utilizada por Roberto Leher na conferência: Organismos Internacionais e Nacionais de Política e

É no mínimo intrigante que o homem que cuidava da defesa dos EUA, um dos mentores da intervenção no Vietnã, passe, ao assumir a presidência do BM, a promover mudanças na orientação do Banco em direção ao setor social, particularmente, na atuação em programas educacionais em países de capitalismo periférico.

A retórica da preocupação social com a redução da pobreza caminha *pari passu* com as medidas de ajuste, fonte do desemprego estrutural e conseqüente geração da miséria. Parece-nos que a preocupação do BM com a educação, para além do invólucro da sua argumentação de redução da pobreza, atende ao interesse de formação de “capital humano” necessário ao novo padrão de acumulação.

A ausência de políticas consistentes e efetivas para a área social, em vista da superação das condições reais de miséria, bem como a função auxiliar e instrumental que tem desempenhado o BM em favor de um crescimento desigual e excludente, revelam que a tal mudança das ações do Banco na gestão de McNamara em nada transformaram sua trajetória histórica fundamental, qual seja, a de exercer profunda influência nos rumos do desenvolvimento do capitalismo mundial, mediante o volume de empréstimos e, mais recentemente, assumindo seu caráter estratégico no processo de reestruturação neoliberal dos países periféricos. Efetivamente, a tese do par governabilidade-segurança ganha significado histórico e concreto nesse processo. Nas palavras de Soares,

Também as políticas de alívio da pobreza têm caráter instrumental, subordinando-se, como já foi ressaltado, ao objetivo de evitar a emergência de tensões sociais que possam comprometer a continuidade das reformas econômicas, e o próprio Banco Mundial admite o seu baixo desempenho no combate à pobreza. Por outro lado, a retórica do social convive lado a lado com as propostas de flexibilização do mercado de trabalho (com impacto direto na redução dos salários e dos direitos trabalhistas), de privatização do sistema previdenciário (que exclui parte significativa da população dos benefícios, já precários, oferecidos) e do ajuste. (2003, p. 30).

Com o propósito de "resguardar a estabilidade do mundo ocidental", por ele próprio afirmado, McNamara e os demais dirigentes do Banco abandonaram gradativamente o desenvolvimentismo e a política de substituição das importações, deslocando o binômio pobreza-segurança para o centro das preocupações; é neste contexto que a instituição passa a atuar verdadeiramente na Educação: a sua ação torna-se direta e específica; ou seja, investir em programas sociais de "enfrentamento" à pobreza, além de ser algo recente na trajetória do BM, parece ser a nova estratégia do Banco para instrumentalizar e auxiliar a expansão do capital.

A partir de 1968, inicia-se no Banco a gestão McNamara. Na época em que ele assumiu já se erodia o pensamento até então dominante de que a pobreza desapareceria como consequência inexorável do crescimento econômico. Apesar de duas décadas de intenso crescimento da economia mundial, a pobreza se mantinha. **Além disso, com o alargamento do *gap* entre países ricos e pobres, crescia a desilusão acerca dos rumos do desenvolvimento. Assim, a administração McNamara marcou o surgimento de uma preocupação específica com a pobreza** e motivou também uma

nova distribuição setorial de empréstimos, com crescente ênfase na agricultura. Se, no decênio 58-68, 70% dos empréstimos destinaram-se à infra-estrutura, no decênio seguinte esse percentual caiu para cerca de 37%, a agricultura passou para 27%, a indústria, para 18%, e os setores sociais para 12,8%. (SOARES, 2003, p.19).

É evidente, nos parece a essa altura da exposição, que a ação do BM ao longo da sua trajetória se constituiu, progressivamente, e com missão determinada, no processo de estabilização e expansão do sistema capitalista mundial. Assim, antes de qualquer preocupação real com a superação da pobreza, o BM tem objetivos e metas claras de controle social dos potenciais focos de pobreza nos países periféricos. Daí a sua inserção de forma a estimular políticas setoriais focalizadas nesses países, intervir diretamente na política econômica interna, bem como influenciar na legislação atinente aos direitos sociais.

O processo de desenvolvimento capitalista é em si gerador de grande exclusão social e degradador da natureza; a exploração dos recursos naturais e da vida humana é parte constituinte e constitutiva desse sistema. A ação do Banco Mundial é apenas um deles, a despeito das ilusões que alguns insistem em manter em relação às suas boas intenções para a educação brasileira. Valemo-nos mais uma vez da contribuição de Maria Clara Soares, quando nos informa:

Após cinquenta anos de operação e empréstimos de mais de 250 bilhões de dólares, a avaliação da performance do Banco Mundial é extremamente negativa. Esta financiou um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio

ambiente. Talvez a mais triste imagem desse fracasso seja a existência hoje de mais de 1,3 bilhões de pessoas vivendo em estado de pobreza absoluta. (2003, p.17).

O Banco Mundial volta-se para programas que atendam diretamente as populações possivelmente sensíveis ao “comunismo”²⁵, por meio de programa de educação profissional, programas de saúde e controle da natalidade, dentre outros, ao mesmo tempo em que promove mudanças estruturais na economia desses países.

O que nos interessa com a exposição dessa breve história do Banco Mundial é demonstrar que a mudança de eixo da Europa para os países periféricos cumpre uma determinação de monitoramento e controle das populações desses países, bem como de seus governos e a configuração dos Estados Nacionais. A preocupação com a pobreza e a fragilidade do sistema educacional de algumas nações é entendida pelo BM como uma área favorável a sua intervenção. Nesse sentido, o BM entende a educação como um instrumento basilar para o desenvolvimento econômico. É o que se pode ler em um de seus documentos:

A educação é o maior instrumento para o desenvolvimento econômico e social. Ela é central na estratégia do Banco Mundial para ajudar os países a reduzir a pobreza e promover níveis de vida para o crescimento sustentável e investimento no povo. Essa dupla estratégia requer a promoção do uso

²⁵ “Apenas alguns anos depois do acordo de Bretton Woods, a emergência da Guerra Fria trouxe para o centro das atenções a assistência econômica, política e militar aos países do Terceiro Mundo, em face da necessidade de rapidamente” integrar “esse bloco de países independentes ao mundo ocidental, fortalecendo a aliança não-comunista. (SOARES, 2003, p.18)”.

produtivo do trabalho (o principal bem do pobre) e proporcionar serviços sociais básicos para o pobre. (1990, p.9).

A centralidade adquirida pela Educação no discurso do Banco Mundial nos anos 1990 é recente na sua trajetória. Na década de 1960, um vice-presidente do Banco, Robert Gardner, afirmava: “nós não podemos emprestar para educação e saúde. Nós somos um banco!” (CAUFIELD, 1996, p.64). Esta situação começou a mudar na gestão de Woods (1963-1968) e, mais acentuadamente, na presidência de McNamara, quando a ênfase no problema da pobreza fez a educação sobressair entre as prioridades do Banco. Na década de 1970, essa instituição ainda considerava o financiamento às escolas primárias e secundárias de formação geral um contra-senso, defendendo o ensino técnico e profissional, modalidades tidas como mais adequadas às necessidades (presumidas) dos países em desenvolvimento. Na virada neoliberal da década de 1980, a orientação educacional do Banco foi alvo de uma inflexão, dirigindo-se ao ensino elementar. A orientação anterior foi então duramente atacada como voluntarista e dispendiosa. Na década de 1990, a inflexão neoliberal não apenas permanece válida como é radicalizada.

Indubitavelmente, a crise da dívida de 1982 tornara os países latino-americanos extremamente dependentes do aval do FMI e do Banco Mundial, uma condição necessária para a renegociação com os investidores privados. A condicionalidade do Banco não se restringia mais a indicadores macroeconômicos, como a balança de pagamentos, mas principalmente ao famoso "ajuste estrutural" que, nas palavras de um dirigente do Banco, consiste em:

Liberar o mecanismo de mercado e fortalecer o seu papel no desenvolvimento econômico. O setor privado deveria ser o motor do crescimento com o governo desempenhando um papel de apoio a ele. O crescimento (e não mais o desenvolvimento) econômico seria o principal meio pelo qual a pobreza seria aliviada. (ARRUDA, 1994, p. 13).

Os países que no início dos anos 1980 resistiram ao intervencionismo e à imposição do neoliberalismo, sustentando políticas neoestruturalistas, logo se submeteram aos ditames dos "Novos Senhores do Mundo". Este é o caso do Brasil, especialmente nos governos Collor e Cardoso. Nos anos 1980, com a emergência da crise de endividamento, o Banco Mundial e o FMI começaram a impor programas de estabilização e ajuste da economia brasileira. Não só passaram a intervir diretamente na formulação da política econômica interna, como também a influenciar crescentemente a própria legislação brasileira. O resultado, segundo a avaliação de Soares,

As políticas recessivas acordadas com o FMI e os programas de liberalização e desregulamentação da economia brasileira estimulados pelo Banco Mundial levaram o país a apresentar, no início dos anos 1990, um quadro de agravamento da miséria e da exclusão social sem precedentes neste século, com cerca de 40% de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza. (SOARES, 2003, p.17).

O ajuste estrutural que desmonta o precário Estado Social é feito em nome da globalização, um processo apresentado como inexorável e irresistível, contra o qual nada é possível fazer, a não ser se adaptar, mesmo que à custa de

exponencial desemprego, privatizações das mais produtivas empresas estatais, crise cambial, aumento da taxa de juros e destruição dos direitos do trabalho.

Respondendo às perguntas que formulamos no início dessa breve recuperação da história do Banco Mundial, concluímos que: 1) O BM, ao tentar determinar as diretrizes da educação em países de economia periférica, cumpre um papel fundamental, qual seja o de reorientá-las no sentido da sua privatização, da subsunção destas aos critérios de mercado. 2) Para determinar essas diretrizes, a reforma do Estado torna-se uma necessidade e uma condicionalidade impostas aos países periféricos, especialmente na década de 1990.

Expandir o processo de privatização para novos setores, como serviços e investimentos, que em alguns países permanecem sob a intervenção ou controle estatal, como a educação, torna-se uma questão central para o BM. E, nesse contexto, reformar o Estado, tornando-o apenas um órgão de controle e de fiscalização e, ainda, promotor de reformas liberalizantes para promover o processo de abertura econômica, e de intensificação das privatizações e mudanças na legislação, constituiu-se o elemento fundamental das condicionalidades impostas para os anos 1990.

Sobre as diretrizes para a educação superior nos países periféricos, os principais traços característicos da concepção “tradicional” do Banco Mundial podem ser encontrados no conhecido documento *La Enseñanza Superior – Las lecciones derivadas de la experiencia* (BM, 1994). Neste, após um exame sumário das razões

da crise da educação superior nos países em desenvolvimento – entre as quais se destacaram os limitados e mal utilizados recursos públicos -, o Banco apresenta quatro orientações-chave para a reforma desse nível de ensino:

- Fomentar la mayor **diferenciación** de las instituciones, incluido el **desarrollo** de instituciones **privadas**;
- Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas **diversifiquen las fuentes de financiamiento**, por ejemplo, **la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados**;
- **Redefinir la función del gobierno em la enseñanza superior**;
- Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad. (BM, 1994, p.4, ênfase nossa).

Cada uma dessas “orientações” supõe explícitas ou implícitas concepções teórico-políticas em torno da educação superior e de suas relações com o Estado e a sociedade civil. No caso da primeira, argumenta-se que o modelo tradicional das universidades européias de pesquisa, com estrutura de programas em um único nível, seriam caras e pouco adequadas às necessidades dos países em desenvolvimento. Solução: maior diferenciação institucional, com a criação de instituições não universitárias de tipos diversos: colégios politécnicos, institutos profissionais e técnicos de ciclos curtos, *community colleges* (com dois anos de ensino acadêmico ou profissional), além de ensino à distância. Tais instituições, que deveriam ser preferencialmente privadas, poupariam os recursos públicos e seriam

mais sensíveis às necessidades mutantes do mercado de trabalho e ampliariam as oportunidades educacionais com pouco ou nenhum custo adicional para o Estado.²⁶

Conforme consta em documento do próprio Banco Mundial:

En los casos en que más éxito han tenido, **las instituciones universitarias imparten instrucción que responde en forma flexible a las demandas del mercado laboral** y están vinculadas a los programas universitarios mediante mecanismos apropiados de transferencia, como sistemas de créditos y disposiciones em cuanto a las equivalências. **Las instituciones privadas** constituyen un elemento importante de algunos de los sistemas de enseñanza postsecundaria **más eficaces** que existen actualmente en el mundo em desarrollo. Pueden reaccionar em forma eficiente y flexible al cambio de la demanda, **y amplían las oportunidades educacionais com poco o ningún costo adicional para el Estado.** (BM, 1994, p. 5-6, ênfase nossa).

A segunda orientação, diversificação das fontes de financiamento das instituições estatais, defende a extinção da gratuidade dos estudos das IES públicas, em especial para os que possam auferir rendas consideravelmente maiores durante a vida como resultado de terem feito um curso superior, o financiamento do ensino superior pelos ex-alunos, por ajuda externa e de organismos de crédito; e as atividades que gerem recursos, tais como, cursos de curta duração, pesquisa contratada pela indústria e serviços de consultoria. Segundo o BM:

²⁶ Celebra-se o êxito da reforma no Chile de Pinochet: “No mesmo período, a parte do gasto público destinada à educação superior, como porcentagem do PIB diminuiu de 1,65% a 0,45% (BM, 1994, p.

Participación de los estudiantes em los gastos. Se puede fortalecer la base financeira de la enseñanza pública de nível superior mediante una mayor participación de los estudiantes em el financiamiento de sus estudios [...] **como resultado de haber recibido enseñanza superior y que a menudo provinien de familias con suficientes recursos para contribuir a los costos de su educacion.** Una meta podría ser que lãs instituciones estatales generaran ingresos que financiaran el 30% de los gastos ordinarios con cargo a estas fuentes no gubernamentales. Ya hay vários países que han logrado este porcentaje solo em base a los derechos de matrícula. (1994, p.8, ênfase nossa).

A terceira orientação, redefinição da função do governo no ensino superior, sugere profundas mudanças na relação do governo com as IES, que deve contar com a maior participação da iniciativa privada. O Banco Mundial faz um duro diagnóstico da educação superior dos países periféricos, condenando o excesso de gastos ao qual estaria correspondendo uma baixa produtividade e decretando as medidas que deveriam ser tomadas: estimular a diversificação das instituições e a competitividade entre elas; encorajar a expansão das instituições privadas; incentivar as instituições públicas a buscarem financiamentos alternativos, inclusive a cobrança de taxas estudantis; vincular o financiamento público ao crescimento da produtividade. O investimento atrelado aos critérios de produtividade e retorno econômico é uma das expressões práticas do Estado gestor e avaliador, que assume uma função centrada rigidamente na gerência e no controle.

Em resumo, que o governo empregue “efeito multiplicador dos recursos públicos” e garanta uma maior “autonomia” das IES públicas. A ele (governo) ficaria reservado muito menos o suporte financeiro do que o poder de controle, via fiscalização e avaliação. No caso da busca de recursos privados pelas IES estatais, “Los gobiernos pueden crear incentivos positivos otorgando fondos de contrapartida vinculados a los obtenidos de fuentes externas”. (BM, 1994, p.7). A esta flexibilização assim concebida, como liberalização dos processos, corresponde a noção de autonomia dos organismos internacionais, isto é, liberdade em relação aos meios, para obtenção de maiores resultados.

A quarta orientação, prioridade aos objetivos da qualidade e da equidade, reserva para o governo o credenciamento, a fiscalização e a avaliação das IES, além da distribuição dos recursos estatais, sob critérios de desempenho, como ocorreria no Chile.

Em resumo, as necessidades do ajuste econômico e fiscal dos países em desenvolvimento, as premissas da análise econômica do tipo custo/benefício norteiam as principais diretrizes do Banco Mundial para a reforma dos sistemas de educação superior: priorizam-se os sinais do mercado e o saber como bem privado.

Expressando ainda de outra maneira, o que está em jogo é a imposição de uma racionalidade instrumental à universidade, materializada na gestão empresarial e na ideologia da eficiência, competitividade e produtividade. A ideologia alimenta a crença de que uma instituição bem gerenciada de acordo com as exigências de uma gestão de mercado seria conseqüentemente uma instituição

ajustada e de boa qualidade. A gestão empresarial combina-se com a concepção de universidade instrumental, ou seja, uma instituição entendida como função da economia, principalmente dos setores que desenvolvem os produtos tecnológicos atualmente mais valorizados.

A idéia de eficiência e produtividade aqui se torna sinônimo da noção de qualidade. Segundo a concepção eficientista e produtivista, a qualidade da educação superior tem sua expressão mais exata e clara na quantificação e posterior classificação dos produtos finais. Nessa lógica, o que vale como qualidade é, sobretudo, a quantidade de trabalhos publicados, pesquisas concluídas, estudantes titulados, a relação ingresso/saída, bem como a proporção alunos/docentes e tantas outras informações numéricas e estatísticas. A pretexto de indicar a produtividade, esses indicadores quantificam a qualidade.

A diminuição da responsabilidade do Estado, que tem como consequência a redução do espaço público e a ampliação do privado, engendra as condições para a tese da diversificação de fontes de financiamento: não é mais o erário que provê de forma plena a educação pública. As instituições agora se vêem obrigadas a exercitar sua capacidade competitiva e buscar recursos em todo lugar, especialmente na iniciativa privada. Obviamente, se a iniciativa privada financia, pode exigir benefícios em troca. O financiamento privado cria em maior ou menor grau uma subserviência da pesquisa e da formação aos interesses de mercado. É este que passa a determinar as prioridades da pesquisa, o perfil profissional, o tempo da produção e da formação. Por isso, fruto de tudo o que tratamos até aqui

neste capítulo, está na moda falar em competências e habilidades, termos mais adequados ao mercado, e que revestem de novos significados os velhos conteúdos da pedagogia por objetivos que vigoraram em meados do século passado.

2 O ESTADO BRASILEIRO E AS REFORMAS EDUCACIONAIS NA DÉCADA DE 1990.

2.1 Estratégias e Ações Governamentais para a Reforma do Estado Brasileiro na Década de 1990

Estamos diante de uma resposta política no plano mundial em que são nítidas as tendências transnacionais. Por toda parte o Estado passou a ser visto não mais como elemento equalizador, que garante interesses de todas as classes ao atuar como instância que assegura a reprodução do sistema capitalista, mas como um enorme corpo de burocratas, caros e ineficientes, que centralizam as decisões em seu proveito - não restando alternativas senão a privatização dos serviços

(incluindo os de educação) e das empresas públicas. O Estado prestador de serviços entrou em era de profundo desprestígio, independentemente do quanto tenha sido eficiente no passado e ainda hoje o possa ser.

É ponto pacífico, nos parece, a asserção de que, se o fenômeno da crise e da reestruturação do Estado ocorreu, ainda que em períodos diferenciados, num conjunto amplo de países, incluído aí o chamado Primeiro Mundo, especialmente a Europa Ocidental, também deva ser de comum entendimento que as repercussões desse processo ocorreram de forma diferenciada em cada país, proporcionalmente relacionadas ao grau de desenvolvimento econômico, de consolidação do Estado do Bem-Estar Social ou não, da forma de inserção de cada país na economia-mundo. Na Europa Ocidental, esse processo inicia nos anos 1960/1970 e se intensifica nos anos 1980. Na América Latina, “[...] o Chile (1976), é o país que primeiro sofre essas mudanças agravado pelo quadro de ditadura militar que lá vigorava. Seguido pelo México (1986), Argentina (1988), Colômbia e Venezuela (1989), Brasil e Peru (1990)”.(BAER e MALONEY, 1997:42). A materialidade das Políticas Sociais Públicas torna-se, nesse processo, um elemento revelador da relação do Estado com a sociedade.

Tratar a temática das políticas sociais - entendidas como um conjunto de medidas e instituições que têm por objetivo o bem-estar e os serviços sociais - na atualidade, nos remete a um debate mais amplo acerca das configurações assumidas pelo Estado e da sua recíproca e antagônica relação com a sociedade.

No Brasil, a reforma do aparelho do Estado (reforma administrativa, especialmente), tem início, em 1990, no governo de Collor de Mello, e recrudescer, com toda força, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, logo no início do seu primeiro mandato e sob a coordenação do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. O esforço de reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995, ao transformar a então Secretaria de Administração Federal em Ministério da Administração e da Reforma do Estado - MARE, sob o comando do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, é, por si, revelador da importância que aquele governo depositou na tarefa de reestruturar o Estado e suas instituições. A ênfase dessas ações pode ser melhor identificada no texto do próprio Bresser Pereira:

Nos anos 90, embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa... **Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado** e para justiça social. Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade. (1997:27-35 ênfase nossa).

A condução das diretrizes político-econômicas expressa no documento do Ministério da Administração e da Reforma do Estado - MARE, bem como a iniciativa em precipitar alterações na Constituição de 1988, evidenciam que no âmbito dessa

reforma se pode, sob muitos aspectos, situar a estratégia e as ações oficiais de reforma da educação superior no Brasil.

Encaminhada ao Congresso a PEC Nº. 173/95 e antes que fosse aprovada qualquer reforma constitucional que desse nova redação aos artigos 39 e 206, incisos IV e V²⁷, da Carta de 1988, a Secretaria de Reforma de Estado do MARE já tornava público, em 1º de julho de 1995, o documento/roteiro denominado Etapas para a viabilização da ampliação da lei de organizações sociais na recriação de universidade pública a ser administrada por contrato de gestão²⁸. (SILVA, JR e SGUISSARDI, 2001:35).

As teses da ineficiência do Estado, da insuficiência fiscal e, sobretudo, da redefinição de prioridades para as ações “típicas” de Estado ganham fôlego de forma inaudita na história brasileira. A estratégia utilizada pelo Ministro à época foi uma cerrada campanha de propagação de idéias acerca da ineficiência do Estado, defendidas por ele e seu governo, por todos os meios de comunicação; nas conferências, em fóruns nacionais e internacionais etc. O Ministro, cumprindo o receituário neoliberal, exagerava nas cores ao propalar por todos os cantos a crise do Estado de Bem-Estar e a necessidade de reformá-lo. Sua estratégia, assumida e registrada:

²⁷ O caput do Art. 39 determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas competências, regime jurídico único e plano de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. O Art.206, no seu inciso IV, trata da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e no seu inciso V, trata da valorização dos profissionais do ensino, planos de carreira para o magistério público, piso salarial, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União.

²⁸ Por recriação de universidade pública a ser administrada por contrato de gestão, entenda-se universidade pública não estatal, enquanto **serviço** não exclusivo de Estado e, dessa forma, poderiam celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo, mediante autorização do parlamento para poder participar do orçamento público, em disputa de editais a cada 3 anos.

Tratei, entretanto, de enfrentar a resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. [...] Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate de idéias. Minha estratégia principal era atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo em que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 13).

O Ministro considerava, então, a crise do Estado (crise fiscal, crise do modo de intervenção da economia e do social e crise do aparelho do Estado) a causa fundamental da crise econômica por que o país vinha passando nos últimos 15 anos. Por crise fiscal, entendia a perda do crédito público e a poupança negativa; por crise do modo de intervenção, o “esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem sucedido nos anos de 1930, 1940, 1950, mas que deixou de sê-lo há muito tempo” (BRESSER PEREIRA, 1991, p.1). Finalmente, por crise do aparelho do Estado, objeto de sua principal preocupação, o Ministro entendia a ocorrência do clientelismo, da desprofissionalização e da falta de prioridade nas ações do Estado, um mal a ser superado com urgência.

O Estado deveria ser modernizado, liberado de antigas e anacrônicas responsabilidades. Nesse contexto, as políticas sociais, onerosas e ineficientes na avaliação do governo de inspiração neoliberal, está no centro do processo de reforma do Estado. No âmbito da educação, o desmonte do Estado está no sentido de esvaziar o seu caráter público e gratuito, começando pela universidade. O Ministro vai buscar no Reino Unido a inspiração para a defesa de financiamento para

as universidades por contrato de gestão. Para ele, não cabe ao Estado a tarefa de financiamento pleno das instituições universitárias, muito menos a sua condição atual de entidades estatais, devendo essas assumir uma nova condição, qual seja, de organizações sociais²⁹. Vejamos o que diz o Ministro:

No Reino Unido, as universidades e hospitais do *National Health Service*, que eram estatais, foram transformadas em *quangos* (*quasi autonomous non-governamental organizations*). No Brasil, o programa de publicização em curso prevê a transformação desses serviços em organizações sociais __ uma entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público. [...] O fato de ser pública não-estatal implicará a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 243).

Essa é a atmosfera ideológica que prevalece nos anos 1990: o Estado é pesado, lento, excessivamente burocrático, e é urgente a tarefa de reformá-lo, torná-lo mais eficiente, ágil, flexível e moderno. Para Bresser Pereira, - um dos principais ideólogos desse período e um ministro poderoso e influente nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, - trata-se de “oferecer uma alternativa gerencial à administração pública burocrática, que permanecia dominante no Brasil apesar de sua comprovada inadequação às características do Estado moderno”.(BRESSER PEREIRA, 1998, p.11-12).

²⁹ “Organizações sociais serão organizações públicas não-estatais – mais especificamente fundações de direito privado – que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder

Como se atingirá o objetivo de tamanha flexibilidade?

[...] (1) permitindo a existência de mais de um regime jurídico dentro do Estado; (2) mantendo o regime jurídico estatutário apenas para os funcionários que exercem funções no núcleo burocrático do Estado; (3) conservando a estabilidade rígida, prevista na atual Constituição, segundo a qual só pode ser dispensado o servidor que houver cometido falta grave, para as carreiras para cujo exercício o funcionário necessita de proteção da estabilidade dadas as ameaças que pode sofrer; (4) prevendo a dispensa por dois motivos adicionais - insuficiência de desempenho e excesso de quadros (5) permitindo, alternativamente, a colocação do funcionário excedente em disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço; (6)(...) (BRESSER PEREIRA, 1995:9)

Uma prova cabal desse processo pode ser verificada, mais recentemente, na Reforma da Previdência consumada no ano de 2004³⁰, cujos fundamentos estão no documento do MARE de 1995, onde os servidores públicos passaram a ter condições de aposentadoria diferenciadas, sendo imposto à condição de fundo de pensão complementar para os novos servidores que ingressarem após a reforma, bem como tetos salariais diferenciados, além da taxaço de 11% para os inativos. Na universidade, a quebra da paridade entre ativos e aposentados é fato desde 1998, com a implementação da GID - Gratificação de Incentivo a Docência, posteriormente transformada em GED - Gratificação de Estímulo a Docência, ambas

executivo, e, assim, poder, através do órgão do executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 13)".

³⁰ Apesar do esforço, durante seus dois mandatos, FHC não conseguiu aprovar a reforma da previdência, tamanho o grau de rejeição às suas conseqüências para o serviço público. Esse é um fenômeno que não vamos tratar aqui, mas que julgamos instigante ser analisado em estudos futuros. A reforma consumada em 2004, no entanto, resguarda uma identidade absoluta com as propostas

baseadas no princípio da produtividade para os docentes em atividade, deixando de fora e, conseqüentemente, com salários diferenciados, os aposentados.

Para o Ministro, a reforma do Estado no Brasil passa, necessariamente, pela reforma administrativa e pela superação da forma patrimonialista de administrar, que continua a sobreviver presa a uma concepção excessivamente estatizante, inadequada para as exigências do mundo contemporâneo. A reforma administrativa nesse contexto passa a ser o pano de fundo que oculta a intencionalidade essencial, qual seja a de reformar o Estado na sua concepção pública genuína. Essa passa a constituir a estratégica básica do governo de FHC para programar as teses privatizantes a que estava comprometido e alinhado.

O Ministro considerava, então, que a crise do Estado decorreria fundamentalmente da estrutura “arcaica” do aparelho do Estado, piorada em muito com a Constituição de 1988. Segundo Silva Jr. e Sguissardi, Bresser Pereira,

No seu diagnóstico da situação do aparelho do Estado, afirmava que a Constituição de 88, tentando voltar aos anos 50, teria voltado aos anos 30, tal o arcaísmo que via nas soluções constitucionais encontradas. Condena quase tudo o que a Constituição de 88 teria normatizado no campo da administração estatal, em especial a fixação do Regime Jurídico Único do funcionalismo público Federal e a transformação de celetistas em estatutários. (2001:30).

advindas da era FHC e materializam, até o momento, um impacto negativo incisivo sobre os servidores públicos.

Nesse quadro, na década de 1990, o debate nacional que se estabeleceu não foi capaz de descortinar as verdadeiras intenções da reforma administrativa, e, num certo sentido, as visões do Estado pesado contaminaram uma parte da esquerda, que se perdeu numa crítica mais abstrata, enquanto a direita programava suas ações de forma contundente. Nas palavras de Paiva e Warde,

Enquanto à esquerda busca-se solução numa abstrata e problemática “solidariedade social” (Rossanvillon 1981; Baldwin 1990) em sociedades que geram crescente individualismo, à direita indica-se o muito concreto caminho da privatização a qualquer preço, sem que mereça o Estado e sua burocracia análises mais isentas e detalhadas. (1994, p.11).

Sob o discurso da “modernização”, do aumento da eficiência do Estado, na prática, empresas estatais foram privatizadas mesmo não sendo deficitárias (as mais cobiçadas, naturalmente), aceitando-se o fato de que o setor privado “abocanhasse a presa” gerada com dinheiro do contribuinte. Ao mesmo tempo em que se rejeita radicalmente o endividamento público, se aceita como natural o setor privado junto aos governos. Ao menos nos países em desenvolvimento, a privatização não se distingue de outras transferências do dinheiro (ou riqueza) público para as mãos privadas.

Na prática, todo o corolário das teses privatizantes está no fundamento da Reforma Gerencial, que tem como documento básico no Brasil o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de setembro de 1995. Por intermédio desse

documento, o governo procurou definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implementação de uma administração pública gerencial, onde claramente defendia a lógica da gestão privada como a mais adequada para o serviço público, até então “fisiológico, anacrônico e clientelista”.

A defesa da gestão privada é assumida pelo Ministro sem nenhum temor ou dúvida, chegando ele próprio a definir sua proposta de reforma gerencial como sendo uma reforma social-liberal. Vejamos:

A reforma é gerencial porque **busca inspiração na administração das empresas privadas**, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. **É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos; porque utiliza a estratégia da competição administrada em quase-mercados, para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado**, por intermédio de entidades descentralizadas: as organizações públicas não-estatais; e porque, embora reafirmando o dever do Estado de proteger os mais fracos __ as crianças pobres, as mães solteiras, os velhos __, não é paternalista, não subestimando a capacidade de cada indivíduo de defender seus próprios direitos de cidadania, nem sua capacidade de trabalhar, desde que lhe ofereçam os devidos incentivos e oportunidades. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.18, ênfase nossa).

Acerca da concepção, aparentemente insenta, de proteção social do Estado defendida pelo Ministro, entenda-se: ao Estado até cabem tarefas de proteção, desde que restritas a pequenos e frágeis segmentos sociais e sob o comando de organizações públicas não-estatais. O mais forte argumento que podemos depreender do seu discurso reside no aspecto da lógica do mercado para

controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado. Essa é a grande novidade, além, é claro, de corroborar a idéia de diferenciação entre instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado, “agências executivas”, e instituições híbridas entre o Estado e a sociedade civil que, como veremos no decurso da nossa exposição, constituirão o embrião das futuras “organizações sociais”. A inauguração desses dois núcleos, que mais adiante veremos se transformar, em quatro níveis consubstancia responsabilidades e conseqüente financiamento por parte do Estado diferenciado e desigual.

Parece óbvio que o debate em questão não pode ser entendido apenas como um ponto de vista do Ministro, pois se materializa numa profunda mudança do Estado brasileiro com base numa redefinição estrutural de suas funções, resultado das novas exigências econômicas impostas pelo capital. A efetivação dessa lógica, por conseguinte, tem desdobramentos na área econômica, sobretudo, na permissão concedida à iniciativa privada de atuar em setores outrora de responsabilidade do Estado. Nesse contexto, a educação de modo geral e, em particular, as universidades públicas, sofreu insidiosos ataques quanto ao seu financiamento e a sua autonomia, como procuraremos demonstrar no próximo capítulo.

Para entendermos os reais fundamentos que norteiam a reforma no Estado brasileiro, empreendida pelo governo de FHC, por intermédio da reforma administrativa, a partir de 1995, julgamos pertinente e necessário revelar a origem dessas teses que, obviamente, não surgiram do nada, muito ao contrário, estruturam-se em experiências vividas em outros países, segundo o próprio Ministro. Quem são os parceiros de Bresser Pereira? Quais os países observados? Quais as

entidades e/ou organismos apoiadores dessa proposta? Entendemos que a informação mais precisa para nossos questionamentos só pode ser recolhida junto ao próprio Ministro, e para isso encontramos, logo na apresentação do seu livro, *Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, a explicação para nossas indagações. Vejamos o que nos informa Bresser Pereira:

Conhecia muito bem a administração pública burocrática, conhecia a teoria e a prática da administração de empresas, e **tinha uma idéia da administração que eu chamaria um pouco adiante de “gerencial” por intermédio da leitura do livro de Osborne e Gaebler (1992), [...] Mas precisava conhecer muito mais a respeito das novas idéias. E foi o que fiz, viajando para a Inglaterra logo no início do governo e começando a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto. [...] Conteí ainda com a contribuição de administradores e consultores públicos, de cientistas políticos no Brasil e no exterior interessados em administração pública, com a assistência técnica da França e principalmente da Grã-Bretanha, e com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).** (1998 p. 12 e 14, ênfase nossa).

Das palavras do Ministro, através das quais restam conhecidos a inspiração e o processo de maturação da reforma do Estado brasileiro, podemos assinalar que esta não apenas foi estudada fora do país, como também determinada além deste. Este fato, que fere o próprio direito de autodeterminação dos povos, expressa como o país, pelas mãos de seus neoliberais, se entregou às leis do mercado, integrando-se ao movimento internacional de ajuste do ciclo de

acumulação do capital e, sobretudo, como o Estado perdeu sua capacidade de fazer políticas econômicas e sociais de forma autônoma e soberana.

A análise feita até aqui teve como objetivo principal revelar ao leitor as origens e os fundamentos ideológicos que, na década de 1990, pareciam outorgar um consenso acerca da falência do Estado, e mais, anunciar que, não obstante a superficialidade e inconsistência da reforma, sua efetivação prática já tem produzido no campo da educação pública de nível superior, senão retrocessos, profundo constrangimento na sua capacidade de criação autônoma, particularmente na área da pesquisa, além do desprestígio real em relação aos servidores públicos, professores e técnico-administrativos.

A reforma do Estado ter-se-ia tornado uma exigência imperiosa, assegura Bresser Pereira,

A reforma do Estado, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano, ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma torna-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, de outro da existência no país de um serviço público moderno, profissional, voltado para o atendimento dos cidadãos. (1996, p.269).

Assim, a chamada modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será, para o Ministro, resultado de um complexo projeto de reforma, que vise a um só tempo ao fortalecimento da administração pública direta –

núcleo estratégico do Estado – e à descentralização da administração pública com a implantação de agências executivas e de organizações sociais controladas por contrato de gestão.

Com esteio nessa lógica, Bresser Pereira vai mais longe e defende a tese da diferenciação de esferas fundamentais no Estado. Essas constituiriam um núcleo estratégico e exclusivo das funções do Estado e outro núcleo de serviços não exclusivos. No marco dessa diferenciação, podemos, como anunciado em linhas anteriores, revelar a intrínseca vinculação entre a reforma do Estado e as transformações propostas para a educação superior, particularmente para a universidade pública em países de capitalismo periférico como o Brasil.

Baseada nessas duas esferas fundamentais, a proposta de reforma do Estado foi desdobrada em quatro núcleos, hierarquizada tanto no que concerne à responsabilidade quanto no seu financiamento por parte do Estado. As universidades, segundo o Ministro, compõem o rol das instituições de serviços não exclusivos de Estado, cujo financiamento deve depender de contratos de gestão. Nas palavras de Bresser Pereira,

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado. (...) Na União, os serviços não exclusivos de Estado mais relevantes são as **universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus**. A reforma proposta é a de

transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. **A idéia é transformá-los, voluntariamente, em “Organizações Sociais”,** ou seja, em entidades **que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo** e contem com a autorização do parlamento para participar do orçamento público. (1997:28, ênfase nossa).

Em uma das diferentes formas de sistematizar suas idéias a respeito da necessidade da reforma do Estado brasileiro, o Ministro Bresser Pereira definia o que para ele significava essa reforma:

[...] significa superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar solidamente os preços e financiar os investimentos. A reforma do Estado e, particularmente, a reforma gerencial é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão. Está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão. [...] elas se manifestam de forma claríssima no instrumento legal básico de Reforma Gerencial de 1995 __ no qual o governo propôs toda uma série de modificações nas normas de regulação do serviço público, a partir da flexibilização da estabilidade e do fim do regime jurídico único. (1998, p.23).

E, ainda, significava uma forma de enfrentamento da crise do aparelho do Estado, entendida pelo Ministro como uma decorrência do clientelismo, da profissionalização insuficiente, existência do Regime Jurídico Único, de entraves burocráticos extremos, problemas mantidos pela Constituição de 1988, em razão da miopia dos seus formuladores, que,

[...], não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho de Estado. Não viram, portanto, que agora era necessário reconstruir o Estado. Que era preciso recuperar a poupança pública. **Que era preciso dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leve, em que a competição tivesse um papel mais importante.** Que era urgente montar uma administração não apenas profissionalizada, mas também eficiente e orientada para o atendimento dos cidadãos. (BRESSER PEREIRA, 1995, p.5, ênfase nossa).

A primeira grande meta da reforma do aparelho do Estado é, para o Ministro, a sua flexibilização. Em segundo lugar, no plano social, é sua radical descentralização. Nesse contexto, é evidente a investida contra políticas universalizantes e sob a responsabilidade da União, bem como contra os serviços públicos e seus servidores.

Fazendo eco a um movimento nos meios de comunicação que, via de regra, tem desqualificado os serviços públicos ou de responsabilidade coletiva por oposição ao privado e individual, o ministro Bresser Pereira enfatiza as qualidades do setor privado, eficiência e agilidade, e propõe que os serviços do Estado se assemelhem a esse setor.

Para se chegar a esse nível de eficiência e agilidade, defende a adoção de uma forma de organização administrativa “mais flexível do que a adotada no núcleo burocrático da administração direta, que se apoiaria especialmente nas denominadas organizações sociais” (BRESSER PEREIRA, 1995, p.8). Além disso, propõe a criação de agências executivas (instituições estatais que executam atividades

exclusivas de Estado) e profissionalização dos servidores (do núcleo burocrático do Estado).

Ao programa de transformação das entidades de serviços do Estado em organizações sociais denominou o Ministro de processo de “publicização”, essas novas entidades administrativas de serviços públicos seriam entidades públicas não estatais ou fundações públicas de direito privado.

Para conduzir as organizações sociais à dita “publicização” dos serviços públicos, dois projetos são considerados essenciais:

[...] descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os Estados e Municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não estatal. Esta última reforma se dará através da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa, e o próprio sistema de previdência. Para isso, a idéia é de criar a possibilidade dessas entidades serem transformadas em organizações sociais. (BRESSER PEREIRA, 1995, p.13).

Toda reestruturação da administração pública do Estado brasileiro orquestrada pela batuta de Bresser Pereira tem um objetivo central, qual seja o de desconstruir a noção de público e deslocar da responsabilidade do Estado para a esfera não estatal, os serviços sociais de atendimento da maioria da população brasileira. Para isso, a implementação das agências autônomas, ao nível das

atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais, no setor público não estatal, será a tarefa estratégica.

Destarte, o processo de transferência desses serviços para entidades não estatais, efetivamente, conduz e possibilita a sua exploração pela iniciativa privada, que tem sua atuação balizada pela disputa do mercado e suas próprias leis. A atividade empresarial privada é por sua própria natureza estruturada pela cobrança de serviços na busca incessante de aumentar sua lucratividade. O mercado se materializa concretamente pela cobrança de serviços prestados e principalmente pela competição entre entidades.

Definitivamente, esses parâmetros não condizem com as demandas estruturais por políticas sociais universais no Brasil. Até aqui, buscamos apreender a lógica da referida reforma, e, quanto mais nos apropriamos de sua essência, mais reconhecemos sua extensão instrumental ao grande capital e aos interesses internacionais. Nos capítulos posteriores buscaremos aprofundar esse processo.

2.2 O PNE e a Política para a Educação Superior no Brasil

A análise das diretrizes e metas contidas na proposta de PNE do Executivo federal identifica, nas concepções políticas que permeiam o texto, as tendências oficiais para a educação superior, as quais expressam as discussões

travadas no âmbito da sociedade civil, particularmente com setores educacionais envolvidos com o estabelecimento de políticas para esse nível de ensino. Bem assim, incorpora os estudos e reflexões feitos pelo Grupo de Trabalho de Políticas Educacionais do Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior (GTPE/ANDES-SN no período, 2000-2002) ³¹.

A proposta de PNE do Executivo federal para a educação superior estrutura-se em dois níveis: um, de observações gerais com um breve diagnóstico da realidade da educação superior; e, outro, em que se vêem expressos os indicativos de políticas e concepções de educação superior, no conjunto de metas referentes, dentre outras, ao financiamento, avaliação, acesso, expansão e diversificação do sistema, pós-graduação, currículo e gestão.

Quanto ao diagnóstico (sobre a situação da educação superior no país), feito para subsidiar a elaboração da proposta, este revelou a necessidade de ser estabelecida uma política que promova a renovação e o desenvolvimento da educação superior, enfrentando os sérios problemas desse nível de ensino no Brasil, o mais grave dos quais se refere aos baixos índices de acesso à educação superior. Destaca-se, ainda, a distribuição desigual de vagas entre regiões e, no contexto destas, a concentração de matrículas em instituições particulares nas regiões Sudeste e Sul, regiões mais desenvolvidas. Segundo o PNE/ INEP/MEC, tal problema exige uma expansão acelerada desse nível de ensino, objetivando atender

³¹ É importante registrar o fato de que os insumos principais que consubstanciam nossa análise nessa parte da dissertação estão impressos na participação ativa que vivenciamos no período de maior

à crescente pressão pela sua expansão, de modo a atingir patamares mais aceitáveis de acesso no panorama latino-americano.

Daí, a política de expansão do ensino superior pautar-se na defesa de um equilíbrio entre os setores público e o privado, de maneira a manter a relação atual e se efetivar, basicamente, mediante: a diversificação do sistema de educação superior e, conseqüentemente, pela superação do modelo único (indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão); o estabelecimento de parcerias estados, União e instituições comunitárias; e a ampliação do sistema de crédito educativo. Para tanto, recomenda que, nos estados, os recursos para a educação superior sejam adicionais aos 25% destinados à educação básica.

Quanto aos indicativos de políticas para a educação superior, vê-se que o princípio fundamental da reordenação da educação superior no Brasil é o da diversificação do sistema, por intermédio de políticas de expansão da educação superior, incluindo também cursos de menor duração (pós-secundários/médio). Também estão indicados: a não-ampliação de recursos vinculados ao governo federal para esse nível; a necessidade de incentivar a autonomia das universidades e instituições não universitárias; a elaboração de um amplo sistema de avaliação para a aferição da qualidade do ensino; e a revisão e ampliação da política de incentivo à investigação científica, tecnológica e humanística nas universidades que têm tradição de pesquisa.

Salientemos, de passagem, que a racionalização e otimização de recursos são apresentadas, para o setor público, como eixo fundamental e norteador da expansão proposta. Sistemáticamente, o documento informa que:

A expansão dependerá, portanto, de uma racionalização dos recursos que diminua o gasto por aluno nos estabelecimentos públicos, da criação de estabelecimentos voltados mais para o ensino que para a pesquisa, da ampliação do ensino pós-médio e do estabelecimento de parcerias entre União, estados e instituições comunitárias para ampliar, substancialmente, as vagas existentes. (PNE/MEC, 1998, p.52).

Verifica-se, pela análise da proposta, que a preocupação é com a expansão do sistema; uma expansão, que rompe com princípios e diretrizes construídos historicamente, tais como: indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão; financiamento do ensino superior pelo setor público; autonomia universitária; gestão colegiada e democrática; e padrão unitário de qualidade. É preocupante a feição aligeirada que assume a política para esse nível de ensino. Conforme Dourado:

Ou seja, trata-se de expansão e interiorização de um ensino superior qualquer (ensino dissociado de pesquisa e realizado através de vários formatos institucionais, consubstanciado no Decreto nº2. 306/97), objetivando atender às demandas sociais por esse nível de ensino, sem garantia de democratização da qualidade e dos recursos necessários. A concepção do PNE parece indicar que a solução para as mazelas da educação superior (baixos níveis de acesso,

e do seu encaminhamento como projeto de Lei, respectivamente.

elevadíssimo custo *per capita* etc.), bem como a necessária expansão, seria decorrente de um processo de mera racionalização da gestão desse nível de ensino. (1997, p.45).

De maneira geral, chamam a atenção, ainda, a generalidade das proposições, bem como a ausência de mecanismos concretos para a sua efetivação. Não se encontra uma explicitação das metas, que revele o alcance e significado de proposições, como: ensino pós-médio; políticas de acesso e expansão da educação superior; ampliação do crédito educativo, que envolveria recursos estaduais; papel da educação à distância etc. Desse conjunto de intenções, porém, algo já pode ser visto nos anos 1990 de FHC: um descompasso das políticas oficiais em relação aos anseios e lutas gestadas em prol de uma universidade pública de qualidade social, no âmbito do movimento social organizado e, particularmente, do movimento docente.

Parece evidente o fato de que a proposta de PNE vai de encontro a este movimento, desobstruindo o caminho que leva à privatização da universidade, ao empresariamento da educação superior, à mercantilização do ensino e do saber produtivo, seguindo as orientações provenientes dos organismos multilaterais, particularmente do Banco Mundial, enfim à desobrigação do Estado em relação à universidade pública e gratuita.

Ainda acerca deste aspecto, o da indução das universidades, particularmente sua atividade de pesquisa, à lógica do mercado, tememos que se estabeleça entre os grupos de pesquisa uma competição pelo autofinanciamento

das pesquisas que os leve a trabalhar em prol da própria sobrevivência, perdendo de vista o caráter social da produção do saber na universidade. Isso certamente alteraria, consideravelmente, a identidade e o papel institucional da universidade. É o que pesam também Paiva e Warde, quando chamam a atenção para o fato de que:

Mas, além de enfrentarem essa nova diversificação da pesquisa e suas fontes de financiamento, as instituições de ensino superior confrontam-se hoje com uma nova forma de planejar e administrar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias e com a questão da comercialização do produto com sucesso, sem que a grande maioria de seus quadros tenha experiência em lidar com o setor privado. Muitos princípios caros à vida acadêmica são colocados em xeque nas negociações e na colaboração efetiva, como aqueles que dizem respeito à socialização do conhecimento e à propriedade intelectual das idéias e dos resultados. Como conciliá-los com a exigência de manutenção de segredo exigida pela competição industrial como forma de assegurar não apenas o lucro, mas o *sur-plus profit* decorrente da monopolização da tecnologia? Como enfrentar o que tradicionalmente conhecemos como “espionagem industrial”, que agora pode transformar o que antes era plágio numa “espionagem acadêmica” que envolvem muitas variáveis além da busca de prestígio? (1994, p.13).

O quadro de preocupações, acima expressos, com o trabalho acadêmico e a produção docente de modo geral nos estimulam a, diante destas constatações, inventariarmos alguns pontos que consideramos cruciais para o enfrentamento prático-político ao PNE:

1) a necessária expansão e interiorização da educação superior devem ser assumidas pelo Estado, como meta a ser implementada, de modo conseqüente e com a destinação de recursos orçamentários suficientes;

2) a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão apresenta-se como parâmetro básico à garantia da qualidade e eqüidade social desse nível de ensino;

3) a diversificação do modelo de instituições de ensino superior não deve implicar o estabelecimento da dissociação entre ensino e pesquisa, através da implementação, de um lado, dos centros de excelência (universidade) e, de outro, de instituições superiores voltadas exclusivamente para o ensino (centro de ensino); desse modo, defende-se a busca de um padrão unitário de qualidade a ser perseguido nas instituições de educação superior, visando à ampliação, com qualidade, das oportunidades de ensino;

4) a autonomia universitária, entendida como autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, implica a consolidação de mecanismos de participação e gestão colegiada e de avaliação institucional pelas IES;

5) o papel do Conselho Nacional de Educação (CNE) e dos respectivos Conselhos Estaduais de Educação é fundamental na avaliação e acompanhamento das IES, por meio, dentre outros, do acompanhamento periódico;

6) as iniciativas de educação superior à distância deverão ser estabelecidas de modo a reduzir as desigualdades regionais, com critérios, pautando-se pela defesa da qualidade social do ensino, da pesquisa e da extensão;

7) a implementação de cursos de menor duração só deverá ocorrer em caráter excepcional, pautado dessa forma por políticas específicas, em uma dada conjuntura.

As políticas de educação superior no Brasil, nos anos 1990, indicam, portanto, importantes processos e movimentos de diversificação/diferenciação desse nível de ensino, que inclui alterações na natureza do trabalho acadêmico, na identidade das instituições de ensino superior e nos atuais elementos de convergência do sistema, especialmente, público federal (tais como Regime Jurídico Único, indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão, matriz de recursos).

Enfim, corroborando o pensamento de Marilena Chauí, consideramos que “urge repensar o papel social da educação superior, possibilitando uma reflexão-ação sobre a finalidade da educação e o papel da universidade pública como instituição social”.(1998 p.27). Tal ação deve ser a expressão da mobilização da sociedade civil e da sociedade política, de modo a permitir o estabelecimento das

diretrizes e metas para a educação nacional, como um decisivo instrumento de defesa do ensino público, gratuito e de qualidade.

2.3 Qualificação/ Desqualificação Profissional do Nível Superior no Contexto da Reestruturação do Mundo do Trabalho

As mudanças operadas nas universidades nos anos 1990 disseminam um novo discurso sobre qualificação profissional que ganha visibilidade e centralidade entre empresários, governos, organismos internacionais e, paradoxalmente, importantes sindicatos.

A argumentação em favor da necessidade de uma “nova” qualificação, na formação profissional brasileira, configura uma das estratégias político-ideológicas para o enfrentamento da crise capitalista. A exigência de qualificação e requalificação do trabalhador brasileiro, nos moldes propostos na última década, bem como as sistemáticas medidas de adequação da formação profissional que vêm impondo às universidades uma frenética política de ajuste dos currículos, não podem ser entendidas sem o devido descortinamento desse processo em sua totalidade.

Certamente, o discurso da qualificação compõe a agenda maior de implementação do neoliberalismo no Brasil. Mais do que isso é um indicador da reorientação social da política de formação/qualificação *vis-à-vis* ao processo de reestruturação produtiva que ocorre nos marcos neoliberais; uma forma de “regulação” prática-política necessária à consolidação do mercado globalizado. Seu núcleo sólido reside na disseminação da crença de que o desemprego em massa é

conseqüência da desqualificação, crença esta que na prática transfere ao indivíduo a responsabilidade pela sua inserção ou não no mercado de trabalho.

No cerne desse projeto econômico-político, opera-se uma nova lógica de proteção social a cargo do próprio indivíduo, na qual cada vez mais o Estado se ausenta das suas tarefas universais fundamentais, deixando ao sabor do mercado e das “capacidades” individuais o enfrentamento do problema do desemprego.

Com isso, verifica-se uma individualização do problema do “desemprego”, com acento em dois aspectos: um esvaziamento do problema, como questão social, ao responsabilizar o trabalhador por sua inclusão/ exclusão no mercado, e, outro, conversão do trabalhador em “cidadão produtivo”, que entra no mercado de trabalho não como força de trabalho, mas como colaborador, criando assim novas bases de exploração e consentimento.

O discurso que justifica o desemprego como decorrente de uma suposta desqualificação da mão-de-obra, em função das mutações impostas pelo processo de “globalização” e de reestruturação produtiva, atribui à qualificação a função de “reinclusão” social, amenizando as demandas em relação ao Estado e ao governo que é seu gestor, que outrora recebia as pressões vinculadas às questões de desenvolvimento e crescimento que agora foram transmutadas, por esse discurso, para o campo da qualificação individual.

Obviamente, a questão não é a de se capacitar ou não, mas a de ocultar a responsabilidade do sistema. Para Frigotto,

[...] a questão não é de se negar o processo técnico, o avanço do conhecimento, os processos educativos e de qualificação ou simplesmente fixar-se no plano das perspectivas da *resistência*, nem de se identificar nas novas demandas dos *homens de negócio* uma postura predominantemente maquiavélica ou, então, efetivamente uma preocupação humanitária, mas de disputar concretamente o controle hegemônico do progresso técnico, do avanço do conhecimento e da qualificação arrancá-los da esfera privada e da lógica da exclusão e submetê-los ao controle democrático da esfera pública para potenciar a satisfação das necessidades humanas. O eixo aqui não é a supervalorização da competitividade, da liberdade, da qualidade e da eficiência para poucos e a exclusão das maiorias, mas a *da solidariedade*, da igualdade e da democracia. (2002, p. 139).

O debate sobre a questão da qualificação ou requalificação profissional no Brasil tem comparecido com freqüência no discurso oficial em seus vários níveis. Da mesma forma, surge em discursos de representantes da sociedade civil, cujo aparato apresenta significativa relevância no sentido de formar opinião ou mesmo ideologias. Citamos a mídia, de um modo geral, em especial as emissoras de televisão, o rádio e o jornal. De uma hora para outra, qualificação, requalificação ou desqualificação passou a dividir, juntamente com a questão da violência e do desemprego, o centro do debate nacional.

Efetivamente, o agravamento do desemprego resulta da exacerbação da crise estrutural do capitalismo; assim sendo, os empregos dependem menos da

qualificação do trabalhador e, muito mais, da dinâmica real da economia, estagnada há mais de duas décadas em toda a América Latina.

Nesses marcos, a nova concepção de qualificação, alinhada à reestruturação produtiva, incide enfaticamente no campo comportamental e valorativo do trabalhador, em favor da chamada formação flexível; ou seja, busca-se inculcar a idéia de que um trabalhador com muitas habilidades terá mais oportunidade no mercado de trabalho. Embora saibamos que as demandas por esse tipo de trabalhador multifuncional, bem como que o investimento para formá-lo seja restrito a pequenas faixas de elevado grau de especialização e com poucos postos no mercado, o discurso das chamadas “novas competências” é massificado.

De fato, esse discurso tem justificado, em boa medida, as iniciativas governamentais no sentido da reconfiguração do sistema educacional vigente em direção a uma formação aligeirada, realizada em cursos de curta duração ou seqüenciais e, principalmente, baseada no ensino sem nenhuma preocupação com a pesquisa.

Mais do que proclamadas essas medidas têm materialidade, também, nas políticas de financiamento que estão submetidas à Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito dos estados, e, no caso da União, à desvinculação das Receitas da União. Medidas que contingenciam parte significativa do orçamento destinado à educação em todos os seus níveis, particularmente em relação à educação superior.

Na década de 1990, o MEC se destacou pela iniciativa de implementação de uma série de medidas de ordem legal, além da ação em articulação com os Ministérios da área econômica, com a finalidade de restringir recursos de custeio e capital para as universidades. Na perspectiva de Silva Jr. e Sguissardi,

De modo complementar ao MARE, na questão da Reforma do Estado, mas com uma atuação incisiva no propósito de profunda reestruturação do sistema de educação superior, o MEC se tem destacado pelo implemento de uma série de medidas de ordem legal (LDB, Decretos, Portarias, envio ao Congresso Nacional de Medidas Provisórias, Propostas de Emendas Constitucionais), além de articulado àquele Ministério e aos Ministérios da área econômica, contingenciar recursos de custeio e capital, desautorizar o preenchimento, via concurso, das vagas docentes e de funcionários, congelar salários de docentes e funcionários nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). (2004:46).

Este quadro é a expressão da reforma do Estado³², que vai sendo reconfigurado em função das novas determinações do processo mais geral de reestruturação produtiva. Conforme Antunes,

Como resposta a sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e

³² Reforma gerencial da administração pública editada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, que se pretendia voltada para a afirmação da cidadania no Brasil.

do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores. (ANTUNES, 2002, p.31).

O neoliberalismo significa a volta ao indivíduo, ao reino do privado, ao desmantelamento da institucionalidade do coletivo, e a privatização do público (OLIVEIRA 2000). A destruição do público opera, em relação às classes dominadas, a destruição de sua política, o roubo da fala, sua exclusão do discurso reivindicativo e, no limite, sua destruição como classe.

Ao analisar o neoliberalismo, observamos com nitidez que este se opõe radicalmente à universalidade, à igualdade e à gratuidade dos serviços sociais.

Cabe registrar a idéia de que os ajustes neoliberais, promovidos pelos “Novos Senhores do Mundo” – expressão cunhada por Noam Chomsky - apresentam-se no campo da educação e da qualificação profissional, de forma nada original, apesar do intenso discurso inovador. Efetivamente, trata-se de um retorno à Teoria do Capital Humano³³, desta feita, com uma roupagem de cunho social, um apelo às novas formas de inserção num mercado mais exigente. Conforme Frigotto,

Os grandes mentores desta veiculação rejuvenescida são o Banco Mundial, BID, UNESCO, OIT e os principais organismos regionais e

³³ Uma caracterização da Teoria do Capital Humano pode ser encontrada em Frigotto, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. 5.Ed. –São Paulo, Cortez, 2003.p.41.”A construção sistemática desta” teoria “deu-se no grupo de estudos do desenvolvimento coordenado por Theodoro Schultz nos EUA, na década de 50. (...) A idéia chave é de que a um acréscimo marginal de capacidade de produção. Ou seja, a idéia de capital humano é uma “quantidade” ou um grau de educação e de qualificação,

nacionais a eles vinculados. Por esta trilha podemos perceber que tanto a integração econômica, quanto a valorização da educação básica geral para formar trabalhadores com capacidade de abstração, polivalentes, flexíveis e criativos ficam subordinados à lógica do mercado, do capital e, portanto, da diferenciação, segmentação e exclusão. **Neste sentido, os dilemas da burguesia em face da educação e qualificação permanecem, mesmo que efetivamente mude o seu conteúdo histórico e que as contradições assumam formas mais cruciais.** (2002 p. 145, ênfase nossa).

As idéias de valorização da capacidade criativa do indivíduo, da mudança de relação entre o Estado e a sociedade, de otimização da ação das políticas públicas, estão expressas de forma exemplar e foram traduzidas, no Brasil, no Plano Diretor da Reforma do Estado.

Destaque-se o lugar de grande importância estratégica que a universidade pública ocupa no contexto de desenvolvimento mundial recente; importância que se reveste de um conteúdo inédito em toda sua trajetória. Não se trata apenas de apropriação da inteligência de setores acadêmico-científicos, como outrora, mas de eliminação das condições, inclusive legais, como as asseguradas no art.207 da CF, de autonomia didática e científica das universidades³⁴ em países de

tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimento, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho de produção”.

³⁴ O art.207 da Constituição Federal garante a autonomia didática – científica administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Até o momento, este artigo não foi objeto de modificações na Constituição, o que seguramente tem barrado o avanço das reformas neoliberais na universidade pública brasileira, e isso decorre, certamente da resistência organizada de várias entidades sindicais, estudantis, políticas e acadêmico-científicas, onde efetivamente o ANDES-SN ocupa um papel de destaque.

economia periférica, como o nosso, e, dessa forma, impedir a possibilidade de produção de conhecimento livre, crítico e competitivo.

Como registrado em linhas anteriores, desde o governo Sarney, esse processo de desconstrução do terreno autônomo de produção nas universidades vem ocorrendo. Especificamente o seu governo criou um programa chamado de Reconfiguração Institucional da Pesquisa que, em suma, quer dizer que a pesquisa em países periféricos, como o Brasil, deve procurar nichos onde possa ter vantagens comparativas, ou seja, que se deve investir em capacitação científica e tecnológica somente em áreas onde outros países, outras forças econômicas, não criem obstáculos ao país. Com isso, foram abandonadas as políticas de informação, de geração alternativa de energia, de biotecnologia etc. Essa lógica é reiterada no governo Collor e esteve, de forma sistemática, operacionalizada no governo de Cardoso, por meio dos Fundos Setoriais³⁵.

Isto quer significar que a questão da pesquisa no Brasil passa a ser contingenciada pelo interesse econômico externo, obedecendo a uma agenda que, aqui reafirmamos, é elaborada no âmbito do neoliberalismo e pretende alcançar as metas impostas pelos organismos multilaterais. E, para atingir os objetivos estipulados nessa agenda, desconstruir a lógica da universidade baseada na

³⁵ Os Fundos Setoriais foram elaborados no âmbito do Ministério de Ciência e Tecnologia com o objetivo de aproximar a produção científica brasileira, a tecnologia e a inovação tecnológica. Destacamos dentre eles o denominado “Fundo Verde e Amarelo”, que busca a aproximação das universidades, fundações e institutos de pesquisa com a economia, mediados pelas empresas. Isso traz como consequência imediata uma indução do tipo de pesquisa desenvolvida nas IES brasileiras,

indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão, conforme firmada na Constituição brasileira de 1988, no seu artigo 207, passa a ser uma tarefa urgente para países de economia periférica como o Brasil. Nesse sentido, a defesa de instituições de ensino superior diferenciadas, sem a atividade de pesquisa, passa a ser difundida, visto que, nas razões dos “Novos Senhores do Mundo”, a pesquisa eleva os custos das universidades.

Segundo Silva Jr. e Sguissardi,

[...] isto se deveria ao elitismo que marca toda a história da universidade brasileira e ao **modelo universitário das universidades de pesquisa** (modelo humboldtiano), **excessivamente unificado, caro e insustentável** no médio prazo pelo poder público, em tempos de crise do Estado. **Como consequência, critica-se o princípio da associação ensino – pesquisa ou ensino, pesquisa e extensão**, que, no parecer desses críticos oficiais, deveria estar restrito a apenas algumas instituições e não à maioria delas, que poderiam dedicar-se prioritária, senão exclusivamente, ao ensino. (2001: p.47-48, ênfase nossa).

Estas idéias de diferenciação entre universidades de pesquisa e universidades exclusivamente de ensino vêm sendo defendidas desde meados dos anos 1980, quando o Grupo de Estudos para a Reestruturação do Ensino Superior

cujo produto acaba sendo uma ciência engajada ao mercado e à produção de um novo paradigma político, colocado em movimento a partir do governo de FHC.

(GERES)³⁶, constituído pelo MEC em 1986, propunha essa alternativa para o sistema. À época essa proposta foi rejeitada graças à enérgica resistência de diferentes movimentos organizados, inclusive com a manifestação dos dirigentes das universidades públicas federais e estaduais paulistas, além da SBPC.

A condição para se consolidar uma universidade pública de qualidade no Brasil está na contestação desse pensamento, o mesmo que postula a privatização do ensino em todos os níveis e a condição da educação como uma mercadoria. Assim, a luta por uma universidade de qualidade envolve a valorização da pesquisa científica, crítica e autônoma, a existência de políticas públicas de financiamento com transparência democrática nos seus critérios e livre das contingências impostas pelo mercado, à capacidade de assegurar uma produção de conhecimento inovador e não apenas mero reproduzidor de estruturas. A universidade é uma instituição pública de interesse social e, como tal, não se pode pautar exclusivamente pelos interesses do mercado.

³⁶ O Grupo de Estudos para a Reestruturação do Ensino Superior – GERES, instituído pelo MEC no início do ano 1986, como o próprio nome diz, elaborou um estudo, que ficou conhecido como “projeto” GERES. Efetivamente os resultados desse estudo, afinado com as orientações dos organismos multilaterais, não foram adiante naquela época, mas plantaram uma semente. Sem dúvida, esse foi o primeiro documento do MEC que de forma explícita defendeu a possibilidade da existência de universidades públicas distintas, ou seja, existiriam os “centros de excelência”, entendam-se universidades completas com ensino, pesquisa e extensão, na sua expressão tradicional, com financiamento público compatível à sua excelência acadêmica, e “universidades de ensino”, mais baratas para o Estado, proporcionalmente a sua importância. Estava aberto a partir desse documento um grande debate acerca do papel das universidades e o processo de *ranking* entre as universidades públicas brasileiras.

A importância conferida hoje à questão da qualificação vem determinando, para além do discurso, uma série de ações no âmbito do Estado.³⁷ De fato, esse discurso tem justificado, em boa medida, a iniciativa governamental no sentido da conversão do sistema educacional vigente em outro que atenda as demandas do mercado, no discurso, e as demandas internacionais, na prática.

Considera-se, contudo, que uma política de qualificação no Brasil, mesmo na perspectiva do capital, está condenada a ineficiência, uma vez que a política internacional, há anos hipoteca o país, por meio de empréstimos e pagamentos de juros de dívidas irresgatáveis, situando, com efeito, o país, numa condição de subalternidade que se reflete nas relações sociais em geral, e, conseqüentemente, nas políticas de qualificação do trabalhador; conferindo ao país uma condição, junto à divisão internacional de produção técnica e científica, também subalterna.

Na maioria das vezes, os empréstimos são firmados “na promessa de resolver o problema educação, o problema saúde, o problema pobreza e acabam sendo destinados a resolver os problemas dos banqueiros”. (LEHER, 1999 p.24). Efetivamente a crise da dívida de 1982 acirrou a condição dos países latino-americanos extremamente dependentes do aval do FMI e do Banco Mundial.

³⁷ Estamos trabalhando com a concepção ampliada do Estado, conforme explica Coutinho: “Designa, mais precisamente, o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses dos diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de ideologias, ele compreende assim o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc.” (1996: 53-54).

Resultado dessa dependência, esses organismos impõem condicionalidades quanto ao sistema de educação, particularmente em relação ao ensino superior. A imposição quanto à duração e o *locus* dessa formação encontra-se impressa nas propostas de cursos de pouca duração (cursos seqüenciais) e ensino à distância.

As novas políticas de formação profissional partem de processos de reforma na legislação da educação profissional, no sentido de convertê-las de modo a adaptá-las aos objetivos da “reestruturação do trabalho” como, no caso das instituições de ensino técnico de nível médio, ocorreu com os CEFET’s. Segundo Franco,

O MEC tem proposta de transformar 119 Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica, ampliando o atendimento das necessidades de formação profissional em nível médio e pós-médio, assim como oferecendo oportunidades de formação, de curta duração para a população de baixa escolaridade. “A proposta inclui, entre outros aspectos, a criação de Centros Interescolares de Educação Tecnológica de Jovens e Adultos, a serem implementados em parceria com Secretarias de Educação e outras agências de formação profissional (MEC, 1996)”.(1998 p. 124).

Afinal, de que qualificação se está falando? O primeiro elemento que se apresenta carente de fundamental esclarecimento é o da diferenciação entre níveis de qualificação, para atender diferentes objetivos, e interesses do mercado. Convivem hoje, aqueles que Márcia Leite (1996) chama de “*trabalhadores vitalícios*

e *trabalhadores periféricos*”: uma minoria de trabalhadores, ligados as chamada “empresa mãe”, superespecializados, bem pagos, estáveis, com treinamento contínuo e possibilidade de carreira, freqüentemente qualificados pela própria empresa; e uma maioria de trabalhadores, que, quando empregados, estão ligados a fornecedoras (empresas que produzem as peças tecnologicamente menos sofisticadas do processo produtivo como um todo), com vínculo instável ou terceirizado, sem nenhum direito social e cuja formação foi gravemente aligeirada, fragmentada, além de freqüentemente financiada por ele mesmo.

É importante chamar atenção para o fato de que o perfil do trabalhador, levando-se em conta a realidade da economia brasileira - maior índice de desemprego da história - não determina necessariamente seu acesso a um emprego. Trata-se de uma nova face da mesma moeda: o aperfeiçoamento de estratégicas formas da exploração da força de trabalho. Frigotto considera que:

Por esta trilha podemos perceber que tanto a integração econômica quanto a valorização da educação básica geral para formar trabalhadores com capacidade de abstração, polivalentes, flexíveis e criativos ficam subordinados a lógica do mercado e, portanto, da diferenciação, segmentação e exclusão. “Neste sentido os dilemas da burguesia em face da educação e da qualificação permanecem, mesmo que efetivamente mude o seu conteúdo histórico e que as contradições assumam formas mais cruciais” (1995 p.145).

Soma-se a esta reflexão a vulnerabilidade do trabalhador diante da permanente ameaça de perda do emprego. O amplo quadro de mão-de-obra

disponível ou desempregada permite aos donos do capital melhores condições de exploração, gozando da permissão e do consentimento do trabalhador em face da citada ameaça. Sobre isso Nobuco Kameyama explica:

A qualificação da força de trabalho, além de enfatizar a qualificação técnica, busca a participação e o envolvimento dos trabalhadores através da mobilização das subjetividades para obter o consentimento passivo na construção de um novo consenso. Burawoy argumenta que a subjetividade do trabalhador é e deve ser um ingrediente inevitável na organização do trabalho, na concretização da produção no trabalho e, como tal, ser um elemento central nas relações de controle. (1998, p.10).

Vivemos o tempo que atribui valor à qualificação. Em certa medida, esta é uma forma de privatizar o fracasso ou o sucesso do trabalhador, transferindo assim a “culpa” da esfera pública - Estado - para a esfera privada – indivíduo.

Pesquisa de opinião realizada pela Datafolha, intitulada: “Relatório Folha da utopia brasileira”, revela que, ao ser indagado acerca do que lhe vem à cabeça, quando pensa em seu futuro pessoal, o trabalhador brasileiro aponta “o estudo”, “o se formar”, “o ter uma profissão/qualificação profissional”, situando estes acima de: “ter saúde”, “ter uma casa”, “bem-estar da família”, “ter filhos/futuro dos filhos”, entre outras respostas.

A realidade do mercado, no entanto, é cada vez mais adversa e complexa. Ter tido ampla formação escolarizada e acadêmica já não mais

representa certeza de inserção no mercado dos empregos. Não são poucos os testemunhos de profissionais desempregados há mais de um ano, seja da área dos serviços - advogados ou psicólogos etc. – ou do campo fabril industrial, tais como engenheiros etc., nas reportagens da imprensa sobre o desemprego. Concordamos com a noção de que:

[...] Foi-se o tempo em que se bastava constatar que a população mais educada recebia salários mais elevados, justificando-se o diferencial pelos anos de escolaridade e titulação (PAIVA, 1998:08).

Para além desse processo, as relações entre educação e trabalho, qualificação e renda apresentam inflexões ainda maiores, pois apontam para a desqualificação da mão-de-obra qualificada, claramente reconhecida nos processos de disputa por uma vaga nos parques concursos públicos ainda existentes. Boa parte dos inscritos nas vagas, correspondentes ao nível de segundo grau, possui formação de nível superior. São dados que convergem para as reflexões de Paiva, quando ela diz que:

As relações entre qualificação, assalariamento, status, renda, capacidade de encontrar trabalho e de manter-se em atividade tornaram-se mais complexas. Na verdade, impõe-se uma reconsideração global das relações entre educação, economia e sociedade que leve em conta a retração do assalariamento e a tendencial precarização do trabalho em condições de abundância da força de trabalho qualificada e diplomada [...] Em outras palavras a educação já não assegura empregos nem renda, embora seja essencial para que os indivíduos encontrem nichos, nos quais possa ganhar a vida, para que eventualmente entre no mercado formal de

emprego, combine atividades formais e informais, ou ainda parta para o pequeno empreendimento ou se refugie exclusivamente na informalidade. (1997, p.11).

Por mais que estes processos sociais estejam referendados em modelos contemporâneos de organização do trabalho e do capital, até que ponto tais formas não representam regressos a padrões de exploração da força de trabalho já bastante conhecidos? É no contexto destas indagações que nos é imposta a idéia de que a educação profissional exige foco no mercado, sede na empregabilidade, entendida não apenas como capacidade de obter um emprego, mas, sobretudo, de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação.

Não estamos desconsiderando a interação existente entre trabalho e educação. Consideramos tal interação inalienável, além de desejável e necessária. Criticamos aqui a ilusão de que este modelo de qualificação, proposto nos anos 1990 pelo governo Cardoso³⁸, quer passar, quando apresenta propostas de formação de curta duração, descolada de conteúdos mais gerais, como solução para o problema do desemprego, as quais revelam um rebaixamento da remuneração e dos investimentos em educação.

Como é sabido, uma formação de curta duração exige menores investimentos, impõe uma formação mais rápida e mais barata ao Estado. Se, por um lado, chega a um número maior de trabalhadores, por outro lado, a formação – tendo em vista a superficialidade – é mais facilmente superada pelas

transformações em curso. O que, efetivamente, esta proposta indica, embora seu discurso seja outro, é uma formação de segunda ou terceira categoria, que situa o cidadão trabalhador à mercê de infundáveis cursinhos seqüenciais de atualização, e ele, trabalhador, responsável pelo seu desemprego.

Há ainda que se considerar um aspecto, o mais relevante, na demonstração da falácia do discurso oficial sobre a importância da educação: trata-se do financiamento, em contínuo declínio. Os cortes dos investimentos em educação estão evidenciados em artigo de José Paulo Netto (1999), onde ele aponta os estudos realizados por Carlos Eduardo Baldijão, professor da Universidade de São Paulo (USP), sobre o Orçamento Geral da União. Segundo Netto, ali se pode perceber a evolução negativa dos valores (em bilhões de reais)³⁹ autorizados para Educação e a Cultura no primeiro mandato de FHC. Nos termos do autor, temos que:

A redução é contínua: 19,57% de 1995 para 1998, de 8,02% de 1996 para 1998 e de 7,78 de 1997 para 1998. Contudo, estes números não são inteiramente fiéis, uma vez que apontam somente os *recursos autorizados*, que não correspondem necessariamente ao que foi *efetivamente aplicado*; a aplicação, em geral, tem sido *menor* que a dotação (assim, em 1995, aplicou-se somente 82,23%; em 1996, 86,18% e em 1997, até finais de outubro, 55,33%). (NETTO, 1999, p. 82).

³⁸ E ao que tudo indica foi objeto de pouca mudança no atual governo do ponto de vista do ideário.

³⁹ 1995 R\$ 14.010.293.873 bi, 1996, R\$ 12.252.383.350 bi, 1997 R\$ 12.220.174.739 bi e 1998 R\$ 11.269.810.530 bi.

Isto significa, crescente afastamento do Estado relativamente às suas responsabilidades nos financiamentos. O orçamento público para a educação superior segue o mesmo declínio, diminuindo ano a ano, pelo menos no plano federal. O Ministério da Educação (MEC), feitas as devidas correções dos valores, destinou para as universidades, em bilhões: em 1995: 6,1; em 1996: 5,6 bilhões; em 1997: 5,3 bilhões; em 1998, o repasse caiu para 4,8; em 1999, houve uma injeção de alguns recursos relativos à implementação da Gratificação de Estímulo a Docência (GED) e o total subiu para 5,5 bilhões, porém ficou ainda abaixo de 1995. Feitos todos os cálculos, teria havido uma diminuição de aproximadamente 4,2 bilhões entre 1995 e 2001.

No Brasil, dos anos 1990, são baixíssimos os investimentos em educação, aproximadamente 3,5% do PIB, segundo os Planos Nacionais de Educação, estando abaixo de países como a Líbia (9,6%), Argélia (9,1%), Angola (7,3%), Quênia (6,4%), Uganda (6,4%), Cuba (6,7%), Iraque (5,1%), Venezuela (4,8%), Guiana (8,1%) e Suriname (9,7%)⁴⁰. O dado indicado nesses países – é importante registrar - não envolvem os investimentos com educação superior, o que piora em muito o desempenho brasileiro desse período: um país que têm o direito à educação reconhecido constitucionalmente desde 1946, e, na virada do novo século, possui os alarmantes índices de analfabetismo, apesar dos infindáveis discursos governamentais acerca da ampliação dos mecanismos de educação em todos os níveis e modalidades de ensino.

⁴⁰ Dados extraídos do Plano Nacional de Educação-Proposta da Sociedade Brasileira. Belo Horizonte, 1997, p.33. Trata-se da Tabela nº. 15, sobre os gastos com educação em diferentes países,

3 REESTRUTURAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E UM “NOVO” PADRÃO DE GERENCIAMENTO PARA A UNIVERSIDADE

3.1 A Diversificação / Diferenciação Institucional: O Ideário da Flexibilidade, Competitividade e Avaliação.

Desde o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) tem sido implementados uma série de políticas e um conjunto de medidas “cotidianas” que já configuram a existência de uma reestruturação da educação superior no Brasil, que inclui, especialmente, um “novo” padrão de modernização e gerenciamento para a universidade, articulado com o atual processo de produção capitalista e a reforma da administração pública do Estado brasileiro. Além disso, o governo empreendeu ações que tornaram o ensino superior brasileiro

respectivamente, despesas do Ministério de educação ou do governo central, e não inclui despesas com ensino superior. Fonte primária: UNESCO: Statistical Yearbook, 1992.

cada vez mais variado, flexível e competitivo segundo a lógica do mercado, apesar de controlado e avaliado pelo Estado.

Esse empreendimento governamental que tende a tornar a educação superior ainda mais heterogênea do ponto de vista da multiplicidade de instituições (centros universitários, institutos superiores, escolas superiores, faculdades, institutos isolados)⁴¹, para citar alguns - e desigual do ponto de vista das condições materiais reais dessas diferentes instituições – contrapõe-se à construção de um modelo unificado e equilibrado que se perseguia, através da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e com o qual, historicamente, se vinha buscando constituir um sistema nacional de educação superior mais integrado, com as condições de infra-estrutura sólidas, homogêneo quanto às condições de financiamento, um corpo docente titulado e com carreira única, eliminando assim às históricas desigualdades regionais, expressão dos anseios dos segmentos organizados da universidade.

Escudado na argumentação da necessidade de rápida criação e ampliação de vagas de nível superior, o governo de FHC implementou medidas de criação de variadas e diferentes instituições, para absorção de demandas de todo tipo, algumas respondendo a aspectos novos do mercado. Com efeito, essa expansão rápida das instituições trouxe consigo uma diversificação/diferenciação de

⁴¹ Essas são algumas das múltiplas denominações utilizadas pelo governo de FHC, no processo de implementação, a todo custo, da flexibilização da educação superior no Brasil, impressos nas suas várias versões de legislação. É no mínimo curioso o leque de expressões como: instituições superiores, institutos superiores, escolas superiores, faculdades integradas ou simplesmente faculdades, e até “universidades tecnológicas” e “universidades de ensino”.

cursos superiores, que consiste na oferta de novos e diferentes tipos de educação pós-secundária. Há as universidades tradicionalmente conhecidas como instituições complexas e completas, que articulam ensino, pesquisa e extensão e procuram desenvolver seu sentido público e ético próprio de uma instituição social. Cabe observar que já é possível haver universidade dedicada a única área. Há os centros universitários, que agregam algumas instituições sem obrigação de fazer pesquisas sistemáticas, de manter cursos de pós-graduação e tampouco de oferecer cursos em todas as áreas. E há um grande e explosivo número de faculdades e institutos isolados, por vezes em regime de franquias; em geral, essas novas instituições estão sendo criadas segundo a lógica da absorção da demanda e de acordo com carências imediatas do mercado.

Além dos cursos que fazem parte da história antiga e recente da universidade e que até há pouco tempo mantinham correlação com as atividades profissionais, artísticas e culturais dos diversos setores sociais e os propósitos do desenvolvimento humano, hoje surgem cursos oportunistas e de nítido e imediato apelo mercadológico, tais como quiromancia, quiropraxia, massoterapia, moda e outros que preenchem necessidades de capacitação técnica em novos nichos de postos de trabalho. Muitas dessas novas instituições pós-secundárias não cumprem os critérios de qualidade social e científica historicamente exigidos das instituições universitárias. Em outras palavras, falham tanto do ponto de vista técnico quanto ético, pois nem oferecem formação científica e técnica, segundo os altos padrões universalmente requeridos nos meios universitários, nem promovem a formação e o desenvolvimento de valores sociais com critérios públicos.

Em tempos de flexibilização (esta é uma expressão de sabor neoliberal), há uma grande flexibilidade para que os cursos se estabeleçam livremente e mais rápida e ajustadamente atendam às demandas de mercado. São cursos de absorção da demanda, pois definem seus perfis e durações de acordo com as exigências e urgências do mundo do trabalho. Com esse perfil mercadológico, expandem-se às universidades corporativas, as franquias, as redes de escolas com finalidade mercantil, as “universidades” McDonalds, muitos dos cursos seqüenciais, os cursos de mestrado e doutorado profissionalizantes, MBA etc. A autonomia universitária é profundamente atingida diante dos imperativos externos. É o mercado que passa a definir os temas preferenciais da pesquisa, os produtos prioritários, os serviços mais urgentes, e que configura os valores da formação, os perfis profissionais, as competências e habilidades requeridas nos postos de trabalho, os tempos e ritmos da capacitação, a distribuição dos indivíduos no mundo do trabalho.

Nesse processo, vê-se posto em discussão o conceito de universidade⁴² como instituição social autônoma e, portanto, livre para a produção do conhecimento e sua própria autodeterminação e, especialmente, a natureza e a relevância social das universidades públicas, em particular das federais. Como reforço da idéia de autonomia por nós defendida, buscamos a análise de Marilena Chauí, que nos diz:

A legitimidade da universidade moderna fundou-se na conquista da idéia de autonomia do saber em face da religião e do Estado,

⁴² Ver: “BID reavalia o conceito de universidade”. Folha de São Paulo, Cotidiano, 2/9/1996, p.10.

portanto, na idéia de um reconhecimento guiado por sua própria lógica, por necessidades imanentes a ele, tanto do ponto de vista de sua invenção ou descoberta como de sua transmissão. (CHAUÍ, 2003, p.1).

Com o avanço da consolidação dessa política, aquilo que parecia, inicialmente, disperso e desarticulado veio assumindo a forma de um amplo processo de diversificação/diferenciação do sistema de ensino superior no Brasil. Este quadro foi se tornando mais visível no final do primeiro mandato de FHC, justificado com base num diagnóstico produzido pelo próprio governo⁴³, acerca da realidade do ensino superior no país, o qual punha em evidência problemas como:

- a) esgotamento do modelo único, baseado na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão;
- b) tamanho do sistema, extremamente modesto, para as dimensões e necessidades do país;
- c) inadequação do processo de credenciamento de novas instituições, o que gerou um sistema sem competição e de baixa qualidade;
- d) falta de um sistema abrangente de avaliação do ensino de graduação;
- e) desafio de modernizar o ensino de graduação;
- f) ineficiência no uso dos recursos públicos na parte federal do sistema.

⁴³ Ver o artigo “A agenda positiva do ensino superior”, de Paulo Renato Sousa (O Estado de S. Paulo, 23/11/1998, p. A-2), bem como o documento “Uma nova política para o ensino superior brasileiro: subsídios para a discussão”. Brasília, MEC, outubro de 1996, p. 63.

Em que pese a pertinência de alguns dos elementos destacados pelo diagnóstico do governo, particularmente os problemas identificados nos itens “b” e “c”, as medidas encaminhadas pelo executivo federal em nada contribuíram para a sua solução, como veremos ainda nesse capítulo, em especial, o processo de credenciamento de novas instituições e a questão da baixa qualidade. Diante desses problemas, o governo, de modo pragmático, tratou de definir e estimular a expansão com base na diversificação/diferenciação institucional do sistema, bem como a integração dos diferentes procedimentos de avaliação, credenciamento e credenciamento, objetivando produzir um sistema baseado na flexibilidade, competitividade e avaliação.

A expansão do sistema começou a ganhar destaque em 1997, ano em que o MEC anunciava que deveria liberalizar o ensino superior⁴⁴, e, ao mesmo tempo, “contraditoriamente”, que pretendia alterar as formas de controle e avaliação vigentes. Isto posteriormente, através da implementação de mecanismos de centralização do sistema de avaliação do ensino superior, como o Exame Nacional de Cursos (Provão), e da redefinição das bases do credenciamento das instituições, o governo deu passos decisivos na direção da reforma desse nível de ensino. Naquele momento, o governo entendia que era preciso criar novos cursos universitários e permitir a abertura de mais vagas nos cursos de graduação de instituições privadas, objetivos que foram plenamente atingidos, conforme registra o

⁴⁴ Ver o artigo “Governo quer liberalizar ensino superior”. Folha de S. Paulo, Cotidiano, 31/8/1997, p.1.

Censo do Ensino Superior realizado em 1998, onde se constata que as matrículas no setor privado haviam ultrapassado o percentual de 60%⁴⁵.

Destaquemos, por conveniente, o fato de que essa crescente expansão das instituições particulares vem ocorrendo, em grande parte, porque o ensino superior passou a ser considerado um dos negócios mais lucrativos do país. Senão vejamos: “Enquanto de 1991 a 1997 o PIB cresceu 22,6%, os serviços educacionais evoluíram 24,5% no ensino médio e 24,2% no ensino superior, já representando 1% do PIB”.⁴⁶ (ANDES, 1999, p. 14). Não é por acaso que a maior universidade do país, quanto ao número de alunos de graduação, a Universidade Paulista (UNIP), com cerca de 53 mil alunos, é uma IES privada.

Assim, vai a passos largos o processo de privatização do nível superior de ensino, conformado ao ideário neoliberal⁴⁷, invenção do Consenso de Washington, que vem ganhando materialidade nas ações político-econômicas já anteriores ao governo FHC. Aos pés do inexorável, o próprio Ministro sentenciava que “queiramos ou não [...] a cobrança de mensalidade ou anuidade estará na agenda dos próximos anos”,⁴⁸ no caso das federais.

⁴⁵ Se forem mantidas as atuais taxas de crescimento, a privatização do ensino superior brasileiro deverá se intensificar nos próximos anos, (Ver: “Particulares dominam o ensino superior”. Folha de S. Paulo, Cotidiano, 26/6/1999, p. 4).

⁴⁶ Ver “Educação virou negócio”. Informa Andes, junho/julho de 1999, p. 14.

⁴⁷ A proposta neoliberal, criada pelos organismos financeiros internacionais e prescrita para os países da América Latina, “abrange dez áreas: disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação e propriedade intelectual. Estas que podem ser resumidas em dois pontos: redução do tamanho do Estado e abertura econômica”. (TEIXEIRA, Francisco José S. O Neoliberalismo em debate. In: *Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva. As novas determinações do mundo do trabalho*. (Teixeira e outros). São Paulo: Cortez; Fortaleza: UECE, 1996, p.224-225).

⁴⁸ Ver “Ensino pago pode estar nos planos do MEC”. O Estado de S. Paulo, 25/6/1998, p. A-9.

Voltando ao Censo do Ensino Superior de 1998, este registra, ainda, algumas tendências e, ao mesmo tempo, inspira a tradução de medidas para a diversificação/diferenciação do sistema que objetivam a expansão e o “desafio da massificação do ensino superior no Brasil”.⁴⁹ São elas:

a) criação dos centros universitários, com autonomia para o desenvolvimento de atividades na área de ensino e formação profissional;

b) regulamentação dos chamados cursos seqüenciais, isto é, cursos superiores de curta duração voltados para a formação profissional específica ou para complementação de estudos, como “alternativa ao acesso da sociedade ao ensino de 3º grau”;

c) flexibilização curricular que incentive o desenvolvimento de projetos pedagógicos mais específicos, que atendam aos interesses regionais, combatam a evasão, aumentem a participação dos setores que integram a formação e ampliem o espaço do aluno na definição do seu currículo; além de adequarem os cursos às demandas do mercado de trabalho;

d) lançamento do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), com a finalidade de diversificar o processo de acesso, oferecendo alternativas de associação ou substituição do vestibular.

Comentando a opinião do Ministro Paulo Renato Sousa acerca da expansão do ensino superior, Catani e Oliveira escrevem:

A expansão do ensino superior, segundo Paulo Renato Sousa, deveria ocorrer através de “vários tipos de universidade” e de outros formatos institucionais que gozassem de autonomia para se dedicar exclusivamente ao ensino, podendo criar cursos e expandir suas vagas. Segundo o ministro, esse arranjo é fundamental para ampliar a liberdade de crescimento da oferta de vagas, pois afinal “a universidade é um mito” que “está restringindo a expansão da oferta” e que, portanto, precisa ser superado no Brasil, uma vez que seria possível “expandir com qualidade” fora daquela instituição. Nesse sentido, como decorrência da flexibilização do sistema promovida pela LDB, os chamados centros universitários, criados como uma nova modalidade de instituição voltada para o ensino de “excelência” deveria assumir essa tarefa. (2000, p. 66).

A formulação do MEC explicita, portanto, uma posição contrária ao modelo unificado de universidade, baseado no princípio da indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão, previsto no Art. 207 da Constituição Federal de 1988. Para os seus defensores, este princípio seria um “mito” que obstaculiza a modernização e flexibilização necessárias; na perspectiva do MEC, pois os resultados da expansão do sistema nacional de educação superior já são bastante expressivos, embora, segundo o Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado pelo governo, “o objetivo é fazer com que o país possa atender 30% da população”⁵⁰, na faixa etária entre 18 a 24 anos, até o ano 2008.⁵¹

⁴⁹ Ver Diversificação surge como alternativa. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/noticias/news\(Inep/Noticias\)](http://www.inep.gov.br/noticias/news(Inep/Noticias)). Acesso em: 13 maio 1999.

⁵⁰ Esse percentual foi ampliado para 40% no Parecer Substitutivo do Relator, do deputado Nelson Marchezan aos PIs nº. 4.155/98 e 4.173/98, que versam sobre o Plano Nacional de Educação.

Segundo ainda o Censo do Ensino Superior (1998), o sistema contava com 973 IES, das quais 153 (15,7%) eram universidades, 93 (9,6%) eram faculdades integradas e centros universitários e 727 (74,7%) eram estabelecimentos isolados. A maioria das IES concentra-se nas regiões Sul e Sudeste. Além disso, o Censo registra que, nos últimos quatro anos, a matrícula de graduação apresentou uma taxa de expansão anual de 7% em média. Em 1998, o aumento atingiu 9%. Com isso, o número total de alunos em curso de graduação saltou de 1,945 milhão, em 1997, para 2,125 milhões, em 1998. Incluindo os cursos de extensão, os seqüenciais e os de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado), o número total de alunos no ensino superior subiu para 2,7 milhões. A maioria dos alunos dos cursos de graduação está nas instituições privadas (1.321.299 – 62%); em seguida, vêm às públicas federais (408.640 – 19,5%), as estaduais (247.934 – 13,5%) e as municipais (121.155 – 5%).

A fim de se conhecer, mesmo sob uma visão panorâmica, a velocidade dessa expansão, basta observar que o percentual de 9% é praticamente igual ao atingido pelo sistema em toda a década de 1980, quando o ensino superior experimentou longo período de estagnação. Apenas nos últimos anos, o número de alunos matriculados aumentou 28%, muito acima do alcançado em 14 anos, no período de 1980 a 1994, que foi de 20,6%. De 1994 até 1998, o número de alunos subiu 36,1% nas instituições privadas, bem acima do crescimento verificado na rede

⁵¹ Ver “Faltam vagas no ensino superior”. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/noticias/news>. Acesso em: 26 março 1998.

pública⁵². Nesta, o crescimento foi de 12,4% nas federais, 18,5% nas estaduais e 27,6% nas municipais.⁵³

A despeito dos princípios da diversificação/diferenciação do sistema, a avaliação ganhou enorme destaque como forma de controle e definição de políticas que estimulem a expansão competitiva do ensino superior. Nesse sentido, vale destacar a introdução de credenciamento periódico das instituições e a criação do Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “Provão”. Para o ministro da educação, essas medidas estavam voltadas, especialmente, para aferir as condições de oferta dos cursos de graduação e estimular a competição, modernizar o ensino de graduação e melhorar a qualidade.

Como resultado desses novos processos centralizados de avaliação, especialmente do “Provão”, tem sido comum a publicação de *ranking* das universidades,⁵⁴ o que tem produzido um clima de expectativa, quanto ao fechamento de cursos ou recredenciamento automático para aqueles que obtiverem A e B nos três últimos provões. Como pode ser depreendido, esses resultados corroboram a idéia de que o sistema educacional deve ser competitivo e que, para tanto, é preciso instituir um sistema de incentivos e punições, uma vez que tal

⁵² Uma outra tendência do ensino superior brasileiro, mais recente, é a do crescimento do número de universitários no interior do Brasil, registrada pelo Censo do Ensino Superior de 1998. O total de matrículas no interior já é maior que nas capitais. A esse respeito ver, também, “A aula longe de casa”. Veja, Educação, 22/9/1999.

⁵³ Dados constantes no Censo do Ensino Superior 1998 e na síntese intitulada “Ensino superior mantém tendência de crescimento e diversificação”. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/noticias/news - Inep/Noticias>. Acesso em: 25 junho, 1999.

⁵⁴ Ver, por exemplo, “O ranking das universidades no Provão-98”, publicado pelo Projeto Aprendiz. Disponível em: <http://www.uol.com.br/aprendiz/dicas/discassem-tabela.html>. Acesso em: 15 out. 2003.

sistema operaria na direção da promoção da eficiência, do desempenho e da produtividade.

Outro aspecto a ser considerado nesse processo de reconfiguração do sistema de avaliação do ensino superior é, exatamente, o volume de informação que o MEC vem acumulando sobre cada IES, particularmente daquelas por ele mantidas. Essas informações são montadas, especialmente, a partir do “Provão”, dos mecanismos de credenciamento e recredenciamento, da Gratificação de Estímulo a Docência (GED), do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), do Censo da Educação Superior e, no caso das IFES, dos sistemas de acompanhamento e controle de pessoal e das despesas. Parece evidente, portanto, que todo esse controle tem por finalidade estabelecer padrões de aferição e comparação que incentivem a competição no sistema, especialmente a financeira, e permitam o atendimento das metas de desempenho estabelecidas pelo próprio governo.

A preferência pelos procedimentos quantitativos, que em alguns casos chega a se constituir como verdadeira “quantofrenia” e que transforma a avaliação numa corrida de contagem de pontos, decorre da necessidade de organizar resultados comparativos e classificatórios que informem, rápida e objetivamente, tanto a administração superior, em função de suas políticas de fiscalização e regulação, quanto o mercado, para efeito de orientação dos consumidores ou clientes.

Como buscaremos abordar na parte seguinte deste mesmo capítulo, no entanto, o ensino superior privado parece crescer sem controle no país, apresentando claros sinais de deterioração, atestados pelas comissões de avaliação do próprio MEC.⁵⁵ Questiona-se, portanto, se não estaria o processo de aceleração da oferta de vagas e das matrículas no ensino superior produzindo uma armadilha social, com a estruturação de um sistema diversificado/diferenciado em termos de qualidade.

Isso, no entanto, não parece ser uma preocupação para os gestores do sistema de ensino superior no Brasil, pois parecem assumir a diferença, a distinção e a desigualdade como princípios de organização e metas a serem alcançadas. Além do mais, parecem rejeitar a idéia da universidade pública como bem social, a serviço do bem comum, e a responsabilidade do Estado para com o seu financiamento.

3.2 Legislação e Planejamento no Processo de Privatização da Educação Superior.

Dentre os inúmeros dispositivos legais que delimitam a nova estruturação da educação superior brasileira, quatro deles merecem destaque por traçarem as linhas gerais do seu funcionamento: a Constituição Federal de 1988, a Lei de

⁵⁵ Ver Folha de S. Paulo, Cotidiano, 27/4/1999, p.4.

Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)- Lei nº. 9.394, de 20/12/1996, o Decreto nº. 2.306, de 19/08/1997 e, mais recentemente, o Decreto nº. 3.860, de 9/7/2001.

Pelo estudo desses instrumentos jurídicos é fácil constatar a dimensão da política encetada pelo poder público de privatização da educação superior, a natureza empresarial do processo de expansão da oferta de vagas nesse nível de ensino, o papel altamente centralizador do MEC na definição dessa política e, contraditoriamente, o estímulo governamental à fragmentação da execução de tal política.

As características da reestruturação da educação superior brasileira, como já indicadas anteriormente, vão adquirir maior nitidez na segunda metade dos anos 1990, quando a burguesia brasileira e seus aliados conseguem hegemonizar as políticas neoliberais, passando a implementar, em ritmo acelerado, a reforma do Estado. Mesmo sem ter, no entanto, uma diretriz clara política, já podem ser observados alguns traços dessas diretrizes neoliberais para a educação superior desde a promulgação da atual Constituição, em 1988.

Já no seu primeiro artigo relativo à educação (Art. 205), a Carta Magna, ao assegurar à família, além do Estado, o dever de educar, e ao garantir a participação da sociedade na execução da política educacional, contempla, ao mesmo tempo, interesses dos publicistas e os da Igreja Católica e dos empresários do ensino, sócios históricos do Estado na execução da política pública da educação.

No Artigo 206, item IV, os legisladores, ao circunscreverem a gratuidade do ensino aos estabelecimentos oficiais, instituem o ensino pago em todos os níveis. Se, à primeira vista, a presença da iniciativa privada na educação escolar pode pressupor a existência de duas redes paralelas de ensino, uma pública e outra privada, ao observar-se com maior atenção, verifica-se que a rede privada de ensino está sujeita às diretrizes do Estado para a educação nacional.

Esta relação entre Estado e iniciativa privada no campo educacional está claramente delimitada no Artigo 209, que assegura ser livre a educação à iniciativa privada, sob as seguintes condições: “I – cumprimento das normas gerais da educação nacional e II – autorização e avaliação da qualidade pelo poder público”. Asseguram-se, com efeito, antecipadamente, duas condições básicas de funcionamento do Estado neoliberal, quais sejam: a definição e o controle das políticas públicas pelo núcleo estratégico do Estado, executadas pelas esferas administrativas estaduais e municipais e pela iniciativa privada.

A Constituição Federal de 1988 antecipa, ainda, o caráter privatista da política do Estado neoliberal para a educação superior, ao assegurar a destinação de recursos públicos para a iniciativa privada, mesmo restringindo-os àquelas instituições que comprovem (formalmente) finalidade não lucrativa (Art.213). Destarte, esse artigo, ao admitir a existência de escolas com fins lucrativos, antecipa também a natureza empresarial da privatização da educação escolar, que constitui a especificidade da política neoliberal para a educação superior.

Ao responsabilizar diretamente o Estado pela universalização do ensino fundamental e pela progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio (Art.208, incisos I e II), a Constituição de 1988 antecipa também a política neoliberal de focalização da educação escolar na educação básica, deixando entrever a direção a ser tomada pelos negócios educacionais: a da expansão da oferta de vagas no nível superior de ensino. Mesmo focalizando a ação direta do Estado na educação básica, a Constituição prescreve para os empresários de ensino subsídios financeiros em forma de bolsas de estudo nesse nível de ensino.

Quanto ao que se refere ao ensino superior, o limite da destinação de recursos públicos só às instituições sem fins lucrativos é relativizada pela permissão de atribuição de subsídios públicos à pesquisa e à extensão em instituições superiores universitárias privadas (§ 1º e 2º do Art.213).

E a fragmentação acadêmica da educação superior, por sua vez, é favorecida no Artigo 207 do Texto Constitucional, quando este, ao se referir somente às universidades, quanto ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, limita essa obrigação, deixando margem à permanência de outras IES voltadas apenas para o ensino.

Com a LDB, aprovada em uma conjuntura socioeconômica e política mais claramente definida em prol dos interesses burgueses, dá-se mais um passo no sentido da sedimentação do processo de empresariamento da educação superior,

conforme nos indica Lúcia Neves, ao analisar o Art. 7º da LDB, que trata das condições de livre ensino para a iniciativa privada. Vejamos:

A privatização como política de Estado é assegurada no Art.7º, que acrescenta mais uma condição de funcionamento da rede privada de ensino. Além do cumprimento das normas gerais da educação nacional e da autorização pública de funcionamento, a LDB exige que as instituições privadas de ensino tenham capacidade de autofinanciamento, ressalvadas o previsto no Art.213 da Constituição Federal. Os legisladores dirigem-se, especialmente, à nova burguesia de serviços educacionais, condicionando a sua participação na implementação da política estatal à sua capacidade de gerir com recursos próprios os seus negócios. (2002, p.139).

Por outro lado, o controle do Estado sobre os seus parceiros é reforçado nos itens VIII e IX do Artigo 9º, que define a competência da União para com a educação superior. De acordo com eles, a União incumbir-se-á de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino, como os sistemas estaduais e municipais, além de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior⁵⁶ e os dos estabelecimentos de seu próprio sistema de ensino. Estes itens viabilizam a prática da administração gerencial no âmbito da educação superior, ao definirem claramente o papel do Estado no controle dos resultados das políticas centralmente estabelecidas por ele e implementadas pelos parceiros privados.

⁵⁶ O uso da expressão instituições de educação superior aqui é retirado tal qual aparece no inciso VIII do Art. 9º da LDB. Resultado da confusão produzida pela multiplicidade de denominações, acerca da

A LDB avança em relação à Constituição quando define três dos quatro tipos de instituições privadas de ensino, enquadrando-as nas categorias de: particulares em sentido estrito (as empresas educacionais), comunitárias, confessionais e filantrópicas (Art.20). As definições, no entanto, não se apresentam claras. Embora em artigo anterior os legisladores tenham definido as instituições privadas em geral como de direito privado, no momento de especificá-las, não incluem nessa denominação as escolas comunitárias e confessionais. As suas especificidades são garantidas, no caso das comunitárias, pela presença de representantes da comunidade na sua entidade mantenedora e, no das confessionais, pela orientação confessional e ideologia específica, embora a legislação se refira também à inclusão de representação comunitária na sua entidade mantenedora.

Essa imprecisão traz séria implicação. Isto é motivo para que parte significativa das instituições de ensino superior consideradas sem fins lucrativos se denominem, simultaneamente, de comunitárias, confessionais e filantrópicas. Em decorrência de tal inexatidão, grandes empresas de ensino superior, por serem julgadas filantrópicas, continuam a receber subsídios públicos. Talvez a falta de justiça resida no fato de ser difícil explicar como, numa sociedade capitalista, a iniciativa privada não tenha como horizonte a obtenção do lucro. Estabelecer um invólucro jurídico para a ideologia do público não estatal abraçado pelos neoliberais parece não ter sido uma tarefa simples para os legisladores nessa matéria.

educação superior, que comentamos em um rodapé anterior, A própria LDB ora se reporta a

Embora a LDB defina mais especificamente as regras de funcionamento das instituições universitárias, omitindo detalhes privatizantes que só vão ser esclarecidos na sua posterior regulamentação, ela já aponta nessa direção. Essa perspectiva aparece no seu Artigo 45, que assegura o oferecimento da educação superior em instituições públicas ou privadas, “com vários graus de abrangência ou especialização”. Está aqui, de modo muito vago, é verdade, próprio de legislações muito permissivas, a abertura para a existência de IES só de ensino, sem pesquisa e sem pós-graduação e mesmo por um campo de saber.

A linha privatista da educação superior transparece ainda no seu Artigo 44, que introduz mais um tipo de curso de nível superior, o curso seqüencial por campo de saber. Isto porque as instituições públicas, em geral universitárias, estão voltadas para a execução de cursos regulares de graduação e de pós-graduação, que exigem, respectivamente, o certificado de conclusão do ensino médio e o diploma de curso de graduação. Já os cursos seqüenciais por campo de saber, de níveis diferentes de abrangência, atenderão a requisitos estabelecidos pelas próprias instituições, que não sabemos quais são, nem com base em quais critérios.

Ressaltemos, contudo, que, mesmo assim, a LDB mantém em seu texto diretrizes que guardam ainda forte influência do peso político, no Congresso Nacional, das forças democráticas de massas no campo da educação, quando assegura às instituições universitárias os objetivos e as prerrogativas de autonomia

instituições de ensino superior, ora a instituições de educação superior.

defendida por este campo de forças (Art. 52, 53 e 54), mesmo que entrem em choque com as diretrizes neoliberais já em execução, pelo Executivo Central.

A linha nitidamente privatista da política neoliberal para a educação superior é definida logo depois de promulgada a LDB, quando, por decreto do Executivo, é regulamentado o Sistema Federal de Educação (Decreto nº2. 207, de 15/4/1997). Este decreto foi revogado em 19 de agosto desse mesmo ano pelo Decreto nº. 2.306, que manteve, na sua essência, as diretrizes estabelecidas no decreto anterior.

Merece registro apenas a retirada, pelo Decreto nº. 2.306, do prazo de 120 para que as mantenedoras das instituições privadas de ensino superior pudessem alterar sua natureza jurídica, bem como a retirada do cronograma para que, no prazo máximo de oito anos, as instituições então credenciadas como universidades cumprissem integralmente as condições estabelecidas pelo Art. 52 da LDB⁵⁷.

O Decreto nº. 2.306, de fato, dirige-se prioritariamente à regulamentação das atribuições das instituições privadas de ensino. Nesse sentido, como bem lembrou Saviani (1998), chama a atenção imediatamente a “admissão aberta e franca” das instituições educacionais superiores com fins lucrativos. A educação como um negócio, hoje tão incentivada pelos organismos internacionais e por

⁵⁷ Preocupava, particularmente, às mantenedoras as exigências previstas nos incisos II e III do Art.52, que estipulavam, respectivamente, titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e regime de tempo integral para, pelo menos, um terço do corpo docente dessas instituições privadas então credenciadas como universidade.

nossos governantes e intelectuais orgânicos da burguesia,⁵⁸ tem neste texto da lei sua expressão definitiva.

A direção empresarial é mais uma vez depreendida no Artigo 7º deste mesmo decreto. Este prescreve, para as instituições classificadas como particulares em sentido estrito, com fins lucrativos, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, a submissão ao regime de legislação mercantil quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas.

Por sua vez, a fragmentação da escolarização de nível superior é assegurada pela “flexibilização” da sua organização acadêmica (Art. 8º). O decreto classifica essas instituições em: I – universidades; II – centros universitários; III – faculdades integradas; IV – faculdades; e V – institutos superiores ou escolas superiores, definindo apenas as duas primeiras (Arts. 9º e 10º). Ao não definir a natureza dessas instituições, o decreto, no seu Art. 12, só definiu os centros universitários, permitindo inferir, por exemplo, que das faculdades integradas, das faculdades e dos institutos superiores ou escolas superiores, o governo não exige ensino de qualidade. Apenas dos centros universitários é reclamada a excelência de ensino. Senão vejamos:

São centros universitários as instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada

⁵⁸ Esta idéia é efusivamente defendida em reportagem de capa da revista *Exame*, nº. 7, de 3/4/2002, denominada “O meganegócio da educação”.

pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento. (DECRETO nº. 2.306,1997, p.6).

Quanto à organização acadêmica das instituições de educação superior, Saviani (1998) tece ainda interessante observação quanto à distinção entre universidade e centros universitários. Para ele,

Em verdade, os centros universitários são um eufemismo das universidades de ensino, isto é, uma universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa, enquanto alternativa buscada pelo atual governo para viabilizar a expansão, e, por conseqüência, a “democratização” da universidade a baixo custo, em contraposição a um pequeno número de centros de excelência, isto é, as “universidades de pesquisa” que concentrariam o grosso dos investimentos públicos, acentuando o seu caráter elitista (SAVIANI, 1998, p.14).

À lúcida análise de Saviani acrescentamos que às demais instituições, majoritariamente privadas, sem excelência de ensino, estaria reservado o papel de certificação da mão-de-obra necessária aos padrões exigidos pelas empresas competitivas internacionalmente e, sobretudo, para amortecer a pressão da demanda cada vez mais expressiva das camadas médias e de pequena parcela das massas populares por acesso à educação de nível superior.

Embora de caráter nitidamente privatista, esse decreto estabelece alguns instrumentos de controle pelo Estado, do processo de empresariamento do ensino,

os quais dizem respeito à explicitação: dos critérios de seleção de alunos; da qualificação do corpo docente em efetivo exercício nos cursos de graduação; dos recursos materiais à disposição dos alunos; do elenco dos cursos reconhecidos e dos cursos em fase de reconhecimento; assim como dos resultados das avaliações realizadas pelo Ministério da Educação; do valor dos encargos financeiros a serem assumidos pelos alunos e das normas de reajuste aplicáveis ao período letivo a que se refere o processo seletivo (Art. 18).

O controle, pela administração gerencial do MEC, dos resultados dos serviços prestados pelos empregados educacionais é assegurado pelo processo regular da avaliação pública, a partir dos pedidos de reconhecimento periódico de cursos e de credenciamento de instituições (Art. 14).

O controle do processo de privatização é assegurado mais explicitamente nos Artigos 2º, 3º, 4º e 13. Por salientar o papel supervisor assumido pelo Estado na execução das políticas sociais, merece destaque o Artigo 13. Nele, o decreto atribui ao MEC, explicitamente, a função supervisora do Sistema Federal de Ensino e o direito de intervenção, com designação de dirigentes *pro tempore*, nas instituições de ensino superior que apresentem irregularidades, constatadas em inquérito administrativo devidamente concluído; ou as instituições de ensino superior que não apresentam irregularidades, ou os inquéritos administrativos dos pedidos de intervenção encaminhados pelo governo (se existem) não foram concluídos. O fato é que, até o presente momento, não se têm notícias da aplicação deste dispositivo.

Como o que se vê é um número expressivo de denúncias veiculadas pela imprensa acerca das irregularidades das instituições privadas, a dúvida permanece: as instituições privadas não estão cumprindo esta determinação legal ou “o consumidor não verifica a qualidade do produto na hora da compra”, ou seja, o alunado não se atém às informações oferecidas pelos empresários do ensino no ato da matrícula.

Não se tem dúvida é de que o Decreto nº. 2.306 se prestou eficientemente a balizar a vertiginosa expansão do empresariamento do ensino superior nos últimos anos da década de 1990, cuja consolidação passa a ser normatizada por outro decreto – o de nº. 3.860, de 9/7/2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e dá outras providências.

Embora detalhe pontos não especificados no Decreto nº. 2.306, o novo dispositivo reforça as mesmas orientações políticas do anterior. Vários pontos deste merecem destaque, ora por aumentar as prerrogativas do empresariado educacional, ora porque reduz os espaços democráticos de definição de políticas.

O primeiro ponto a ressaltar diz respeito às atribuições das entidades mantenedoras com fins lucrativos. O Art. 4º do Decreto nº. 2.306 determinava que estas deveriam: “I - elaborar e publicar em cada exercício social, demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes, com o parecer do Conselho Fiscal, ou órgão equivalente” e, “II - submeter-se, a qualquer tempo, à auditoria pelo Poder Público”. O novo decreto, Art. 6º, estabelece que

As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, deverão elaborar, em cada exercício social, demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes. (DECRETO Nº. 3.860, 2001, p.2).

Cai por terra, portanto, a exigência de demonstrações financeiras com certificação de auditores independentes e a de sujeição à auditoria pelo Poder Público. Em seu lugar o Executivo Central inaugura a figura jurídica do “profissional competente”, para fins de organização e avaliação de cursos e instituições do ensino superior da iniciativa privada e, principalmente, para efeito de controle financeiro destas mesmas instituições.

O segundo ponto a evidenciar refere-se às mudanças em relação à organização acadêmica. Em seu lugar, dos cinco tipos de instituições de ensino superior estabelecidos anteriormente, o novo decreto estabelece apenas três: I – universidades; II – centros universitários e III – faculdades integradas, faculdades, institutos e/ou escolas superiores. Como se vê, as antigas instituições foram apenas reagrupadas em três subgrupos, sem que tenham alterado a sua natureza (Art. 7º).

A outra novidade em relação à organização acadêmica diz respeito ao estabelecimento da definição de faculdades integradas. Elas são agora definidas como instituições com propostas curriculares em mais de uma área de conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado. Esta definição nada esclarece a respeito da qualidade do ensino a ser ministrado

Caso os grandes conglomerados venham a constituir uma tendência na prestação de serviços educacionais, como parecia crer à época o ministro da Educação Paulo Renato Souza, em reportagem da revista *Exame*, nº. 7, de 3/4/2002, é possível que os estabelecimentos isolados de ensino tendam a desaparecer. Talvez o decreto antecipe esta realidade, quando não define a natureza das faculdades e escolas superiores. Foi certamente para se prevenir contra essa tendência do “mercado educacional” que os pequenos empresários da educação superior se reuniram na Associação Nacional das Faculdades e Institutos Superiores (ANAFI).

O último ponto deste decreto que vale a pena realçar é o contido no Artigo 10, que restringe a criação, pelas universidades, de cursos superiores em municípios diversos de sua sede, à sua localização na mesma unidade da Federação, evitando a ampliação de uma mesma universidade por todo o Território nacional e protegendo, pelo menos em curto prazo, as pequenas empresas contra a voracidade de lucro dos conglomerados educacionais que vêm se constituindo ao longo do tempo.

Além das leis, outro importante instrumento de definição e implementação de políticas públicas é o planejamento. Aqui foram analisados dois desses instrumentos: o Planejamento político-estratégico (1995-1998), do Ministério da Educação e do Desporto, e o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado, em 9 de janeiro de 2001, com vetos, por FHC. A

escolha do primeiro se justifica por ele dar início ao processo de planejamento do governo FHC para a área educacional, sob o influxo de proposta neoliberal de sociedade e de educação que se vinha efetivando. Justifica-se, pois, por apresentar com impressionante clareza dos fins, como corolário da proposta neoliberal de educação. A escolha do segundo justifica-se por ser o PNE o instrumento de planejamento que pretende nortear os rumos da educação escolar no período de 2001 a 2011 e também por constituir o ponto final de um embate travado na sociedade, quando dois projetos de plano foram enviados ao Congresso Nacional (SAVIANE, 1998; NEVES, 2000).

Evidenciemos, ainda, com o risco de nos repetir, o fato de que neste trabalho nos ocupamos da análise da realidade da educação superior na década de 1990. Como é sabido, porém, os resultados de uma política social não estão circunscritos rigidamente ao período delimitado de sua execução, mas continuam repercutindo por além do tempo para o qual esta foi pensada. Assim, a análise do PNE para os dez anos subseqüentes permite perspectivar os rumos das políticas neoliberais para a educação superior, entregue às leis do mercado.

O planejamento estratégico do MEC para 1995-1998 enfatiza aspectos que consubstanciam, na área educacional, os princípios norteadores da reforma da aparelhagem estatal do primeiro governo FHC, assim como as diretrizes dos organismos internacionais para a educação na América Latina. Nessa dupla perspectiva, elege como pontos principais: a) a prioridade do governo federal para o ensino obrigatório de primeiro grau; b) a valorização da escola e de sua autonomia e

a responsabilidade para com o aluno, a comunidade e a sociedade; c) a promoção da modernização gerencial em todos os níveis e modalidades de ensino, assim como nos órgãos de gestão; d) utilização e disseminação de modernas tecnologias educacionais; e) progressiva transformação do MEC em um organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional, e a conseqüente redução de seu papel executivo; f) a articulação de políticas e de esforços entre os três níveis de poder da Federação, de maneira a obter resultados mais eficazes (BRASIL, 1995b).

Especialmente quando se propõe a ser um organismo de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas educacionais, reduzindo o seu papel de executor, o MEC aponta, já em 1995, para o formato que iria tomar o processo de privatização da educação superior. Textualmente, expressa o documento,

Cabe ao MEC um papel político-estratégico na coordenação da política nacional de educação: estabelecer rumos, diretrizes e fornecer mecanismos de apoio às instâncias estaduais e municipais da administração pública e ao setor privado. (BRASIL, 1995b, p.4.).

O MEC, pois, focaliza a sua ação direta na educação fundamental e se propõe a recorrer às parcerias com as demais esferas administrativas e setor produtivo para expandir as vagas no ensino médio. E, quanto à educação superior, elege como prioridade a implantação da autonomia na rede federal de ensino e a definição de novas formas de relacionamento com as demais IES, especialmente as estaduais e as comunitárias.

Chama a atenção o fato de o plano privilegiar a parceria na educação superior com as instituições estaduais e comunitárias. Embora não claramente, o ministério parece já haver traçado naquele primeiro momento uma divisão entre instituições que poderiam oferecer ensino de qualidade, instituições universitárias (de ensino e de pesquisa), e as demais instituições não universitárias, em geral empresariais.

Além de traçar suas diretrizes gerais para a educação escolar, o planejamento estratégico do MEC estabeleceu, para cada nível e modalidade de ensino, princípios básicos, metas, estruturas operacionais e meios, novas formas de atuação e resultados esperados.

O planejamento estratégico propõe o fortalecimento da educação superior como vetor para o desenvolvimento nacional, mediante o aumento da eficiência e da eficácia das instituições e da promoção da melhoria da qualidade de ensino, pesquisa e extensão no conjunto das instituições públicas e privadas (p.25), o que parece, à primeira vista, a valorização do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para todas as instituições públicas e privadas. Esta impressão é logo desfeita pela admissão, no documento, de certas diretrizes para este nível de ensino de caráter fragmentário, como: o reconhecimento e aceitação da diversidade e da heterogeneidade do sistema de ensino superior e da necessidade de formulação de políticas diversificadas; a promoção da consolidação de centros de excelência em pesquisa e pós-graduação; o estímulo à criação de

cursos de mestrado *stricto sensu* profissionalizantes; e a simplificação das exigências burocráticas para reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições privadas.

A maioria das mudanças introduzidas pelo aparato governamental na educação superior já se encontra claramente definida no primeiro instrumento de planejamento, a saber: a extensão do sistema de avaliação para abranger o ensino de graduação, mediante exames de final de curso e avaliação por comissões especiais; o estabelecimento de um sistema de credenciamento periódico das instituições, com base em processos avaliativos; a flexibilização do Programa de Incentivo à Capacitação Docente e Técnica (PICD); a valorização dos modelos institucionais alternativos de formação para o mercado de trabalho, especialmente a formação de professores para o ensino básico; o incentivo às relações com o setor produtivo; o estímulo ao ensino superior à distância; a reorganização do financiamento do Programa de Crédito Educativo; e o estabelecimento de medidas para promover a ampliação e a readequação da pós-graduação em sentido lato (BRASIL, 1995b, p.27,28 e 29).

Nem tudo que o plano previu, entretanto, foi totalmente executado, como: a instituição de um novo regime jurídico, independente do regime jurídico único, para docentes e servidores das instituições federais; a remoção de entraves legais e a criação de mecanismos para viabilizar a autonomia universitária; a autonomia dos hospitais universitários; a ampliação da oferta de vagas nos cursos noturnos públicos e a possibilidade de implantação da universidade aberta. A execução

dessas diretrizes pode ter sido inviabilizada, ora pela reação organizada da sociedade, ora pela opção por novas soluções mais atraentes aos objetivos governamentais, ou, ainda, pela necessidade de redução dos gastos públicos no campo social, em face dos objetivos prioritários do projeto neoliberal de desenvolvimento, definidos pelos organismos internacionais.

O planejamento estratégico do MEC pretendia atingir suas metas durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, porém muitas delas só vieram a se viabilizar durante o seu segundo governo, que manteve a mesma direção política relativamente à educação e o mesmo ministro, o economista Paulo Renato Souza.

Mesmo que ainda não concretizadas durante o segundo governo de FHC, essas metas poderão vir a serem concretizadas, na década atual, caso seja mantida a hegemonia neoliberal nos anos de execução do PNE, que tem como horizonte histórico à atualização da política em vigor.

Antecipando-nos a prognosticar o que poderá ocorrer nos próximos anos com a educação superior brasileira, norteadas pelo PNE, um plano concebido no auge da crença nos efeitos positivos da liberalização do mercado, diremos que a impossibilidade, sob o capitalismo, de o mercado se haver sem nenhuma intervenção, nos faz vislumbrar, desde já, como tendência, a autocorrosão deste Plano provocado pelas contradições próprias da política neoliberal.

Ainda que o PNE defina, como objetivos da educação nacional: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação de profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes; e não obstante o grau de generalização desses objetivos não permitirem caracterizar com exatidão os princípios neoliberais para a educação escolar, esses começam a ser claramente identificáveis quando da apresentação das prioridades, diretrizes e metas para aspectos específicos da educação.

São as seguintes as prioridades educacionais estabelecidas pelo plano para esta década: a) garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos para todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino; b) garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; c) ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino; d) valorização dos profissionais da educação; e) desenvolvimento de sistema de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

Vale a pena comentar sua terceira prioridade. A educação superior está incluída nos demais níveis de ensino junto com a educação infantil e o ensino médio.

Para ela, o plano estabelece a ampliação do atendimento com vistas a suprir as necessidades da sociedade, no que se refere à formação de lideranças científicas e tecnológicas, artísticas e culturais, políticas e intelectuais, empresariais e sindicais e às necessidades do mercado de trabalho.

Ficam aí definidas as funções econômica e ético-políticas da educação superior: preparar mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho e lideranças sociais sintonizadas com as mudanças qualitativas ocorridas no mundo capitalista contemporâneo, ou seja, o plano preocupa-se em adequar o homem deste início de século à divisão capitalista de trabalho e de vida.

Tal como aconteceu no planejamento estratégico, o PNE, em seu diagnóstico sobre as necessidades da sociedade contemporânea, reconhece a importância da produção do conhecimento e do papel relevante das universidades e dos centros de pesquisa na consecução desta tarefa, quando diz, no item 4.2 da Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o seguinte:

Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo. A importância que neste plano se deve dar às Instituições de Ensino Superior (IES), mormente à universidade e aos centros de pesquisa, erige-se sobre a constatação de que a produção de conhecimento, hoje mais do que nunca, e assim tende a ser cada

vez mais, é à base do desenvolvimento científico e tecnológico e que este é que está criando o dinamismo das sociedades atuais.

Esta análise, saudada a princípio por todos os que defendem a soberania nacional, pouco a pouco cai por terra, quando a atenção se volta às diretrizes propostas para o funcionamento deste nível de ensino.

Logo após este enunciado, o PNE, contraditoriamente, estabelece para o sistema de educação superior a coexistência de “um conjunto diversificado de instituições que atendam a diferentes demandas e funções”, embora reconheça nas universidades o seu núcleo estratégico. Prescreve a seguir, ainda, a ampliação das margens de liberdade das instituições não universitárias, reconhecendo o papel a ser desempenhado por essas instituições “não-vocacionadas” para a pesquisa na expansão das vagas nesse nível de ensino.⁵⁹

Mais adiante, no item 4.3, estabelece para, até o final da década, uma expansão de 30% da oferta de vagas. Este percentual de expansão, para um sistema educacional estreito em seu vértice, certamente não dará conta de levar o país à conquista da autonomia científico-tecnológica anunciada. Esta realidade se agrava quando não se estabelece o percentual de aumento de vagas para as instituições universitárias e aquelas “não-vocacionadas” para a pesquisa.

⁵⁹ Para melhor situar o leitor, as idéias aqui expressas encontram-se, dessa forma sistematizadas, no item 4. 2 referentes as diretrizes do PNE.

Aliás, o veto do presidente Fernando Henrique Cardoso à meta de ampliação da oferta de ensino público, de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total de vagas, reforça a previsão de que esta expansão ocorrerá, prioritariamente, nas instituições superiores não universitárias da rede privada de ensino.

Esta tendência de desestímulo à expansão da rede pública, constituída em geral de instituições universitárias e, inversamente, de estímulo à expansão da privatização da educação superior, é reforçada por mais um veto de FHC à determinação, pelo Congresso Nacional, de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos, 75% dos 18% de impostos líquidos (13,5%) arrecadados pela União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outro veto de FHC pôs fim, ainda, às pretensões legislativas de defesa da educação pública. Desta feita, dirige-se aos propósitos de ampliação do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa, em colaboração com empresas públicas e privadas, de forma a triplicar, em dez anos, os recursos atualmente destinados a esta finalidade.

A redução dos gastos públicos com a educação não está circunscrita apenas à educação superior, pois atinge todo o sistema educacional e faz parte de uma estratégia mais ampla de adequação do Estado aos propósitos neoliberais

quanto às áreas sociais. Por isso, FHC vetou a proposição do Poder Legislativo de elevar para 7% do PIB os gastos públicos ao final dos dez anos do PNE (DAVIES, 2002).

Vale ressaltar o fato de que, apesar da preocupação, resultado da pressão do movimento organizado da educação, do Congresso Nacional em reservar um espaço para a educação pública e universitária, retirada em boa parte pelos vetos de FHC, não há dúvida, quanto ao caráter privatista e empresarial da política definida também pela maioria dos parlamentares. Além dos exemplos anteriores, outras diretrizes e metas atestam esta opção. O PNE, antevendo a ampliação da pressão popular pelo aumento de vagas, em decorrência do aumento acelerado do número de egressos da educação média, reconhece a “contribuição do setor privado” na expansão da oferta, uma vez que este segmento já oferece a maior parte das vagas na educação superior. Propõe, ainda: a extensão de prerrogativas diferentes de autonomia às instituições não universitárias públicas e privadas, com base no sistema de avaliação; o favorecimento aos estabelecimentos não universitários que atendam clientela com demandas específicas de formação, em especial a tecnológica, a de profissional liberal e a de magistério, e também o incentivo à criação de cursos seqüenciais e de cursos modulares.

Todas essas diretrizes, ao se dirigirem mais especificamente à expansão das atividades de ensino, reforçam a diretriz governamental de certificar a mão-de-obra especializada para exercer tarefas complexas no mercado de trabalho. A educação mais restritiva, resultante de uma escolarização voltada para a certificação

da mão-de-obra, tenderá predominantemente a formar indivíduos aptos à realização de tarefas de mais baixo nível no mercado e à ocupação de cargos de gerência na produção, no aparelho estatal e na sociedade civil, mas dificilmente formará um cidadão com autonomia intelectual, com capacidade crítica, capaz de pensar, estudar, criar e controlar quem dirige.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento de mundialização e de financeirização do capital acentua a concentração de poder, de riqueza e de conhecimento nos países do capitalismo central, particularmente nos Estados Unidos, Alemanha e Japão. Nas duas últimas décadas do século XX, esses países ampliaram enormemente os investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Um dado que comprova essa afirmação relativamente aos Estados Unidos pode ser encontrado no estudo de Catani; Dourado e Oliveira, (2003), quando dizem: “[...] em 1999 os Estados Unidos foram responsáveis por 48% do total de gastos efetuados pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE)”. De modo geral, verifica-se nos países centrais crescimento acentuado nos investimentos em ciência e tecnologia (C&t), realizados pelos países-membro do G-7 e pelas empresas multinacionais que estabelecem estratégias de concorrência e formulam alianças de cooperação, objetivando ampliar o controle da produção e da difusão do conhecimento no mundo (CHESNAIS, 1996).

Isso ocorre, em larga medida, porque a automação, propiciada pelo avanço tecnológico, e o cenário de acumulação crescente do capital permitem intensificar e ampliar a produção numa escala jamais imaginada, resultando no inevitável declínio dos empregos e na naturalização dos processos de exclusão social daí decorrentes (ANTUNES, 2002).

Em toda parte, a modernização do Estado neoliberal privilegia claramente o mercado. As reformas da educação superior são praticadas para que as instituições ganhem mais eficiência e se ajustem às novas realidades do mercado.

Os atuais marcos institucionais e da gestão da educação superior, fincados, principalmente, na era FHC, preconizam: a flexibilização da estrutura dos cursos de graduação; novas diretrizes curriculares; a redução da duração dos cursos; o reconhecimento de habilidades e competências adquiridas e um frenético sistema de avaliações periódicas, dentre outras diretrizes, ocasionando, na prática, alguns nichos de formação aligeirada e acrítica, de mera subordinação às demandas do mercado.

Nessa direção confluem, ainda, perspectivas pragmáticas e redentoras que vêem na flexibilização um caminho de expansão da educação superior à custa do barateamento dessa formação. Desse modo, na arena educacional, várias mudanças paulatinamente se efetivam no que concerne ao papel das instituições, seu financiamento e abrangência de atuação, entre outros.

A reestruturação da educação superior na era Fernando Henrique Cardoso pautou-se, de modo geral, pela diversificação/diferenciação das instituições e da oferta de cursos, considerados de nível superior; pela expansão acelerada de vagas, especialmente nas IES do setor privado; pelo ajustamento das IES públicas a uma perspectiva gerencialista, produtivista e mercantilizadora; e pela reconfiguração e implementação de um amplo sistema de avaliação, centrado nos produtos

acadêmicos afetados por uma pseudocontabilidade produtivista que provocaram a competição do sistema.

A diversificação/diferenciação do sistema de educação superior foi adotada como política, visando a expandir a educação superior em função da demanda crescente de vagas, por meio de mecanismos que desconsideraram a massificação desse nível de ensino. A expansão do sistema, bem como a integração dos diferentes procedimentos de avaliação, credenciamento e reconhecimento, visando a produzir um sistema baseado na flexibilidade, competitividade, diferenciação e avaliação, balizaram as políticas adotadas pelo Ministério da Educação (MEC) no campo da educação superior.

As avaliações praticadas pelos governos, segundo a ótica eficientista e produtivista, em grande parte têm a finalidade de aferir a adequação das instituições educacionais às exigências do mercado. Os clientes orientam-se pelos *rankings*, tomam as tabelas de classificação como se fosse a própria avaliação. A mídia tem um papel de enorme importância na divulgação dos resultados, que ela mesma trata de selecionar e organizar, tornando as informações facilmente compreensíveis para a população, especialmente os consumidores do mercado educacional.

Como resultado dessas políticas, observa-se que está em curso - e o projeto de reforma universitária do governo Lula até o momento parece obedecer a essa mesma lógica - a intensificação de um processo de diversificação/diferenciação, que ocasiona distinções essenciais na função social da

educação superior, particularmente reconfigurando a relação entre ensino, pesquisa e extensão. Além disso, essas diferenças começam a provocar significativa competição no campo universitário, especialmente porque contribuem para a mera classificação institucional, contrapondo-se à efetivação de um padrão de qualidade social das universidades.

A avaliação promovida por agências do governo tem-se exercido, em grande parte, como uma tecnologia do poder, isto é, um mecanismo de controle, fiscalização, regulação, ou mesmo de intervenção do Estado sobre as instituições ou sistemas. Segundo essa lógica reguladora, a avaliação é controle de qualidade. Mas, segundo essa mesma lógica derivada do mercado, a qualidade é algo que se mede segundo indicadores de produtividade e eficiência e tem sua expressão na quantificação do produto.

Na prática, várias forças atuam interna e externamente para que as universidades, especialmente as públicas, modifiquem seu modo de ser, o que significa dizer que o campo universitário, além das disputas históricas, caracteriza-se, atualmente, como campo em estado de tensão, diante das múltiplas determinações e conflitos presentes na reestruturação da educação superior.

A correlação de forças e o movimento no campo da educação indicam que essas mudanças poderão alterar radicalmente a natureza, o caráter, os valores e as finalidades das universidades públicas.

De forma crescente, a pressão pela produtividade (a busca de pontos para a GED, a plataforma Lattes) e os instrumentos de mensuração do trabalho acadêmico, pertinentes a cada universidade internamente, têm efetivamente obstaculizado uma reflexão crítica sobre a instituição universitária e mais ainda sobre a atividade docente, que a cada dia está mais controlada pela burocracia consumidora de relatórios e formulários.

Gesta-se um individualismo exacerbado, o que conduz uma parte do corpo docente das universidades públicas a enredar-se hoje na presunçosa tarefa de tentar distinguir quem é mais doutor do que o outro. A cada dia, nos deparamos na universidade com planilhas, roteiros, que tentam diferenciar e, com isso hierarquizar, o corpo docente, criando *ranking* entre os doutores em obediência, consciente ou não, à lógica dos organismos multilaterais.

A continuarem tais usos comportamentais, em breve teremos distinção salarial absurda entre doutores nas universidades públicas brasileira, como já denuncia a lógica que estrutura a GED e, é óbvio, aqueles que elaboram os quadradinhos (planilhas, formulários, os bancos de dados da quantificação do trabalho docente, entre outros), sob a retórica da qualidade, serão os recebedores da maior remuneração, afinal quem controla e avalia o trabalho de outrem deve perceber uma remuneração maior, bem ao sabor de uma organização do tipo capitalista.

Comentando a esse respeito, Catani, Dourado e Oliveira recuperam uma fala de Chauí de 1999, que nos diz:

[...] nos anos 1990 a universidade brasileira assume uma face operacional, ou seja, ela volta-se para si mesma como estrutura de gestão e de arbitragem de contratos e, nesse sentido, assume o perfil de uma organização de tipo capitalista. Nessa ótica, ganham relevância os contratos de gestão, os índices de produtividade, as estratégias flexíveis e os programas de eficácia por meio do planejamento estratégico, a transmissão rápida de conhecimento, a centralização de estratégias de intervenção e de controle na produção do conhecimento, a subsunção ao mercado e a prestação de serviços como norte institucional.(2003, p.22-23).

A avaliação da educação superior se pretende confirmar os valores acadêmicos e sociais, deve ser pensada e praticada segundo outra lógica. Em vez de organização para os interesses de mercado, a universidade e demais instituições educacionais devem ser concebidas como instituições da e para a sociedade. Portanto, a avaliação deve ser democrática e ética. A educação é um bem público, que deve servir a toda a sociedade. Para muito além do controle, a avaliação deve buscar expandir suas funções essencialmente educativas, formativas e construtivas. Em outras palavras, a avaliação deve situar como foco central de suas preocupações a questão fundamental do sentido social de uma instituição. Deve basicamente perguntar sobre os significados sociais de que se reveste a formação promovida nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, ou seja, interrogar sobre os efeitos sociais dos trabalhos produzidos e dos serviços oferecidos. A qualidade da educação ou da formação, vista tanto do ponto de vista da ciência quanto dos

efeitos sociais, é, portanto, um valor essencial a ser considerado pela avaliação e deve ter primazia sobre qualquer mera quantificação e comparação de produtos, ainda que seja também imprescindível produzir e interpretar as informações objetivas, desde que estas importem para os julgamentos de valor.

Em um país como o Brasil, cabe à universidade um papel histórico, que não pode se restringir ao papel de *locus* da formação profissional, na perspectiva de reestruturação capitalista em curso, colocada a serviço do capital produtivo. Antes, a universidade tem de resistir a tudo isso e contribuir para a construção do conhecimento crítico, inovador e autônomo, capaz de revelar a essência dos fenômenos sociais, quase sempre imantados em ideologias ancoradas na fantasia da adaptação da modernidade e do “novo”.

Felizmente, esses focos de resistência existem na universidade brasileira e têm sido responsáveis pela crítica e desfetichização das ideologias dominantes, provenientes, na sua quase totalidade, dos organismos multilaterais em especial das recomendações/condicionalidades do Banco Mundial e do FMI, que, por serem defendidas pelo poder governamental, ganham força divulgadora muito veloz.

O primeiro desafio que se apresenta para nós “privilegiados”, portadores ou futuros portadores de um diploma de curso superior ou de pós-graduação, é o de sabermos em que consiste o desafio da educação superior neste país que a cada ano bate os próprios recordes de concentração e má distribuição de renda ou de injustiça social. Quais os diferentes aspectos, ângulos e dimensões desse enorme e

incômodo desafio? Que diagnósticos já foram elaborados com que propostas ou medidas práticas de superação? A quem interessa que esse desafio seja ou não superado?

Antes de ser um desafio de ação é a educação superior no Brasil um repto de compreensão: que papéis têm exercido até hoje a educação superior no desenvolvimento de nosso país, em sua curta história, se comparada à dos sistemas congêneres dos países vizinhos?

Da história da universidade brasileira, um aspecto ressalta: as reformas contingentes, porém sempre reformas, que por obra e conseqüência das ações em sua maioria oficiais, são implementadas, seja sob pressão dos ajustes econômicos ou políticos do capitalismo seja em grande sintonia com esses ajustes, como a reestruturação promovida na década de 1990.

Ao seu modo os organismos multilaterais, há mais de uma década, articulam sua compreensão sobre o papel da educação e fazem suas escolhas e recomendações a respeito das mudanças que deveriam ser promovidas para garantir seus propósitos salvacionistas. Todos sabemos que seus diagnósticos e prognósticos são perfeitamente adequados às soluções neoliberais que atendem aos ditames das políticas macroeconômicas, objetivando a reforma do Estado e a reestruturação da produção capitalista; soluções que, muito mais do que nos países

cêntricos, “devem” ser implementada nos países periféricos, como Chile, Argentina Brasil e outros.⁶⁰

Também à sua maneira, e de modo, sob muitos aspectos, similar ao desses organismos multilaterais, nesse mesmo período, “intelectuais orgânicos” à classe dominante, defensores de certas concepções de desenvolvimento, do papel do Estado e de universidade, elaboram o próprio entendimento do desafio da educação superior no país (BRASIL/MARE 1995). Desde o “projeto” Geres (1986)⁶¹, não têm deixado de, por um lado, alimentar o debate intelectual a respeito, e, por outro, de participar ativamente, nos últimos governos, da implementação de suas próprias recomendações, em grande medida igualmente afinadas com as desses organismos multilaterais e contrárias às teses defendidas por entidades representativas dos dirigentes, docentes, funcionários e estudantes das universidades públicas.

Os membros da comunidade universitária do setor público federal - dirigentes, docentes, servidores técnico-administrativos e estudantes – por intermédio de suas entidades de representação, específicas ou não, como a ANDIFES, ANDES-SN, FASUBRA e UNE, entre outras, têm feito seu diagnóstico do problema da universidade e, têm formulado suas recomendações e propostas para

⁶⁰ Ver Francisco de Oliveira em “Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor” In: Freitas, M. César (org). *A reinvenção do futuro*. São Paulo, Cortez; Bragança Paulista, Edusf, 1996.

⁶¹ Esse projeto já foi explicitado por nós em rodapé anterior, no entanto, julgamos conveniente realçar a participação disciplinada e por vezes ostensiva, desses intelectuais, que se tornam funcionários dos governos, em defenderem as orientações dos organismos multilaterais no interior da universidade pública, muitas vezes contra os interesses desta, e, quase sempre com um tom salvacionista e redentor da “modernidade” e da “competência” que eles próprios se outorgam.

superá-los, além de reagirem às proposituras governamentais, com efetivas lutas, freando ou pelo menos minimizando o efeito devastador das propostas governamentais para a universidade brasileira. E se hoje ainda há a estrutura que temos na universidade pública brasileira, com certeza, devemos muito a essas lutas, que barraram, entre outras coisas, a proposta de Lei da autonomia universitária⁶², o Projeto de Lei de emprego público⁶³, garantindo que, hoje, ainda tenhamos uma universidade pública a ser defendida e recuperada.

A expansão da educação superior, que é uma demanda legítima da sociedade brasileira, foi implementada, especialmente na década de 1990, como parte constitutiva das prioridades e ações estatais, em sintonia com novos padrões de regulação e gestão, tendo como eixos articuladores à flexibilização e a avaliação estandardizada.

A era FHC (1995-2002) constituiu-se um período marcante como movimento expansionista e de reconfiguração do campo universitário brasileiro, assumindo feição nitidamente privada. Adotou-se o modelo de diversificação/diferenciação, contrapondo-se ao modelo único, pautado na defesa da

⁶² A proposta de autonomia para as universidades do governo de FHC, consubstanciada na PEC-370-A96, que previa um contingenciamento para o financiamento das IFES, Segundo a proposta, não aprovada, felizmente, os recursos previstos para as universidades só seriam repassados integralmente se essas demonstrassem capacidade de captar no mercado o equivalente a 30% do total do seu orçamento.

⁶³ O Projeto de Lei de Emprego Público das IFES, em conformidade com a Lei 9962/2000, cria os empregos públicos que menciona, estabelece sua remuneração, as diretrizes para as carreiras dos empregos públicos e determina outras providências. Esse projeto, não aprovado também, felizmente, previa a criação de 190 mil empregos públicos, para composição dos quadros das IFES, em regime CLT e no Regime Geral da Previdência Social, quebrando dessa forma a isonomia entre os novos servidores públicos (CLT) e os servidores na ativa e aposentados, que permaneceriam no RJU e sob as regras desse regime, inclusive para a aposentadoria e, ainda, quebrando a isonomia da carreira,

indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão, que vinha sendo construído no país. Desse modo, a materialização de tais políticas resultou na criação de formatos institucionais diferenciados, oferta de cursos pós-médios e ênfase em novas modalidades de educação, tais como educação à distância, educação profissional e cursos seqüenciais.

A privatização é um processo muito mais profundo do que os estudiosos e sindicalistas previam há duas décadas. Mais do que cobrança de mensalidades *tout court*, invade todas as esferas da vida social, esculpindo um renovado território em que também a educação é *fast food*.

O processo expansionista da educação superior indica que as políticas empreendidas caracterizam-se pelo caráter excludente e instituidor de espaços diferenciados, tendo-se efetivado, historicamente, pela privatização desse nível de ensino. Merece destaque a esse respeito à excessiva concentração das IES na Região Sudeste do país, tendência que se intensificou na segunda metade da década de 1990, sobretudo como expansão do setor privado mercantil.

O resultado de oito anos desse governo foi, tão-somente, a expansão acelerada do sistema, levando as IES privadas a responderem por mais de 70% das matrículas. Tal processo foi marcado, ainda, pela mercantilização da produção do trabalho acadêmico e da gestão das universidades públicas, bem como pela redução dos recursos dos fundos públicos para a manutenção e desenvolvimento

uma vez que esse projeto, para compensar as diferenças de regime, propunha como atrativos faixas

das universidades federais. Em que pese a expansão ocorrida, o acesso à educação superior no Brasil continua a ser um desafio a ser enfrentado, haja vista o baixo patamar de atendimento da população na faixa etária de 18 a 24 anos, que não alcançou 12%, segundo diagnóstico do Plano Nacional de Educação (PNE).

Toda a reforma por que vem passando esse nível de ensino é justificada pela retórica da competência, da eficácia, da eficiência. Ao final de seus dois mandatos, Fernando Henrique Cardoso ajustou o Brasil às demandas das agências multilaterais, com irreparável prejuízo para a área social. Tão-somente aquilo que tornaria o Estado um órgão reprodutor do capital foi realizado, para torná-lo adaptado, competente, eficaz e eficiente. O que se viu foi à transformação do Estado em um Estado forte para o capital e mínimo para ao menos atenuar a profunda crise social em que vivemos.

Para os que pensam que a universidade é uma das instituições indispensáveis da sociedade moderna; para os que ainda acreditam na utopia da democratização não só do acesso, mas também das relações da gestão interna e de produção do conhecimento nessa instituição, defendemos uma quase utopia sem otimismo ingênuo. A democratização da educação superior depende da superação do quadro de exclusão social vigente na sociedade brasileira. Passa pela ruptura com as recomendações emanadas dos organismos multilaterais, que, especialmente nos anos recentes, têm sido seguidas quase como cartilha e conduzido o país à perda de espaços importantes da soberania nacional. Está em assumirmos pelas

salariais diferenciadas.

nossas mãos o futuro da instituição universitária que queremos: uma instituição crítica, autônoma, democrática, comprometida com a pesquisa de relevância científica, bem como com a superação dos problemas que afligem a humanidade e, principalmente, liberta das determinações macroeconômicas, isto é, uma instituição livre das regras do mercado.

Bibliografia

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** 2ª ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Ed. da UNICAMP, 1995.

_____. **Os sentidos do trabalho.** 6ª ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In SADER, E. & GENTILLI, P. **Pós-Neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático.** São Paulo, Paz e Terra, 1995.

BANCO MUNDIAL. A Pobreza e a Fragilidade do Sistema Educacional. Washington, 1190b. Doc. Disponível em <http://www.bancomundial>. Acesso em: 08.Abril.2004.

ARRUDA, M. **Ajustando a economia para o desenvolvimento participativo.** Genebra: Centro para o Nosso Futuro Comum, *The Bulletin*, Março, 1994.

BAER, V., MALONEY, W. **Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina.** Revista de Economia Política. V. 17. Nº3-67, p. 39-61, jul. /set, 1997.

BIRD/Banco Mundial. **La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia** (El Desarrollo en la práctica). *Washington*, d.C. BIRD/BANCO MUNDIAL, 1994.

BRAGA, Ruy. **A restauração do Capital: um estudo da crise contemporânea**. São Paulo, Xamã, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1988.

BRASIL. “Lei nº. 9.394, de 20.12.96, **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**, Estabelece as Diretrizes da Educação Nacional”, in Diário Oficial da União, Ano CXXXIV, Nº. 248, de 23.12.96, pp.27.833-27.841, 1996.

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 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. **DECRETO Nº 3.860, de 9 de Julho de 2001**. Muda as regras de organização e avaliação de cursos e instituições do ensino superior. As medidas reordenam as competências do Ministério da Educação, do Conselho Nacional de

Educação (CNE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC). Brasília, DF, 2001.

BRASIL, MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Estratégia e Estrutura para um Novo Estado**. Revista de Economia Política. V.17, n. 3-67, p. 24-38, jul. /set/1997.

_____. **Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. (Prefácio de Fernando Henrique Cardoso). São Paulo, editora 34, 1998.

_____. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. (Conferência no Seminário sobre Reforma Constitucional, patrocinado pela Presidência da República, janeiro de 1995), Brasília-DF, 1995.

_____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil – para uma nova interpretação na América latina**. São Paulo, editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. Em: PEREIRA, L. C. B., SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2003.

CATANI, A. M. /DOURADO L.F. & OLIVEIRA J. F. TRANSFORMAÇÕES RECENTES E DEBATES ATUAIS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL. In. CATANI, A. M. /DOURADO L. F. & OLIVEIRA J.F. (org.) **Políticas e gestão da educação superior – Transformações Recentes e Debates Atuais.** São Paulo: Xamã; Goiânia, alternativa, 2003.

CHAUÍ, M. **A Universidade Pública sob nova perspectiva.** In 26ª Reunião Anual da Anped. 5.10.2003, Poços de Caldas - MG, Conferência de abertura de abertura.

_____ **“A universidade hoje”**, Estudos Marxistas 06, São Paulo, HUCITEC, 1998, pp.23-32.

CAUFIELD, C. **Masters of illusion: the World Bank and the poverty of nations.** New York: Henry Holt, 1996.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CONED, **Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira.** Belo Horizonte, II Congresso Nacional de Educação, 1997.

COLBY & DENNETT, **Seja feita a vossa vontade.** RJ, Record, 1998.

COUTO, M. C. S. Banco Mundial: políticas e reformas. In Livia De Tommasi, Mirian Jorge Warde e Sérgio Haddad. (org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais** – 4. ed- São Paulo: Cortez, 2003.

CUNHA, L. A. **Crise e a reforma do sistema universitário: debates**. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, 1996.

DAVIES, N. Mecanismos de Financiamento: A Privatização dos Recursos Públicos. In. Lúcia Neves. O empresariamento da educação: Novos contornos do ensino superior, São Paulo: Xamã, 2002.

DIAS SOBRINHO, J. Concepções de universidade e de avaliação institucional. In: TRINIDADE, H. (Org). **Universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____.Educação Superior: Flexibilização e Regulação ou Avaliação e Sentido Público. In DOURADO/CATANI/OLIVEIRA (Orgs). **Políticas e gestão da Educação Superior**. São Paulo: Xamã, Goiânia: Alternativa, 2003.

DOURADO, L. F. **Expansão e interiorização do ensino superior em Goiás nos anos 80: a política de privatização do público**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

_____. & CATANI, A. M. **Universidade Pública: políticas e identidade institucional**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido**. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.

FRANCO, M. Ciavata. **Estudos Comparados e Educação na América Latina**. São Paulo, Livros do Tatu, Cortez, 1992.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5ª. ed.- São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Trabalho e conhecimento, dilemas na educação do trabalhador**. São Paulo, Cortez, 1987.

_____. Educação, crise do Trabalho assalariado e do desenvolvimento: Teorias em conflito. In FRIGOTTO, G (org). **Educação e Crise do Trabalho: Perspectiva de Final de Século**. Petrópolis. 6ª. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GENTILLI, P. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In. GENTILLI, P. & SILVA, T. T. (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: Visões críticas**. Rio de Janeiro, Vozes, 1994.

GÓMES, J. M. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis, RJ, Vozes; Buenos Aires, CLACSO; Rio de Janeiro, LPP-Laboratório de Políticas Públicas, 2000.

_____. **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 5 ed. Petrópolis-RJ, Vozes, 1995.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo, Loyola, 1993.

KUENZER, A. **Educação e Trabalho no Brasil: o estado da questão**. Brasília, INEP/MEC, 1987.

LEHER, Roberto. **Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para periferia do capitalismo**. São Paulo Outubro. nº.3 – 1999.

_____. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo - FEUSP, São Paulo, 1998.

_____. **Para fazer frente ao apartheid Educacional imposto pelo Banco Mundial: Notas para uma leitura da temática trabalho-educação**. In: 'Trabalho e crítica nº 1 Belo Horizonte, setembro de 1999.

_____. **Reforma Universitária do governo Lula: Protagonismo do Banco Mundial e das Lutas Antineoliberais.** Brasília, ANDES-SN, 2004.

LEITE, Márcia de Paula. **A qualificação reestruturada e os desafios da formação profissional.** In. Novos Estudos CEBRAP-nº45, 1996.

_____. & POSTHUMA, A. C. **Reestruturação produtiva e qualificação. Reflexões sobre a experiência brasileira.** São Paulo. Em Perspectiva, v.10, nº. 1, jan./mar. 1996.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64.** São Paulo: Cortez, 1991.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In. Lesbaupapin (org). **O Desmonte da Nação: Balanço do governo FHC.** Petrópolis, RJ, Vozes, 1999.

NEVES, L. Maria Wanderley. **Brasil ano 2000: uma nova divisão de trabalho na educação.** Rio de Janeiro, Papéis e cópias, 1997.

_____. **Educação e política no Brasil de hoje.** São Paulo, Cortez, 1994.

PAIVA, V. /POTENGY G. /CHINELLI. F. **Qualificação e inserção alternativa no mundo do trabalho. A sociologia do trabalho para além da indústria.** Revista Novos Estudos CEBRAP, nº. 48, 1997.

_____. & WARDE M. J. ANOS 90: O ENSINO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA. In. Vanilda Paiva e Mirian J. Warde (org.). **Dilemas do ensino superior na América Latina.** Campinas, SP, Papirus, 1994.

OLIVEIRA, F. **O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público.** Revista Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, 2000.

REVISTA EXAME, v.30, nº. 15, 17.07.1996.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação - LDB, trajetória, limites e perspectivas.** Campinas: Autores Associados, 1997.

_____.**Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional.** Campinas: Autores Associados, 1998.

SILVA JR, J. dos R., SGUISSARDI, V. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil - Reforma do Estado e mudança na produção.** 2ª ed. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 2001.

SILVA JR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In. DE TOMASI, L; WARDE, M. J. e HADDAD, S. (org). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 4ª ed. São Paulo: Cortez/PUC – SP/Ação Educativa, 2003.

SOLÉ, Antoni P. Las políticas del FMI y del Banco Mundial y los Derechos de los Pueblos. (Texto apresentado ao Tribunal Permanente dos Povos – TPP). Madrid de 1 a 3 de outubro de 1994.

