

# NOVAS FACES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

## REFORMA NO ESTADO E MUDANÇA NA PRODUÇÃO

João dos Reis Silva Júnior & Valdemar Sguissardi

Prefácio  
Francisco de Oliveira



NAVEGANDO



NOVAS FACES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:  
REFORMA DO ESTADO E MUDANÇA NA PRODUÇÃO



João dos Reis Silva Jr.  
Valdemar Sguissardi

NOVAS FACES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL:  
REFORMA DO ESTADO E MUDANÇA NA PRODUÇÃO

1ª Edição Eletrônica

Uberlândia / Minas Gerais  
Navegando Publicações  
2020



NAVEGANDO

Navegando Publicações



NAVEGANDO

[www.editoranavegando.com](http://www.editoranavegando.com)

[editoranavegando@gmail.com](mailto:editoranavegando@gmail.com)

Uberlândia – MG,

Brasil


1ª edição: Bragança Paulista: EDUSF, 1999

2ª edição revista: São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 2001

**Copyright © by autor, 2020.**

N8571 – Silva Jr., João dos Reis; Sguissardi, Valdemar. Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

ISBN: 978-65-81417-08-6

 10.29388/978-65-81417-08-6

1. Educação Superior. 2.Reforma do Estado. II. Navegando Publicações. Título.

CDD – 370

CDU – 37

---

Revisão: Lurdes Lucena

Arte Capa: Alberto Ponte Preta

Imagem capa: Pete Linforth por Pixabay

Diagramação: Lurdes Lucena

### Índice para catálogo sistemático

Educação 370



## Editores

Carlos Lucena – UFU, Brasil  
José Claudinei Lombardi – Unicamp, Brasil  
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU, Brasil

## Conselho Editorial Multidisciplinar

### Pesquisadores Nacionais

Afrânio Mendes Catani – USP – Brasil  
Anselmo Alencar Colares – UFOPA – Brasil  
Carlos Lucena – UFU – Brasil  
Carlos Henrique de Carvalho – UFU, Brasil  
Cílson César Faggiani – Uniube – Brasil  
Dermeval Saviani – Unicamp – Brasil  
Elmiro Santos Resende – UFU – Brasil  
Fabiane Santana Previtali – UFU, Brasil  
Gilberto Luiz Alves – UFMS – Brasil  
Inez Stampa – PUCRJ – Brasil  
João dos Reis Silva Júnior – UFSCar – Brasil  
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU – Brasil  
José Claudinei Lombardi – Unicamp – Brasil  
José Luis Sanfelice – Unicamp – Brasil  
Larissa Dahmer Pereira – UFF – Brasil  
Livia Diana Rocha Magalhães – UESB – Brasil  
Mara Regina Martins Jacomeli – Unicamp, Brasil  
Maria J. A. Rosário – UFPA – Brasil  
Newton Antonio Paciulli Bryan – Unicamp, Brasil  
Paulino José Orso – Unioeste – Brasil  
Ricardo Antunes – Unicamp, Brasil  
Robson Luiz de França – UFU, Brasil  
Tatiana Dahmer Pereira – UFF – Brasil  
Valdemar Squissardi – UFSCar – (Apos.) – Brasil  
Valéria Forti – UERJ – Brasil  
Yolanda Guerra – UFRJ – Brasil

### Pesquisadores Internacionais

Alberto L. Bialakowsky – Universidad de Buenos Aires – Argentina.  
Alicia Maria de Castro Martins – (I.S.M.T.), Coimbra – Portugal  
Alexander Steffanell – Lee University – EUA  
Ángela A. Fernández – Univ. Aut. de St. Domingo – Rep. Dominicana  
Antonino Vidal Ortega – Pont. Un. Cat. M. y Me –, Rep. Dominicana  
Carolina Crisorio – Universidad de Buenos Aires – Argentina  
Christian Cwik – Un. of the W. I., St. Augustine – Trinidad & Tobago  
Christian Hausser – Universidad de Talca – Chile  
Daniel Schugurensky – Arizona State University – EUA  
Elizet Payne Iglesias – Universidad de Costa Rica – Costa Rica  
Elsa Capron – Université de Nimès / Univ. de la Reunion – France  
Elvira Aballi Morell – Vanderbilt University – EUA.  
Fernando Camacho Padilla – Univ. Autónoma de Madrid – Espanha  
Francisco Javier Maza Avila – Universidad de Cartagena – Colômbia  
Hernán Venegas Delgado – Univ. Autónoma de Coahuila – México  
Iside Gjergji – Universidade de Coimbra – Portugal  
Iván Sánchez – Universidad del Magdalena – Colômbia  
Johanna von Grafenstein, Instituto Mora – México  
Lionel Muñoz Paz, Universidad Central de Venezuela – Venezuela  
Jorge Enrique Eliás-Caro – Universidad del Magdalena – Colômbia  
José Jesus Borjón Nieto – El Colegio de Vera Cruz – México  
José Luis de los Reyes – Universidad Autónoma de Madrid – Espanha  
Juan Marchena Fernandez – Universidad Pablo de Olavide – Espanha  
Juan Paz y Miño Cepeda, Pont. Univ. Católica del Ecuador – Equador  
Michael Zeuske – Universität Zu Köln – Alemanha  
Miguel Perez – Universidade Nova Lisboa – Portugal  
Raul Roman Romero – Univ. Nacional de Colombia – Colômbia  
Ronny Viales Hurtado – Universidad de Costa Rica – Costa Rica  
Rosana de Matos Silveira Santos – Universidad de Granada – Espanha  
Rosario Marquez Macias, Universidad de Huelva – Espanha  
Sérgio Guerra Vilaboy – Universidad de la Habana – Cuba  
Silvia Mancini – Université de Lausanne – Suíça  
Teresa Medina – Universidade do Minho – Portugal  
Tristan MacCoaw – Universit of London – Inglaterra  
Victor-Jacinto Flecha – Univ. Cat. N. Señora de la Asunción – Paraguai  
Yoel Cordovi Núñez – Instituto de História de Cuba v Cuba





# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
João do Reis Silva Júnior	
PREFÁCIO: A Face do Horror	21
Francisco de Oliveira	
INTRODUÇÃO	29
I - Estratégia e ações governamentais para a reconfiguração do Estado e da educação superior	39
Introdução	39
1.1. Reforma do Aparelho do Estado e da Educação Superior no âmbito do MARE	42
1.2. Reforma da Educação Superior no âmbito do MEC	60
1.2.1. Quais são esses princípios ou pressupostos?	62
1.2.2. A reforma da educação superior na legislação e normas recentes	67
1.2.3. O Decreto 2.306, de 19 de agosto de 1997.	73
1.2.4. A autonomia universitária na perspectiva do MEC	74
1.2.5. Outras ações governamentais (MARE, MEC e Ministérios da Área Econômica)	80
1.3. Considerações finais	82
II - O público e o privado em face da tendência de mercantilização da educação superior	91
Introdução	91
2.1 O estatal, o público e o privado no capitalismo	97
2.2. A expansão do capital e sua racionalidade intrínseca	113
2.3. A mercantilização do campo educacional	118
2.4. Do Estado de Bem-Estar Social ao Estado Gestor: ampliação do privado e restrição do público	121
III - O setor universitário público e as ações de reforma da educação superior	139
Introdução	139
3.1. As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) diante das ações de reforma	141
3.1.1. Os dirigentes das IFES e a ações de reforma	141
3.1.2. O movimento docente das IFES e as ações de reforma	155
3.2. Proposta da ANDES-SN para a Universidade Brasileira	156
3.2.1. Padrão unitário de qualidade – diversidade e função social da universidade	169
3.2.2. Pontos centrais da Proposta	170

3.2.2.1. Universidade e responsabilidade do Estado com a Educação	171
3.2.2.2. Caracterização jurídica	173
3.2.2.3. Autonomia universitária	173
3.2.2.4. Financiamento da universidade	175
3.2.2.5. Universidade, ciência e tecnologia	177
3.2.2.6. Carreira e política de capacitação docente	180
3.2.2.7. Gestão democrática	181
3.2.2.8. Avaliação institucional: interna e externa	183
3.2.3. Do Programa de Incentivo à Docência (PID) à Gratificação de Estímulo à Docência (GED).	186
3.3. Considerações finais	188
3.3.1. O público, o privado, o público não estatal e a responsabilidade do Estado pela manutenção da educação superior.	188
3.3.2. O modelo de universidade de pesquisa e/ou de ensino, carreira docente e diferenciação institucional.	191
3.3.3. A questão da autonomia: gestão financeira ou autonomia financeira e financiamento.	193
3.3.4. A avaliação institucional e o controle centralizado	194
IV - O setor universitário privado e as ações de reforma da educação superior	197
Introdução	197
4.1. A Educação Superior Privada nos anos setenta e oitenta.	197
4.2. O setor privado nos anos noventa	214
4.2.1. A reação do setor privado frente ao controle central do Estado	221
4.2.2. Autonomia e gestão – as reações dos administradores do setor privado em um contexto de educação superior mercantilizada	227
4.2.3. – As reações dos administradores em relação à necessidade de produção acadêmico-científica	235
4.2.4. A Reação do setor privado diante do processo de mercantilização da Educação Superior	249
4.2.5. A representação política do setor privado	256
4.3. Considerações Finais	265
CONCLUSÃO	275
REFERÊNCIAS	293
POSFÁCIO	303
José Dias Sobrinho	
Sobre os autores	325





# APRESENTAÇÃO

---

O editor da *Navegando Publicações* solicitou aos autores deste livro uma apresentação de sua terceira edição impressa e primeira no formato e-book. Meu amigo e coautor pediu-me para fazê-la. Não conheço as razões da deferência de Valdemar Sguissardi. Meu primeiro impulso foi positivo. Traduziu minha vontade de redigi-la. Não imaginava, entretanto, o quanto iria me custar voltar quase 22 anos no tempo para contar a história deste livro. Hoje estou com 63 anos. À época, um quarentão cheio de energia, quando me era muito divertido criticar o governo de Fernando Henrique Cardoso. Hoje, digo isso.

O *Novas Faces da Educação Superior no Brasil* é o resultado de pesquisa de três anos financiada pela Fapesp. Seu relatório final foi aprovado em meados de 1998. Sua primeira edição deu-se, por mediação de Marcos Cesar de Freitas, pela Editora da Universidade São Francisco (EDUSF), em 1999. Já em 2001, atualizado e com posfácio de José Dias Sobrinho, viu a luz sua segunda edição, então pela EDUSF e pela Cortez Editora. O livro teve muitas reimpressões ao longo deste tempo, desde a primeira edição até hoje, quando, em geral, se encontra esgotado, a menos, eventualmente, de poucos exemplares na Livraria Cortez. Com esta obra buscávamos entender as mudanças das instituições republicanas ocorridas em decorrência da reconfiguração dos fundamentos da economia brasileira, concretizados no início da década de 1990. Verificou-se que o Brasil, por meio de suas políticas econômicas, mais uma vez se adaptara ao processo que se realizava em âmbito planetário, ao adotar um modelo de crescimento econômico que o transformava em destino atrativo de investimentos estrangeiros diretos, em sua forma financeira.

A reforma do aparelho de Estado brasileiro e sua expressão no movimento da reforma da universidade estatal, ainda em

curso, foram o objeto do programa de investigação nessa fase, esforço investigativo que resultou neste livro que, em boa hora, se reedita.

Tal movimento de reforma, contudo, tornou-se mais concreto quando o novo modelo de avaliação da Capes – cujo início data dos anos 1996/1997 – teve sua plena realização no plano institucional das universidades em geral e, em particular, das universidades estatais. Com ele, o cotidiano da universidade produziu elementos concretos da objetivação das mudanças em curso, manifestas por meio dos reclamos de colegas, dos vários debates institucionais, das tensas reuniões, da compulsória mudança de gestão dos programas, dos instrumentos institucionais de avaliação, entre outros.

O contexto brasileiro transformou-se em alta velocidade e a Reforma do Estado tornou-se a origem das mudanças de todas as instituições republicanas. Não nos ficava clara a razão e a forma do Estado Reformado.

A economia que emergiu no pós-segunda-guerra mundial produziu historicamente demandas para a indústria, especialmente para as corporações já articuladas com o capital financeiro, no âmbito mundial, exigências estruturais que ainda têm requerido uma diminuição de tempo entre a produção científica e sua aplicação em serviços, produtos e processos. A ciência, básica ou aplicada, voltada para o bem público teve então enorme pressão para mudança, tendo sido necessário um novo tipo de conhecimento que atendesse a tais demandas, postas não mais por parâmetros exclusivamente científicos, mas também pela financeirização da economia. A economia converteu-se, pois, no principal fator para a epistemologia da nova ciência acadêmica, em face, especialmente, da posição econômica e bélica que os Estados Unidos passaram a ocupar em nível planetário.

O conhecimento exigido pelas novas corporações ou grupos predominantemente industriais tem, entre suas redes de trabalho, uma ou mais parcerias com universidades no mundo

todo, que se dão de diversas formas, estrategicamente, por meio de transferência de tecnologia e pela venda de direitos autorais para as próprias universidades, como se pode observar no caso das pesquisas realizadas nas universidades estatais brasileiras. O conhecimento, na maioria das vezes, é transferido na forma de inovações sociais e tecnológicas, e é o tipo de conhecimento que aqui denomino conhecimento-mercadoria. Este conhecimento adquire muitas formas de cuja finalidade, muitas vezes, o pesquisador não tem consciência; a ele mais importa o prazer de seu trabalho e o quanto receberá por artigo, capítulo de livro ou livro.

O conhecimento-mercadoria voltado para a economia e para o mercado é uma parte dos resultados da ciência em seu novo paradigma. Trata-se de conhecimento pronto para ser transformado em produtos de alta tecnologia, novos processos de produção e serviços e está relacionado à possibilidade de lucros imediatos no âmbito econômico. Aqui parece ser um bom lugar para comentarmos o que vem sendo definido como inovação tecnológica. Ao buscarmos a forma mais geral do que se poderia entender por inovação tecnológica, podemos encontrar que esta é um processo, ao mesmo tempo, de mudança, invenção e adaptação, que existe desde os primórdios da humanidade, e que teria como objetivo a melhoria da vida e do trabalho das pessoas e das empresas, agregando mais valor aos produtos no menor tempo possível. Certamente esta definição procede e seria impossível confrontá-la nesta formulação, porém é possível melhor especificá-la.

Até há bem pouco tempo, o grande problema do capital consistia em diminuir o *gap* entre a ciência e a tecnologia e, embora houvesse uma aproximação entre a universidade e a indústria, ocorria, porém, uma considerável demora na solução dos problemas. Os intelectuais das indústrias estavam distantes dos processos de pesquisa e os pesquisadores, ávidos na defesa da autonomia de sua pauta de pesquisa, permaneciam distantes do

front industrial e econômico. Contudo, com a falência do regime monopolista de produção e a emergência da predominância financeira, este quadro se altera de forma radical. Ocorre que o ciclo de capital portador de juros faz dinheiro sem trabalho. Na equação marxista, temos  $D' > D$ . O proprietário do dinheiro investe, empresta e recebe os juros como forma de pagamento desta operação pela mera propriedade privada do dinheiro. Esta operação, além de econômica, é jurídica (razão para que o Estado obrigatoriamente fosse reformado) e impõe as taxas de juros e o tempo de pagamento do que é devido, desconsiderando o que ocorrerá no processo de produção real de valor. É uma aposta com o menor risco e a maior rentabilidade.

Esta operação pode ser feita entre amigos, empresas, grupo de empresas, países e pelos principais agentes institucionais que atuam mundialmente, que são os fundos mútuos, os guias da gestão do sistema monetário mundial, aos quais se subordinam os fundos de pensão e os fundos dos grupos predominantemente industriais, o que caracteriza um regime de predominância financeira. Quais as consequências disso?

Juridicamente, o ciclo financeiro comprime não só o ciclo do capital em funções (as relações sociais de produção), como também as relações sociais em geral; altera a sociabilidade e subjetividade de todo cidadão e exige a produção de valor real em tempo recorde do trabalho vivo. Aí está o verdadeiro problema do capital e a necessidade de fazer desaparecer o *gap* entre ciência e tecnologia. Neste ponto, a universidade e a pesquisa nela produzida cumprem o papel estratégico. Como? Redefinindo a ciência e o conhecimento, conforme a referida necessidade. Por esta via, a racionalidade econômico-financeira interpõe-se nas práticas cotidianas da vida universitária. O que as pesquisas, o trabalho do pesquisador e do professor precisam apresentar é o conhecimento-mercadoria.

Interessa que ele dure um ciclo econômico e que novos conhecimentos dessa natureza sejam produzidos indefinidamente.



te. Isso está na raiz das explicações das reformas universitárias, no financiamento das universidades, na sua organização e gestão, na avaliação, na importância dos *rankings*, na necessidade da expansão e da internacionalização da educação superior, em nova divisão internacional do trabalho científico, no acesso e no conhecimento que é produzido nessas instituições. É imprescindível destacar o que os autores destacam de forma cientificamente consistente nos seus trabalhos: a necessidade da publicação. Esta tornou-se mercadoria nas mãos de seis principais editoras no mundo todo para as quais as universidades vendem os direitos autorais de produções de seus pesquisadores profissionais. Os pesquisadores recebem adicionais aos seus salários ao venderem seus direitos autorais por quantia razoável para as universidades em que trabalham. Por outro lado, as publicações ocorrem em muitas áreas do conhecimento, como a farmacêutica, as áreas tecnológicas e a matemática somente depois que se tornaram patentes ou depois que uma equação matemática se tornou um produto financeiro em Wall Street. Isto nos permite inferir, de certo modo, que os artigos ou qualquer tipo da maioria das publicações acadêmicas constituem-se menos em socialização de conhecimento do que se caracterizam como *marketing* do produto e do próprio pesquisador. Estas mudanças estruturais impõem ao pesquisador publicar em abundância e muitas vezes repetir o que já escreveu com a ajuda luxuosa da estética.

*O Novas Faces da Educação Superior no Brasil – reforma do Estado e mudança na produção* (nas suas primeira e segunda edições) é a síntese do que acima se expôs. Especulo que esta seja a razão de sua longevidade. Ele foi e é o primeiro passo para compreendermos o que acontece hoje. O livro busca mostrar que a Reforma do Estado foi o “Ovo da Serpente”.

Agora, na publicação de sua terceira edição impressa e primeira *on line*, todas as categorias apontadas no livro realizaram-se e se fizeram arrasadoras. Vivemos um clima de “Ataque à Ciência”, de transformação da “Ciência em Tecnociência” e em

que o conhecimento que vale é o conhecimento-mercadoria. O Estado tornou-se o principal esteio do pacto de um fascismo articulado com a louca racionalidade neoliberal.

O livro recebe sua terceira edição impressa e primeira *online* não mais num regime de predominância financeira, já ultrapassado, mas num Regime de Crescimento Econômico baseado no endividamento social e para isso a reforma do Estado de 1995 serviu como pilar do fim da CLT, da Terceirização Irrestrita, da Reforma da Previdência, da Reforma Tributária e muito outros atos loucos, o que parece impossível entender. Não é. Como se lê em Hamlet “Tem método nessa loucura” *Novas Faces...* é uma base para entendimento deste método.

Valdemar e eu fomos em frente e, como mais um resultado de nossas buscas intelectuais, já se encontra em segunda edição o livro *Trabalho Intensificado nas Federais – pós-graduação e produtivismo acadêmico*.

Toda esta trajetória de investigação até aqui exposta consistiu na fundamentação teórica de minha tese de professor titular, defendida em 2017 na UFSCar. Como no Brasil não houvesse elementos históricos suficientes para o entendimento das mudanças nas instituições republicanas, viajei aos Estados Unidos para apreender as tendências de sua universidade. Esse estudo, que buscou complementar as obras anteriores, resultou no Livro *The New Brazilian University – em busca de resultados comerciais: para quem?*, que em breve será publicado, em segunda edição, pela Rede de Estudo do Trabalho (RET) e pela Editora Navegando.

O *Novas Faces...* é uma sólida fundamentação teórica para se compreender as mudanças das instituições republicanas, especialmente a universidade e a mudança paradigmática da ciência, da sociabilidade e da subjetividade sequestrada pelo medo provocado pela conjuntura, marcada por uma profunda

crise estrutural do capitalismo, que fez emergir um pacto entre neoliberais e os fascistas no país e alhures.

Outono de 2020

*João dos Reis Silva Júnior*



# PREFÁCIO

---

## A Face do Horror\*

*Francisco de Oliveira\*\**

Conta-se uma anedota a respeito de um diálogo (sem eufemismos, um interrogatório) entre os militares alemães ocupantes da França e Picasso:

- Foi o senhor o autor desse horror?, perguntaram-lhe os nazistas sobre Guernica;
- Não, foram os senhores!, respondeu-lhes o genial andaluz.

O livro de João dos Reis Silva Júnior e Valdemar Sguisardi é a narrativa, crítica, do horror que foi perpetrado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso na educação superior. Se é verdade que a concepção com que esse governo racionaliza sua atuação é a mesma que grassa internacionalmente e, no caso em espécie, da educação superior, defendida e aplicada por importantes organismos como o Banco Mundial e o Banco Interamericano, o que, em primeira instância, o tornaria apenas caudatário de tendências do neoliberalismo global, também é verdade que as concepções, pressupostos e teorias que dirigem essa ação, estão sendo defendidas e propagadas há mais de uma década, pelos que fizeram o NUPES - Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior da USP. Não acidentalmente, alguns dos antigos principais pesquisadores do NUPES ocupam postos-chaves em setores de-

---

\* DOI - 10.29388/978-65-81417-08-6-f.1-6

\*\*Professor Titular, aposentado, do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo. Pesquisador-Presidente do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania-NEDIC-USP. Professor-Visitante da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

cisivos para a formulação e implementação das políticas educacionais no aparelho de Estado; outros, ainda que deslocados para funções não diretamente envolvidas com a educação superior, influenciam notavelmente o que se passa na área, e outros, mesmo não tendo participado do NUPES, atuam como fortes "publicizadores" - termo tão caro a Bresser Pereira - dessas orientações. O que se quer dizer com isso é que as concepções privatistas e a atuação consequentemente privatizante desse governo sobre a educação superior, são partes importantes de sua matriz teórico-ideológica-doutrinária. Ao contrário, pois, do que se pensa, o governo de Fernando Henrique Cardoso não foi prisioneiro de concepções que lhe são impostas: foi um de seus principais formuladores no campo próprio da educação superior.

O minucioso trabalho dos autores demonstra a unidade da matriz ideológico-doutrinária do governo Fernando Henrique Cardoso em dois importantes campos: na concepção da questão do Estado e na da educação superior; sequer se pode falar da subordinação de uma a outra. As políticas executadas, tanto no campo da chamada reforma do Estado, quanto no da educação superior, correspondem a essa unidade, com os desvios, correções de rumo, às vezes oposições menores, que advêm da passagem da doutrina para a prática política, na qual, costumeiramente, a mídia em geral, voyeurista e vazia, supõe enxergar fundas divergências.

Seria fácil, por puro capricho doutrinário oposto, rotulá-las de neoliberais, que é, o que, de fato, são. Mas, para que essa conclusão seja possível, sem apriorismos, Os autores procedem a uma rigorosa comparação das concepções relativas ao Estado e sua propalada reforma, assim como àquelas que se referem à educação superior. Nessa comparação, buscam as assumidas matrizes teóricas de que se reclamam os formuladores das reformas, submetendo-as a criteriosa crítica. Ademais, procedem à análise das medidas legais, desde as "reformas" constitucionais até simples portarias, para verificar a implantação e incidência

das orientações doutrinárias. O resultado, de um lado, é aterrador, e, de outro, revela uma insuspeitada pobreza teórico-metodológica por parte dos arrogantes donos da verdade do tucanato.

A pretensão de sustentação em bases teóricas para a reforma do Estado é mais explícita e jactanciosa nos escritos de Luis Carlos Bresser Pereira, em seu exercício no Ministério da Administração e da Reforma do Estado - MARE. Já as formulações que partem da área da educação superior baseiam-se, nas mais das vezes, apenas numa pobre compreensão do papel do déficit orçamentário no capitalismo contemporâneo, da insustentabilidade de uma tal progressão, e derivam dessa análise contábil reflexões sobre o caráter elitista - logo eles - de um ensino que atende a poucos, aos mais ricos, e por isso, é antidemocrático. A maior parte dos argumentos não se sustenta empiricamente, como a propalada tese de que os alunos das escolas públicas superiores pertencem aos estratos mais ricos da sociedade e provêm, todos, de escolas particulares no ciclo anterior. Os dados alinhados por Silva Jr e Sguissardi provam à exaustão a falácia do pressuposto.

Examinadas mais de perto, as bases das proposições de Bresser Pereira são, no mínimo, de uma anemia intelectual profunda. Trata-se, no máximo, de um weberianismo de manual. Pois ele diagnostica, do alto de sua onisciência, que o Estado, no Brasil, mal passou da fase patrimonialista para uma fase racional-burocrática; na verdade, estagnou a meio da transição. Apesar de tudo, não se trata de completar a obra da estruturação racional-burocrática, já que esta tampouco é adequada na fase atual do capitalismo globalizado. Do que se trata, é de implantar uma forma de Estado gerencial. Tudo isso sem se dar conta da crítica de Weber à racionalidade burocrática, sem se acautelar, como advertiu sombriamente o teórico da constituição de Weimar, do risco que a burocracia implica para a democracia. É um Weber, para usar a expressão de Gabriel Cohn, apenas resignado, sem perspectiva crítica. A instituição da burocracia, em Bres-

ser Pereira, é devida apenas à necessidade de evitar-se a corrupção e o nepotismo do sistema feudal. Logo ele, um economista e administrador, revela nunca ter entendido que a burocracia se institui pela necessidade do cálculo e da previsibilidade, de que não pode prescindir o capitalismo. Isto diz quase tudo sobre a compreensão teórica da burocracia. Pobre Weber!

Mas a justificativa do caráter gerencial, esta permanece no limbo dos piores manuais da "business administration". Esse autor, Bresser Pereira, que nos anos setenta advertia dos perigos do domínio da tecnoburocracia - fazendo, na verdade, um pastiche do Galbraith de *O Novo Estado Industrial* - não se adverte a ele mesmo para o risco do reducionismo implícito numa concepção gerencial do Estado. O mesmo risco, no lado oposto, dos que reduziram a sociedade ao Estado, nos experimentos socialistas do Leste. O Estado deve aprender e copiar a empresa privada. As duas racionalidades são do mesmo teor e da mesma natureza. A lógica da competição, destruidora, deve estar no coração do Estado contemporâneo. A que se deve essa compreensão? A crítica de Silva Jr e Sguissardi sobre a teorização do público não-estatal de Bresser Pereira esclarece.

A reforma do Estado deve basear-se na "publicização", conceito caro aos reformadores. Mas o que é exatamente "publicização"? Não passa de uma aproximação de publicidade, dar a conhecer, informar. Outra vez estamos em pleno domínio reducionista. Pois "publicização", na prática social-democrata deste século, universalizada a partir da Grande Depressão, é uma operação mediante a qual o público se privatiza à condição de que o privado não apenas se exponha à publicidade, mas se transforme pelos critérios do público. Em outras palavras, o macroacordo que é o Estado do Bem-Estar opera privatizando parte da riqueza pública, desde que esse "novo" privado seja modificado pelo interesse público, que não é uma simples soma dos referidos interesses privados. Assim, subsídios fiscais, por exemplo, que são recursos públicos, podem ser dados ao setor privado da econo-



mia, desde que os resultados advindos dessa operação não sejam apenas dependentes da vontade dos proprietários do capital. Mas a publicização do público é uma operação em que a cobra morde o próprio rabo, posto que ele já é, por definição, público. Nisto consiste o silogismo, que é uma operação mistificadora, do conceito de "público" em Bresser Pereira, que fundamenta a reforma do Estado de que é o principal "publicitário".

Silva Jr e Sguissardi concedem o benefício da dúvida à concepção de público integrante das propostas de reforma do Estado e da educação superior. Examinam, por exemplo, o pensamento de Locke, insuspeito, posto que se trata talvez do principal representante do liberalismo que fundamenta a proeminência do privado, dos interesses individuais, sobre o político e o Estado. Para Locke, o público é basicamente a sociedade, enquanto o estatal é uma emanção desse público, dessa sociedade. Logo, mesmo na tradição liberal, devolver o que é função do Estado ao público, é devolvê-lo à sociedade, o que não faz nenhum sentido. O esforço teórico de Bresser Pereira, revelou-se, assim, como puro malabarismo intelectual para esconder a proposta de simples privatização. Noutra tradição, a que vem de Hegel e passa por Marx, o público é a demarcação do privado em relação ao Estado. Ainda aqui, compreende-se mal por que de novo far-se-ia necessária essa demarcação: a inutilidade do novo conceito mostra-se em toda sua extensão. Pois nem assim, nessa tradição de Hegel que passa por reformulação de Marx e Engels na *A Ideologia Alemã*, o público copia o privado: dele se distingue radicalmente, até mesmo para preservar a "comunidade ilusória" sem a qual a ideologia burguesa não se sustentaria. A reformulação do conceito de público, ou de esfera pública, que se espera no final do século é de natureza a exigir a ultrapassagem do público como demarcação burguesa ante o Estado, para colocá-lo num terreno onde, incorporando e reformulando toda a publicização que já foi elaborada na prática deste século social-democrata, ir além, como o demonstram as crises do capitalismo glo-

balizado. Esse "público" reclamado por Bresser Pereira já existe e sua capacidade para resistir a crises está sendo posta à prova cotidianamente: ela é nula. Reduzir outra vez o Estado e o público a essa caricatura de interesses privados é uma regressão conceitual, máscara da regressão/repressão brutalizadora.

No terreno da educação superior, esse risco pode ser fatal. Exatamente porque quando o capitalismo integrou, exponencialmente, a ciência e a tecnologia nos processos produtivos, elas mesmas sendo processos produtivos, toda privatização da ciência e da tecnologia é profundamente antidemocrática. Não apenas porque a ciência e tecnologia se tornam, pela especialização, mais e mais terreno exclusivo dos especialistas: ao se tornarem corpo e alma do capital, elas se rendem à racionalização formal, orientada apenas por interesses, caminho aberto para o horror, como já sabemos desde Auschwitz, Hiroshima, Nagasaki e Tchernobyl. Propostas de "diferenciação" institucional que vão no sentido de criarem a universidade para os pobres, os meros centros repassadores de conhecimento, e a universidade dos ricos, os centros de excelência, são profundamente antidemocráticas exatamente porque reforçam e ampliam a dualidade real na qual se movem as instituições de ensino superior. Toda proposta democrática deve caminhar no sentido oposto, buscando, pela universalização, que toda a sociedade tenha acesso e controle sobre as instituições que produzem o conhecimento e o transformam não apenas em auxiliar da produção: elas são o próprio processo produtivo. A proposição de "organizações sociais" não é mais que uma apropriação indevida da experiência recente das organizações não-governamentais, para produzirem o oposto da decantada "publicização": elas produzirão organizações sem controle social e político, na verdade operadas no conluio do "corporativismo" dos quadros de cada organização social com o Estado e o setor privado. Este será o verdadeiro corporativismo e não aquele que se constituiu em besta-fera da retórica neoliberal

Na tradição liberal, o mercado é o lugar da autonomia; por isso, a redução que o liberalismo opera entre mercado e liberdade. Mas, não bastaram dois ou três séculos para chegar-se a conhecer que o mercado, mesmo ali onde o liberalismo estruturou a sociedade e o Estado, já não é mais, se é que alguma vez o foi, o lugar da autonomia, mas da heteronomia? Será que alguém, como Bresser Pereira, que se esforçou na crítica à tecnoburocracia, pode achar que uma simples eleição modifica o que ele chamava o "modo de produção tecnoburocrático"? Formidáveis concentrações de capital, que é poder, vagalhões financeiros que destroem em frações de segundos penosos processos de acumulação, podem, ainda, serem compatíveis com doutrinas do mercado como lugar da autonomia?

Na pior tradição de pensar o Estado e o público como simples epifenômenos da economia - crítica que F.H.Cardoso, como cientista social não se cansou de fazer -, pensa-se uma crise do Estado e do público sem que nenhuma crise da economia, do capitalismo, explique, ainda que parcialmente, as primeiras. Globalização não é vista como crise: apenas o Estado e o público, não se adaptando, funcionalisticamente por certo, à mesma globalização, é que entram em crise, e, por isso, suas reformas estariam na ordem do dia. Em vez de pensarem a crise do Estado e do público como sintomas de uma crise do capitalismo, onde déficits estatais e seu financiamento pela dívida pública aparecem como expressões contraditórias de um desenvolvimento das forças produtivas que já não cabem na lei do valor, isto é, não podem ser validados como mercadorias, optam por pensar a crise do Estado e do público como inaptações.

O conjunto dos pressupostos teórico-metodológicos presente no diagnóstico e na formulação de propostas sobre a reforma do Estado e da educação superior, na verdade formam uma fantástica colcha de retalhos, cujos pedaços se contradizem a cada momento. Como, por exemplo, para combater o suposto corporativismo de funcionários públicos, e, principalmente, de

professores e funcionários das instituições de ensino superior, pensa-se que os direitos de isonomia devem ser assegurados, por princípio, mas livres da interpretação como direitos subjetivos. Ora, para que o direito não seja apenas expressão jurídica, mas se fundamente na sociabilidade, nada mais necessário que a subjetivação do direito, a constituição de sujeitos de direito. Toda vez que a negação da subjetividade transformou-se em paradigma a presidir os regimes políticos, estes transitaram, inapelavelmente, para os autoritarismos e fascismos, para o totalitarismo, simplesmente. Entretanto, essa negação do direito subjetivo vai de par, na formulação dos "reformadores", como uma afirmação do indivíduo e da democracia! Como costuma dizer Paulo Arantes, o capitalismo *fin de siècle* já dispensa a homenagem que o vício faz à virtude, isto é, já dispensa a própria ideologia: ele é pós-ideológico. Nenhuma mediação mais entre a realidade e sua representação. Talvez uma das falas do presidente F. H. Cardoso expresse isso como ninguém o fez: "... para poder chegar ao cidadão que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" - as aspas são dele - dos serviços prestados pelo Estado"(Pres. Fernando H. Cardoso, Apresentação do Plano Diretor da Reforma do Estado. 25/11/95), citado por Silva Jr e Sguissardi. Nada mais é preciso ser dito: a cidadania é reduzida a uma mera clientela, ainda que privilegiada.

S. Paulo, Verão de 1999

# INTRODUÇÃO

---

É a política de abertura do mercado interno [...]; *é a política de contenção fiscal e privatização de serviços públicos, com o objetivo de reduzir o setor público* [...] (Paul Singer, A coligação faltante. *FSP*, 10.04.98: 3).

Este livro resulta reflexões e pesquisas desenvolvidas em um contexto político e econômico relativo às ações e desdobramentos do Plano Real no Brasil na década de 90 do século XX. A primeira edição foi publicada em 1999 pela Editora da Universidade São Francisco. Posteriormente, no ano de 2001, face a utilização crescente de seus resultados em disciplinas acadêmicas pós-graduação *Stricto Sensu*, especialmente em temas relativos à teoria do Estado, despertou interesse da Editora Cortez sendo publicado no ano de 2001 em segunda edição. A atualidade de sua temática proporcionou a produção uma nova edição, publicada agora pela Editora Navegando.

Fruto do trabalho de muitas mãos<sup>1</sup>, este estudo pretende identificar algumas das *novas faces* da educação superior no Brasil nas suas relações com a atual conjuntura de desenvolvimento das forças produtivas, das relações de trabalho e da reestruturação do Estado. Identificar as novas faces da educação superior no Brasil é um modo de compreendê-la em sua presente crise, nas estratégias e ações oficiais de sua reforma, nas novas configurações que vem assumindo como resposta a necessidades históricas e/ou ideológicas. É, também, uma forma específica de compreender o desenvolvimento do capital nas suas atuais relações com o trabalho, onde ocupam lugar de destaque a ciência e a tecnologia – como forças produtivas –, assim como as novas funções da sociedade civil e os novos papéis do Estado.

---

<sup>1</sup> Os autores deste estudo puderam contar com a colaboração inestimável de jovens estudantes, bolsistas do CNPq, entre eles: Sandro Dias, Luciana O. Verdicchio, Adriana Leal, Cláudia Martins, Neuza Medrado e Fernando K. Meneghetti.

Em sua origem este estudo decorre de uma série de fatos que ensejaram o levantamento de muitas questões. Entre aqueles podem ser arrolados sintética e aleatoriamente: a) o conhecido processo de liberalização econômica, proposto a países como o Brasil por organismos multilaterais (FMI, BIRD/Banco Mundial e outros), que significa a busca de equilíbrio orçamentário via redução de gastos públicos no setor de serviços, abertura comercial, liberalização financeira (com livre ingresso de capital estrangeiro), desregulamentação e liberação dos mercados domésticos, *privatização* das empresas e *dos serviços públicos*, entre eles os de educação e saúde; b) as principais ações governamentais nos anos recentes seguindo bastante à risca tais diretrizes; c) as propostas de reforma do aparelho do Estado, originárias do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), que incluem a adoção de conceitos como *atividades não exclusivas do Estado e competitivas* (entre elas a educação), *propriedade pública não estatal* e *organização social*, no que, propõe-se, deveriam ser transformadas as atuais instituições federais de ensino superior (IFES), e a serem administradas como fundações públicas de direito privado e mediante contratos de gestão; d) o combate cerrado ao atual modelo universitário brasileiro, supostamente seguidor do modelo humboldtiano de universidade, que associa ensino e pesquisa (e extensão), e a adoção de diretrizes e propostas que conduziriam à máxima diferenciação institucional das quase 1000 instituições de ensino superior (IES) existentes no país, 80% das quais privadas, e a uma distinção, há muitos anos defendida, entre universidades de pesquisa (centros de excelência) e universidades (ou instituições isoladas) de ensino;

e) a aprovação de legislação e outras normas legais complementares, assim como o envio ao Congresso Nacional de propostas de emendas constitucionais que apontam na direção seja da liberalização/flexibilização das IES, seja na implementação de um conceito de autonomia que significa afastamento do Estado

da manutenção exclusiva e prioritária das IES oficiais (conforme preceito constitucional), restando-lhes a necessidade de busca de recursos financeiros complementares junto à iniciativa privada; e f) as persistentes companhias, junto aos órgãos de comunicação social, de desqualificação, em geral, dos serviços públicos, e, em particular, da educação superior pública, e valorização dos serviços privados, inclusive das potencialidades da educação superior privada.

Por outro lado, uma farta literatura recente apresenta estudos que examinam reformas do Estado e da educação superior, em andamento em outros países, com traços semelhantes aos que marcariam essas mudanças no Brasil. A maior ou menor profundidade do processo de desestatização/privatização, por exemplo, é uma realidade dependente das conjunturas político-econômicas em que ocorreram e ocorrem e do grau de avanço de certas conquistas democráticas alcançadas pelos diferentes povos<sup>2</sup>. Caberia desde logo perguntar-se, embora a resposta não seja objeto do presente estudo, se o que ocorre no Brasil reproduziria e com que especificidade o que vem ocorrendo em muitos outros países da América Latina, como o Chile, a Argentina, a Colômbia, no Equador, etc.<sup>3</sup>?

---

<sup>2</sup> Cf. Revista *Higher Education Policy*. v. 8, n. 3, p. 4–29, set./95, que traz estudos sobre o tema, entre os quais: H. BUCHBINDER e P. RAJAGOPAL, *Globalization, Deficit Reduction and Canadian Universities: Considering the Contradictions*. *Higher Education Policy*. v. 8, n. 3, p. 23–26, set./95; e D. D. DENTON e B. KELLETT. *Freedom to Pay*. *Higher Education Policy*. v. 8, n. 3, p. 43–45, set./95. Cf. também, na coletânea de V. SGUISSARDI e J. dos R. SILVA JR (Orgs). *Políticas Públicas para a Educação Superior* (Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1997), os estudos de: L. C. LIMA. O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal (p. 23–63); M. D. VASCONCELLOS. As novas políticas para a universidade francesa e a profissionalização do ensino (p. 81–100).

<sup>3</sup> Cf. de N. PAVIGLIANITI, M. C. NOSIGLIA e M. MARQUINA *Recomposición neoconservadora – lugar afectado: la universidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila Ed., 1996; V. SGUISSARDI. Políticas de Estado e de Educação Superior no Brasil: alguns sinais marcantes da dependência. *Jornadas GEU "Universidade Contemporânea: entre o global e o regional"*, Porto Alegre, UFRGS, 20–22.11.96; D. J. CANO. El Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC): Una Estrategia del Poder Ejecutivo Nacional y del Banco Mundial para la Reforma de la Educación Superior Argentina. *Revista do Centro de Estudios para la Reforma Universitaria (CEPRU)*. Série Universidad en Debate, n. 1, s/d, 41 p.; J. LAVADOS M. *Discurso de inauguración del año*

Entre as principais questões, que orientaram o desenvolvimento deste estudo, encontram-se: a) quais e como se caracterizam as estratégias e ações, especialmente oficiais, de reforma do Estado e da educação superior nesse contexto? b) como se articulam a caracterizada crítica da educação superior, particularmente a pública, e as mudanças que lhe são propostas com as grandes transformações que vêm ocorrendo na base produtiva e na rápida inserção da economia brasileira na *mundialização* do capital, assim como com a reforma do aparelho do Estado? c) qual a abrangência dessa reforma pontual, mas sistemática, em termos legais, estruturais e gerenciais? d) em que diagnóstico da crise se apoia e que pressupostos a orientam? e) serão esses pressupostos os da *justiça distributiva* e da *equidade* que se confundem com os da privatização/mercantilização da esfera pública (saúde, educação, transporte, seguridade social, ciência e pesquisa), da competitividade (mercantil), via diferenciação institucional e uma concepção de autonomia universitária, que pressupõe, para a IES públicas, por exemplo, a busca cada dia maior de fontes variadas de recursos em substituição ao Estado? f) quais são os pressupostos infra-estruturais econômico-políticos e culturais dessa nova racionalidade da educação superior no Brasil a ser implementada por tais ações de reforma? g) como reagem os principais atores/interlocutores envolvidos pelas estratégias e ações oficiais de reforma, vinculados aos setores público e privado? h) finalmente, como tendem a configurar-se os setores público e privado diante da continuidade dessas políticas públicas para a educação superior?

Originalmente, dado o ritmo acelerado de implemento das políticas de minimização do Estado, de valorização do não estatal e de criação de ainda melhores condições de ampliação

---

*académico 1996 "La Creación del Futuro"* Santiago (Chile), 7.05.96, p. 2. (Disponível no site da Universidade do Chile na INTERNET). Cf. também, na coletânea de V. SGUISSARDI e J. dos R. SILVA JR (Orgs). *Políticas Públicas para a Educação Superior*. (Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1997), os estudos de: J. C. CAMPBELL E. La universidad en Chile, 1981-1995 (p. 101-120); C. P. KROTSCH. La universidad argentina y los desafíos del cambio: el caso de los posgrados (p. 169-204).



do setor privado, este estudo deveria centrar-se no estudo da nova configuração adquirida pelo ensino superior não oficial e privado. Entretanto, à medida que o levantamento de dados e em especial as primeiras análises foram sendo efetuadas, foi-se verificando que as hipóteses com que se trabalhava seriam melhor demonstradas, se se pudesse ampliar o espectro dos indicadores do objeto dessa análise: em vez de tomar-se apenas o ensino superior privado e particular em sentido estrito, far-se-ia um estudo abrangendo os aspectos nucleares desse contraditório processo de reforma e reconfiguração do sistema de educação superior no Brasil, tanto público como privado.

O exame dos fatos anteriormente arrolados, e de seus desdobramentos, e a resposta às questões acima demandaram a identificação de múltiplas fontes de dados e exigiram um difícil trabalho de coleta, sistematização de categorias de análise e de análise propriamente dita. A dificuldade maior na fase da coleta de dados verificou-se na diminuta resposta aos questionários enviados a duas centenas de IES particulares do estado de S. Paulo; na fase da análise, o grande volume de informações que necessitaram de sistematização e categorização para adquirirem o sentido e o significado que delas se deve poder esperar.

A resposta às questões acima, visando caracterizar o processo de mudanças tópicas por que vem passando a educação superior no país no interior de um movimento mais amplo de mudanças na economia (base produtiva) e na reconfiguração do Estado e suas conseqüências sobre a estrutura e funcionamento desse nível de ensino, requer que se considere como pressuposto e como hipótese que esse processo de reforma, no Brasil, como em outros países da América Latina, e, por que não dizer, dos países centrais, está se dando no contexto e como conseqüência: a) do movimento de passagem do regime de acumulação fordista para o denominado de acumulação flexível (mundialização do capital, financeirização, desemprego, desregulamentação da economia, etc.); b) do movimento da propalada diminuição do Es-

tado, que se apresenta contraditoriamente como privatização do Estado e como um processo de desconcentração e maior controle sobre todos os setores da economia e dos serviços do Estado (Saúde, Educação, etc.); c) do fortalecimento do poder executivo no interior do Estado, no aqui denominado hiperpresidencialismo, que administra através do expediente das Medidas Provisórias, renováveis indefinidamente (algumas delas já se encontram em sua 40ª versão!); d) da mudança de concepção do saber como bem coletivo para bem particular/privado que conduz ao conceito de mercantilização do saber e da educação; e) da campanha de desprestígio de tudo o que é público e de superqualificação de tudo o que seja privado, inclusive da educação; f) da desconsideração de que o desenvolvimento científico, especialmente da pesquisa chamada básica não pode ocorrer sem a contribuição essencial do Estado (recursos públicos) e de que os interesses privados objetivam em última instância o lucro (ou a verdadeira essência da Universidade deve conduzir ao lucro ou não será concebível entregá-la ao comando e administração de interesses empresariais privados); g) da indisfarçada adoção, pelo Poder Executivo (MARE e MEC), das diretrizes dos organismos multilaterais (FMI, BIRD, BID, etc.) para a implementação das reformas estruturais que se processam no aparelho do Estado e no sistema de educação superior no Brasil; h) da dependência das reformas do MEC às diretrizes do MARE e dos Ministérios da área econômica, o que condiciona, em grande medida, as mudanças da universidade às propostas desses ministérios, que se apresentam ostensivamente como de natureza econômica e gerencial, fazendo das teorias administrativas verdadeiras teorias políticas.

Os resultados deste estudo serão apresentados em quatro capítulos e uma conclusão.

No primeiro capítulo, sob o título *Estratégia e ações governamentais para a reconfiguração do Estado e da educação superior*, serão apresentadas a Reforma do Aparelho do Estado e

da Educação Superior no âmbito do MARE e a Reforma da Educação Superior no âmbito do MEC e destacados alguns aspectos ou características marcantes dessas ações oficiais de reforma, para melhor análise e demonstração das reações dos atores da sociedade civil envolvidos.

No segundo capítulo, sob o título *O público e o privado face à tendência de mercantilização da educação superior*, dada a necessidade de entender-se as razões das reformas em curso, que incluem conceitos novos ou atualizados como *propriedade pública não estatal*, *semipúblico* e *semiprivado*, entre outros, tenta-se, antes de tudo, recuperar a história de conceitos como *estatal*, *público* e *privado* no capitalismo, desde Locke, Jefferson, Diderot e Marx e suas recentes traduções.

Analisa-se o movimento de expansão do capital e sua intrínseca racionalidade, que, entre outros efeitos, produz a mercantilização do saber, da ciência e do campo educacional. Discute-se, finalmente, o atual movimento de ampliação do espaço privado e de restrição do espaço público, no âmbito da passagem do Estado de Bem-Estar Social ao Estado Gestor.

No terceiro capítulo, sob o título *O setor universitário público e as ações de reforma da educação superior*, apresenta-se a forma como os atores e interlocutores do Estado e representantes das instituições federais de ensino superior participam desse debate e reagem à iniciativa governamental de reforma. Nesta apresentação destacam-se o projeto de Lei Orgânica das Universidades, da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), e a Proposta para a Universidade Brasileira, da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN).

Este capítulo conclui-se com um levantamento de temas ou questões em relação aos quais existem divergências acentuadas e históricas entre esses dois campos de atores e interlocutores em confronto, entre eles, o conceito de público e privado e a responsabilidade do Estado na educação superior; o modelo de

universidade – de pesquisa e/ou de ensino – e a diferenciação institucional; a questão da autonomia: gestão financeira ou autonomia financeira e financiamento; e a avaliação institucional e o controle centralizado.

No quarto capítulo, sob o título *O setor universitário privado e as ações de reforma da educação superior*, inicia-se por uma análise do movimento de privatização desse nível de ensino durante as décadas de setenta e oitenta, com o objetivo de mostrar a produção dos condicionantes históricos da educação superior brasileira no início dos anos noventa. A partir de tais condicionantes, procura-se analisar as ações dos representantes dos setores estritamente privados e comunitários face às ações do governo visando a reconfiguração da educação superior no Brasil, durante os anos noventa.

Na conclusão, a partir da articulação dos capítulos anteriores, efetua-se uma síntese dos principais aspectos do processo de reconfiguração da educação superior no Brasil, nos anos noventa, busca-se aprofundar a análise teórico-metodológica adotada neste estudo e fazem-se considerações sobre as novas perspectivas que tendem a se pôr para esse nível de ensino.

A pesquisa, cujo resultado aqui se apresenta, constituiu-se em longo processo de leitura e análise de centenas de documentos oficiais, de instituições privadas de educação superior, de entidades associativas de representantes dos setores público e privado, bem como de suas publicações periódicas, consultados inclusive nos respectivos *sites* na Internet. Foi um árduo trabalho de seleção e organização das fontes primárias mais relevantes para o objeto de investigação. Por outro lado, as entrevistas realizadas nos foram de grande valia no entendimento do ponto de partida – *o concreto sensível* –, para, em seguida, realizar-se as análises e sínteses necessárias à produção do *concreto no pensamento*, e, dessa forma, conseguir-se uma primeira aproximação das *Novas Faces da Educação Superior no Brasil*.

Por isso, somos sinceramente gratos a Adair Martins Pereira, Édson Raymundo Pinheiro de Souza Franco, Hermes Ferreira Figueiredo, Jorge Bastos, Raulino Tramontin, Yugo Okida, Wilson João Zampieri, Antonio Carlos Ronca, Roberto Moreira, Gabriel Rodrigues, Valdir J. Lanza, Jussara Dutra Vieira, Maria Cristina De Moraes, pela disposição com que nos receberam e nos falaram sobre suas concepções e reações diante da Reforma do Estado e das Mudanças na Produção, que impuseram uma dinâmica nova à gestão de suas Instituições.

Agradecemos em especial a Cleide Rita Silvério de Almeida pela possibilidade de aproveitamento neste estudo das fontes primárias de que se utilizou em sua tese de doutorado *O brasão e o logotipo: um estudo das universidades na cidade de São Paulo*, defendida na Faculdade de Educação da USP, em 1997, ao Prof. Almir de Sousa Maia, Reitor da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, pela gentil cessão de documentos de seu arquivo pessoal.

Destaque-se que, ao longo de todo processo de pesquisa, publicamos vários artigos, capítulos de livros e coletâneas<sup>4</sup> sobre

---

<sup>4</sup> João dos Reis Silva Jr. Tendências do Ensino Superior Brasileiro diante da Atual Reestruturação do Processo Produtivo no Brasil. Em: CATANI, Afrânio (Org.) *Universidade na América Latina: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez Editora, 1996;

João dos Reis Silva Jr e Valdemar Sguissardi. Reforma do Estado e da Educação Superior no Brasil. Em: SGUISSARDI, V. *Avaliação universitária em questão*. Campinas: Editora Autores Associados, 1997;

João dos Reis Silva Jr e Valdemar Sguissardi. Reconfiguração da Educação Superior e Redefinição das Esferas Pública e Privada no Brasil. Piracicaba: UNIMEP, 1997. (texto apresentado em Sessão Especial na 20<sup>a</sup> Reunião da ANPED, Caxambu, 1997.);

João dos Reis Silva Jr e Valdemar Sguissardi. Reconfiguração da Educação Superior e Redefinição das Esferas Pública e Privada no Brasil (Artigo publicado na íntegra nos Anais do “Seminário Internacional Reflexiones sobre la Educación Superior en la América Latina”, Caracas, julho de 1998, Federación de las Asociaciones de Profesores Universitarios de Venezuela e La Fundación Gran Mariscal de Ayacucho);

João dos Reis Silva Jr e Valdemar Sguissardi. A produção intelectual sobre Educação Superior na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* – RBEP, no período 1968–1995. Em: MOROSINI, M. e SGUISSARDI, V.. *A educação superior em periódicos nacionais*. Vitória: FCAA/EDUFES e CNPq, 1998.;

João dos Reis Silva Jr. Reformas do Estado e da Educação Superior no Brasil (as ações dos atores em cena e o processo de privatização). Em: CATANI, Afrânio Mendes. *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Campinas: Editora Autores Associados, 1998, p. 83–102.

o tema em tela, que refletiam, a seu tempo, o nível de compreensão que a investigação nos permitia construir. Tais publicações ensejaram inúmeras possibilidades de discussão com nossos pares e com os sujeitos também nela envolvidos. Vale lembrar as muitas palestras e exposições realizadas em quase todo Brasil, em especial no Grupo de Trabalho de Políticas de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), quando, em suas reuniões anuais expúnhamos e discutíamos os resultados parciais do estudo em andamento. Por último, ressalte-se que este texto pretende ser uma espécie de síntese de todos esses debates e publicações e, a um só tempo, um detalhamento, no plano empírico, e um aprofundamento, no âmbito da reflexão teórica. Finalmente, registre-se que este estudo só foi possível graças ao apoio do CNPq e da FAPESP: aquele, por conceder bolsas de aperfeiçoamento e de iniciação científica a nossos auxiliares de pesquisa, e este, por financiar parcialmente os custos desta investigação.

São Paulo e Piracicaba, 20 dez. 1998

*Os autores*

---

João dos Reis Silva Jr. A Mercantilização da Educação Superior no Brasil, nos Anos Noventa. II Encontro de Professores do Ensino Superior na Rede Privada de Minas Gerais *O Público e o Privado e os professores de ensino superior*. Belo Horizonte, MG: SINPRO, p.21–27, jul./1998.

Valdemar Sguissardi. Autonomia Universitária e Mudanças no Ensino Superior: da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. Em: CATANI, Afrânio Mendes. *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Campinas: Editora Autores Associados, 1998, p. 29–48.

Valdemar Sguissardi. Políticas de Estado e de Educação Superior no Brasil: alguns sinais marcantes da dependência. Em: MERCOSUL/MERCOCUR: políticas e ações universitárias. Campinas : Autores Associados, 1998, p. 149–171.

# I

---

## Estratégia e ações governamentais para a reconfiguração do Estado e da educação superior

### Introdução

A crise e a reestruturação do Estado e da educação superior não são fenômenos exclusivos do Brasil, nem apenas de países do Terceiro Mundo ou da América Latina, mas uma realidade presente e comum à maioria dos países de todas as dimensões, graus de desenvolvimento e latitudes. Trata-se de fenômenos que acompanham as transformações da base econômica dos diferentes países, a começar pelos do chamado Primeiro Mundo, e especialmente da Europa Ocidental, onde o trânsito do Fordismo para um novo regime de acumulação e a crise do Estado do Bem-Estar Social se fazem sentir antes e com maior intensidade do que nos demais países desde os anos 60 e 70 e especialmente nos anos 80. O caso do Chile, na América Latina, na década de 70 – país em que primeiro se deram essas mudanças – talvez seja apenas uma exceção com características específicas, pois ocorre sob a mão muito visível de uma ditadura militar (BAER e MALONEY, 1997).

Os resultados relativos tanto às novas e atuais faces do Estado quanto às dos sistemas de educação nesses diferentes países decorrem de um conjunto de fatores de todas as naturezas, entre os quais não se pode deixar de elencar os avanços sócio-políticos dos direitos de cidadania e, no caso da educação superior, do estágio de desenvolvimento desses sistemas em cada nação em particular. Não serão apenas fatores gerais que explica-

rão o que ocorre em cada caso particular, mas serão também fatores específicos no interior de cada país, da estrutura peculiar a cada Estado ou sistema de educação superior que poderão facilitar o entendimento das dimensões mais gerais da mudança que se verifica em termos quase globais<sup>5</sup>.

Os ajustes estruturais e fiscais e as reformas orientadas para o mercado têm preocupado políticos e economistas dos países centrais (e periféricos) e dos organismos multilaterais – como o FMI e BIRD/Banco Mundial – especialmente a partir dos anos oitenta.

A preocupação desses organismos em relação aos países do terceiro mundo, no final dos anos 80 e início dos noventa, revelava-se em alguns eixos de sua concepção de desenvolvimento/crescimento, que, nos termos do chamado *Consenso de Washington*, assim se traduziam:

1. equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;
2. abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
3. liberalização financeira, por meio de reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
4. desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.;
5. *privatização* das empresas e *dos serviços públicos* (SOARES, 1996: 23, grifos nossos).

Este processo, conhecido como de liberalização econômica, que, nos países do primeiro mundo, se inicia sob os governos Thatcher (GB), Kohl (Alemanha) e Reagan (EUA), na

---

<sup>5</sup> Para um estudo bastante atual acerca da crise vivida pela universidade, ver Da ideia de Universidade à Universidade de ideias. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1996, p. 187–226, onde esse autor a examina sob três aspectos principais – como crise de hegemonia e de legitimidade e como crise institucional – e propõe algumas teses "para uma universidade pautada pela ciência pós-moderna".



América Latina, tem aproximadamente as seguintes datas de início: Chile (1976), México (1986), Argentina (1988), Colômbia e Venezuela (1989) Brasil e Peru (1990) (BAER e MALONEY, 1997: 42).

Além do incremento à integração com a economia mundial, enfatiza-se o papel do mercado na alocação de recursos e a diminuição do papel do Estado e acena-se, como horizonte, para um crescimento rápido, eficiente e sem os percalços dos modelos anteriores (BAER e MALONEY, 1997: 39).

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.

Segundo Bresser Pereira, que comanda, no atual Governo (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE), a reforma do Aparelho do Estado, *"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"*. Para ele, a questão central que se coloca é *"como reconstruir o Estado – como redefinir o novo Estado que está surgindo em um mundo globalizado"* (BRESSER PEREIRA, 1997: 27).

O esforço oficial de reforma do Aparelho do Estado (reforma administrativa, especialmente), que se inicia, em 1990, no Governo Collor de Mello, e que é relaxado durante do Governo Itamar Franco, recrudesce com o Governo de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1995 e ao ser a então Secretaria da Administração Federal transformada no MARE, sob o comando do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

É no âmbito desta reforma que se pode, sob muitos aspectos, situar a estratégia e as ações oficiais de reforma da educação superior no país.

Antes de tudo, verifiquemos quais são as ideias centrais dessa reforma do Estado e quais suas principais propostas. Em seguida identifiquemos quais são as principais ideias que fundamentam as propostas de reforma da educação superior e quais são as principais medidas postas em prática para sua concretização

### **1.1. Reforma do Aparelho do Estado e da Educação Superior no âmbito do MARE**

Desde o início do atual Governo, o MARE vem capitaneando a Reforma do Aparelho do Estado. Para tanto implementa um amplo programa de ações cujas justificativas são detalhadamente apresentadas pelo Ministro Bresser Pereira, em livros recentemente publicados (1996), (1998) e BRESSER PEREIRA, L. C. et al. (1998).

Ao Ministro, a reforma do Estado impõe-se a partir dos anos 90 e isto em decorrência do processo de globalização, que teria reduzido a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas, assim como a partir do que chama de crise do Estado que se teria iniciado nos anos 70 e assumido plena definição nos anos 80. No Brasil a crise seria caudatária da grande crise econômica, que culmina no fenômeno da hiperinflação, quando, então, a reforma do Estado ter-se-ia tornado uma exigência imperiosa.

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 (BRESSER PEREIRA, 1996: 269).

A chamada *modernização* ou o *aumento de eficiência* da administração pública será, para o Ministro, resultado de um complexo projeto de reforma, que vise a um só tempo o fortalecimento da administração pública direta – *núcleo estratégico do Estado* – e a descentralização da administração pública com a "implantação de '**agências executivas**' e de '**organizações sociais**' controladas por contrato de gestão" (ênfase nossa).

A estratégia do Ministro foi uma cerrada campanha através de todos os meios de comunicação, frequentes artigos nos principais jornais do país, conferências em fóruns nacionais e mesmo do exterior com repercussão no Brasil.

Em uma de suas diferentes formas de sistematizar suas ideias a respeito da reforma do Estado brasileiro, assim 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. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado e para a 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 (BRESSER PEREIRA, 1995: 1)

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 15 anos anteriores. Por crise fiscal entendia a perda do crédito público e a poupança

pública 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: 1). Finalmente, por crise do aparelho do Estado, objeto de sua principal preocupação, o ministro entendia a ocorrência do clientelismo, da profissionalização insuficiente e que, a partir da Constituição de 88, sofreria de mal oposto: "do enrigecimento burocrático extremo".

Para o Ministro a quarta crise – a da política, do regime autoritário, do pacto burocrático-capitalista – já estaria superada com a eleição de 1994.

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.

Os constituintes de 1988, entretanto, 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 leves, 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: 5).

Em janeiro de 1995, em conferência proferida em Seminário sobre Reforma Constitucional, sob o patrocínio da Presidência da República, Bresser Pereira defendia a tese de que o Es-

tado moderno, social–democrata, se constituiria de duas esferas fundamentais: "[...] um núcleo burocrático<sup>6</sup> voltado para consecução das funções exclusivas do Estado, e um setor de serviços sociais<sup>7</sup> e de obras de infra–estrutura" (BRESSER PEREIRA, 1995:7). Estas seriam premissas fundamentais para as propostas de reforma do aparelho administrativo do Estado.

Quanto à sua natureza em que se diferenciariam essencialmente esses núcleos? O burocrático, pela segurança das decisões tomadas; o setor de serviços, pela qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. No núcleo burocrático, o princípio administrativo fundamental seria o da efetividade, o da capacidade de ver obedecidas e implementadas as decisões tomadas; no setor de serviços, o princípio correspondente seria o da eficiência, ou seja, de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público (BRESSER PEREIRA, 1995: 7).

Em seu livro, de 1996, *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil – para uma nova interpretação da América Latina* (São Paulo: Editora 34), o Ministro oferece um quadro mais detalhado de sua concepção do Estado, hoje:

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

---

<sup>6</sup> "O núcleo burocrático corresponde ao poder legislativo, ao poder judiciário, e, no poder executivo, às forças armadas, à polícia, à diplomacia, à arrecadação de impostos, à administração do Tesouro público, e à administração do pessoal do Estado. Também fazem parte desse núcleo as atividades definidoras de políticas públicas existentes em todos os ministérios. O núcleo burocrático está voltado para as funções de governo, que nele se exercem de forma exclusiva: legislar e tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem interna, defender o país contra o inimigo externo, e estabelecer políticas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente" (BRESSER PERREIRA, 1995: 7).

<sup>7</sup> O setor de serviços faria parte do Estado, mas não seria governo. Suas funções: as de "...cuidar da educação, da pesquisa, da saúde pública, da cultura, e da seguridade social. São as funções que também existem no setor privado e no setor público não–estatal das organizações sem fins lucrativos " (BRESSER PEREIRA, 1995: 7).

(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 ideia 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**. (BRESSER PEREIRA, 1996: 286, ênfase nossa)

Estas distinções conduzem ao significado último da reforma do aparelho do Estado:

(1) tornar a administração pública mais flexível e eficiente; (2) reduzir seu custo; (3) garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; e (4) levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação (BRESSER PEREIRA, 1995: 8).

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 (BRESSER PEREIRA, 1995: 8).

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*, ao propor que a eficiência, agilidade, etc. dos serviços do Estado deveriam ser semelhantes às desse setor. Para chegar-se 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: 8).

Além das organizações sociais, o Ministro propõe a criação de agências executivas e profissionalização dos servidores (do núcleo burocrático do Estado).

O grande obstáculo para os projetos de reforma propostos seria a rigidez burocrática imposta pela Constituição de 88. Daí, a necessidade de sua urgente reforma para maior flexibilização da administração (maior eficiência e qualidade) e mudança do sistema de previdência do funcionalismo (menor custo e maior isonomia com o setor privado).

Como se atingirá o objetivo de maior 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 – para os demais funcionários, garantindo-se, porém, a adoção de critérios objetivos para as decisões e o recebimento de uma indenização para o funcionário dispensado nessas condições; (5) permitindo, alternativamente, a colocação do funcionário excedente em disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço; (6) [...] (BRESSER PEREIRA, 1995: 9).

Propõe uma série de medidas para tornar a previdência dos funcionários menos onerosa e mais semelhante à vigente no setor privado (BRESSER PEREIRA, 1995: 11–12).

Ao programa de transformação das entidades de serviços do Estado em "organizações sociais" denominou o Ministro de "Programa de Publicização". Essas novas entidades administrativas de serviços públicos seriam "entidades públicas não-estatais" ou "fundações públicas de direito privado".

Para conduzir às "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 ideia é de criar a possibilidade dessas entidades serem transformadas em "**organizações sociais**".

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

Para ele, isto permitiria a essas instituições ampla autonomia na gestão de suas receitas e despesas, pois continuariam a contar com a garantia básica do Estado que lhes cederia, por mútuo, seus bens e seus funcionários estatutários. Agora, porém, se trata de entidades de direito privado, que escapam "às normas e regulamentos do aparelho estatal, e particularmente de seu núcleo burocrático [...]" (BRESSER PEREIRA, 1995: 13).



Na oportunidade do anúncio dessas ideias e propostas básicas de reforma do aparelho do Estado, especialmente referindo-se às organizações sociais, o Ministro preocupa-se com a necessidade de evitar-se "a privatização e a feudalização" dessas entidades, ou seja, "a apropriação destas por grupos de indivíduos que as usam como se fossem privadas", e alerta para a necessidade de serem criadas "cautelais legais e administrativas", "tomando-se, entretanto, o cuidado de limitar os controles por processo, já que o essencial será, tanto da parte do próprio Estado, quanto da sociedade, o controle por resultados das organizações sociais". (BRESSER PEREIRA, 1995: 13)

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 V, da Carta de 1988, a Secretaria de Reforma do Estado do MARE já tornava público, em 1o. de julho de 1995, o documento/roteiro denominado *Etapas para viabilização da aplicação da lei de organizações sociais na recriação de universidade pública a ser administrada por contrato de gestão*. Ele explicitava o que se deveria entender por **recriação de universidade pública não estatal**<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> 1. Conforme intenção do Min. da Educação e do Desporto, indica-se uma universidade, autárquica ou fundacional, para ser extinta e recriada como entidade pública não estatal.

2. O Ministro promove contatos com representantes da universidade a ser extinta e é iniciado o levantamento patrimonial, de recursos humanos e de serviços a serem assumidos pela nova entidade.

3. A indicação da entidade é submetida ao Conselho Nacional de Publicização para estudo da viabilidade e eventual recomendação.

4. Constitui-se uma Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, "que deverá prever em seus atos constitutivos os requisitos para operar como Organização Social apta a celebrar contratos de gestão".

5. A nova entidade registra seu Estatuto em cartório de registro civil de pessoas jurídicas, não esquecendo de estabelecer entre seus objetivos a prestação de serviços de ensino público, sem fins lucrativos.

6. Esta entidade apresenta-se ao Ministro e sua qualificação é analisada pelo Conselho Nacional de Publicização. Define-se (por quem?) a composição do Conselho Diretor desta entidade, por pessoas de "notória capacidade profissional e elevado espírito público".

7. Comprovada a habilitação desta Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, o Conselho Nacional de Publicização propõe à Pres. da República a qualificação da entidade como Organização Social.

Ao final do primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, o Decreto N. 1.738, de 08/12/95, instituiu, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, um Conselho de Reforma do Estado, constituído dos seguintes membros: Maílson Ferreira da Nóbrega (presidente), Antônio Ermírio 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.

No discurso de instalação desse Conselho, o Sr. Presidente da República enfatizava as principais intenções do projeto de reforma do Estado que se visava implementar:

Isso é importante, mas também não é suficiente, porque não se trata apenas de substituir um modelo patrimonialista, burocrático, por uma burocracia racional-legal e de cunho gerencial, mas se trata de algo que tem que incluir essas dimensões novas, mas também de uma participação mais ativa dos corpos que não são corpos do Estado e que são organizados, ou quase organizados. Às vezes, são até movimentos. Não chegam a gerar, ainda, instituições, mas têm que ser ouvidos na administração moderna e no

---

8. O Presidente da República encaminha ao Congresso pedido de autorização legislativa para celebração de Contrato de Gestão com a Organização Social e extinção da IFES que será substituída pela nova entidade.

9. Concedida a autorização legislativa, o Conselho Curador da Organização Social, seguindo as prioridades de política governamental estabelecidas pelo Ministro da Educação, "assumirá suas atribuições de designar dirigentes, dispor sobre a estrutura, definir diretrizes e objetivos e zelar pelo cumprimento das metas e finalidades da instituição".

10. Definida a diretoria da Organização Social, tem início o processo de elaboração dos Termos do Contrato de Gestão e de transição administrativa da entidade estatal para a Organização Social.

11. O Ministro, representando o poder público, deverá assinar o Contrato de Gestão e supervisionar sua execução, onde estarão claramente identificados os serviços e as ações a serem desenvolvidas, a alocação e as metas a serem alcançadas.

12. O contrato terá vigência de dois a três anos, findo o qual serão avaliados os resultados e o correto cumprimento dos seus termos, mediante fiscalização do Tribunal de Contas da União.

modo pelo qual o Estado moderno se sustenta . (Presidente Fernando H. Cardoso, Apresentação do Plano Diretor da Reforma do Estado, 25/11/95).

Presidente e Ministro diagnosticam a administração do Estado então vigente como patrimonialista e burocrática e denominam o novo modelo como devendo ser fundamentalmente gerencial.

Antes, porém, da instalação desse Conselho, em setembro de 1995, era aprovado pela então Câmara da Reforma do Estado<sup>9</sup> e pelo Sr. Presidente da República, o Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo MARE.

Publicado em novembro de 1995, neste documento que "define objetivos estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira" (nas palavras de apresentação do Sr. Presidente da República) encontram-se sistematizados pressupostos básicos da concepção de Estado que subjaz ao Plano de Reforma. Seus diagnósticos e quadro teórico serviram de base para as propostas de Emenda Constitucional encaminhadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para as reformas administrativa e previdenciária.

Em sua apresentação diz-se que a crise vivida pelo país nas últimas décadas confunde-se com a crise do Estado. O Estado, ao ampliar sua participação no setor produtivo, ter-se-ia desviado de suas funções básicas, com gradual deterioração dos serviços públicos, agravamento da crise fiscal e aumento da inflação. A reforma do Estado seria instrumento imprescindível para consolidar-se a estabilização, assegurar-se o crescimento da economia e promover-se a correção das desigualdades sociais e regionais.

---

<sup>9</sup> A Câmara da Reforma do Estado era então assim composta: Clóvis Carvalho (Min. Chefe da Casa Civil – Presidente), Luiz Carlos Bresser Pereira (MARE), Paulo Paiva (MT), Pedro Malan (MF), José Serra (MPO) e Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel (EMFA)

Reivindica-se para o Estado uma "ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar".

Pretende-se passar de uma administração pública formal, fundada em princípios racional-burocráticos e contraposta ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo – vícios que, entretanto, ainda persistiriam e que precisariam ser extirpados – a uma administração pública que se chamaria de "gerencial", pois se basearia

[...] em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado. (Presidente Fernando H. Cardoso, Apresentação do Plano Diretor da Reforma do Estado, 25 nov. 1995)

Na Introdução do Plano, faz-se uma sucinta apresentação do que se considera a desaceleração econômica do Estado nos anos 70, evidenciada nos anos 80: descontrole fiscal, redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, ter-se-ia tornado claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra. (BRASIL, MARE, 1995, Introdução)

Para chegar-se ao estágio atual dessa crise do Estado, faz-se um apanhado histórico dos papéis por ele desempenhados nos países ocidentais desde a Primeira Grande Guerra e a Grande Depressão, passando pela crise do mercado e do Estado Liberal, pelo novo formato do Estado – que "passa a desempenhar um papel estratégico na coordenação da economia capitalista, promovendo poupança forçada, alavancando o desenvolvimento econômico, corrigindo as distorções do mercado e garantindo uma distribuição de renda mais igualitária" – e pelo que ocorre nos últimos 20 anos a esse modelo que estaria dando sinais claros de anacronismo. A crise do Estado atual definir-se-ia como crise fiscal, de esgotamento da estratégia estatizante e de intervenção (Estado do bem-estar social, nos países desenvolvidos; substituição das importações, no terceiro mundo; estatismo, nos países comunistas) e de superação da forma burocrática de sua administração.

A reação a essa crise, no Brasil, segundo o documento, foi, primeiro, seu desconhecimento; segundo, uma "resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo". Somente em meados da década de noventa teria surgido uma resposta adequada para a crise: "a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas".

De que se constitui essa resposta "adequada"?

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "gover-

nança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, MARE, 1995, Introdução)

Ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado caberia a tarefa de implementar medidas visando ao contido no item (5), definidas no âmbito desse Plano Diretor.

Antes de apresentar essas medidas, o documento examina o conceito de Estado e de aparelho do Estado em sentido amplo. Analisa também o que seria a reforma do Estado e a do aparelho do Estado. Esta estaria orientada "para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania".

A reforma do Estado significa, para os autores do documento, entre outras coisas:

[...] transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de "publicização". (BRASIL, MARE, 1995, Introdução)

O documento insistirá no conceito de *setor público não-estatal*, para o qual seria gradativamente transferida, dentro do que denomina "Programa de publicização", "a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle" (BRASIL, MARE, 1995, Introdução).

O Estado reduziria seu papel de prestador direto de serviços, mas manteria o papel de *regulador, provedor e promotor* desses serviços, entre os quais os de educação e saúde,

[...]essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, MARE, 1995, Introdução).

Para fundamentar as medidas concretas que visam implementar a reforma do aparelho do Estado, entre elas o denominado programa de publicização, como já dito anteriormente, embasa-se o MARE em um conceito de administração pública *gerencial*, por oposição/diferenciação aos conceitos de administração pública *patrimonialista*<sup>10</sup> e *burocrática*<sup>11</sup>. Por administração pública gerencial entende-se a que surgiu como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial; a

---

<sup>10</sup> "No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável" (BRASIL, MARE, 1995, Cap. 2).

<sup>11</sup> "Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas" (BRASIL, MARE, 1995, Cap. 2).

que traria eficiência à administração pública e que seria "[...] orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações" (BRASIL, MARE, 1995, Cap. 2).

Além da distinção e caracterização dos quatro setores do Estado – núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado – já referidos anteriormente, cabe registrar, pois tem importância para os desdobramentos do presente estudo, a distinção feita pelo MARE, neste documento, das *formas de propriedade*.

Aqui faz-se um esforço significativo para definição de uma nova forma de propriedade, ao lado das tradicionais – propriedade estatal e propriedade privada – que seria a *propriedade pública não-estatal*. Ela seria constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não seriam propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estariam orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. Esta forma de propriedade seria a mais adequada para o setor das atividades não-exclusivas ou competitivas do Estado. Não seria adequada a propriedade estatal, porque aí não se exerceria o poder de Estado; não seria a propriedade privada, porque se trataria de um tipo de serviço, por definição, subsidiado. A propriedade *pública não-estatal* tornaria mais fácil e direto o controle social, pela participação

[...] nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (BRASIL, MARE, 1995, Cap. 5, 5.3).



Por último, para melhor entendimento das propostas do MARE visando, entre outras a reforma da educação superior afeta ao aparelho do Estado, vale a pena registrar os objetivos estabelecidos no Plano Diretor para os *Serviços Não-Exclusivos do Estado*.

Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. Lograr, assim, uma maior autonomia e uma consequente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.

Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.

Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.

Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (BRASIL, MARE, 1995, Cap. 6, 6.4).

Para atingir os objetivos gerais da reforma do aparelho do Estado e os relativos aos serviços não-exclusivos do Estado, a estratégia chamada de *transição* constitui-se de três dimensões, segundo o documento: 1) institucional-legal (reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade); 2) cultural (passa-

gem de uma cultura burocrática para uma gerencial); 3) modernizadora (introdução da administração gerencial a partir da administração burocrática).

Do ponto de vista legal, a reforma exigirá a proposição de emendas constitucionais. Algumas de ordem econômica, tributária são do âmbito geral da reforma do Estado. A da previdência, por tratar das aposentadorias e pensões dos servidores é considerada essencial, "dado o caráter explosivo do aumento das despesas do Estado com os inativos"<sup>12</sup>.

Duas emendas constitucionais referem-se especificamente à administração pública.

A primeira delas propõe entre outras coisas: a) o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único e a permissão de contratos de servidores pela CLT; b) a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, permitindo-se a demissão, além de por falta grave, também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros; c) possibilidade de se colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço como alternativa à exoneração por excesso de quadros; d) limitação rígida dos proventos da aposentadoria e das pensões ao valor equivalente percebido na ativa; e) eliminação da isonomia como direito subjetivo, embora mantenha, implicitamente, o princípio, que é básico para qualquer boa administração.

A segunda trata do equilíbrio entre os três poderes na organização administrativa e a fixação de vencimentos dos servidores através de projeto de lei, por iniciativa de cada um dos poderes respectivos, mas todos dependendo de sanção presidencial

Quanto aos prazos para as mudanças previstas, no que concerne à criação das *organizações sociais*, que afetariam as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, sua implemen-

---

<sup>12</sup> Propõe este Plano que este problema seja enfrentado com medidas visem: a) impedir aposentadorias abaixo dos 60 anos; b) fazer com que os proventos sejam proporcionais à contribuição realizada; c) eliminar todo o gênero de aposentadorias especiais; d) estabelecer regras de atualização dos valores dos proventos de aposentadoria desvinculados dos aumentos reais dos funcionários em atividade (BRASIL, MARE, 1995, Cap. 7, 7.1).

tação era vista em 1995 como devendo ser desencadeada em curto espaço de tempo. Até a presente data – setembro/98 – como já dito, nenhuma IFES foi ainda transformada em organização social. Já o foram, porém, um Instituto de Pesquisa, uma Fundação Cultural e um Hospital Federal.

Dentre os principais projetos em andamento, para a implementação do Plano, no que concerne a este estudo, cabe sempre registrar o voltado para a implementação das organizações sociais. Para tanto previa-se a elaboração de projeto de lei que permitisse a "publicização" dos serviços não-exclusivos do Estado, "[...] ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de 'organizações sociais'<sup>13</sup>" (BRASIL, MARE, 1995, Cap. 8; 8.1.3).

Chama a atenção a afirmativa de que a transformação dos serviços não-exclusivos do Estado far-se-ia de modo voluntário, enquanto se afirma também que isto se dará "a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização".

Neste programa teriam prioridade os hospitais, as universidades, e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus.

Transcrevendo abaixo as palavras do Ministro Bresser Pereira, reitera-se a forma que tomariam os procedimentos dessa transformação:

Para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. Desta forma, se evita que as

---

<sup>13</sup> "Entende-se por "organizações sociais" as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária.

As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, deste modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc." (BRASIL, MARE, 1995, Cap. 8; 8.1.3).

organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal. As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito por contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas. (BRESSER PEREIRA, 1996: 286-7).

Na proposta do Governo FHC, por iniciativa do MARE, portanto, as instituições estatais de educação superior transformar-se-iam em entidades públicas de natureza privada, pode-se dizer, *semipúblicas*. Na proposta de Bresser Pereira, as organizações sociais submeter-se-iam a três tipos de controle: estatal, comunitário e do mercado. Ao estatal, pois estariam sendo gerenciadas por meio de contratos de gestão celebrados com o Estado; ao comunitário, porque administradas por um Conselho de Administração; e ao mercado, porque a este caberia velar pela eficiência e qualidade dos serviços prestados, bem como oferecer um financiamento complementar ao oferecido pelo Estado.

## **1.2. Reforma da Educação Superior no âmbito do MEC**

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 medi-

das de ordem legal (LDB, Decretos, Portarias, envio ao Congresso Nacional 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 das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Com estas medidas tem se formado o clima político-institucional propício, por um lado, ao abandono da carreira nas IFES, em especial via aposentadoria, por outro, à possível diminuição das previsíveis resistências à implementação seja do projeto de transformação das IFES em organizações sociais, seja do projeto da *autonomia universitária* consubstanciado na Proposta de Emenda Constitucional – PEC-370-A96, em tramitação no Congresso Nacional.

No âmbito jurídico, tem agido com presteza, primeiramente antecipando-se à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, através de dispositivos legais, entre os quais se destacam a Medida Provisória, transformada na Lei 9.172/95, que trata da escolha de 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)<sup>14</sup> e o Decreto 2.026, de 10/10/96, que estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Em seguida, tem agido o MEC, através de atuação muito específica e coordenada junto ao Congresso Nacional, no objetivo de aprovação do projeto Darcy Ribeiro de LDB, no qual se destaca o capítulo da Educação Superior, em cuja elaboração e defesa concentraram-se os esforços deste Ministério e de seus melhores especialistas.

---

<sup>14</sup> Esta Lei, ao estabelecer a nomeação dos dirigentes máximos das IFES, através de listas triplíces elaboradas por colegiados que tenham 70% de docentes em sua composição, é considerada no meio acadêmico em geral como uma forma de violação do princípio da autonomia universitária.

Este capítulo, o mais extenso dos que compõem a LDB, é uma espécie de plataforma legal, a dar guarida presente e futura a série de ações de reforma que se fundamenta em princípios defendidos tanto por organismos supranacionais, como o Banco Mundial, quanto por analistas e mentores nacionais da *modernização* do sistema de educação superior do país.

### **1.2.1. Quais são esses princípios ou pressupostos?**

São os de que o sistema federal de ensino superior estaria em crise, por não absorver toda a crescente demanda e por não preparar adequadamente universitários para o mercado. Por outro lado, 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. Estas ideias de uma distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino vêm sendo defendida por alguns estudiosos dos problemas da educação superior no país desde meados dos anos 80, quando em 1986 o Grupo de Estudos para a Reformulação do Ensino Superior (GERES), formada pelo MEC, propunha essa alternativa para o sistema. À época essa proposta sofreu enérgica rejeição tanto dos movimentos organizados de docentes do ensino superior federal, quanto de dirigentes de universidades públicas fede-

rais e estaduais paulistas<sup>15</sup>, além da SBPC e acabou por ser abandonada.

Na realidade, o modelo humboldtiano das universidades de pesquisa tem sido muito mais uma vontade registrada em lei do que um fato real. Antes de tudo, atente-se para o fato de que, apesar de a Lei 5.540, de 1968, estabelecer a universidade como forma de organização para o ensino superior, onde supostamente se verificaria a associação ensino e pesquisa (e extensão), das quase 900 IES existentes no país, apenas 140 estão organizadas como universidades, sendo as demais, em sua maioria, instituições isoladas, onde muito raramente se faz pesquisa. Mais: das 140 universidades, apenas um quarto delas, que desenvolvem programas de pós-graduação em sentido estrito (Mestrado e Doutorado), se ocupam de pesquisa. Este fato é tão real que se pode hoje afirmar que 15% aproximadamente do alunado do ensino superior no Brasil têm chance de formar-se tendo frequentado instituições que associariam, no âmbito da instituição, atividades de ensino e pesquisa. Acrescente-se ainda que nem sempre a existência de cursos de pós-graduação é sinônimo de verdadeira pesquisa e que há uma tendência generalizada nas uni-

---

<sup>15</sup> O então reitor da UNICAMP, que se posicionou contra essa proposta ao lado dos reitores da USP e UNESP, era o atual Ministro da Educação e Desportos Prof. Paulo Renato de Souza. Por outro lado, a proposta do GERES era defendida por intelectuais como o Prof. Simon Schwartzman, a Prof.a Eunice Ribeiro Durham e Sérgio Costa Ribeiro, membros fundadores do Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior (NUPES), da USP, e o Prof. José Arthur Giannotti, ex-professor da USP e então membro do CEBRAP e membro do Conselho Consultivo do NUPES. Destaque-se que desde o início do Governo Collor de Mello e a partir da indicação do Prof. José Goldenberg para o MEC, o NUPES esteve sempre muito presente no aparelho do Estado, seja através da Prof.a Eunice R. Durham, que ocupou desde essa data até os dias de hoje, quase ininterruptamente, cargos de grande importância junto ao MEC (Coordenadora da Fundação CAPES, Secretária de Política Educacional do MEC, membro do Conselho Nacional de Educação, entre outros), seja através da participação, em comissões formadas pelo MEC, de vários de seus membros mais ativos e produtivos intelectualmente como Simon Schwartzman (atual presidente do IBGE), de Maria Helena M. Castro, Jacques Schwartzman, Sérgio Costa Ribeiro, Elisa Wolinec, Cláudio Neiva, etc. (A respeito da criação e produção do NUPES, ver Francisco de A. PALHARINI. **NUPES**: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. Em: MOROSINI, Marília C. e SGUISSARDI, Valdemar. *A Educação Superior em Periódicos Nacionais*. Vitória: EDUFES, 1998.)

versidades de separação dos cursos de pós-graduação dos de graduação; muitos dos professores mais titulados trabalham quase exclusivamente nos cursos de mestrado e doutorado.

Outros fatores da crise complementares ou decorrentes dos primeiros seriam:

**a)** a unidade salarial e de carreira existente nos sistemas públicos especialmente, incluindo-se a concessão indiscriminada do regime de dedicação exclusiva na IES públicas, como forma de compensação salarial, e os privilégios corporativos, entre os quais a isonomia entre ativos e inativos;

**b)** o sistema predominante de financiamento universitário com verbas públicas (do tesouro nacional ou dos cofres estaduais ou municipais); e o mau uso que a universidade faria de seus recursos;

**c)** o excessivo envolvimento do Estado (governo) nas questões do ensino superior, isto é, sua falta de autonomia efetiva;

**b)** a universidade teria enorme dificuldade de se auto-reformar, pois seria prisioneira de tendências conservadoras, que lhe impediriam de perceber os novos desafios; e teria dificuldade de enfrentar uma situação, que é nova, relacionada à redefinição do papel do Estado (SILVA JR, 1997);

**d)** a educação superior teria crescido muito pouco e estaria extremamente defasada em relação à demanda, com excessivamente baixa relação docente/aluno e excessivamente alto custo/aluno, tornando-se o setor público um problema financeiro sem solução; ter-se-iam aumentado gradativamente os recursos, mas não as matrículas;

**f)** a demanda pela educação superior é muito maior do que a capacidade instalada pode oferecer, apresentando-se a questão do financiamento como fundamental;<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> “O primeiro fato relevante, a notar, é a exaustão da capacidade do governo federal e dos governos estaduais de fazer face aos compromissos já assumidos com instituições de ensino superior. Portanto, é inviável supor que o poder público será capaz de ban-



- g) os governos federais e estaduais gastariam mais do que podem e seria pouco razoável esperar que tenham condições financeiras e políticas de aumentar e sequer manter os atuais níveis de gastos com educação;
- h) falta em geral *qualidade e equidade*;<sup>17</sup>

Para cada aspecto desta crise, examinados os pronunciamentos oficiais e o arsenal de medidas legais já posto em prática, encontrar-se-á propostas de superação:

- a) para superar-se o modelo de universidade de pesquisa, unificado e rígido, acena-se com o fomento à maior *diferenciação* institucional e com maior incentivo ao desenvolvimento de instituições privadas; do ponto de vista legal, cada IES pode ter sua própria carreira, com pisos e tetos salariais também próprios, de acordo com suas possibilidades orçamentárias;
- b) para superar-se a unidade do sistema de financiamento do ensino superior público com verbas federais, sugere-se: a) programas de *diversificação das fontes de financiamento*, a começar pela aprovação de uma emenda constitucional que reconheça a autonomia financeira das

---

car a necessária expansão do ensino superior através das instituições públicas ou mesmo mantendo a atual forma de financiamento. Profundas mudanças são necessárias só para manter o que já existe de ensino vinculado diretamente ao poder público” (Oliveira, 1997: 2).

<sup>17</sup> Esses fatores de crise são considerados especialmente por documentos do Banco Mundial sobre o ensino superior (BANCO MUNDIAL. *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (El Desarrollo en la práctica). Washington, D.C.: BIRD/Banco Mundial, 1994) e por autores nacionais como DURHAM, E. R. (Crise e Reforma do Sistema Universitário (debate). *Rev. NOVOS ESTUDOS CEBRAP*, São Paulo, n. 46, p. 143-168, nov./96 e A autonomia em questão. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, SP, 10.03.96, p. 3); SCHWARTZMAN, S. (*América Latina: Universidades en Transición*. Washington: OEA, 1996, cap.5 "Financiamento", disponível na INTERNET, [Http://www.ibge.gov.br/Pesquisadores/Simon/Publicac.htm](http://www.ibge.gov.br/Pesquisadores/Simon/Publicac.htm); e La Universidad como Empresa Económica. Seminário sobre "El Papel de las Universidades en el Desarrollo Social" realizado pelas agências de cooperação técnica da Alemanha (GTZ, CIM, DAAD, DSE), Universidad Austral de Chile, Valdivia, 3 a 7 de março de 1996, disponível na INTERNET, [Http://www.ibge.gov.br/Pesquisadores/Simon/Publicac.htm](http://www.ibge.gov.br/Pesquisadores/Simon/Publicac.htm)) e OLIVEIRA, J. B. (A Expansão do Ensino Superior - Os desafios da expansão do Ensino Superior. *Rev. Estudos*, Revista da ABM, Brasília, ano 14, n. 18, fev. 1997), entre outros.

universidades<sup>18</sup>; b) a introdução do ensino pago em todas as instituições, incluídas as oficiais (ao menos para aqueles que *podem pagar...*)<sup>19</sup>, que, embora negado oficialmente, é frequentemente defendido por autoridades tanto da área econômica, como por importantes assessores do MEC; c) a estreita vinculação entre o financiamento e os resultados, isto é, aplicar-se-iam os subsídios estatais a todas as IES, de acordo com seu desempenho, avaliado por critérios oficiais (como se faz no Chile e tem sido sugerido pelo BIRD); d) no caso de insuficiência de recursos, que as universidades tenham a liberdade de firmar convênios de pesquisa, de prestação de serviços, via assessorias e consultorias, à iniciativa privada, não tendo sido suficientemente discutido o risco de se vir a atender preferencialmente as demandas do mercado em detrimento das demandas da sociedade<sup>20</sup>.

**c)** para superar-se o excessivo envolvimento do governo nas questões relativas à manutenção das IES, recomenda-se a redefinição da função do governo, das atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado (entre essas a educação superior) que adotaria muito mais um papel de fiscalização e de regulação do que de manutenção;

**d)** para superar-se a ausência da *qualidade* e da *equidade*, além de algumas das medidas acima, propõe-se um eficiente sistema de avaliação cujos critérios, em grande medida, se norteariam pela busca da eficiência, sinônimo de adequação às demandas do mercado<sup>21</sup>;

---

<sup>18</sup> Propõe-se em geral um modelo centrado fundamentalmente na autonomia de gestão financeira, administrativa e pedagógica, a exemplo das estaduais paulistas, garantindo o governo federal um fundo que corresponderia a 75% dos 18% dos impostos arrecadados pelo governo federal e constitucionalmente destinados à educação.

<sup>19</sup> O saber é concebido como uma mercadoria de interesse individual e não de interesse coletivo.

<sup>20</sup> Veja-se a esse propósito o que vem ocorrendo com a Universidade do Chile, nas palavras de seu reitor Jayme Lavados M. (1995, 1996, 1996a).

<sup>21</sup> O conhecido provão – exame nacional de cursos aplicado inicialmente aos formandos dos cursos de engenharia civil, administração de empresas e direito – embora montado a partir de critérios e parâmetros muito discutíveis, tem aparentemente frustrado as expectativas dos que nele confiaram como fornecedor de subsídios para fortalecer a crítica da qualidade das IES públicas e consequente endosso da tese da sua de-

e) para superar-se os limites da expansão, sugerem-se e criam-se facilidades de desenvolvimento do ensino privado, isto implicando a reestruturação das políticas de financiamento do ensino superior extensível indistintamente, mas por razões ditas de "mérito", a todas as IES públicas ou privadas<sup>22</sup>.

### **1.2.2. A reforma da educação superior na legislação e normas recentes**

É hora de perguntar-se como essas propostas de superação dos fatores de crise do sistema traduzem-se na legislação recente e nas propostas de emenda constitucional.

O documento legal mais importante neste contexto é representado pela Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educa-

---

sestatação ou privatização: os resultados demonstraram inquestionavelmente que o conceito A está diretamente relacionado a IES que possuam alto percentual (mais de 50%) de seu corpo docente com titulação de mestrado e doutorado e o mesmo percentual de docentes contratados em regime de trabalho superior a 20 horas semanais; e que o conceito E está estreitamente relacionado a IES que possuam menos de 10% de seu corpo docente com essa titulação e contratados nesse regime de trabalho. No primeiro grupo situam-se essencialmente as IES públicas, federais e estaduais (estas, do Estado de S. Paulo, especialmente), e no segundo, as IES privadas (universidades ou IES isoladas, exceção feita de algumas conhecidas IES confessionais). O provão demonstra ainda o equívoco em que muitos analistas incidiram, inclusive porta-vozes oficiais, quando durante décadas procurou-se defender a hipótese de que os estudantes de renda maior frequentariam preferentemente a escola pública e gratuita, e os de renda menor, a escola privada e paga. Os dados revelam que a média de renda do aluno é menor nas escolas públicas do que nas privadas.

Apesar de alguns indicadores, como horas de trabalho e grau de instrução dos pais, privilegiarem o alunado da escola pública, nos termos do Relatório do Provão, "...de qualquer modo, os números obtidos estão longe de apontar um caráter elitista para os graduandos das instituições públicas, pois quase metade deles estudou em escolas públicas e trabalhou 40 horas por semana". (Cf. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Exame Nacional de Cursos: relatório síntese 1997*, Brasília, INEP, 1997, especialmente análise do censo sócio-econômico).

A clivagem sócio-econômica ocorre muito mais entre as carreiras de maior e menor prestígio social, e, se as de maior prestígio estão via de regra vinculadas às IES públicas, isto se deve a que em geral demandam maiores recursos, fora do alcance ou do interesse das IES privadas.

<sup>22</sup> Apesar da conhecida crise e oficialmente anunciada ausência de recursos para a manutenção do ensino superior público, o BNDES está autorizado a conceder auxílios solicitados pelas IES privadas, neste ano de 1998, até um valor total de até R\$ 500 milhões.

ção Nacional), em especial seu capítulo *Da Educação Superior*. Confrontando-se seu teor com as propostas do MARE e do MEC, que visam, na sua ótica, a superação da crise, como acima foram sumariamente apresentadas, pode-se afirmar que, nos termos em que este capítulo da LDB foi elaborado, ele irá constituir-se em adequada moldura jurídica para a maioria dessas propostas.

Diversamente do que ocorria na versão da LDB aprovada no Senado, que traduzia claramente o propósito da *diferenciação institucional*, com a distinção dos diferentes tipos de IES – *universidade, centros de educação superior, institutos, faculdades e escolas superiores* –, o artigo 45 da LDB aprovada finalmente pelo Congresso Nacional restringe-se à afirmação: "*A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização*".

Mesmo pressupondo várias formas de organização, apenas a universidade é definida e de modo bastante sumário quanto aos parâmetros ou requisitos para que faça jus a essa denominação e demais prerrogativas. Entretanto, como se verá, o que deveria ser matéria legal acabará sendo objeto de normas regulamentares, via decreto e portarias. Estranhamente admite a Lei a constituição de universidade especializada por campo de saber, incorrendo, salvo melhor explicitação em normas complementares, em flagrante contradição semântica.

A proposta do MARE de extinção das atuais IFES e sua transformação nas *organizações sociais, fundações públicas de direito privado*, casa-se perfeitamente com o contido no *caput* do artigo 54: as universidades "*gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal*" e, ainda, com o que prevê o inciso I do § 1o.: "*propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como*

*um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis".*

Isso torna facilmente previsível uma rápida e profunda *diferenciação institucional*. Significa, em essência, o fim da unicidade de carreira do pessoal, da isonomia salarial, porque nas propostas do Ministro Bresser Pereira, como já vimos, também não existe mais lugar para a manutenção do atual Regime Jurídico Único (RJU), e porque, com a liberdade de propor seu quadro de pessoal e plano de salários e de obtenção de recursos junto a fontes públicas ou privadas, de que gozarão as universidades públicas, os recursos disponíveis – como suporte dessas carreiras – deverão ser profundamente diferenciados entre essas e entre todas as IES. A carreira diferenciada por universidade será apenas mais uma importante marca da idealizada *diferenciação institucional*. Nas *organizações sociais* os contratos não precisam obedecer ao estatuto do concurso público e serão regidos pelas normas da Consolidação das Leis Trabalhistas, como ocorre com os trabalhadores de qualquer empresa privada.

A LDB é omissa em relação ao princípio da associação ensino, pesquisa e extensão, cuja obediência seria exigida, segundo os Decretos 2.207, de abril de 1997, e 2.306, de agosto de 1997, apenas das IES organizadas sob a forma de universidade.

Garantindo legalmente diretrizes da reforma administrativa, a LDB assegura às universidades uma autonomia de que jamais gozaram: elaborar e aplicar seu próprio orçamento, sem submetê-lo à aprovação do MEC; adotar regime financeiro e contábil próprio; reavaliar operações de créditos; efetuar transferências e receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas (art. 53, inciso X). Legitima-se, assim, a busca de recursos nas mais diferentes fontes de financiamento.

O artigo 54 da LDB afirma que *"Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educa-*

ção superior por ela mantidas". Entretanto, caso fosse implementado o projeto incluído no Plano de Reforma do Estado de transformação das IES públicas em organizações sociais, que as transformaria em propriedades públicas não-estatais, ou mesmo se aprovada a PEC que propõe a criação de um fundo limitando percentuais do orçamento do MEC para todas as IES ou mesmo para as IFES, tornar-se-ia letra vazia esse preceito legal.

A generalidade e flexibilidade da LDB, como guarda-chuva das reformas pontuais, possibilitam ao MEC editar normas complementares via decretos e portarias. É o caso do Decreto No. 2.207, de 15 de abril de 1997, revogado e substituído pelo Decreto 2.306, de 19 de agosto do mesmo ano. Ele estabelece distinções inéditas para o sistema de ensino superior brasileiro: *IES públicas, IES privadas sem fins lucrativos e IES privadas com fins lucrativos*. Ele põe a nu o que o artigo 45 da nova LDB encobria e que estava presente na versão anteriormente aprovada no Senado em seu artigo 43, isto é:

Art. 4o. Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I – universidades; II – centros universitários; III – faculdades integradas; IV – faculdades; V – institutos superiores ou escolas superiores.

Mais: consegue finalmente tornar realidade o *desideratum* de todos aqueles que há mais de uma década vinham lutando para instaurar no sistema universitário brasileiro a distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino (lembre-se mais uma vez das propostas do GERES – Grupo de Estudos para Reestruturação do Ensino Superior, instituído pelo MEC em meados dos anos 80)<sup>23</sup>. Deste elenco de IES, apenas as

---

<sup>23</sup> "É necessário que haja uma associação entre o ensino e a pesquisa no conjunto do sistema, mas é perfeitamente possível atender uma parte grande dessa demanda através de estabelecimentos de ensino de outro tipo, como institutos tecnológicos, com cursos de curta duração, com pós-secundário diversificado. Creio que a diversificação do sistema e a necessidade de pensar o atendimento geral da população através de

universidades – que para merecerem este nome deverão em prazo determinado obedecer a determinados critérios e parâmetros definidos por lei – terão obrigação constitucional da indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. Temos aí instituídas, com força de lei, as "universidades de ensino", que serão todas as formas de organização universitária ou de educação superior não autorizadas a funcionar como universidades<sup>24</sup>.

A portaria 637, de 13 de maio de 1997, normatiza com extremo detalhe os procedimentos para credenciamento das IES, que pleiteiam o estatuto de universidade privada. O recredenciamento dar-se-á em processo similar ao do credenciamento e a cada cinco anos.

A portaria 638, de 13 de maio de 1997, estabelece os procedimentos para autorização e implantação de cursos, fora da sede, por universidades. Vale destacar o que dispõe esta portaria em seus artigos 1º e 2º.:

Art. 1º – A integração acadêmica e administrativa com a instituição sede é condição indispensável à autorização para funcionamento de novos cursos ou para incorporação de cursos já existentes e em funcionamento fora da sede da instituição, propiciando uma totalidade organicamente articulada que conduza a uma plena utilização dos recursos humanos e materiais.

Art. 2º – A criação ou incorporação de cursos fora da sede, pelas universidades, deverá constituir um projeto de novo *campus*, integrado à universidade e dotado de infraestrutura física e de recursos humanos e materiais organi-

---

múltiplas formas de instituições de ensino superior são hoje elementos cruciais" [Eunice R. DURHAM. Ensino Superior (Mesa Redonda). *Jornal da UnB*, Brasília, V. II, n. 15, 15 de julho de 1995, p. 9].

<sup>24</sup> Prevê-se, em função dessa norma legal, uma possível diminuição do número de universidades, pois para todas aquelas que não tiverem condições de obedecer às exigências de 1/3 de professores em regime de tempo integral e com qualificação de mestrado ou doutorado, ou que não quiserem manter atividades de pesquisa, será mais conveniente organizarem-se como Centros Universitários.

zados e adequados ao seu funcionamento, observando os mesmos padrões de qualidade existentes na sede.

§ 1. A criação de um novo *campus*, integrado à universidade, só será admitida quando o conjunto assim formado observar o que dispõe o artigo 52 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O artigo 52 da LDB é o que prevê, entre outras, a exigência de "produção intelectual institucionalizada mediante estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional"; de "um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado e doutorado"; e de "um terço do corpo docente em regime de tempo integral".

Estas precauções e exigências parecem traduzir a vontade do MEC de barrar o expansionismo do ensino superior estritamente privado que, tal como ocorre em relação às Universidades Objetivo e Universidade Luterana do Brasil, de alguma data é alvo de críticas abertas de porta-vozes altamente credenciados desse Ministério.

A portaria 639, de 13 de maio de 1997, dispõe sobre procedimentos para credenciamento de centros universitários. Desse centro exige-se excelência no campo do ensino e, tanto quanto no caso das universidades, também se admite centros universitários especializados numa área de conhecimento ou de formação profissional. Esses centros terão autonomia para organizar e extinguir cursos e programas de educação superior, conforme o Decreto 2.207, de 15/04/97. O prazo para credenciamento é também de 5 anos.

A portaria 640, de 13 de maio de 1997, dispõe, na mesma orientação que a anterior, sobre o credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores.

A portaria 641, de 13 de maio de 1997 normatiza os procedimentos para autorização de novos cursos em faculdades in-



tegradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores já em funcionamento.

### 1.2.3. O Decreto 2.306, de 19 de agosto de 1997.

O Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997 estabelecia um conjunto de exigências, especialmente para as instituições privadas em sentido estrito e mesmo para as comunitárias ou confessionais, que, organizadas em torno de suas entidades associativas, buscaram negociar com o Governo Federal mudanças de seu teor, ameaçando inclusive apelar para as instâncias superiores do poder judiciário.

No dia 19 de agosto de 1997, um novo Decreto, o de n. 2.306, foi assinado pelo Ex.mo Sr. Presidente da República. Ele revoga o Decreto n. 2.207, de 15 de abril, que acabara de completar 4 meses. Embora mantendo basicamente linhas gerais do decreto anterior, o novo decreto introduz-lhe diversas e importantes modificações, que explicam esse inusual ato de revogação em tão curto espaço de tempo.

O simples rol das principais diferenças de redação entre eles talvez possa sugerir alguma hipótese de explicação:

- 1) O novo decreto já não mantém a exigência de *representação acadêmica* no conselho fiscal das entidades mantenedoras de instituições privadas de ensino superior que se revistam de finalidade não lucrativa (comunitárias, confessionais, filantrópicas);
- 2) O novo decreto já não exige mais dessas entidades a *publicação anual de seu balanço, certificado por auditores independentes*. Agora se exige a *publicação, em cada exercício social, de demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes, com o parecer do conselho fiscal, ou órgão similar* (agora sem representação acadêmica, como já vimos);

3) Diferentemente do que estabelecia o decreto anterior, isto é, o prazo de 120 dias, a partir de 15 de abril para que as IES privadas se definissem como sendo sem ou com fins lucrativos, agora este prazo é indeterminado, apenas prevendo-se desde o caput do artigo 1o. a existência dessa distinção, prevendo-se obrigações distintas para umas e outras.

4) Por esse decreto, reduz-se de dois terços para *ao menos 60%* da receita operacional das IES sem fins lucrativos o que deve ser aplicado na remuneração do corpo docente e técnico-administrativo, "*deduzidas as reduções, os descontos ou bolsas de estudos concedidas e excetuando-se, ainda, os gastos com pessoal, encargos e benefícios sociais dos hospitais universitários*".

Além disso, atente-se para a polêmica – decorrente da transformação das IES privadas, no que o próprio decreto denomina da IES privadas *stricto sensu* (com fins lucrativos) – em torno do caráter público ou privado de seu atual patrimônio, em boa parte amealhado com recursos provindos das isenções fiscais, que possibilitaram a algumas delas comprar aviões a jato, carros de luxo importados, etc<sup>25</sup>.

#### 1.2.4. A autonomia universitária na perspectiva do MEC

No interior do aparelho do Estado, como vimos, dois atores se destacam quando se trata de diagnosticar a crise da educação superior no país e de lhe propor alternativas de superação: o MARE e o MEC.

Quanto ao diagnóstico parece haver alto grau de concordância entre eles. Quanto às propostas de reforma, ainda que em linhas gerais se aproximem, existem algumas notáveis discor-

---

<sup>25</sup> Segundo matéria publicada pela imprensa nacional, as isenções fiscais em todas as áreas onerariam o tesouro da União em aproximadamente R\$ 17 bilhões por ano (Cf. *Folha de S. Paulo*, de 12.10.97).

dâncias entre elas, que, vistas como inaceitáveis pela área econômica, parecem explicar o atraso na sua aprovação.

O projeto do MARE, embutido no Plano de Reforma do Estado, de transformar as IFES em organizações sociais, se, num primeiro momento, pareceu seduzir os planejadores do MEC, aos poucos, dadas as reações negativas que começaram a se manifestar junto à comunidade acadêmica, tanto das IFES, quanto das IES estaduais paulistas, passou a ser visto com reservas como possível instrumento de reforma da educação superior pública.

Tanto nesse projeto do MARE, quanto nos diagnósticos da crise da educação superior, mormente em seu aspecto financeiro, costuma-se apontar como solução a adoção efetiva pelas IFES da autonomia universitária, o que, apesar do texto constitucional o afirmar, não se tem tornado realidade. O caminho do MARE para isso já é conhecido; qual seria o do MEC?

O conceito de autonomia – polissêmico quanto os que mais o sejam – faz-se presente de modo peculiar no conjunto de leis, decretos, portarias e normas que tiveram no MEC seu principal articulador. Em geral o conceito de autonomia presente no Capítulo *Da Educação Superior*, da nova LDB, guarda muita semelhança com o contido nas propostas de Emenda Constitucional ou Medidas Provisórias – seja a que propõe mudanças no Art. 207 da CF<sup>26</sup>, seja a que redefine a autonomia universitária.

No documento da Secretaria de Política Educacional do MEC *A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior* (Brasília, julho/95), podemos verificar alguns aspectos dos fundamentos do conceito de autonomia presente nas propostas oficiais desse Ministério. Segundo esse documento, a autonomia que garante a eficiência no uso dos recursos (*escassos*) exigiria "*alterar radicalmente a relação entre as universidades e o Poder Público*"; as mudanças referir-se-iam, por um lado, à efetiva autonomia de gestão financeira e ao financiamento, com garantia

---

<sup>26</sup> Art. 207 da CF: *As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.*

de orçamento global, e, por outro, à eliminação de amarras burocráticas, associada a novas formas de controle público; o financiamento das universidades deveria vir a ser feito mediante indicadores de desempenho. Alguns pontos são considerados *essenciais* por esse documento:

- Promover a plena autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades federais, preservando sua condição atual de **entidades de direito público** (grifo nosso).
- Autonomia de gestão administrativa deverá incluir o poder de cada universidade decidir autonomamente sobre sua política de pessoal, incluindo contratações e remunerações, observados parâmetros comuns de carreira docente e de pessoal técnico-administrativo.
- O Governo Federal manterá pelo menos nos níveis atuais o gasto anual com as universidades e demais instituições de ensino superior.
- As universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do poder público e à iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino.
- Nas instituições públicas federais os cursos de graduação, mestrado e doutorado serão gratuitos.
- A política educacional para o ensino superior é, portanto, a de valorização das universidades enquanto **entidades de direito público** (grifo nosso)

Além dessas diretrizes gerais, o projeto de reforma administrativa atualmente em discussão no executivo prevê uma nova forma jurídica, a de Organizações Sociais, a qual está sendo estudada enquanto alternativa que pode ser considerada vantajosa por órgãos do serviço público atualmente organizados sob a forma de autarquias ou fundações [é o caso das atuais universidades federais]. Caso seja aprovada, sua aplicação às universidades

federais dependerá inteiramente de iniciativa da própria instituição, a ser referendada através de projeto de lei específico (BRASIL/MEC. *A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior*. Brasília, julho/95).

Insistia-se na manutenção das universidades federais como *entidades de direito público*, o que se contrapunha ao conceito de *organização social*, do projeto do MARE. Entretanto, sem atentar aparentemente para essa contradição, o documento admite a hipótese de, aprovada a proposta do MARE, poder-se aplicar essa fórmula, ou melhor auto-aplicar-se, pois a adesão seria *voluntária* por parte das IES.

O "*poder de cada universidade decidir autonomamente sobre sua política de pessoal, incluindo contratações e remunerações*" foi incorporado ao Capítulo *Da Educação Superior*, da LDB. Não menos significativo é o enunciado: "*As universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do poder público e à iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino*".

O primeiro guarda perfeita coerência com o diagnóstico que atribui à unidade do modelo universitário brasileiro e à isonomia de carreira e de salários, etc. a responsabilidade pela crise do sistema, como já referido, e portanto abre as portas para a concretização do princípio da máxima *diferenciação institucional*.

O segundo, usando o termo "estimulando", se combinado com os limites de dotação de recursos estatais, previstos pelo Projeto de Autonomia do MEC encaminhado ao Congresso Nacional e seguidas manifestações de autoridades da área, além do congelamento de recursos de custeio e capital e de salários, demonstra o que se entende de fato por *diversificação de fontes de financiamento* (expressão cara ao Banco Mundial), e que passa a ser visto pela comunidade acadêmica envolvida como passo significativo do processo de privatização em curso nas IFES. A afirmação de que os cursos de graduação e pós-graduação em senti-

do estrito continuariam a ser gratuitos, esconde o que depois se tornará explícito: a cobrança por qualquer outro serviço que não se restrinja a essas atividades, os cursos e serviços de extensão, por exemplo<sup>27</sup>. Para muitos, esse seria o passo inicial que levaria ao fim da gratuidade da educação superior pública, como já está ocorrendo em vários países vizinhos, como Chile, Argentina e Equador.

Em que consiste fundamentalmente a Proposta de Emenda Constitucional da autonomia universitária, que supostamente resolveria os principais problemas vividos pelas IFES?

Antes de tudo, é necessário registrar que, contrariando o parecer de especialistas, julgou o Ministério, através de sua assessoria, que os termos do art. 207 (autonomia universitária) da Constituição Federal não são auto-aplicáveis ou não são suficientemente claros, havendo necessidade de uma Emenda Constitucional que acrescente ao texto da Constituição a expressão *nos termos da Lei*. Editando-se posteriormente uma Lei Orgânica para melhor defini-la.

Essencialmente, além desse adendo ao Art. 207 da constituição, o que propõe o MEC como garantia de autonomia das universidades públicas federais?

De acordo com os princípios definidos no documento acima, da Secretaria de Política Educacional do MEC, *A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior* (Brasília, julho/95), propunha-se originalmente a criação de um Fundo que garantisse às IES (públicas e privadas) um percentual fixo de 75% sobre os 18% constitucionais (Art. 212 da CF) a serem distribuídos indistintamente para todas as IES públicas e privadas do Sistema Federal de Ensino Superior, segundo parâmetros de desempenho a serem definidos (PEC 370-A/96).

Diante da reação contrária das entidades de classe e de dirigentes das IFES, esta proposta sofreu diversas modificações, entre as quais que esse percentual de 75% fosse destinado exclu-

---

<sup>27</sup> Vide Proposta de Emenda Constitucional n. 233-A/95, art. 206, inciso IV.

sivamente à IFES e por um prazo de 10 anos, proposta que não estaria sendo aceita pelos Ministérios da área econômica do Governo, quanto ao percentual e, pela comunidade acadêmica, quanto ao limite de prazo<sup>28</sup>.

Obteve igualmente reação negativa a proposta de manutenção dos mesmos valores de OCC (orçamento de custeio e capital) do exercício de 1997, dado que eles teriam sido extremamente insuficientes para as despesas correntes do conjunto das IFES, em número de 53 no país.

De qualquer forma, aqui estão presentes duas concepções de autonomia relativas à questão financeira e à manutenção das IES públicas. Do lado do MEC, embora se fale em autonomia de *gestão financeira* (termos constitucionais), o que de fato se defende é um conceito de *autonomia financeira*, presente tanto na

---

<sup>28</sup> A proposta de emenda que estava no Congresso teve sua tramitação suspensa ao final do ano passado (1997), no momento em que se caminhava para uma convergência entre Congresso, MEC e Andifes. O ponto principal das divergências é o financiamento das universidades, com a vinculação de uma receita orçamentária para as instituições federais de ensino superior. Houve um acordo sobre o percentual, que seria de 75% dos 18% que por lei o governo federal tem que destinar à educação. [...]

Havia uma certa divergência, porque a posição dos reitores [CRUB, que reúne dirigentes de IES públicas e privadas] era a de constituir um fundo de manutenção com esses recursos para todo o ensino superior. A posição da Andifes era a de que este fundo deveria ser de uso exclusivo das instituições federais, que é o sistema de responsabilidade do governo federal. No final, MEC e Andifes entraram em acordo quanto à exclusividade, mas houve um veto da área econômica com relação à vinculação e o processo ficou suspenso" (Resposta do Presidente da ANDIFES, José Ivonildo do Rêgo, Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte à jornalista Eliana Lucena. Reitor prevê solução para a crise. *Jornal do Brasil*, Domingo, 24 de Maio de 1998).

"Não há qualquer garantia de que os recursos continuariam a vir depois dos 10 anos", diz Renato de Oliveira, presidente eleito da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Andes–Sindicato Nacional [...]

As críticas foram tantas que o governo recuou e pretende negociar uma nova proposta. 'Vamos sugerir um limite mínimo permanente de recursos para o sistema', antecipa Abílio Baeta Neves, secretário de Ensino Superior do MEC. 'Nossa ideia é garantir o patamar de recursos destinados às universidades em 1997.' A proposta não foi colocada no papel nem apresentada oficialmente, mas já desagradou. Reitores e professores acham que tomar 1997 como base é condenar a universidade ao desmantelamento. "A autonomia sempre foi um pleito nosso, mas depende de financiamento compatível do Estado", observa a reitora da UFRGS, Wrana Panizzi". (A ENCRUZILHADA DA UNIVERSIDADE PÚBLICA – As discussões sobre a autonomia das instituições de 3º Grau expõem as fragilidades do ensino superior no Brasil. *Zero Hora*, Domingo, 24 de Maio de 98, Educação, p. 10).

LDB (apesar do teor do seu artigo 54) quanto nos termos das propostas de emenda constitucional encaminhadas ao Congresso Nacional, conceito que não prevê o pleno financiamento das IES públicas e que supõe a busca por essas instituições de recursos suplementares junto a fontes privadas para suprir suas necessidades. Do lado da comunidade acadêmica das IFES, representada mais ou menos genericamente pela ANDIFES, ANDES, FASUBRA e UNE, reivindica-se a autonomia prevista e consagrada pela CF, isto é, de *gestão financeira* dos recursos, por Lei (LDB, art. 54) garantidos pelo Estado, com gratuidade plena (CF, art. 205, IV) do ensino, associação do ensino à pesquisa e à extensão, o que também significa a manutenção e desenvolvimento potencial de investigação tanto da ciência básica como da aplicada. Reivindica-se ainda a autonomia de indicação dos dirigentes, prerrogativa do governo, considerada claramente ilegítima<sup>29</sup>.

A PEC 370-A/96 prevê, também, a instituição, para as IFES, do denominado orçamento global, isto é, introduz uma exceção no art. 167 da CF que relaciona um conjunto de proibições em matéria orçamentária e de finanças públicas. Além disso, autorizaria as IFES a criar, modificar e extinguir cargos (federais), prerrogativa dos poderes legislativo e executivo.

### **1.2.5. Outras ações governamentais (MARE, MEC e Ministérios da Área Econômica)**

A necessidade de conter o deficit público, preocupação central dos Ministros da área econômica do Governo; o diagnóstico do MARE e do MEC de que a relação custo/aluno nas

---

<sup>29</sup>“Na proposta do ministério, o governo fica com o controle político e se desobriga das responsabilidades’, protesta Tavares dos Santos. ‘Autonomia não pode ser jogar a parte podre fora e ficar com a boa’.” (A ENCRUZILHADA DA UNIVERSIDADE PÚBLICA – As discussões sobre a autonomia das instituições de 3º Grau expõem as fragilidades do ensino superior no Brasil. *Zero Hora*, Domingo, 24 de Maio de 98, Educação, p. 10).



universidades públicas federais estaria excessivamente alta; de que nessas universidades haveria acentuado corporativismo, distorções de carreira, injusta isonomia de vencimentos entre ativos e inativos (que se aposentam com um percentual de vencimentos de até 20% superiores aos que permanecem na ativa), pouca valorização dos cursos de graduação, concentrando-se os profissionais melhores habilitados quase exclusivamente nos cursos de pós-graduação, que gozam de maior prestígio e alguma condição de ganhos complementares; entre outras, são as principais razões de uma série de medidas governamentais tanto em relação ao funcionamento das IFES em geral, quanto em relação ao financiamento de programas de pós-graduação e das atividades científicas no país, que se concentram em geral nas universidades públicas federais e estaduais paulistas.

Essas medidas, sem ordem de importância, podem ser assim elencadas:

- a) congelamento dos salários de servidores docentes e não-docentes desde a posse do atual governo em janeiro de 1995;
- b) não autorização para preenchimento de aproximadamente 7 mil vagas de docentes nas IFES, sobre um total em torno de 50 mil;
- c) contingenciamento e redução de recursos do orçamento de custeio e capital que tem levado à não cobertura de gastos com luz, água e especialmente com a manutenção da ampla estrutura de laboratórios científicos e das bibliotecas universitárias do conjunto das 53 IFES no país (os gastos do orçamento para essas instituições com custeio somam aproximadamente 9% e os de capital 1%; 90% são gastos com pessoal);
- d) ameaças de perda de direitos de aposentadoria e de direitos trabalhistas, que conduzem a um processo extremamente preocupante, para as IFES e mesmo para as estaduais paulistas, de busca da aposentadoria por tempo de contribuição integral e mesmo proporcional, que tem

onerado principalmente os programas de pós-graduação, pois em geral os professores mais qualificados e experientes são os mais idosos e hipoteticamente em condições de aposentadoria;

e) o corte, a partir da crise financeira do sudoeste asiático, de outubro/97, de mais de 10% dos recursos (auxílios e bolsas) para pesquisa e pós-graduação; além do estabelecimento de novas normas e práticas relativas à pós-graduação, da alçada da CAPES e das demais agências financiadoras, mormente do CNPq, e que estão atingindo de modo preocupante o sistema de pós-graduação *stricto sensu* do país, como a instituição dos mestrados profissionalizantes, o encurtamento dos tempos destinados à conclusão de mestrados e doutorados, as normas rígidas para se ter direito a bolsa de estudos, a vinculação da concessão de bolsas do CNPq aos projetos aprovados por essa agência, pondo fim ao sistema de quotas para os Programas de Pós-Graduação, etc.

f) finalmente, quando professores e funcionários técnico-administrativos esperavam a concessão de percentual de reajuste de salários, após três anos de congelamento, instituiu-se, sem discussão com os envolvidos, o Programa de Incentivo à Docência no nível da graduação, que prevê um sistema de bolsas de valor variável, de acordo com a titulação dos docentes, que deveria atingir aproximadamente 30% dos efetivos docentes do conjunto das universidades.

### 1.3. Considerações finais

Do exposto, isto é, das estratégias e ações oficiais visando a reforma do Estado e da educação superior em nosso país, destacam-se com grande nitidez alguns aspectos ou características que merecem aqui ser elencados, para, nos próximos capítulos, proceder-se a melhor análise e demonstração das reações dos atores da sociedade civil envolvidos.

No caso específico da reforma do Estado, é bastante evidente sua articulação com as diretrizes dos organismos multilaterais – em especial FMI e BIRD/Banco Mundial – que de longa data vêm sugerindo a países como o Brasil, entre outras medidas urgentes, a busca do *equilíbrio orçamentário*, sobretudo mediante a *redução dos gastos públicos*; desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.; *privatização* das empresas e *dos serviços públicos*, entre esses destacando-se os serviços educacionais, de ciência e pesquisa, de cultura e de saúde.

O Plano Diretor da Reforma do Estado, centrado especialmente na reforma de seu aparelho administrativo, tornou-se o instrumento nuclear e básico de implementação dessas medidas. Nele destacam-se, para os fins do presente estudo, sua concepção de *modernização* (ancorada na eficiência), dos setores do Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e *competitivos*, e produção de bens e serviços para o mercado), de propriedade (estatal, privada e pública não estatal) e de modelos de administração pública (patrimonialista, racional-burocrático e gerencial) Destaca-se ainda a valorização da administração privada, a descentralização, a autonomia, mas com controle (centralizado) por resultados.

Na perspectiva da reforma da educação superior – compreendida no âmbito dos serviços não exclusivos e competitivos do Estado – a mais conhecida proposta é a que estabelece a transformação das instituições de ensino superior, hoje autarquias ou fundações estatais, em *organizações sociais* (fundações públicas de direito privado ou propriedades públicas não estatais), a serem controladas por contrato de gestão.

No âmbito das iniciativas do MEC para a reforma da educação superior, deve-se destacar todo o arcabouço legislativo-normativo, que, de modo sistemático e pontual, foi sendo garantido, seja junto ao Congresso Nacional, seja via Decretos Pre-

sidenciais e Portarias Ministeriais, constituído como pano de fundo de uma nova configuração do sistema público e privado a definir-se gradativamente.

Do ponto de vista geral, até novas emendas constitucionais ou mudanças legais, o sistema federal de ensino superior compreende as IES mantidas pela União e as IES criadas e mantidas pela iniciativa privada. As IES, do ponto de vista da dependência administrativas e natureza jurídica serão públicas (criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público) e privadas (mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado). Estas, por sua vez, distinguem-se em *particulares em sentido estrito*, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

As mantenedoras das IES privadas, como pessoas jurídicas de direito privado, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito civil ou comercial e, se fundações, deverão ser regidas pelo art. 24 do Código Civil Brasileiro (Decreto 2.306, art. 1º, de 19.08.98). Prevê-se legalmente a existência de IES privadas *com*<sup>30</sup> e *sem*<sup>31</sup> finalidade de lucro.

Quanto à organização acadêmica, as IES serão Universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades ou institutos superiores ou escolas superiores.

De todas estas formas organizativas, a única que possui como exigência a indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão é a universidade (art. 52 da LDB, Lei 9.394, de 23.12.96). Do corpo docente das universidades exige-se que seja composto, no prazo de 8 anos, a contar de dezem-

---

<sup>30</sup> Decreto 2.306, de 19.08.97, Art. 7º: "As instituições privadas de ensino classificadas como particulares, em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual".

<sup>31</sup> Decreto 2.306, de 19.08.97, Art. 6º. "As instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, criadas e mantidas pela iniciativa privada, classificam-se pelo regime jurídico a que se submetem as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que as mantêm e administram".

bro/96, por 30% de mestres e doutores, e 30% de contratados em regime de tempo integral, 40 horas semanais, 20 das quais destinadas a estudos, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação.

Entretanto, em quase idêntica orientação adotada pelo MARE em relação às IFES, o MEC, a partir de seu diagnóstico da crise pela qual passaria o ensino superior em geral e, em particular, o ensino superior público federal, além de garantir o substrato legal necessário, tem estabelecido duas frentes principais de ação visando a reforma desse sistema: de um lado, através da tentativa de aprovação da emenda constitucional que regulamenta a autonomia universitária e de uma lei orgânica para as universidades federais; por outro, através, primeiro do congelamento de salários, corte de benefícios trabalhistas, contingenciamento e redução de verbas de custeio, e, depois, por meio da proposta de um Programa de Incentivo à Docência (na graduação).

Tanto as medidas implementadas pelo MARE, quanto as de iniciativa do MEC parecem apontar para um gradativo afastamento do Estado das responsabilidades constitucionais de manutenção desse serviço público estatal e indução à busca de recursos para sua manutenção junto a fontes privadas, incluindo-se a adoção do ensino pago. Apontam também na direção de gradativa transformação das IES em *universidades de ensino*, do fim da carreira docente nacional e da matriz salarial isonômica e consequente implantação de regimes precarizados de trabalho nas IFES.

Assim como a imprensa tem chamado a atenção para os riscos de a reforma do Estado repousar, em grande medida, sobre a criação e disseminação de entidades como as *organizações sociais*<sup>32</sup>, em obra publicada recentemente (SGUISSARDI e SIL-

---

<sup>32</sup> Em editorial da *Folha de S. Paulo*, de terça, 3 de março de 1998, intitulado "Risco na Reforma do Estado" chama-se atenção para o fato de que a iniciativa para contornar os constrangimentos da burocracia estatal, mesmo tendo como objetivo a oferta de melhores serviços públicos, "podem ser uma solução para um sem-número de em-

VA JR, 1997), são apresentados os pareceres de dois eminentes juristas a respeito do significado das transformações, então propostas, especialmente das Instituições Federais de Ensino Superior em organizações sociais.

Para Inocêncio Mártires Coelho, esta transformação "[...] configura, em verdade, uma privatização do ensino público atualmente ministrado pela União" (1996: 1). Segundo esse jurista, o que impediria esta transformação é o texto constitucional – especialmente os artigos 39 e 206, incisos IV e V – que asseguram a gratuidade do ensino público e o regime jurídico único, de natureza estatutária, para professores e corpo técnico e administrativo dessas Universidades.

Sugeria que primeiro se aprovasse a nova redação desses artigos da constituição, conforme previa a Proposta de Emenda Constitucional No. 173/95<sup>33</sup>, pois, somente isto viabilizaria a adoção do modelo das organizações sociais para o setor educaci-

---

baraços burocráticos, mas podem abrir uma nova brecha para malversações do bem comum".

Referindo-se especificamente às organizações sociais, prossegue o editorial: "Uma das mais importantes dessas tentativas de reforma é a instituição das organizações sociais (OS), figura criada pelo governo federal em 97, lamentavelmente por medida provisória. As OS são associações civis indicadas pelo governo para administrar o serviço público em áreas como educação, saúde, ambiente e cultura. Para tanto, recebem equipamentos e verbas públicos, mas não podem ter fins lucrativos. Devem cumprir, sob pena de desqualificação, metas estipuladas em contrato.

As OS são escolhidas e criadas pelo governo, sem concorrência. Embora sua dotação e suas contas devam ser publicadas e controladas pelo poder público, elas estão livres de certas obrigações impostas pela lei ao Estado. O governo pode contratar seus serviços também sem licitações. O salário de seus funcionários não está sujeito às normas do funcionalismo.

Mas, como já se observou, há riscos sérios nessa reforma. Óbvio, a medida provisória das OS procura criar mecanismos para evitar fraudes. Basicamente, substitui-se o controle burocrático dos meios de produzir serviços pelo controle do produto final. A meta seria a agilidade. O efeito, porém, pode ser bem outro.

Presidentes, governadores e prefeitos podem ter agora, à disposição, um novo instrumento para lotear o bem comum, pois é discricionária a criação das OS. Não há, resalte-se ainda uma vez, concorrência.

Decerto hoje, mesmo com a série de regras das licitações, grassam irregularidades. Mas é sempre bom alertar sobre os riscos de uma iniciativa inovadora acabar na vala das boas intenções desvirtuadas".

<sup>33</sup> Através da Proposta de Emenda Constitucional – PEC No.173/95, trata o Ministro Bresser Pereira de garantir o substrato legal para a reforma pretendida.

onal: "Trata-se, então, de **conditio sine qua non** para levar adiante, digamos, a **privatização** do ensino superior" (1996: 1)

Defensor da proposta do MARE, que elogia, mas sabedor das resistências que se lhe oporiam no âmbito das universidades públicas, tanto de parte do corpo discente como do corpo docente e de funcionários técnico-administrativos, sugeria que, em lugar do segmento universitário – "o menos adequado à experimentação do modelo proposto" – se comesse por aplicá-lo a outras entidades, "como as de pesquisa". Nelas já existiria a tradição de financiamentos, públicos ou privados, repassados diretamente a pesquisadores e/ou instituições, dos quais se cobriam "apenas resultados, sem que a ninguém ocorra a ideia de questionar o modelo jurídico subjacente a essas atividades"<sup>34</sup>.

Outro jurista a tratar da questão, Clemerson Merlin Clève (1996: 3), alertava para os perigos de fraude constitucional, caso não se reformasse a Constituição e insistia no caminho aberto para o fim da gratuidade:

1. A Constituição estabelece um determinado regime jurídico para as instituições de ensino superior na medida que integram a Administração Pública. Transformar as universidades em Organizações Sociais é, de modo indireto, embora inteligente, desmentir a Constituição. Para o Constituinte, por outro lado, não há lugar para as "instituições públicas não estatais". Nos termos da Constituição, as instituições são públicas ou privadas. E, sendo públicas, serão sempre vinculadas ao Estado. Estatais, então.
2. A Constituição pressupõe que o ensino superior federal será exercido por instituições públicas, as únicas que podem assegurar o regime jurídico único para os seus servidores. Transferindo a União, para entidades privadas ("públicas não estatais"), o ensino superior, estará indis-

---

<sup>34</sup> A sugestão parece ter tido seguimento: há poucos meses, o Instituto de Luz Síncroton, de Campinas, foi constituído como organização social, o mesmo ocorrendo com a Fundação Roquette Pinto, do Rio de Janeiro e com o Hospital Presidente Vargas, de Porto Alegre.

cutivamente fraudando a vontade constitucional, deixando um dispositivo constitucional despido de eficácia. A proposta governamental, nesta hipótese, pode constituir verdadeira "fraude constitucional".

3. Por fim, cabe dizer que a Constituição assegura "gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais". As organizações sociais não são, evidentemente, "estabelecimentos oficiais". Neste caso, porque a União não disporá de estabelecimentos oficiais, ela não estará obrigada a cumprir o comando constitucional. Ou seja, a lei, também neste caso, poderá fraudar a vontade constitucional ("fraude constitucional"), deixando sem eficácia ("revogação sem redução do texto constitucional") um importante dispositivo da Lei Fundamental da República, que assegura a gratuidade do ensino. Por outro lado, estará aberto o caminho para o fim da gratuidade no ensino superior federal (1996, 3).

As estratégias e ações de reforma desses dois ministérios tendem a traduzir para o Brasil, com as adequações de praxe às especificidades de nível de ensino em nosso país, as orientações-chaves do BIRD/Banco Mundial visando a reforma do ensino superior (pós-médio, na linguagem do Banco) em países do Terceiro Mundo:

- 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 en la enseñanza superior*;



- Adotar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (Banco Mundial, 1994: 4, grifos nossos) <sup>35</sup>.

Por fim, resta indagar se, no caso do Brasil, uma maior diferenciação institucional e um maior implemento à privatização senão à privatização *tout court*, por um lado, e a indução à diversificação de fontes de financiamento com afastamento do Estado da manutenção plena do ensino superior oficial e a participação dos estudantes nos gastos com o ensino superior (ensino pago), por outro, conduzirão ao objetivo da qualidade e da equidade. Nem a tradição de baixa qualidade do ensino privado, nem as péssimas condições sócio-econômicas da demanda reprimida em país de extrema e escandalosa concentração de renda na ausência de muito maiores investimentos nesse setor, do respeito ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da permanente avaliação das IES públicas e privadas parecem indicar que o caminho sugerido pelo Banco Mundial seja o mais acertado.

---

<sup>35</sup> Não se deve esquecer que esta "tradução" das propostas de organismos multilaterais está sendo facilitada no Brasil: alguns dos principais formuladores das atuais políticas públicas para a educação superior no país, defendem, há mais de uma década, propostas similares, especialmente no interior do NUPES – Núcleo de Estudos sobre o Ensino Superior, da USP (Cf. Francisco de Assis Palharini. Cadernos *NUPES*: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. Em: Marília Costa Morosini e Valdemar Sguissardi (orgs.). *A educação superior em periódicos nacionais*. Vitória: FCAA/UFES, 1998, p. 96–113.



# II

---

## O público e o privado em face da tendência de mercantilização da educação superior

### Introdução

Conforme exposto no capítulo anterior, as ações do atual governo visando a reforma da educação superior são produzidas fundamentalmente em duas relevantes frentes: no MARE, a partir de seu Plano Diretor da Reforma do Estado, e, no MEC, a partir do capítulo *Da Educação Superior* da LDB (em suas instâncias concebido), cenário jurídico de natureza múltipla e vaga, mas suporte legal para a série de ações posteriores.

Ainda que se possa destacar diferenças de natureza específica entre essas ações governamentais, elas sugerem, vistas em conjunto, idêntica orientação reordenadora do espaço público, isto é, revelam, valorizando, a mesma lógica presente no espaço do mercado estritamente capitalista.

A análise das propostas e ações originárias desses dois ministérios permite identificar a radical opção do MARE por um processo que restringe claramente a esfera pública da educação superior, assim opção mais dissimulada, do MEC, por medidas menos incisivas ou parcialmente negociadas, mas, ainda assim, com idêntico viés privatista desse nível de ensino.

As políticas públicas passam, no país e no exterior, por um processo de mercadorização do espaço estatal ou público, sob o impacto de teorias gerenciais próprias das empresas capitalistas imersas na suposta anarquia do mercado, hoje estruturado por organismos multilaterais a agirem em toda extensão do

planeta. Argumentando sobre a necessidade de uma “nova administração pública”, afirma o Ministro do MARE:

A abordagem gerencial, também conhecida como “nova administração pública”, parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades **tanto social quanto na área científica e tecnológica**. E para isso é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública. “Gerenciar” difere de “controlar” quase da mesma forma que “fazer acontecer” difere de “evitar que aconteça”. **Essa perspectiva, desenvolvida na administração das empresas, é também válida para as organizações públicas. Não se trata, porém, da simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições.** (BRESSER PEREIRA, 1998: p.7, grifo nosso)

Depois de analisar os condicionantes históricos dos paradigmas de administração pública já existentes – o patrimonialista e o burocrático –, e de os criticar, o Ministro Bresser Pereira assim se manifesta sobre o que propõe para a administração do aparelho de Estado em construção:

Como a administração pública burocrática vinha combater o patrimonialismo e foi implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos, era natural que desconfiasse de tudo e de todos – dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos. Já a administração **gerencial**, sem ser ingênuo, parte do pressuposto de que já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo

está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados. (BRESSER PEREIRA, 1996, 272, grifo nosso)

Ao distinguir os setores em que se constituiria o aparelho do Estado em *núcleo estratégico, setor de atividades exclusivas do Estado, setor de serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado e produção de bens e serviços para o mercado* e de alocar as IFES – dentre outros tipos de instituições (hospitais, centros de pesquisa, museus) – no setor de serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado, define, ainda, o Ministro o tipo de propriedade de tais instituições, como sendo de natureza *pública não-estatal*.

O propósito do Ministro Bresser Pereira torna-se explícito nessa lógica da reforma do Estado, tanto no que se refere às instituições já citadas, quanto em relação à esfera pública: trata-se de introduzir, na educação superior pública, a racionalidade gerencial capitalista e privada, que se traduz na redução da esfera pública ou na expansão do capital, com sua racionalidade organizativa

Com o objetivo de mostrar os fundamentos da **nova administração pública gerencial**, o Ministro enumera os pressupostos que a orientam:

- (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- (2) descentralização administrativa, pela delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- (3) organizações com poucos níveis hierárquicos em vez de piramidal;
- (4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas [...];
- (5) pressuposto de confiança limitada e não da desconfiança total;
- (6) definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desem-

penho sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão a que está sendo transformado em agência; (7) controle por resultados, *a posteriori*, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.(BRESSER PEREIRA, 1996, p. 272)

Na atual conjuntura histórica do país, faz-se presente um processo de profunda tecnificação da política conduzido por um Poder Executivo, de ilimitados poderes, e comandado por lideranças cuja ação rememora o tempo dos déspotas esclarecidos. A educação em geral, mas especialmente, a educação superior brasileira, ao que vimos no capítulo anterior, passa, em sua particularidade, pelo mesmo processo. Por um lado, mercadoriza-se ao extremo; por outro, na sua especificidade, acentua-se o movimento de redefinição da esfera pública, ao mesmo tempo em que se dissemina a crítica da antiga natureza dessa esfera e constroem-se os pilares de um novo espaço, em cujo centro se encontra a racionalidade da produção capitalista.

Como se pode observar, o movimento de reconfiguração da educação superior brasileira tem como meta a reorganização desse espaço social, segundo a lógica do mercado, em meio à redefinição dos conceitos de público e de privado

No caso brasileiro, o processo de expansão de uma nova forma de organização do capitalismo desenvolve-se desde o início de 1990, mas toma impulso decisivo em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assume a Presidência da República; quando, então, o movimento do capital acentua-se no mesmo grau, e o Brasil, como já assinalamos em outro texto (SGUISARDI e SILVA JR, 1997), tornou-se o país das reformas, catalisando toda a mudança social necessária a sua entrada no processo de mundialização do capital, sob a ótica da ideologia neoliberal. A esse respeito merece destaque a tentativa de distinção en-

tre as propostas oficiais de reforma do aparelho do Estado e as neoliberais que faz o Ministro Bresser Pereira:

[...]no plano social, a diferença entre a proposta neoliberal e o novo Estado Social-Liberal [defendido pelo Governo] que está surgindo está no fato de que os verdadeiros neoliberais querem a retirada do Estado também da área social. Criticam fortemente a intervenção do Estado Social, que no Primeiro Mundo se manifestou como *Welfare State*, porque esta intervenção mesmo na educação e na saúde acabaria sendo objeto de *rent seeking* por parte de grupos especiais de interesses, formados por empresários, por grupos de classe média, por funcionários, que assim privatizam a coisa pública. Adotando um individualismo radical e carente de realismo político, pretendem que a educação e a saúde, por mais importantes que possam ser, são problemas que as famílias devem resolver e financiar. Entretanto, o resultado de sua crítica e da resposta social-democrata não é o Estado liberal, mas o Estado Social-Liberal, que continua responsável pela proteção dos direitos sociais, mas gradualmente deixa de diretamente exercer as funções de educação, saúde e assistência social para contratar organizações públicas não-estatais para realizá-las.(BRESSER PEREIRA, 1996, p. 270)

Bresser procura diferenciar sua proposta da dos neoliberais, com base nos supostos teóricos do social-liberalismo de Carlos Rosselli<sup>36</sup>, que teve suas reflexões incorporadas por Bóbbio<sup>37</sup>, e que, no Brasil, encontraram acolhida especialmente na obra de Carlos Guilherme Merquior<sup>38</sup>. São essas orientações políticas, no entanto, que, presume-se, teriam orientado o Go-

<sup>36</sup> Cf. ROSSELLI, Carlo. *Liberalismo socialista*. Salerno: Edizione Galzerano, 1992.

<sup>37</sup> Cf. BOBBIO, N.. *Perfil ideológico del '900*. Milano: Gazanti, 1990. E \_\_\_\_\_. "Bobbio defende 'compromisso' entre liberalismo e socialismo". Entrevista de Norberto Bobbio por Luiz Carlos Bresser Pereira, publicada na *Folha de S. Paulo*, "Mais", 5 de dezembro de 1993.

<sup>38</sup>MERQUIOR, J. G.. *O liberalismo antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1991.

verno Collor de Mello, quando se abriu de forma decisiva a economia brasileira à economia mundial, aumentaram-se abusivamente as taxas de juros e financiaram-se as despesas públicas com a entrada de capital estrangeiro; quando, enfim, assumidos os ditames do *Consenso de Washington*, buscou-se fazer do Brasil, entendido como *mercado emergente*, mais um espaço para a expansão do capital, dada a crise do Fordismo instalada nos países cêntricos desde os anos setenta. Passou-se a julgar, em decorrência, imperativa a promoção de profundo ajuste do país às supostas novas exigências dessa expansão.

Esse movimento iria impor a reconfiguração das esferas pública e privada, cujas consequências no campo educacional seriam, então, inevitáveis e conformes com a racionalidade exigida pelo ajuste global do capitalismo, em busca de legitimação ideológica neoliberal, alicerçada na produção teórica de alguns expoentes da *Société Mont Pèlerin*, como Hayek<sup>39</sup> e Friedman<sup>40</sup>, reconhecidos arautos do neoliberalismo desde do final da Segunda Grande Guerra.

O processo de expansão do capital tende a reorganizar o espaço social da educação segundo sua própria racionalidade, entretanto, não o fazendo apenas do ponto de vista econômico: no ato mesmo da reorganização econômica, a esfera de natureza simbólico-cultural altera-se, para constituir-se de valores e signos próprios da lógica do capital em um processo de subsunção do educacional à produção econômica, no contexto da técnica da política e da cultura. Portanto, a um só tempo, redefinem-se profundamente as ações de natureza pública e privada, nas mais variadas atividades humanas no âmbito do Estado e da sociedade civil.

A expressão desse processo na educação superior brasileira (ESB), especialmente, dar-se-ia pela modificação da natu-

---

<sup>39</sup> Cf. HAYEK, Friedrich, A. *Camino de servidumbre*. San José: Universidad Autónoma de Centroamérica, 1986.

<sup>40</sup> Cf. FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, Coleção Os Economistas, 1982.



reza das instituições de educação superior (IES), que, segundo sua nova organização, tenderiam a responder prioritariamente às demandas do mercado, assemelhando-se, assim, a qualquer empresa capitalista, com prejuízos evidentes para as atividades específicas de uma instituição de educação superior. Por outro lado, esse reordenamento conduz à redefinição, nesse âmbito, das esferas pública e privada, e possibilita, como já exposto, a identificação, de fundo ideológico liberal, de uma suposta existência de outros espaços intermediários entre o público e o privado: o *semipúblico* ou o *semiprivado*.

Isso impõe uma adequada reflexão sobre o significado dos conceitos de público e de privado, para a melhor compreensão de como tais dimensões se movimentam, indefinida e ambigualmente, criando a ilusão da emergência de tais espaços, quando, de fato, o que ocorre é uma clara redefinição dessas duas esferas diante da necessidade estrutural de expansão própria do capital.

## 2.1. O estatal, o público e o privado no capitalismo

Apesar do muito que se tem escrito acerca de tais conceitos e da realidade desses espaços gerais e da educação, sua compreensão mostra-se ainda muito insuficiente. Talvez um bom itinerário de análise seja buscar os pressupostos desses conceitos, elaborados pela filosofia política e que estão na origem da ideologia liberal. Em outros termos, tentar compreendê-los via explicitação de sua própria racionalidade, isto é, compreender como, historicamente, têm contribuído para a instituição desses espaços, legitimando-os ao longo da existência do *modo de produção capitalista*, pode ser uma boa maneira de entendimento das mudanças que se verificam no âmbito do Estado, da sociedade civil e, em particular, da educação superior brasileira.

Lê-se, no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que “todos os seres humanos nascem **livres e iguais**

em dignidade e, **dotados que são de razão e consciência**, devem comportar-se fraternalmente uns com os outros”. Em seu Artigo 22, lê-se que:

[...] toda pessoa, **como membro da sociedade**, tem direito à segurança social, e a obter, por meio do esforço nacional e da cooperação internacional, a devida conta da organização e dos recursos de cada Estado, a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade<sup>41</sup>.

Na Declaração de Independência dos Estados Unidos, escrita, em 1776, por Thomas Jefferson, pode-se ler frase quase idêntica: “Os homens estabelecem os governos para garantir seus direitos (vida, liberdade, busca de felicidade...) e o seu justo poder emana do consentimento dos governados. Sempre que uma forma de governo começa destruindo esse objetivo, o povo tem o direito de modificá-lo ou aboli-la[...]” (JEFFERSON, 1979, p. XIX)

Por outro lado, na obra *História das Ideologias*, de V. S. POCROVSKI, pode-se também ler:

Como os demais enciclopedistas e partidários do direito natural, [Dionise Diderot] não fazia distinção entre a sociedade e o Estado, já que considerava que o mecanismo deste, encabeçado pelo soberano, devia estar ao serviço dos interesses daquela. Afirma que os homens se uniram em sociedade para conseguir melhor bem-estar. Os homens teriam eleito os soberanos apenas para mais segura salvaguarda da sua felicidade e existência. Para proporcionar à sociedade a segurança, a liberdade e o poderio é necessário dar ao soberano poder suficiente que lhe permita instaurar uma ordem sólida, tranquilidade entre os

---

<sup>41</sup> *Declaração universal dos direitos do homem*. Semana da ONU, União Cultural Brasil-Estados Unidos, 1963 (grifos nossos).

cidadãos, garantir-lhes os seus bens, defender os fracos das maquinações dos fortes, travar as paixões por meio das sanções e fomentar as virtudes através de prémios. (POCROVSKI, 1977, p. 107)

Em todas essas citações representativas da ideologia liberal, de cunho revolucionário em relação à ideologia feudal, pode-se notar a ênfase nos direitos inalienáveis à vida, à igualdade e à propriedade dos indivíduos em sociedade, como instituidores do Estado, para garantia desses direitos, e, portanto, para garantia dos homens. Poder-se-ia identificar um sem número de influências de muitos pensadores que combateram o absolutismo e o inatismo das ideias e, obviamente, do poder. No entanto, o que nos parece mais marcante em tais *constructos teóricos*, são as ideias de John Locke (1632–1704), presentes em duas de suas obras – *Ensaio Acerca do Entendimento Humano* e o *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* – ambas publicadas em 1690. Locke escreve, como um dos princípios do *Segundo Tratado...*:

Considero, portanto, poder político o direito de fazer leis com pena de morte e, conseqüentemente, todas as penalidades menores para regular e preservar a propriedade, e de empregar a força da comunidade na execução de tais leis e na defesa da comunidade de dano exterior; e tudo **tão-só em prol do bem público.** (LOCKE, 1991, p. 216)

Para Locke, toda ideia (conhecimento) teria sua origem na percepção e nos sentidos, não sendo, portanto, imanente ao homem ou inata. Segundo ele,

A maneira pela qual adquirimos qualquer conhecimento constitui suficiente prova de que não é inato. Consiste numa opinião estabelecida entre alguns homens que o entendimento comporta certos *princípios inatos*, certas noções primárias, *koinai 'énoiai*, caracteres, os quais esta-

riam estampados na mente do homem, cuja alma os recebera em seu ser primordial e os transportara consigo para o mundo. Seria suficiente para convencer os leitores sem preconceito de falsidade desta hipótese se pudesse apenas mostrar [...] como os homens, simplesmente pelo uso de suas faculdades naturais, podem adquirir todo conhecimento que possuem sem a ajuda de quaisquer impressões inatas e podem alcançar a certeza sem quaisquer destas noções ou princípios originais. (LOCKE, 1991, p. 13)

O filósofo combaterá a partir dessa tese todos os defensores do inatismo das ideias. Por outro lado, no âmbito da política, Locke combaterá todo poder inato. Todo poder político teria passado a existir a partir de um momento histórico, quando os homens – ainda em seu estado natural – fizeram um pacto para organizarem a forma de convivência; desse pacto derivaria o poder político, e suas formas de realização, constituindo-se o Estado em sua estrutura máxima. Com base nesses argumentos, Locke desenvolveu suas ideias liberais, especialmente, em seu *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*.

No estado natural, para Locke, todos nascem iguais, racionais e em liberdade; as leis da natureza encontrar-se-iam igualmente nas mãos dos indivíduos, não existindo, ainda, o espaço comunal.

Para bem compreender o poder político e derivá-lo de sua origem, devemos considerar em que estado todos os homens se acham naturalmente, sendo este um estado de perfeita liberdade para ordenar-lhes as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem.

Estado também de igualdade, no qual é recíproco qualquer poder e jurisdição, ninguém tendo mais do que qualquer outro; nada havendo de mais evidente que cria-

turas da mesma espécie e da mesma ordem, nascidas promiscuamente a todas as mesmas vantagens da natureza e ao uso das mesmas faculdades, terão também de ser iguais umas às outras sem subordinação ou sujeição; a menos que o senhor de todas elas, mediante qualquer declaração manifesta de sua vontade, colocasse uma acima de outra, conferindo-lhe, por indicação evidente e clara, direito indubitável ao domínio e à soberania. (LOCKE, 1991, p. 217)

Os homens estabeleceriam sua identidade por meio da razão, com vistas à preservação da paz e dos direitos dos outros. Um dos direitos naturais considerados por Locke, ainda que não inato, seria a propriedade, pois derivada do trabalho.

Embora a terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. O trabalho do seu corpo e a obra de suas mãos, pode dizer-se, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire do estado que a natureza lhe forneceu e no qual o deixou, fica-lhe misturado ao próprio trabalho, juntando-se-lhe algo que lhe pertence, e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele. Retirando-o do estado comum em que a natureza o colocou, anexou-lhe por esse trabalho algo que o exclui do direito comum de outros homens. Desde que esse trabalho é propriedade exclusiva do trabalhador, nenhum outro homem pode ter direito ao que se juntou, **pelo menos quando houver bastante e igualmente de boa qualidade em comum para terceiros.** (LOCKE, 1991, p. 228)

No entanto, no estado natural, os direitos de igualdade, liberdade e propriedade poderiam ser ameaçados, dado que alguns homens favoreceriam mais a si e a seus amigos, provocan-

do, a partir de então, um estado de guerra<sup>42</sup>. Isto contrariaria o estado natural, bem como esses direitos, daí Locke deduz a necessidade de superação, pelo homem, desse estado natural.

Evitar esse estado de guerra [...] é razão decisiva para que os homens se reúnam em sociedade deixando o estado de natureza; onde há autoridade, poder na Terra do qual é possível conseguir amparo mediante apelo, exclui-se a continuidade do estado de guerra, decidindo-se a controvérsia por aquele poder. (LOCKE, 1991, p. 224)

Nesse momento os homens teriam feito um pacto social e criado a sociedade política para a preservação dos direitos naturais, ou seja, o pacto social fora feito no estado natural para a garantia dos direitos de igualdade, liberdade e propriedade, pela sociedade política, de qualquer indivíduo, independente de suas condições naturais. Não há renúncia dos direitos naturais em favor dos governantes, como o queria, por exemplo, Hobbes<sup>43</sup>: há um pacto para a preservação de tais direitos a todo cidadão. O poder dos governantes, portanto, derivaria da sociedade, que a eles o outorgaria.

---

<sup>42</sup> O estado de guerra é um estado de inimizade e destruição; e, portanto, um estado que declara desígnio inalterável e calmo com relação à vida de outrem, por meio de palavra ou ação, não apaixonado ou precipitado e o coloca em estado de guerra contra aquele a quem declarou semelhante intenção, expondo de tal maneira a vida ao poder de outrem, a qual poderá ser arrebatada por aquele ou por qualquer outro a que a ele venha juntar-se a defendê-lo, esposando-lhe a causa; sendo razoável e justo possa eu ter o direito de destruir aquilo que me ameaça de destruição, pois pela lei fundamental da natureza, devendo-se preservar o homem tanto quanto possível quando nem tudo se pode preservar, dever-se-á preferir a segurança do inocente; e pode destruir-se um homem que nos vem fazer guerra ou descobriu inimizade à nossa existência, pela mesma razão que se pode matar um lobo ou um leão, porque tais homens não estão subordinados à lei comum da razão, não tendo outra regra que não a da força e da violência, podendo assim se tratados como animais de presa, criaturas perigosas e nocivas que com toda certeza nos destruirão sempre que lhe cairmos nas mãos. (LOCKE, 1991, p. 222)

<sup>43</sup> Cf. *Leviatã* ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. HOBBS. Em: *Os pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1979, especialmente a Segunda Parte.

A liberdade natural do homem consiste em estar livre de qualquer poder superior na Terra, e não sob a vontade ou a autoridade legislativa do homem, tendo somente a lei da natureza como regra. A liberdade do homem na sociedade não deve ficar sob qualquer outro poder legislativo senão o que se **estabelece por consentimento na comunidade**, nem sob o domínio de qualquer vontade ou restrição de qualquer lei senão o que esse legislativo promulgar de acordo com o crédito que lhe concedem. [...] a liberdade dos homens sob governo importa em ter regra permanente pela qual viva, comum a todos os membros dessa sociedade e feita pelo poder legislativo **nela erigido**; liberdade de seguir a minha própria vontade em tudo quanto a regra não prescreve, não ficando sujeita à vontade inconstante, incerta e arbitrária de qualquer restrição que não a **lei da natureza**. (LOCKE, 1991, p. 225)

As atividades executivas e legislativas do indivíduo em estado natural transferir-se-iam para a sociedade. Esta, portanto, é a base e o limite do poder político dos governantes, isto é, o processo de criação do pacto social e de criação do poder político, como transferência do ato de governar, por outorga da sociedade, constitui-se em espaço comunal construído por esse pacto social.

Sempre que, portanto, qualquer número de homens se reúne em uma sociedade de tal sorte que cada um abandone o próprio poder executivo da lei da natureza, passando-o ao **público**, nesse caso e somente nele haverá uma sociedade civil ou política. E tal se dá sempre que qualquer número de homens, no estado de natureza, entra em sociedade para constituir um povo, um corpo político, sob um governo já constituído; porque por esse meio autoriza a **sociedade** ou, o que vem a dar no mesmo, o poder legislativo dela fazer leis para ele conforme o exigir o **bem público da sociedade**, para a execução das quais

pode-se pedir-lhe o auxílio, como se fossem decretos dele mesmo. E por este modo os homens deixam o estado de natureza para entrarem no de comunidade; juiz esse que é o legislativo ou os magistrados por ele nomeados. E, sempre que houver qualquer número de homens, associados embora, que não possuam tal poder decisivo para o qual apelar, estes ainda se encontrarão em estado de natureza.(LOCKE, 1991, p. 249-50)

O público e o estatal<sup>44</sup> põem-se, assim como realidades distintas para Locke. O estatal é derivado do público e, ao mesmo tempo, a ele submetido, razão pela qual o homem, por meio do pacto social constituiu-se em sociedade. Assim, o público só se faz na conjugação com o Estado, ainda que este último derive do primeiro e a ele se submeta. Não há, portanto, sentido em se falar de público na ausência do Estado.

O grande objetivo da entrada do homem em sociedade consistindo na fruição da propriedade em paz e segurança, e sendo o grande instrumento e meio disto as leis estabelecidas nessa sociedade, a primeira lei positiva e fundamental de todas as comunidades consiste em estabelecer o poder legislativo; **como a primeira lei natural fundamental que deve reger até mesmo o poder legislativo consiste na preservação da sociedade e, até o ponto em que seja compatível com o bem público, de qualquer pessoa que faça parte dela.** Esse poder legislativo não é somente o poder supremo da comunidade, mas sagrado inalterável nas mãos em que a comunidade uma vez colocou; nem pode qualquer edito de quem quer que seja, concebido por qualquer maneira ou apoiado por qualquer poder que seja, ter a força e a obrigação da lei **se não tiver sanção do legislativo escolhido e nomeado pelo público;** porque sem isto a lei não teria o que é absolutamente necessário à sua

---

<sup>44</sup> Destaca-se que, para Locke, o público é pertença da sociedade civil, enquanto que o estatal refere-se ao governo, e para o Pensador, o segundo se origina no primeiro, e a ele se submete.



natureza de lei: o consentimento da sociedade sobre a qual ninguém tem o poder de fazer leis senão por seu próprio consentimento e pela autoridade dela recebida. [...] Portanto, toda obediência, que pelos mais solenes vínculos qualquer um pode ser obrigado a prestar, vem a dar finalmente neste supremo poder e rege-se pelas leis que promulga; nem qualquer juramento que seja a uma potência estrangeira ou qualquer poder interno subordinado pode dispensar qualquer membro da sociedade da obediência ao legislativo, quando agindo de acordo com a sua obrigação, ou forçá-lo a qualquer obediência contrária às leis assim promulgadas, ou mais além do que permitem, sendo ridículo imaginar que alguém possa ser obrigado a obedecer finalmente a qualquer poder na sociedade que não seja supremo. (LOCKE, 1991, p. 268)

O privado, portanto, como corolário do exposto acima, estaria circunscrito ao âmbito das possibilidades de ação dos indivíduos singulares ou considerados como coletivo, porém, em conformidade com o poder legislativo, por sua vez derivado do público e a ele submetido.

Somente desta forma, o pacto social e a constituição dos poderes estariam garantidos, e, com eles, os direitos naturais de igualdade, liberdade e propriedade. Pode-se concluir, dessa forma, que o que não é estatal é necessariamente público, isto é, está no âmbito da sociedade.

Sob tal arrazoado teórico-político, os pressupostos da ideologia liberal ancorar-se-iam na diferenciação entre o público – inerente à sociedade – e o estatal – referente ao governo, que se legitima ou não, conforme a natureza de suas ações contrarie ou não o interesse público (sociedade). Assim, a diferença entre as instituições do público (sociedade) deve ser feita tomando como referência suas próprias especificidades e não suas relações com o Estado (governo), posto que, na relação com o Estado, todas as instituições da sociedade são iguais. Isto é, na acep-

ção de Locke, nenhuma instituição pública pode reivindicar a condição de estatal, pois não faz sentido reivindicá-lo.

No entanto, na linguagem corrente, por inspiração de autores que hoje refletem sobre as relações entre Estado e sociedade, sociedade política e sociedade civil, o conceito de público é tomado como sinônimo do conceito de estatal, de pertença ao aparelho de Estado, responsável pela administração pública. Em decorrência, o que é privado, ou seja, do âmbito da sociedade civil, jamais poderá ser público, isto é, do âmbito do aparelho do Estado. Não há lugar, conseqüentemente, para um espaço social misto, constituído de elementos públicos e privados. Por outro lado, nenhuma instituição privada pode reivindicar o título de estatal ou de não estatal, pois, tratando-se de instituições da sociedade civil, serão todas iguais perante o aparelho do Estado. Se instituições privadas o fazem – reivindicando, por exemplo, o título de públicas não estatais – impõe-se indagar a respeito das verdadeiras razões que a isso elas têm sido social e politicamente conduzidas.

No entanto, Locke, ao lado de outros filósofos defensores dos direitos naturais, ao dirigir sua crítica ao inatismo das ideias e do poder político, visava a um só tempo a crítica ao absolutismo – que se sustentava, ideologicamente, no inatismo, especialmente, do poder – e a defesa de uma nova ordem emergente, cuja ideologia assentava-se na liberdade individual, no poder político (na “Terra”) e na propriedade, fundada no trabalho humano.

Locke, entre outros filósofos, constituiu-se em paladino da ideologia liberal, suporte do capitalismo. Nesse contexto da história da humanidade, a produção intelectual obviamente era orientada por sua específica racionalidade. A nova forma de produção da vida humana organizava-se, no âmbito material, com a burguesia consolidando-se economicamente e buscando o poder, e, no âmbito simbólico-cultural, com o florescimento das

ideias anti-absolutistas e a favor do liberalismo, que se consolidavam no meio social como verdades absolutas.

Para além da teoria política de Locke, que esclarece os conceitos e espaços “público” e “privado”, é preciso avançar na compreensão atual destes conceitos, a partir da contribuição de outros autores, que refletiram sobre o capitalismo e as relações Estado e sociedade, sob outra perspectiva de análise e em distintas épocas, quando a nova ordem apresentava-se mais acabada do que quando pensada por esse filósofo.

Locke enfatizava as relações entre as esferas estatal e pública para mostrar que o poder político outorgado ao governo (Estado) origina-se na sociedade (público), que a um só tempo o submete, como garantia dos direitos naturais. Interessava, no *constructo teórico* de Locke, legitimar o poder do governo (Estado) em face da sociedade (público), e restringi-lo aos seus objetivos (o bem público). Convém, pois, pensar essas esferas – do estatal e do público – a partir das relações sociais produzidas no contexto de emergência do capitalismo ou segundo a racionalidade desse *modo de produção*.

Para o entendimento dessa racionalidade, afigura-se imprescindível a contribuição de Marx, autor que busca desvendar a lógica desse *modo de produção* emergente, a partir do estudo de sua manifestação mais imediata e explícita: “a totalidade viva”, ou seja, o movimento difuso e fragmentado de homens e coisas por meio da mercadoria.

À primeira vista, as relações sociais sob o capitalismo se parecem a um infinito movimento de mercadorias e de homens, que se relacionam entre si e com a natureza. Portanto, segundo Marx, de imediato, a mercadoria apresenta-se por suas qualidades intrínsecas, suas qualidades físicas, próprias de e para sua utilidade. O seu preço é equacionado conforme tais qualidades aparentes e como decorrência de sua utilidade. Marx identificou dois fatores constituintes da mercadoria, dois tipos de valor: o

valor de uso e o valor de troca. Quanto ao primeiro, é enfático em afirmar que ele

[...] só se realiza com a utilização ou o consumo. Os valores-de-uso constituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social dela. Na forma de sociedade que vamos estudar, os valores-de-uso são, ao mesmo tempo, os veículos materiais do valor-de-troca. (MARX, 1982, p. 42)

O segundo fator socialmente pertinente à mercadoria – seu valor-de-troca –, só se manifestaria no momento da troca de mercadorias, ou seja, no instante em que se igualam coisas qualitativamente diferentes, o que implica dizer que o valor-de-troca não é intrínseco às mercadorias e, ainda, identifica coisas concretamente distintas. Dito de outra forma, no momento da troca, as características concretas, que se apresentam para sua motivação do ato, não são, na verdade, a substância das relações que se estabelecem naquele momento. Conclui-se, pois, que a substância do valor-de-troca ou simplesmente o valor, não reside na utilidade daquilo que é trocado, não reside nas características intrínsecas da mercadoria, mas tem outro meio de equivalência. Segundo Marx, abstraindo-se tudo o que diferencia as mercadorias no momento da troca, resta o trabalho humano abstrato e socialmente determinado – diferente do trabalho concreto executado pelo trabalhador para a produção de um valor-de-uso – que está incorporado ao produto final de um processo de trabalho, por ser, tal trabalho, a única característica comum entre as mercadorias que são trocadas. Afirma Marx:

Todo trabalho é, de um lado, dispêndio de força de trabalho humana, no sentido fisiológico, e, nessa qualidade de trabalho humano igual ou abstrato, cria o valor das mercadorias. Todo trabalho, por outro lado, é dispêndio de força humana de trabalho, sob forma especial, para um

determinado fim, e, nessa qualidade de trabalho útil e concreto, produz valores-de-uso. (MARX, 1982, p. 54)

Partindo desta análise inicial da mercadoria, Marx demonstra no livro 1, volume 1, de *O Capital*, que a mercadoria, embora se apresente, por meio de seu valor-de-uso, de suas concretas e intrínsecas características, põe em movimento relações sociais motivadas pelo seu valor de troca, cuja substância é o trabalho humano social e abstrato. Desta forma, a mercadoria oculta as relações sociais que se desenvolvem na sociedade capitalista. As relações sociais de produção são motivadas pelo processo de valorização do capital possibilitado pela incorporação, à mercadoria, do trabalho humano excedente. Oculta, pois, a mercadoria, relações sociais de exploração daqueles que vivem do trabalho e lhe acrescentam valor, por meio do trabalho social e abstrato, que lhe é estranho, e com o qual o trabalhador não se identifica. Portanto, no capitalismo as relações que se estabelecem são relações postas em movimento por meio de coisas. Os homens entram em contato com outros homens por meio das mercadorias, que, em última instância, carregam, em si, essas relações sociais de exploração, na medida em que só se igualam tendo como parâmetro o quantitativo do trabalho humano abstrato nelas materializado. Conclui-se, pois, que tais relações sociais, que se movem pelas mercadorias, são relações sociais de subordinação do trabalho ao capital, que a própria mercadoria oculta.

A mercadoria é misteriosa simplesmente por encobrir as características sociais do próprio trabalho dos homens, apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho; por ocultar, portanto, a relação social entre os trabalhos individuais dos produtores e o trabalho total, ao refleti-la como relação social existente, à margem deles, entre os produtos do seu próprio trabalho. Através dessa dissimu-

lação, os produtos do trabalho se tornam mercadorias, coisas sociais, com propriedades perceptíveis e imperceptíveis aos sentidos. [...] Mas a forma mercadoria e a relação de valor entre os produtos nada têm a ver com a natureza física desses produtos nem com as relações materiais delas decorrentes. Uma relação social definida, estabelecida entre homens, assume a forma fantasmagórica de relação entre coisas. (MARX, 1982, p. 42)

A sociedade (público) que dá origem e, ao mesmo tempo, submete o governo (Estado) organiza-se, pois, segundo relações sociais de produção em uma sociedade de classes. De um lado, os que possuem os meios de produção; de outro, aqueles que possuem tão somente sua força de trabalho. O governo, portanto, exerce seu poder político conforme uma sociedade cindida e, a um só tempo, fundada na exploração do homem pelo homem, da exploração do excedente do trabalho humano, e deve garantir, a partir do poder político que lhe fora outorgado por essa sociedade, essa mesma ordem, esse “bem público”. Segundo Marx:

*A sociedade* – como surge aos olhos do economista – é a *sociedade civil*, em que cada indivíduo constitui uma totalidade de necessidades e só existe para ele, na medida em que se tornam **meios uns para os outros**. O economista – **como a política** nos seus *direitos do homem* – reduz tudo ao trabalho, isto é, ao indivíduo, a quem priva de todas as características a fim de o classificar como capitalista ou trabalhador. (MARX, Terceiro Manuscrito, 1989, p. 220)

Para a realização dessa função historicamente outorgada ao Estado, tal instituição apresenta-se como representante de toda a sociedade, como emerge no momento de sua constituição pela superação do *estado de natureza*. Porém, para manter o

“bem público”, o Estado necessita defender todos os direitos naturais e, entre eles, o direito da propriedade. Concretamente: a propriedade dos meios de produção e a simples propriedade da força de trabalho da maioria da sociedade. Portanto, o Estado traz em si tal contradição. Isto é, ao garantir o direito à propriedade, garante, ao mesmo tempo, a exploração de uma minoria proprietária dos meios de produção sobre a maioria proprietária somente de sua força de trabalho. Marx nos seus *Manuscritos* faz a crítica à propriedade privada na acepção de Locke – entidade derivada **naturalmente** do trabalho privado e direito natural – enfatizando sua natureza histórica produzida pelo próprio homem. Lê-se no *Terceiro Manuscrito*:

*A essência subjectiva da propriedade privada, a propriedade privada enquanto actividade para si própria, como sujeito, como pessoa, é o trabalho. É evidente, portanto, que só a economia política, a qual reconhecia o trabalho como princípio (Adam Smith) e já não reputava a propriedade privada como simples condição externa ao homem, se pode considerar ao mesmo tempo como produto da energia real e do movimento da propriedade privada [...], como um produto da indústria moderna e uma força que acelerou e intensificou o desenvolvimento da indústria, até fazer deste poder um poder da consciência. Assim, do ponto de vista da economia política iluminada que descobria a essência subjectiva da riqueza – no interior da propriedade privada – os partidários do sistema mercantilista, que consideram a propriedade privada como um ser puramente objectivo para o homem, são feiticistas e católicos. (MARX, Terceiro Manuscrito, 1989, p. 183)*

A economia política, portanto, opera um duplo movimento em relação à propriedade privada, em relação à constituição da sociedade em geral e à ideologia que a legitima: por um lado, interioriza, no plano da consciência, que o trabalho é a “es-

sência subjetiva” da propriedade privada, de outro, impede que tal consciência opere o entendimento das condições objetivas de produção do trabalho humano. Resulta daí a base da ideologia liberal, segundo a qual todos os homens são iguais perante a lei, enquanto, materialmente, a desigualdade permanece nas condições objetivas, exteriores à produção da propriedade privada no contexto da economia política. Dessa forma, oculta as contradições que derivam do trabalho *estranhado* e da dominação de classes na sociedade capitalista.

Ao final, o Estado capitalista, ao garantir o “bem público”, garante, no âmbito político, jurídico e ideológico (o liberalismo sobre o qual se assenta) a exploração do capital sobre o trabalho, a exploração de uma minoria da sociedade sobre sua grande maioria. Ao garantir, pois, a propriedade, volta-se contra os direitos de liberdade e de igualdade, tornando-se, também, um espaço contraditório, tal qual a sociedade da qual se origina e à qual deveria submeter-se.

Ao estabelecer-se como representante, na “Terra”, da sociedade, para a garantia do “bem público”, o Estado capitalista destronou a monarquia absolutista em um processo revolucionário. Entretanto, ao legitimar e garantir o capitalismo como forma de produção da vida humana, essa instituição legitima a desigualdade e o poder de uma minoria sobre a grande maioria da sociedade. Desta forma, por lhe serem inerentes as contradições próprias do *modo de produção* capitalista, o Estado e o político portanto, as esferas pública e privada estão sempre relacionados ao movimento social de produção e reprodução das condições de existência do capitalismo, que, dada sua contradição interna, é sempre um movimento de expansão de naturezas diversas. Para o entendimento desse movimento impõe-se a compreensão mais acurada da racionalidade interna desse *modo de produção*.



## 2.2. A expansão do capital e sua racionalidade intrínseca

O entendimento do processo de expansão do capital para outros setores, ainda não organizados segundo sua lógica, bem como da redefinição histórica das esferas pública e privada, faz-se por meio da compreensão da própria dinâmica do capitalismo, como examinada por Marx, de forma longa e profunda, em *O Capital*, no livro III, a partir do estudo das taxas de mais valia e de lucro.

Para Marx, a taxa de mais valia é a relação entre a mais valia ( $mv$ ) que decorre de um capital variável investido em um determinado setor ( $mv/v$ ); e a taxa de lucro, a mais valia extraída a partir do capital total ( $C$ ) investido nesse determinado setor ( $mv/C$ ). O capital  $C$  investido é a soma do capital fixo (instalações, matérias-primas, equipamentos, etc.) com o capital variável (salários). Desta forma, em função da concorrência intercapitalista, o capital total ( $C$ ), investido em determinado setor, tende, para cada unidade empresarial, para um mesmo valor. E, na medida em que o que acrescenta valor ao produto, no final do processo, é o capital variável, ou seja, o trabalho humano abstrato e socialmente determinado, a mais valia depende exclusivamente do capital variável; em outras palavras, depende da força de trabalho empregada nesse setor.

No entanto, como vimos acima, a taxa de lucro é medida em relação ao capital total ( $mv/C$ ), isto implicando dizer que o aumento do capital total, provocado pela concorrência intercapitalista, leva a um decréscimo da taxa de lucro. Isso põe em movimento um complexo processo, discutido por Marx em *O Capital*, no livro III, caracterizado, predominantemente, pelo expansionismo do capital e de suas formas organizativas, material e simbólico-culturais, para outros setores da economia e, mesmo, para outras regiões geográficas ainda não organizadas segundo a racionalidade do capital. Essa lógica interna ao próprio capital faz do capitalismo um *modo de produção* expansionista e extre-

mamente dinâmico em sua base produtiva, na economia, na política, na cultura e na necessária unidade social. Sua própria lógica, historicamente produzida, impõe-lhe constantes processos de rupturas e continuidades para sua própria manutenção.

Isto nos indica um itinerário de entendimento da expansão do capital e, ao mesmo tempo, do processo de redefinição das esferas pública e privada. A manutenção da taxa de lucros é uma necessidade estrutural do capitalismo, como é, também, a tendência à superacumulação de capital em qualquer de suas formas (mercadorias, desemprego, capital-dinheiro, etc.).

O capitalismo é orientado para o crescimento. Uma taxa equilibrada de crescimento [de lucros, inevitavelmente] é essencial para a saúde de um sistema econômico capitalista, visto que só através do crescimento os lucros podem ser garantidos e a acumulação do capital, sustentada. Isso implica que o capitalismo tem de preparar o terreno para uma **expansão do produto e um crescimento em valores reais** (e, eventualmente atingi-los), pouco importam as consequências sociais, políticas, geopolíticas ou ecológicas. Na medida em que a virtude vem da necessidade, um dos pilares básicos da ideologia capitalista é o crescimento. A crise é definida, em consequência, como falta de crescimento. (HARVEY, 1992, p. 166, grifos nossos)

O capitalismo é, por necessidade, tecnológica e organizacionalmente dinâmico. Isso decorre em parte das leis coercitivas, que impelem os capitalistas individuais a inovações em busca do lucro. [investimentos em capital fixo, com consequente aumento do capital total, e decréscimo da taxa de lucro, como visto anteriormente] Mas a mudança organizacional e tecnológica também tem papel-chave na modificação da dinâmica da luta de classes, movida por ambos os lados, no domínio dos mercados de trabalho e do controle do trabalho. Além disso, se o controle do trabalho é essencial para a produção de lucros e se torna uma questão mais ampla do ponto de vista do

modo de regulamentação, a inovação organizacional e tecnológica no sistema regulatório (como **o aparelho de Estado, os sistemas políticos de incorporação e representação, etc.**) se torna crucial para a perpetuação do capitalismo. Deriva em parte dessa necessidade a ideologia de que o “progresso” é tanto inevitável como bom. (HARVEY, 1992, p. 169, grifos nossos)

O modo de produção capitalista, portanto, necessita constantemente de transformações, imprescindíveis para sua própria manutenção. O Estado, nesse sistema, ocupa lugar central e, portanto, ainda que com autonomia relativa sobre as classes sociais como representante de todas elas, orienta, induz ou faz tais transformações no âmbito da produção, da economia, da política e, mesmo, da cultura onde se situa a educação e possibilita explicitar-se o fetiche do Estado e a contradição entre o capital e o trabalho, bem como as contradições que instituem a sociedade.

Sader, estudando a noção de Estado e Política em Marx, a partir especialmente de seus escritos sobre as lutas sociais de 1848, na França, e, referindo-se ao Estado capitalista, escreve:

*Fica então caracterizado que a lógica mais importante que comanda a compreensão do papel do político no mundo moderno é a que distingue claramente entre dois momentos históricos em que a burguesia luta pela sua hegemonia sobre as relações feudais, e o momento a partir do qual o capitalismo se instaurou como estrutura social predominante. As formas de existência solicitadas ao político neste segundo momento serão determinadas pelas condições em que aquela primeira etapa foi vencida. Em outras palavras: as condições de acumulação primitiva obtidas pela burguesia na luta contra os privilégios feudais, solicitarão uma intervenção maior ou menor dos mecanismos políticos no novo esquema das relações de produção. As estruturas e o campo de ação possível no*

interior do qual se darão as condições de reprodução do capital serão, a partir dessas condições primitivas, o motor de compreensão dos fenômenos políticos, em geral, e do papel do Estado, em particular. (SADER, 1993, p. 96)

Ainda que fundado, do ponto de vista ideológico, no liberalismo e em seus pressupostos originários da filosofia política, o Estado capitalista e consequentemente as esferas do público e do privado deve ser entendido a partir das relações sociais de produção. O que se constitui como estatal, público e privado, constitui-se em meio ao movimento dinâmico e contraditório do capital, segundo sua própria dinâmica, sempre em expansão, como assinalado anteriormente e como afirma Sader:

[...] a *realização* do político (que a filosofia política vê) no mundo moderno só seria possível se as relações de produção capitalistas fossem relações fechadas sobre si mesmas; isto é, se as condições da circulação sempre comandassem seu mecanismo, não fazendo do capitalismo um sistema que reproduz as condições de sua realização, mas sempre sob uma forma ampliada, condenando-o a uma expansão contínua. Na medida em que, por exemplo, o capitalismo não produz mercado consumidor no mesmo ritmo de expansão em que amplia a produção, isto é, na medida em que algum dos mecanismos que solicitam uma contínua expansão da produção não encontra correspondentes no consumo, o sistema não já não está reproduzindo todas as condições necessárias à sua existência. As crises apontam exatamente para as contradições entre um sistema que produz seus pressupostos, mas que, pela separação entre produção social/apropriação privada que o funda, não reproduz homogeneamente as condições de produção e de apropriação. A produção tende a uma contínua expansão, já que, conforme a fórmula sintética do *Manifesto Comunista*, “a burguesia só pode existir com a condição de revolucionar incessantemente a

produção” (MARX, K. & ENGELS, F.,1982, p. 24); mas as condições de apropriação não são multiplicadas pelo mesmo mecanismo. Ao contrário, a tendência é a de aceleração da contradição entre a produção – cada vez mais socializada – e a apropriação – crescentemente privatizada. (SADER, 1993, p. 50)

Conclui-se, pois, que, ainda que o público (em seu sentido corrente) derive do privado (do âmbito da sociedade civil), e a ele se submeta, a compreensão da abrangência e da definição dessas esferas depende diretamente do movimento das relações sociais de produção, que, por sua vez, constituem-se a partir da racionalidade do atual *modo de produção*: o capitalismo. E, nesse contexto, o público e o privado são distintos, ainda que relacionados, o que implica dizer que as instituições privadas, isto é, pertencentes à sociedade civil, são necessariamente não públicas. Por consequência, os espaços hoje ditos *semipúblico* e *semiprivado* são, de fato, privados. Como conclusão, diante da insistência com que se proclama, nos projetos oficiais de reforma do aparelho de Estado, a existência desses novos setores, resta indagar-se sobre que objetivos procuram com isso os articulados arautos de tal ambiguidade.

Como analisado, os espaços público e privado são fluidos, mas distintos e relacionados entre si. As distinções entre as instituições da sociedade civil estabelecer-se-ão a partir de suas identidades e, jamais, tendo como referência somente o público ou o privado. De toda forma, o entendimento do público e do privado no capitalismo e de seu movimento somente se pode dar com a compreensão do movimento do capital e das crises do capitalismo, que instalam novos modos de conformação do público e do privado, que redesenham as relações entre o Estado e a sociedade e reconfiguram as instituições da sociedade civil e do Estado. Portanto, a compreensão da reconfiguração da educação superior, no Brasil, hoje, somente pode ser feita no contexto de redefinição das esferas pública e privada, em um momento de

crise e mudança do capitalismo mundial e de sua expressão neste país. Apenas nesse quadro, pode-se entender a *tecnificação da política*, a *reforma do Estado* e a *mercantilização* do campo educacional, especialmente em seu nível superior.

### 2.3. A mercantilização do campo educacional

Segundo Enguita, analisando o ensino no contexto das relações de produção capitalistas,

Teoricamente, podemos distinguir três momentos: no primeiro, o ensino faz parte simplesmente das condições gerais da produção capitalista mas não é assumido como processo de trabalho pelos capitais particulares; no segundo, introduz-se no ensino o capital, sob a forma de capital de serviço; no terceiro, tende-se a substituir o capital de serviço por capital industrial. (ENGUITA, 1993, p. 260)

No primeiro momento, o ensino – como qualificação da mão de obra, como **produção da mercadoria força de trabalho** –, é assumido pelo capital coletivo, na figura de seu representante o Estado, em face do alto custo desse investimento e da impossibilidade de os clientes adiantarem proventos para seu financiamento. Nesta etapa, o investimento do Estado no ensino assemelha-se aos seus gastos com a construção dos portos, estradas de rodagem e outros projetos necessários ao desenvolvimento das atividades ligadas ao capital privado e produtivo.

Assim escrevia Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*:

O terceiro e último dever do soberano é a criação e a manutenção daqueles serviços e instituições que, embora possam ser altamente benéficos para uma sociedade, são, todavia, de uma natureza tal que o lucro jamais poderia compensar a despesa para qualquer indivíduo ou peque-

no número de indivíduos, não se podendo, portanto, esperar a sua criação e manutenção por parte de qualquer indivíduo ou pequeno número de indivíduos. A concretização deste dever exige despesas de variadíssimos graus nos diferentes períodos da sociedade.

Depois das instituições públicas e dos serviços públicos necessários para a defesa da sociedade e para a administração da justiça, já mencionadas, os outros serviços e instituições deste tipo são fundamentalmente aqueles criados com vista a facilitar o comércio da sociedade e a promover a **instrução do povo**. (SMITH, 1993, p. 333)

No entanto, a expansão do capital na sociedade, em suas diversas atividades, produz uma tendência de saturação e uma conseqüente queda da taxa geral de lucros, obrigando o movimento de expansão a redirecionar-se para outros espaços nos quais a saturação ainda não se deu ~ como analisado anteriormente.

No segundo momento, o setor do ensino passa a ser explorado pelo capital de serviço. São empresas educacionais que exploram o setor no contexto do movimento de saturação/expansão provocado pela própria racionalidade do capital. O setor de serviços, no momento em que o capital se expande em sua direção, tende a se reorganizar segundo a racionalidade do modo capitalista de produção, seja em relação a sua dimensão geral ~ a diminuição do custo de produção da **mercadoria força de trabalho** ~, seja na dimensão das empresas de ensino; em outras palavras, da inserção de mercadorias-coisas com valores de uso que carregariam incorporado o valor de troca. O processo acadêmico-científico, no caso da educação superior, torna-se mercadoria e tende a reificar-se, como qualquer outra mercadoria, apesar de sua especificidade, o que, sem dúvida, tende a alterar a identidade desse tipo de instituição e suas formas de existência como resultado imediato. (ENGUITA, 1993, p. 264-71)

No terceiro momento, denominado por Enguita (1993) de industrialização do setor de ensino, há uma tendência dupla de reorganização. Por um lado, o grande capital, procura aumentar a sua composição orgânica (a relação entre o capital fixo sobre o capital variável) e, com isso, introduz mercadorias necessárias à *educação reorganizada*; por outro, ao reorganizá-la, busca fazê-lo a partir de sua racionalidade. Isto pode trazer novas formas organizativas para a educação e novas características ao processo de produção escolar incompatíveis ou até mesmo antagônicas à especificidade da instituição escolar e ao processo educativo. Assim, além da introdução do capital industrial que já traz consigo uma lógica organizativa da produção capitalista, observa-se a reconfiguração do campo educacional, segundo uma racionalidade não específica à sua natureza. Basta observar-se que, por exemplo: 1) as avaliações introduzidas no campo educacional como um todo induzem a participação de instituições privadas na sua realização e a mudanças no mercado editorial; 2) a educação à distância produz a necessidade de compra de uma imensa parafernália de objetos (instrumentos, aparelhos) para sua execução (fitas cassetes, antenas parabólicas, aparelhos de televisão, videocassetes, etc.); 3) as novas normas jurídicas para o recredenciamento de cursos de graduação induzem à constituição, de forma terceirizada, de consultorias, pelos *centros de excelência da educação superior*.

A reorganização da esfera educacional parece fazer-se de forma ampla, conjugando setores do Estado, da sociedade civil e do setor produtivo, por isso, a partir do que se expôs até aqui, é importante compreendermos as tendências das transformações gerais que se têm operado na esfera educacional no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial, com destaque para o que se realiza, no Brasil, no campo da mudança do Estado, pois esta expressa, de maneira bastante clara, as redefinições das esferas pública e privada.



## 2.4. Do Estado de Bem-Estar Social ao Estado Gestor: ampliação do privado e restrição do público

O entendimento das várias reformas do Estado realizadas nos países centrais durante os anos setenta ~ uns mais cedo que outros, em função da especificidade histórica de cada um ~ deve fazer-se no contexto de transição de dois regimes de acumulação: do Fordismo à Acumulação Flexível<sup>45</sup>. Pode-se entender esta transição a partir da análise dos elementos intrínsecos ao Fordismo e da combinação de diversos fatores que o levaram ao declínio, possibilitando a emergência do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo. Far-se-á, aqui, um breve itinerário por suas dimensões econômica, política e ideológica.

No âmbito econômico, o Fordismo pode ser caracterizado como um modelo estruturado em uma base produtiva com tecnologia rígida, produtos homogêneos e produção em larga escala. Na esfera do consumo, o correspondente à produção em massa, é o consumo em massa, especialmente de bens de consumo duráveis. (LINS, mar/93)

Na esfera política, o Fordismo caracteriza-se pela realização de um compromisso de classes produzido a partir de políticas e legislação sociais, com a função de distribuição de renda. O equilíbrio desse modelo econômico está, como se pode depreender desta breve caracterização, centrado na estrutura e funções do Estado, nesse caso, o Estado de Bem-Estar Social. Por meio das políticas e legislação sociais, o Estado de Bem-Estar Social exerce um papel de regulação social, seja no aspecto político, seja no econômico. A equilibração entre a oferta em larga escala e a demanda é produzida por meio das políticas sociais concretizadas com base em um fundo público acumulado pelo Estado, via cobrança de impostos; e, ao mesmo tempo que produz essa equi-

---

<sup>45</sup> Assume-se aqui a terminologia utilizada por Harvey em: HARVEY, D.. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

liberação, estabelece e administra politicamente o compromisso de classes. (OLIVEIRA, out/1988)

O Estado de Bem-Estar Social, portanto, participa da reprodução do capital e da força de trabalho, ocupando, dessa maneira, um lugar central na dinâmica do Fordismo. Na medida em que participa da reprodução do capital e do trabalho, promovendo o compromisso, o Estado de Bem-Estar Social desenvolve, ao mesmo tempo, uma intensa politização das relações entre capital e trabalho no interior do próprio Estado – oferecendo, desta forma, um certo grau de transparência do fetichismo do Estado Capitalista, que se apresenta como representante de toda nação, quando, ainda que portador de certo grau de autonomia, representa e unifica os vários setores sociais ligados ao capital.

A administração do fundo público, essencial para o Fordismo, impõe negociação política de representantes do capital e do trabalho no interior do Estado. Isto implica dizer que as instituições políticas são muito fortes no modelo fordista de desenvolvimento capitalista. Compreende-se, assim, um importante fator da força dos partidos políticos ligados aos trabalhadores, dos sindicatos de trabalhadores e as intensas e complexas relações entre Estado e Sociedade.

No entanto, o Fordismo é um modelo extremamente rígido (HARVEY, 1992, p. 121–177) em sua base produtiva, em sua dinâmica macro-econômica – especialmente na equilibrção entre oferta e consumo em larga escala – e, portanto, possuindo uma organização superestrutural politicamente instável.

Com um mercado esgotável de bens de consumo duráveis e um 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 setenta. O mercado dá sinais de esgotamento, o desemprego surge e se avoluma, as taxas inflacioná-

rias elevam-se e o ciclo fordista de acumulação capitalista mostra sua fragilidade e sua derradeira fase.

Nesse momento, as políticas de austeridade monetária e fiscal são acionadas, ao lado da busca de reformas de ordem geral, que produzam um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial. Nesse contexto, o Estado de Bem Estar Social, por meio de estratégias coercitivas, é desmontado, primeiramente, nos países centrais.

A estratégia econômica de superação do Fordismo, não sem grandes embates, constituiu-se na produção de uma nova base produtiva sustentada em novas formas de organização do trabalho e novas tecnologias, na mundialização do mercado e na intensificação da hegemonia do capital financeiro<sup>46</sup>.

A nova base produtiva, bem como a financeirização do capital, provocaram drásticas transformações no mercado de trabalho, acentuando o desemprego estrutural e promovendo sua estratificação. Ao lado dessas mudanças estruturais, ocorreram transformações na legislação trabalhista e nos aparelhos de Estado produtores das políticas sociais reprodutoras da força de trabalho, baseadas num fundo público já bastante diminuído para esse fim<sup>47</sup>. Esse quadro propiciou o enfraquecimento dos partidos e sindicatos ligados aos trabalhadores. Com as transformações na estrutura e funções do Estado, realizou-se uma despolitização das relações entre capital e trabalho no âmbito do Estado e da sociedade civil. A consequência disto, entre outros fatores, é o enfraquecimento das instituições políticas e a emer-

---

<sup>46</sup> Para uma detalhada caracterização do que Harvey chama de *Acumulação Flexível*, veja-se Op. Cit. p. 140-141.

<sup>47</sup> “É na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano, de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social dessa riqueza. Um dos fenômenos mais marcantes dos últimos 15 anos tem sido a dinâmica específica da esfera financeira e seu crescimento, em ritmos qualitativamente superiores aos dos índices de crescimento do investimento, ou do PIB (inclusive nos países da OCDE), ou do comércio exterior”. (F. CHESNAIS. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã Editora, 1996, p.15).

gência de novos mediadores entre o Estado e a Sociedade, com graves repercussões para a classe trabalhadora.

Para a classe operária e as massas trabalhadoras, o que o capital tende a restaurar é o regime do “tacão de ferro”, como o chamava Jack London. 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. Tal aumento baseia-se no recurso combinado às modalidades clássicas de apropriação da mais-valia, tanto absoluta como relativa, utilizadas sem nenhuma preocupação com as consequências sobre o nível de emprego, ou seja, o aumento brutal do desemprego, ou com os mecanismos viciosos da conjuntura ditada pelas altas taxas de juros. Todas as virtudes atribuídas ao “toyotismo” estão dirigidas a obter a máxima intensidade do trabalho e o máximo rendimento de uma mão-de-obra totalmente flexível, à qual se volta a contestar, cada vez mais (até nos relatórios do Banco Mundial), o direito de organização sindical. Os novos acionistas das empresas industriais são particularmente encarniçados na busca desse aumento de produtividade. Mesmo se o terreno essencial está situado na esfera financeira, nem por isso os grandes fundos anglo-saxônicos se desinteressam da indústria. (CHESNAIS, 1996, p. 16-17)

No entanto, a nova ordem emergente tem que conviver com os traços fordistas remanescentes, a época atual conjugando elementos do novo e do velho. Parece decorrer daí a necessidade de 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 emergem os intelectuais coletivos internacionais – os organismos multilate-

rais – 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, em nível global, da *Acumulação Flexível*.

O capital monetário, obcecado pelo “fetichismo da liquidez”, tem comportamentos patologicamente nervosos, para não dizer medrosos, **de modo que a “busca de credibilidade” diante dos mercados tornou-se o “novo Graal” dos governos.** O nível de endividamento dos Estados perante os grandes fundos de aplicação privados (os mercados) deixa-lhes pouca margem para agir senão em conformidade com as posições definidas por tais mercados [...] salvo que questionem os postulados do liberalismo. Pelo contrário, assim que surgem dificuldades, **as instituições financeiras internacionais e as maiores potências do globo precipitam-se em defesa dos privilégios desse capital monetário, quaisquer que sejam o preço a pagar e os custos a socializar por via fiscal.** (CHESNAIS, 1996, p. 15–16)

Os altos custos a que se refere Chesnais são socializados pela via fiscal, porém em detrimento de inversões nas áreas sociais dos países, ainda que todos os discursos presidenciais e de intelectuais representantes dos organismos multilaterais sejam eloquentes na defesa dos menos favorecidos. O social acaba por ser a porta de entrada para as propostas/pressões de reorganizações dos governos em favor da acumulação e fortalecimento do capital financeiro ou, ainda, para compensar a exclusão social para manter a estabilidade política ou mesmo a partir de um cálculo econômico em face da inserção dos países em desenvolvimento na terceira revolução industrial.

Segundo Coraggio, referindo-se ao Banco Mundial, outro sentido de suas políticas sociais é:

[...] instrumentalizar a política econômica, mais do que continuá-la ou compensá-la. São [as políticas sociais] o “Cavalo de Tróia” do mercado e do ajuste econômico no mundo da política e da solidariedade social. **Seu principal objetivo é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem a mediação estatal.** Outro efeito importante é introjetar nas funções públicas os valores e critérios do mercado (a eficiência como critério básico, todos devem pagar pelo que recebem, os órgãos descentralizados devem concorrer pelos recursos públicos com base na eficiência da prestação de serviços segundo indicadores uniformes etc.), deixando como resíduo da solidariedade a beneficência pública (redes de seguro social) e preferencialmente privada, para os miseráveis. Em consequência, a elaboração das políticas setoriais fica subordinada às políticas de ajuste estrutural, e freqüentemente entra em contradição com os objetivos declarados. (CORAGGIO, 1996, p. 78-9)

O Banco Mundial e outros organismos multilaterais atuam, pois, na sedimentação da nova ordem mundial, interferindo na organização econômica e política dos Estados Nacionais, especialmente os chamados países em desenvolvimento. Em seu último relatório anual de atividades, pode-se ler sobre suas ações nos países em desenvolvimento:

O ano fiscal de 1997 marcou uma acentuação no processo de renovação no Banco Mundial, construída sobre a perspectiva de uma instituição que fornece resultados em desenvolvimento e que reflete os seus princípios diretivos de maior seletividade nas atividades, parcerias fortaleci-

das, ênfase nas necessidades da clientela, ampliada orientação visando resultados, eficácia em custos e um forte compromisso com a integridade financeira.

As estratégias de atendimento regional do Banco no ano econômico de 1997 voltaram-se para as necessidades específicas de seus clientes, à medida em que eles confrontam os desafios de ajustamento a uma economia global de rápidas mudanças. Os exemplos incluem: Após uma solicitação de apoio da parte dos clientes africanos no ano econômico de 1996, a construção de capacidades manteve-se alta na agenda. Foram iniciados esforços para tornar curso dominante as atividades voltadas para esta construção em todas as operações do Banco e começou o desenvolvimento de uma estrutura de parcerias.

Na Ásia ocidental – onde o bem sucedido desenvolvimento econômico exigiu um alto preço ao meio ambiente e onde "questões ambientais marrons" tais como a poluição do ar e da água estão ameaçando a saúde e o desenvolvimento sustentável – o Banco ampliou o seu apoio ao setor com assessoria relacionada e empréstimos para o suprimento de água e saneamento, por exemplo, que cresceu mais de duas vezes e meia em relação ao nível do ano econômico de 1996. À medida em que as reformas da década dos 90 criaram raízes nos países do sul da Ásia, o Banco apoiou os seus clientes ao mudarem eles o seu foco visando uma segunda geração de reformas: na Índia isto envolveu o responder a diversas solicitações de assistência em nível estatal para ajudar a avaliar situações do tesouro e identificar opções de políticas para a promoção da sustentabilidade da renda.

O fortalecimento de redes de segurança para proteção às populações mais vulneráveis dos efeitos adversos da reforma é uma prioridade para muitos dos clientes do Banco, especialmente na Europa ocidental e na região da Ásia central. No ano de 1997 o Banco apoiou inovações para a geração de renda e para criação de economias para os pobres, através de fundos de investimento social em vários

países e de projetos como o apoio às autoridades ucranianas na proteção das populações adversamente afetadas pela reestruturação do setor do carvão.

Na América Latina, onde o legado dos anos recentes tornou os países agudamente conscientes da importância de sólidos mercados financeiros, o Banco apoiou vários programas de restauração da confiança nos sistemas financeiros, como na Argentina, no México e na Venezuela.

O apoio a programas de reformas para acelerar o crescimento por meio da promoção da competitividade internacional e da abertura de mercados globais foi um foco para os clientes no Oriente Médio e na região do Norte da África. Empréstimos à Jordânia e à Tunísia, por exemplo, estão ajudando a promover a participação do setor privado em uma economia mundial ampliada e facilitando importantes iniciativas recentes, tais como a proposta associação dos países do MENA com a União Européia. Uma das realizações mais significativas do ano foi a iniciativa de tratar da questão do débito dos países pobres pesadamente endividados (HIPCs – Heavily Indebted Poor Countries), que combina poderosas parcerias para o atendimento a novas necessidades, utilizando tanto serviços de empréstimos como outros que não envolvem isto, a partir de fundos tanto do Banco como de outros parceiros [...] . Outra realização foi a aprovação unânime da Mesa Executiva do Banco ao Compacto Estratégico em março de 1997.

O Compacto Estratégico é um plano de reforma fundamental para tornar o Banco mais eficiente na administração de seu programa regional e no cumprir sua missão básica de redução da pobreza. O Compacto é uma expressão da estratégia de negócios do Banco e focaliza o oferecimento externo de produtos e serviços de mais alta qualidade aos seus clientes. Ele foi o resultado de uma ampla consulta através da organização, reflete a contribuição de



clientes e acionistas e tem o apoio e a parceria de todos estes últimos<sup>48</sup>.

E especialmente sobre a América Latina e o Caribe, em um tom enaltecedor do sucesso das orientações parcialmente seguidas pelos países envolvidos, lê-se:

Depois de haver contido com sucesso as repercussões financeiras da crise do peso mexicano em 1994–95, a região da América Latina e do Caribe (LAC) ainda está confrontada pelos desafios do desenvolvimento, incluindo grave pobreza, desigualdade e desemprego. Para ajudar seus clientes a fazerem face a estes desafios o Grupo do Banco Mundial deu ênfase ao apoio aos esforços nacionais e regionais de reforma econômica, à reestruturação do setor financeiro e ao desenvolvimento humano, através de instrumentos de empréstimos e outros que não envolvem empréstimos e através de parcerias mais fortes. Para ajudar a melhorar a eficácia de suas próprias operações, o escritório regional começou um esforço de modernização de amplo alcance visando a ajudar o seu pessoal a trabalhar mais próximo à clientela, a reagir mais rapidamente aos pedidos de assistência e a aprofundar as habilidades técnicas. Um crescimento mais forte na América Latina em 1996, refletiu um retomado crescimento positivo no México e na Argentina (em nível de 5,1 e 4,4% respectivamente). Ambos os países conseguiram saltar da crise de 1994–95 com um restaurado crescimento e acesso ao capital internacional. O Uruguai também gozou de crescimento de 4,9% depois de um declínio no ano anterior. Isto foi o reflexo de fortes respostas políticas e de fundamentos econômicos fortalecidos, resultantes de reformas anteriores. No Chile, um dos primeiros e mais consistentes reformadores na Região, o crescimento do desempenho manteve-se forte, em nível de 7,1%, mas em muitos

---

<sup>48</sup> (Overview of World Bank Activities in Fiscal 1997. Em: *The World Bank Report Annual 1997*. Washington, 1998 – Trad. de Sérgio Marcus Pinto Lopes).

outros países, inclusive o Brasil, a maior economia da região, o crescimento desacelerou-se (ver figura 3-8). A inflação continuou a declinar enquanto os fluxos líquidos de capitais privados de longo prazo se firmaram, com uma estimativa de US\$ 74 bi. de investimentos, dos quais US\$ 26 bi. foram na forma de investimento estrangeiro direto.

No Caribe, o ano de 1996 viu novos governos serem eleitos na República Dominicana, no Haiti e no Suriname. A República Dominicana e a Guayana começaram a se recuperar da recessão e cresceram em mais de 5%, mas no Haiti e na Jamaica – que ainda esperam os dividendos de programas de reformas politicamente difíceis – o crescimento esteve perto do zero. Elos mais fortes com o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e outros grupos regionais de comércio, que deverão ser substituídos por programas de comércio preferencial, ainda não se materializaram. Os preços das bananas caribenhas, que são uma das grandes mercadorias de exportação para vários países, sofreram significativa erosão, sob regras em desenvolvimento de acesso preferencial à União Européia.

Com exceção da Bolívia, o crescimento econômico nos países andinos foi muito lento. O pior ator foi a Venezuela, onde, como resultado de uma crise econômica e financeira, o PIB declinou cerca de 1,6% e a inflação subiu acima de 100%. No princípio de 1997, no entanto, preços mais altos para o petróleo contribuíram para uma incipiente recuperação no crescimento. Uma saudável gerência macroeconômica na Bolívia e reformas estruturais aceleradas levaram a um crescimento real do PIB de cerca de 4%. Uma rígida política fiscal no Peru resultou em uma definida estabilização do crescimento em relação ao ano anterior. Com exceção de 1995, o crescimento do PIB no típico país da América Latina na década, flutuou entre 3 a 4% ao ano – insuficiente para permitir um progresso sustentado na redução da pobreza. Cerca de um quarto das

populações da região vive com menos de um dólar por dia. Para superar tal magnitude de pobreza e conseguir um desenvolvimento sustentável, os governos precisam consolidar a estabilização; alcançar um crescimento mais alto e menos volátil; garantir um crescimento que seja ambiental, econômica e socialmente sustentável; e envolver mais eficazmente os pobres no processo de crescimento. Uma análise empreendida dentro do Banco Mundial e em outros lugares sugere que os países da América Latina e do Caribe que empreenderam sérias reformas, gozaram um crescimento de renda per capita 2% em média mais alto que aqueles que não o fizeram. É encorajador, portanto, que no ano passado vários países, incluindo a Argentina, o Brasil, El Salvador, o México e o Peru tenham demonstrado um alto compromisso com a reforma. Para conseguirem um crescimento mais alto e menos volátil, os governos precisam preservar os ganhos passados na estabilidade dos preços, no equilíbrio orçamentário e na abertura comercial. Além disso eles precisam prestar atenção a cinco áreas políticas críticas:

- a melhoria do desenvolvimento social e humano;
- o fortalecimento das finanças públicas;
- a reforma e fortalecimento dos mercados financeiros;
- a melhoria do ambiente legal e regulador para a promoção da atividade do setor privado;
- a reforma do setor público e melhoria da governabilidade<sup>49</sup>.

O Brasil, por razões específicas, acentua seu ajuste estrutural, inserindo-se na nova ordem mundial apenas na década de noventa, especialmente, com a assunção da Presidência da República por Fernando Henrique Cardoso. Cardoso (1993) analisa que o Brasil se insere subitamente no capitalismo monopolista (na sua leitura, oligopolista), no entanto, manteria uma estrutura

---

<sup>49</sup> (Latin America and Caribbean. Em: *The World Bank Report Annual 1997*. Washington, 1998)

de classes dominadas muito heterogênea, o que teria levado os governos militar–autoritários a procederem a uma transição bem planejada e liberalizante, de sorte que a dominação burguesa permanecesse, ainda que os setores sociais sob domínio se complexificassem em face da heterogeneidade e “sem ceder, no plano do poder, às pressões democratizadoras”. Para isto, segundo o autor, agora Presidente da República, seria preciso produzir um novo código hegemônico, no qual o Estado, como burocracia, substitua os partidos. O [...] “Estado [...] como produtor associado às multinacionais ou às empresas locais e como governo em última *ratio* de base militar”. Em que consistiria o novo código hegemônico consertado pelos donos do poder?

Consiste em que a sociedade aceite como legítima uma ordem que *separa radicalmente* a esfera do político da esfera do social (sindicato não é para “fazer política”; Parlamento não é para fazer leis que digam respeito à administração da vida: orçamento, gasto social, etc.; Igreja é para rezar; universidade para estudar etc.), que deixa o econômico sem controle social mas apenso ao Estado e que separe, ainda por cima, o poder real (o governo e administração) da área política que é deixada à sociedade, isto é, os partidos e o parlamento.

E consiste também em que em troca disso o Estado se mostre sensível ao “clamor geral dos povos”. Como? Por uma proposta de políticas sociais mais aberta [...] e pelo estabelecimento de um sistema de radares políticos que se *antecipem*, desnaturando–as e desvirtuando–as, às reivindicações dos setores populares e das classes médias.

É a proposta de um Estado–Panopticon, que tudo vigia e a tudo busca antecipar–se. Registrando como se fosse o olhar de um deus os conflitos, as demandas, os protestos da sociedade. Para isso a criação dos espaços ‘legítimos’ de protestos, o jogo institucional dos partidos, a liberdade relativa de expressão, a crítica ‘sem medo mas sem eficá-

cia’, em suma a ‘distensão’, constituem peças importantes.

Diante deste Estado onipresente e ‘abstrato’ (ele está na televisão, no sindicato, dentro da fábrica, no guichê de pagamento do tesouro público e da empresa), a questão tradicional do Parlamento, dos partidos etc., embora real, é restrita. Ao regime, na atual fase de transição, ela apresenta certos desafios, mas não fundamentais. O desafio de encontrar fórmulas de transformar estas antenas políticas em ‘conchas acústicas’.

Será nelas que a sociedade civil, ao politizar-se, desaguará seu pranto. Mas o nível *realmente decisório* não poderá depender delas. O grande problema para o regime não é portanto o das eleições parlamentares, mas a dos governadores e a eleição do presidente, pois será necessária muita casuística para impedir que as oposições avancem e ocupem o Poder Executivo em alguns estados, ou então será necessário esvaziar muito as funções dos governadores. (Cardoso, 1993, p.269–270)

A terrível teoria política do sociólogo Fernando Henrique Cardoso tornou-se realidade já mesmo no Governo de Itamar Franco, mas antes de tal evento histórico brasileiro uma bem engendrada engenharia política fora posta em prática.

Oliveira (1992) mostra como a *Nova República*, durante a década de oitenta, é a preparação política para o ajuste estrutural realizado nos noventa, que possibilitou a hegemonia do Poder Executivo frente aos demais poderes. A crise econômica herdada do governo militar-autoritário é transformada, por meio de engenharia política, em uma crise do aparelho do Estado e das instituições políticas em geral. Isto, segundo Oliveira, teria possibilitado a hegemonia daquele Poder.

O que é específico da Nova República é a forma da crise política. Sem minimizar a crise econômica [...] a rigor a viga mestra da crise global, a Nova República deslocou o

centro de gravidade da crise econômica para uma crise geral do Estado, do governo, das instituições. É verdade que já havia sido crise econômica sob o último governo militar que, forjando uma crise política, abriu o caminho para a total desmoralização do governo militar, mas a crise política não careceu do solucionamento da crise econômica para ser contornada: ao contrário, é em meio à intensidade da crise econômica que se dá a construção da Nova República. Esta constituiu, exatamente, um movimento de politização da economia: a crise econômica deveria ser resolvida pelo novo regime democrático. Ao falhar nessa promessa, a Nova República potencializou o descrédito da política, num movimento simétrico. (OLIVEIRA, 1992, p. 32)

Vale ainda destacar um relato feito por Perry Anderson sobre o mesmo fenômeno:

Recordo-me de uma conversa que tive no Rio de Janeiro, em 1987, quando era consultor de uma equipe do Banco Mundial e fazia uma análise comparativa de cerca de 24 países do Sul, no que tocava a políticas econômicas. Um amigo neoliberal da equipe, sumamente inteligente, economista destacado, grande admirador da experiência chilena sob o regime de Pinochet, confiou-me que o problema crítico durante a presidência de Sarney não era uma taxa de inflação demasiado alta – como a maioria dos funcionários do Banco Mundial tolamente acreditava –, mas uma taxa de inflação demasiado baixa. “Esperemos que os diques se rompam”, ele disse, “precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta neste país”. Depois, como sabemos, a hiperinflação chegou ao Brasil, e as consequências prometem ou ameaçam – como se queira – confirmar a sagacidade deste neoliberal indiano. (1995, p. 22)

Com a legitimidade político-eleitoral, e em clima de *hiperpresidencialismo*, o Governo F. H. Cardoso transforma o Brasil no país das reformas e o submete, apesar de suas peculiaridades, ao figurino do capital, desenhado, agora, pelos organismos multilaterais, com especial destaque para o Banco Mundial.

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados em formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, no meio de uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então, a reforma do Estado se torna imperiosa. [...] 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. (BRESSER PEREIRA, 1996, 269)

Portanto, as reformas do Estado no atual estágio do capitalismo mundial tendem para um desmonte do Estado intervencionista na economia e nos setores sociais. A globalização da economia e dos mercados e a divisão do globo em megablocos econômicos impõem uma reforma dos Estados que propicie a expansão do mercado e de sua lógica, sob o discurso da auto-regulação, bem como possibilitam, como acentua Coraggio, a introyção da racionalidade mercantil na esfera pública, como se pode depreender das propostas de reforma administrativa do Ministro Bresser Pereira. Assim, na transição do Fordismo para

o presente momento histórico do capitalismo mundial, o Estado de Bem-Estar Social dá lugar a um Estado Gestor, que carrega em si a racionalidade empresarial das empresas capitalistas transnacionais, tornando-se, agora, as teorias organizacionais, antes restritas aos muros das fábricas, as verdadeiras teorias políticas do Estado moderno.

A inserção do Brasil nesse processo conduz a transformações no aparelho do Estado, que, de interventor (estruturador) na economia em favor do capital nacional e internacional, desde a década de 1930, passa, na década de 1990, à condição de Estado Gestor, que se desvencilha de muitas de suas funções específicas tradicionais, mormente no setor de serviços, e as transfere total ou parcialmente para o mercado, entre elas situando-se a educação superior.

A partir do que se expôs neste capítulo, 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 transformações ocorridas nesse último quartel de século são decorrências da própria dinâmica do sistema social que vivemos. As redefinições das esferas pública e privada são próprias do movimento de expansão geográfica ou para outros setores sociais – políticos ou civis – realizados pelo capital. No entanto, ainda que tais esferas apresentem-se 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 de 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.



A expressão desse movimento do capital, no momento presente, 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.



# III

---

## O setor universitário público e as ações de reforma da educação superior

### Introdução

A reconfiguração da educação superior no Brasil decorre de um processo de reforma que conta com a participação de muitos atores. De um lado, o Governo, através de estratégias e ações oficiais, de variada natureza, desde as constitucionais, legais e normativas às de ordem administrativo–financeira, que incluem manutenção, subsídios, acompanhamento, avaliação, controle, credenciamento, etc.; do outro, as IES públicas ou privadas e seus responsáveis imediatos, mantenedoras, direções administrativo–acadêmicas e a denominada comunidade universitária: professores, funcionários e alunos. Mantenedoras, dirigentes e esses três segmentos, todos organizados em torno de suas associações ou entidades sindicais e associações científicas e profissionais locais, regionais e nacionais. Além, naturalmente, da também denominada comunidade externa, dos familiares, dos movimentos sociais e religiosos organizados, das entidades sindicais de empregados e de empregadores dos diversos setores da economia, que, todos reagem e se manifestam de variadas formas, incluindo os meios de comunicação de massa.

A não ser em termos de efetivos de alunos<sup>50</sup>, em praticamente todas as demais dimensões da educação superior e uni-

---

<sup>50</sup> Em 1994, estavam matriculados nos cursos de graduação das IES públicas (federais e estaduais) 36%, isto é, 595.479 do total de 1.661.034 alunos de ensino superior de graduação no país. Nos cursos das IES privadas – neste cômputo incluídas as das municipais (onde o ensino é pago), com 94.971 alunos – estavam matriculados 1.065.555 alunos ou 64% (Fonte MEC/SEDIAE/SEEC).

versitária no Brasil, o setor público (federal e estadual) apresenta indicadores que o credenciam como o mais importante e significativo do sistema. Isto pode ser constatado inegavelmente se se considera, entre outros: a) o regime de trabalho dos professores e sua qualificação acadêmico-profissional<sup>51</sup>; b) o número (em torno de 90% dos cursos e dos efetivos de alunos) e qualidade dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*; c) a produção científico-acadêmica publicada no país ou no exterior (em torno de 95% do total produzido no país); d) a oferta dos cursos que exigem maior e mais cara infra-estrutura (v.g. medicina, engenharias); e) a qualidade dos cursos de graduação, conforme demonstrado pelas duas aplicações nacionais (a primeira com três carreiras; a segunda, com seis) do Exame de Final de Curso, conhecido como *Provão*.

No caso específico deste estudo, é necessário desde logo fazer um esclarecimento: por setor público entende-se o conjunto de IES formado pelas instituições federais e estaduais. Entre estas destacam-se, como as de maior renome do país, a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), que, por exemplo, são responsáveis pela outorga de aproximadamente metade dos títulos de doutor atualmente conferidos nos cursos de doutorado existentes hoje no Brasil.

As ações de reforma que estão sendo implementadas pelo governo federal não as atingem da mesma forma que atingem as IFES e até mesmo a maioria das frágeis ou recém criadas IES estaduais de outros estados, que, com raras exceções, estão em níveis de organização, produção científico-acadêmica e experiência histórica muito distantes das estaduais paulistas. Neste capítulo, ater-nos-emos especificamente às IFES, que de modo dire-

---

<sup>51</sup> O número de professores nas IES privadas e nas IES públicas nessa data era aproximadamente o mesmo: 65.000 (Fonte MEC/SEDIAE/SEEC); a diferença estava no vínculo de trabalho (predominantemente em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, nas IES públicas, e de hora/aula, nas IES privadas) e no grau de qualificação acadêmica (portadores do título de mestre: 28,2% nas IES públicas e 18% nas IES privadas; portadores do título de doutor: 22,4 nas IES públicas e 6,8 nas IES privadas).

to são atingidas tanto pelas propostas da reforma administrativa de cunho gerencialista do MARE, quanto pela Proposta de Emenda Constitucional relativa à autonomia universitária e demais ações relativas a contingenciamento de recursos, congelamento de salários, não preenchimento de vagas docentes, etc. do MEC.

### **3.1. As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) diante das ações de reforma**

As IFES, em número de 52 (39 universidades autarquias e fundações públicas, 5 faculdades, 3 escolas superiores e 5 centros superiores), contando com aproximadamente 400.000 alunos e 40.000 professores, situadas em todos os estados da federação, como se organizam local e nacionalmente e reagem ao processo de reforma que as atinge de diversas maneiras – em especial se aprovadas as propostas de emenda constitucional em tramitação – impondo-lhes, a médio prazo, na opinião de muitos analistas, profundas mudanças em seu papel e em sua identidade como instituições universitárias?

#### **3.1.1. Os dirigentes das IFES e a ações de reforma**

Os dirigentes superiores das IFES organizam-se em torno da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e de Fóruns de Pró-Reitores (de Planejamento, de Graduação, de Pós-Graduação e Pesquisa, de Extensão, etc.).

Na década de 80, quase todas as IFES passaram por processos conhecidos como de democratização interna, onde pontificava a da escolha de dirigentes, seja ao nível dos Departamentos e Centros, seja ao nível das Reitorias e Pró-Reitorias. Não se tratou no início da década de processo sem traumas, dada a oposição do regime militar e de seus Ministros da Educação que

chegaram ao extremo de decretar intervenções *brancas*, nomeando reitores *pro-tempore*, recebidos e tratados pelas comunidades acadêmicas como verdadeiros interventores<sup>52</sup>.

O mecanismo das listas sêxtuplas, montadas por Colégios eleitorais, formados pelos Conselhos Superiores das respectivas IES, a partir de consultas (eleições) paritárias (igual peso no resultado final da votação para cada um dos três segmentos), possibilitou, na maioria dos casos, que os mais votados e que encabeçavam essas listas fossem nomeados reitores pelas autoridades federais. Houve, entretanto, muitas e importantes exceções à regra, que mostravam a fragilidade desta *conquista* do meio acadêmico.

A oposição a esse mecanismo de indicação e nomeação de dirigentes universitários das IFES, que o via em geral como favorecendo o corporativismo acadêmico, não se restringia às instâncias oficiais. No interior das instituições envolvidas e fora delas sempre existiram vozes discordantes, defendendo a tese de que, tratando-se de universidades mantidas pelo Estado, a nomeação de seus dirigentes devesse constituir-se em prerrogativa, livre de qualquer tipo de pressão, exclusiva do Sr. Presidente da República e/ou de seu Ministro da Educação. Alguns casos de candidaturas à consulta no interior dos três segmentos da comunidade universitária de candidatos não credenciados com títulos acadêmicos, mas que jamais compuseram os primeiros lugares das listas ou chegaram a ocupar qualquer cargo de relevo na administração universitária, reforçaram tal posição e serviram de pretexto para que, uma vez tendo assumido o Governo FHC e o Ministro da Educação e Desportos Paulo Renato de Sousa, fosse editada a Lei N.º. 9.192, de 21/12/95, encaminhada ao Congresso via Medida Provisória, estabelecendo a chamada lista tríplice, a

---

<sup>52</sup> Cf. A intervenção na Universidade Federal de São Carlos em 1983/84, com o Prof. Dr. Antônio Guimarães Ferri, então vice-reitor da USP, tendo assumido a reitoria em caráter *pro-tempore*, após duas tentativas, frustradas pelo MEC/Governo Federal, de eleição de reitor pela comunidade universitária: uma eleição direta uninominal, e, outra, indireta, de lista sêxtupla (V. SGUISSARDI. *Universidade, Fundação e Autoritarismo* – O Caso da UFSCar. S. Paulo : Ed. da UFSCar; S. Paulo : Estação Liberdade, 1993, p. 218 ss)

ser constituída por Colegiados em cuja composição constassem 70% de membros docentes. O Sr. Presidente da República nomearia um dos três membros desta lista, sem consideração de posição ou de sufrágios, seja do Colégio Eleitoral, seja das consultas que, em grande medida, ainda se mantiveram junto à comunidade acadêmica.

Antes e mesmo após a edição desta lei, os dirigentes das universidades e demais IES federais, em geral ouvindo e representando seus respectivos conselhos superiores, têm, através da ANDIFES, participado ativamente do debate nacional em torno da reforma da educação superior no país, posicionando-se em todos os momentos cruciais do processo comandado pelo MEC e pelo MARE, como os dos representados pela PEC 233-A/95, depois 370-A/96 (da autonomia) e pelo PID (Programa de Incentivo à Docência)<sup>53</sup>. O PID constituiu-se em fator decisivo para a deflagração do movimento grevista, comandado pela Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), nas 52 IFES, a partir de abril/98 e que se prolonga por mais de dois meses.

Vale a pena registrar aqui as tomadas de posição da ANDIFES em três momentos importantes desse processo: a) Entrega de *Documento-Síntese para o Novo Governo Federal*, em dezembro de 1994, ao recém eleito Presidente Fernando H. Cardoso, ainda não empossado; b) O debate em torno da questão da

---

<sup>53</sup> Após quase três anos e meio sem nenhum reajuste salarial (desde janeiro/95), e convivendo com uma inflação de aproximadamente 50% no mesmo período, quando os docentes das IFES esperavam uma resposta a suas reivindicações salariais e trabalhistas, foram surpreendidos com uma proposta oficial de Programa que visaria a concessão, aos docentes, de bolsas, de valores variáveis segundo o grau de qualificação acadêmica (doutorado, mestrado, especialização) e o número de horas/aula ministrado no ensino de graduação. O número de bolsas beneficiaria aproximadamente um terço do corpo docente em atividade e não se estenderia aos docentes aposentados. Como tem sido norma no atual Governo, que emitiu de jan./95 até esta data (junho/98) mais de 1500 Medidas Provisórias, este Programa também seria enviado ao Congresso Nacional nesta forma legislativa. (A Medida Provisória é uma providência adotada pelo presidente da República que adquire imediata força de lei e destinar-se-ia a atender a necessidade relevante e urgente. Deve ser convertida em lei pelo Congresso no prazo de 30 dias de sua publicação. Não sendo aprovada nesse prazo, perde eficácia, caso não seja reeditada)

autonomia e a elaboração do documento *Lei Orgânica das Universidades*: proposta de um anteprojeto de lei; c) Posicionamento e atuação como eventual mediadora do conflito gerado entre MEC e movimento de docentes e servidores das IFES que redundou na atual greve em andamento.

Em 1º de dezembro de 1994, o então presidente da AN-DIFES, Prof. Newton Lima Neto, encaminhava, em nome dessa entidade, ao novo Presidente, que assumiria o Governo em janeiro de 1995, um documento intitulado *Documento-Síntese para o Novo Governo Federal* (Brasília, dezembro de 1994). Este documento era então apresentado como "síntese das principais propostas, no campo acadêmico e institucional, que têm orientado as ações das IFES em favor da educação pública de qualidade".

Ele enfatizava alguns temas centrais, dentre os quais se destacam:

- significado das IFES para o processo de desenvolvimento do país;
- a importância das atividades de pesquisa e a busca de parcerias com a sociedade, visando transferência de resultados;
- a defesa do princípio constitucional da associação ensino, pesquisa e extensão;
- engajamento das IFES no programa "Ação da Cidadania contra a miséria, a fome e pela Vida" (Carta de Manaus, 1993);
- a participação no esforço junto ao Congresso Nacional pela aprovação da nova LDB;
- a participação no debate teórico-conceitual e prático sobre autonomia universitária e sobre medidas concretas do processo de avaliação institucional;
- a participação, quanto ao financiamento das IFES, na tentativa de definição de base de cálculos e de critérios para alocação equitativa de recursos;



- a dupla função dos Hospitais Universitários: acadêmica e assistencial.

Esse documento faz referência à Comissão *Agenda Autonomia/94* do MEC (Portaria MEC 350), que, envolvendo MEC, ANDES, FASUBRA, UNE, ANDIFES, ABRUC, ANUP, ABRUEM, visava, entre outras coisas, a criação de mecanismos capazes de garantir as condições básicas para a consecução da autonomia de gestão financeira e patrimonial (caracterização de fontes e bases de cálculo e as formas e regularidade da distribuição de recursos para as IFES). Esperava a ANDIFES a rápida aprovação de um Plano de Carreira específico para as IFES, no contexto do Regime Jurídico Único,

[...] mas com características que atendam as especificidades dos fins da educação. Espera-se que o novo plano venha, por um lado, permitir a premiação do profissional qualificado, experiente, produtivo e competente e, por outro, possibilitar que sejam responsabilizados os profissionais em suas atitudes faltosas (ANDIFES, 1994, p. 4).

Ele apontava para a necessidade de implementar-se amplo processo de avaliação institucional – "ponto basilar na política nacional de desenvolvimento e consolidação do sistema de ensino superior público no país" – embora reconhecidamente complexo, dada a necessidade de avaliação global, as peculiaridades e projetos institucionais de cada instituição. Daí defender-se sua implementação por etapas.

Considerando que essa avaliação institucional envolve campos distintos como o da produção acadêmica, administração, ensino e extensão, o desenvolvimento de uma metodologia global pode iniciar-se com ênfase na área de ensino de graduação, ainda que incluindo, nos instru-

mentos e indicadores, aspectos relativos ao conjunto da instituição (ANDIFES, 1994, p. 6).

Apontava igualmente para a urgente necessidade de se melhorar o sistema de financiamento do ensino superior público federal. Nos anos 92, 93 e 94 as 52 IFES e 44 hospitais universitários a elas vinculados teriam recebido recursos, em média, no valor de U\$ 2,5 bilhões, que representa cerca de 50% dos recursos advindos de 18% da arrecadação federal de impostos (Art. 212 da CF), isto é, 0,5% do PIB e cerca de 15% do total de recursos alocados à educação no Brasil. Reclamava-se então, como hoje, da insuficiência desses recursos, dos quais apenas cerca de 10% eram destinados a outros custeios e capital (este em torno de 1%), os demais 90% eram, como continuam sendo, destinados à folha de pagamento do pessoal, entre os quais estão incluídos os inativos e os custos com precatórios autorizados judicialmente (perdas dos Planos Bresser, Collor, etc.). Somente o custo dos inativos onerava a folha de pagamento em 30%.

Chamava-se atenção que, a exemplo do que se verificava em universidades europeias, se deveria evitar a vinculação da distribuição de recursos à avaliação das universidades. Esta constituir-se-ia num processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico e de gestão universitária, assim como de prestação de contas à sociedade. A distribuição orçamentária deveria estar vinculada às necessidades institucionais e ao modelo estabelecido de partição, com recursos suplementares atribuíveis a projetos específicos de aperfeiçoamento de suas atividades.

A ANDIFES irá ter participação muito importante nas discussões em torno das propostas relativas à questão da autonomia das IFES, antes e após o envio pelo Executivo ao Congresso Nacional de Proposta de Emenda Constitucional ao art. 207 da CF e de um Projeto de Lei relativo a essa questão.

Em texto recente<sup>54</sup>, relatamos o debate em torno da ideia de se emendar o Art. 207 da CF, apresentando os argumentos favoráveis da Prof.a Eunice R. Durham, então Secretária de Política Educacional do MEC e, contrários, do Prof. Flávio Fava de Moraes, na ocasião reitor da USP, que se apoiava em parecer jurídico do ex-procurador geral da República Clóvis Ramalhete.

A expressão "na forma da lei" seria necessária, segundo a representante do MEC, porque o art. 207 da CF <sup>55</sup> não seria auto-aplicável. Segundo Durham,

Em virtude de outras determinações da própria Constituição e de uma legislação anterior que se manteve, a autonomia das universidades federais, por exemplo, não é muito maior que a de qualquer órgão da administração direta, e estes não possuem nenhuma. [...]

As universidades federais não gozam de autonomia porque não há uma lei que especifique em que exatamente ela consiste. A lei não está sendo proposta para retirar uma autonomia que as universidades públicas hoje gozam. Ao contrário, é necessária para lhes garantir uma autonomia que hoje não possuem. (10.03.96, p. 3)

O Prof. Flávio Fava de Moraes, que falava na ocasião também pelo Conselho Universitário da USP, contra-argumentava:

Tal mudança representa nítido retrocesso político, jurídico e acadêmico, além de ser um atentado contra conquista consagrada internacionalmente e tem sido, secularmente, fator indispensável de garantia de liberdade para o

---

<sup>54</sup>Valdemar Sguissardi. Autonomia universitária e mudanças no ensino superior – Da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. Em: CATANI, A. M. (Org.) (1998) *Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. Campinas. SP : Autores Associados, p. 29–48.

<sup>55</sup> Art. 207 da CF: *As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*

desenvolvimento da ciência, da tecnologia, das artes e da cultura. É, essencialmente, uma contradição em face do projeto de melhor qualidade do sistema de educação nacional com que o governo pretende suprir o País da necessária base de conhecimentos científicos, tecnológicos e humanísticos, condição para o êxito dos programas de desenvolvimento econômico e social que vem defendendo perante a nação. [...] a emenda constitucional 233/95 continua a tramitar no Congresso e isso é uma ameaça real à autonomia" (MORAES, 96)

Do ponto de vista jurídico apoiava-se em Clóvis Ramallete, quando este afirma que:

É evidente que esse artigo constitucional tem vigência imediata, pois é completado pelo sistema de regras anteriores que encontrou e que dispõe em harmonia com eles. Ele apenas deu hierarquia superior, e sem modificá-lo, ao regime anterior constante da lei (Apud MORAES, 96:02)

Demonstrando que o tema é mais complexo, Durham acrescenta outros argumentos:

A lei também é necessária por outra razão, que diz respeito às universidades particulares. Hoje apoiadas na Constituição, elas possuem muito mais que autonomia prevista – gozam, na verdade, de soberania.

Atualmente, uma instituição privada precisa preencher um mínimo de requisitos relativos à qualidade dos cursos para se transformar em universidade. Isso conseguido, adquire inteira soberania – cria o que quiser, onde quiser. Universidades privadas estão se transformando em McDonald's do ensino, abrindo cursos sem controle de qualidade pelo poder público. (10.03.96, p. 3)

Como dizíamos no texto acima referido, para os representantes do ensino superior privado, podem ser razões de defesa da identidade autonomia-soberania as que comandam sua oposição às iniciativas do MEC<sup>56</sup>; para os representantes das IES públicas, entretanto, sobretudo preocupa a ameaça que – de forma explícita e implícita nos discursos, PEC's e MP's de iniciativa do MEC – paira sobre essas universidades de perderem as garantias do "[...] *exercício das atividades acadêmicas de modo indissociável, assim como a prática da gratuidade de seu ensino*" e de não verem mantida sua condição de instituições estatais e públicas (ANDIFES, 1996:1).

A ANDIFES, como o CRUB, os Fóruns de Pró-Reitores e ANDES, tem feito da questão da autonomia um permanente ponto importante de suas agendas de discussão.

Segundo o relatório da Comissão de Autonomia da ANDIFES acerca da XVII Reunião de seu Conselho Pleno, realizada em Florianópolis, SC, em 18 e 19 de março de 1996, no ano de 1993 iniciou-se um Ciclo de Debates que redundou num primeiro documento básico da entidade, depois incorporado à *Agenda Autonomia 94, do MEC*, onde representou o posicionamento dessa Entidade de Dirigentes. Nesse relatório informa-se também que, nos meses precedentes a essa XVII Reunião "o governo tem demonstrado estar trabalhando num projeto de autonomia universitária, sem a participação da comunidade universitária e nem de seus reitores". Ao ser convidada a "discutir e participar da elaboração do projeto do governo", depois de analisado o assunto em plenário, "tem-se mostrado cautelosa nesta participação, evitando que seus representantes se submetam à agenda do governo, de forma isolada e apressada, sem discussão da questão, na sua atual versão, nas instituições federais".

---

<sup>56</sup> Para melhor entendimento das razões das IES privadas na questão, leia-se o artigo do Presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, Edson Franco "Considerações sobre a Lei de Autonomia das Universidades (primeira versão do MEC)". *ESTUDOS*. Brasília, ano 14, n. 16, p. 67-70, nov./96.

Segundo se informa, na primeira versão da então PEC 233-A/95, o "rascunho de projeto de autonomia" não levaria em conta a questão do financiamento das IFES, com o que a ANDIFES não concordava. Teria havido compromisso do MEC de não enviar o projeto ao Congresso até o mês de agosto desse ano (1995).

Será pressionada por essa data que a ANDIFES concentrará nessa XVII Reunião, de Florianópolis, sua atenção no debate de um documento-base solicitado ao seu Colégio de Procuradores Gerais. Esse documento tinha o objetivo de "[...] sistematizar algumas ideias sobre autonomia, respeitado o ordenamento jurídico existente, partindo-se do princípio da não alteração do art. 207 da CF (não aprovação da PEC 233-A/95). Entendeu-se como viável a forma de um anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades, que tramitaria como Lei complementar [...]" (ANDIFES, 19/03/96, p. 3).

Este anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades, discutido nesta e em outras reuniões subsequentes, acabou sendo aprovado pelo Conselho Pleno da ANDIFES, na sua XX Reunião, realizada em João Pessoa (Pb), no dia 1º de outubro de 1996.

Quase dois meses antes, no dia 08 de agosto, o MEC encaminhava à ANDIFES, cópia de seu anteprojeto de lei, que define a autonomia das universidades federais e das demais instituições federais de ensino superior. Este anteprojeto exige uma emenda constitucional que: a) altera o art. 207 da Constituição Federal, não mais em seu *caput*, com o acréscimo *na forma da lei*, conforme se pretendia inicialmente, mas com o acréscimo de diversos parágrafos e incisos; b) introduz normas às Disposições Constitucionais Gerais e normas ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Pela nova redação do art. 207, o § 1º prevê que

As universidades públicas federais são entidades administrativas autônomas de regime especial, sendo-lhes assegurado:

I – autonomia na contratação e dispensa de pessoal e no estabelecimento de níveis de remuneração dos seus servidores;

II – orçamento definido de forma global, com desembolsos mensais, sem quaisquer rubricas limitadoras e do qual estarão excluídas as receitas próprias;

III – regime jurídico especial para os seus servidores, ativos e inativos, de responsabilidade da própria universidade.

O seu § 2º prevê que

As transferências dos recursos orçamentários da União destinados às instituições federais de ensino superior far-se-ão através do Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do ensino Superior, a ser criado por lei de iniciativa do Poder Executivo e constituído exclusivamente por parcela dos recursos vinculados ao ensino arrecadados na forma do art. 212.

Entre as normas ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias –

ADCT, lê-se:

Art. A União transferirá, anualmente, por dez anos, setenta e cinco por cento do total dos recursos vinculados ao ensino que arrecadar, na forma definida pelo art. 212, para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior a que se refere o artigo 207, § 2º.

A reação ao teor desse anteprojeto de lei não se fez esperar. A da ANDES foi imediata, como se verá mais adiante. Quanto à ANDIFES, considerando que o texto da proposta de emenda ao art. 207 da CF era dúbio, solicitou parecer do Colégio

dos Procuradores Gerais e uma proposta de emenda substitutiva.

A Comissão de Autonomia, reunida extraordinariamente em São Paulo, em 10 e 11 de setembro de 1996, após análise de seus termos faz algumas sugestões, dentre as quais:

- a) para o § 1º: "as universidades e as instituições isoladas de ensino superior, públicas, são entidades administrativas com personalidade de direito público, sendo-lhes assegurado:";
- b) para o § 1º, inciso I: "autonomia na contratação e dispensa de pessoal e no estabelecimento de leis de remuneração dos seus servidores...";
- c) para o § 1º, inciso II: "orçamento definido em forma global com desembolsos mensais sem quaisquer rubricas limitadoras e do qual estarão excluídas as receitas próprias. "
- d) em lugar do § 2º, que deveria ser suprimido, constituir um inciso III ao § anterior com a seguinte redação: "o financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior através de setenta e cinco por cento dos recursos vinculados ao ensino, arrecadados na forma do art. 212 desta Constituição, distribuídos na forma do que dispuser lei complementar"

Propunha-se que as definições operacionais desta regra fossem objeto de normas do anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades (Cap. VII, Seção III, da versão ANDIFES), que deveria adotar forma legislativa de *lei complementar* (ANDIFES/COLEGIO DE PROCURADORES GERAIS, 10-11/9/96, p. 5).

Como se observa, as preocupações verificam-se em relação aos riscos de desestatização das IFES, na linha das propostas do MARE, e em relação à garantia de financiamento público. Na proposta oficial, o Fundo composto de 75% dos recursos do art. 212 cobriria todas as IES por um prazo de 10 anos; na da Comis-



são de Autonomia da ANDIFES, esses recursos destinar-se-iam exclusivamente para as IFES e não se faz menção ao prazo de 10 anos.

O anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades, na palavra do então presidente da ANDIFES, Reitor Odilon A. Marcuzzo do Canto, prevê que as IFES devam manter

[...] a condição de instituições públicas, estatais, com garantias para o exercício das atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão de modo indissociável, assim como a prática da gratuidade de seu ensino (ANDIFES, 01/10/96, Apresentação, p. 2).

Alerta-se para o fato de que a Reforma Administrativa em curso iria provocar, através de emenda constitucional, "amplas mudanças nas relações do Estado com as instituições públicas e também com seus servidores". Este anteprojeto elege para as universidades federais um:

[...] novo ente jurídico próprio – a universidade pública – já previsto na Constituição Federal, que, por sua vez, requer que seus integrantes funcionais sejam regidos por um regime jurídico, o qual, podendo manter direitos e benefícios conquistados, seja configurado perante as necessidades originais da vida universitária e, por isso, diferenciando os servidores universitários do restante dos servidores públicos federais.

Além desses aspectos enfatizados pelo apresentador, o que mais diferencia a proposta da ANDIFES da proposta do MEC?

Primeiro o fato de que a da ANDIFES é uma Lei Orgânica para o conjunto das universidades brasileiras, públicas e privadas, com especial enfoque das IFES, enquanto a do MEC é dirigida apenas às IFES. A segunda é que a proposta da ANDIFES

não pressupõe qualquer emenda constitucional que afete o art. 207 da CF, para a implementação da autonomia universitária, ao contrário da proposta do MEC que, como visto acima, supõe diversas alterações nesse artigo e nas disposições transitórias gerais da CF. Em resumo, visa-se com a proposta da ANDIFES ou com modificações na do MEC a garantia de manutenção das IFES como instituições públicas e estatais que se dedicam a atividades de ensino, pesquisa e extensão, e de definição clara quanto à gratuidade do ensino e quanto ao financiamento público dessas instituições.

Em relação ao Programa de Incentivo à Docência (PID), em 24 de abril de 1998, após ter sido desencadeado o movimento grevista nas IFES de todo o país, a ANDIFES, através de ofício, manifesta ao Sr. Ministro da Educação e do Desporto sua posição contrária a esse Programa e especialmente à forma como foi proposto ao conjunto das IFES.

O programa de incentivo à docência, como proposto, é inaceitável. Por um lado a referência ao número de horas-aula em nada mudará a qualidade do ensino de graduação. Por outro, o incentivo financeiro, sob a forma de bolsas, não é substituto para o reajuste salarial. Assim sendo, os recursos destinados ao programa terão impacto mínimo na solução dos problemas já diagnosticados. [...] É imperativo, Senhor ministro, que um programa de fomento à graduação seja baseada em metas institucionais e envolva os Conselhos Superior das IFES, os Coordenadores de Colegiados de Graduação e a comunidade acadêmica como um todo. O êxito de qualquer programa, portanto, estará condicionado a uma discussão ampla no âmbito de cada instituição, o que não é possível no momento (ANDIFES, 24 abr. 1998)

### 3.1.2. O movimento docente das IFES e as ações de reforma

Dentre os três segmentos que compõem a comunidade universitária das IFES, sem dúvida o que tem atuado e reagido de modo mais incisivo e sistemático em relação às medidas oficiais visando a reforma da educação superior no país, mormente das instituições federais, tem sido o segmento docente, organizado em torno de suas associações locais (seções sindicais) e de sua associação nacional, ANDES–Sindicato Nacional. Dos três segmentos, este é o que tem se mostrado mais sensível às questões de autonomia, de financiamento, de regime jurídico tanto das instituições quanto do contrato de trabalho (embora este preocupe sobremaneira o segmento dos funcionários técnico–administrativos, organizados nacionalmente em torno da FASUBRA). Ao corpo discente preocupam mais especificamente as questões relacionadas à gratuidade do ensino nas IFES e à alimentação, moradia, etc. Para docentes e funcionários técnico–administrativos, evidentemente, sempre será uma contradição central a do poder aquisitivo de seus salários e de suas condições de trabalho, como o demonstram os movimentos grevistas no interior das IFES em tempos de enfraquecimento da organização e poder sindicais como um dos sinais marcantes da atual reestruturação produtiva e dos ajustes estruturais do Estado.

A apresentação e algumas considerações sobre a *Proposta da ANDES/SN para a Universidade Brasileira*, atualizada e revisada em 1996, e sobre o temário e as resoluções de alguns Congressos Nacionais e de alguns CONAD's (Conselho nacional de associações de docentes), realizados nos últimos 4 anos, seriam suficientes para mostrar o modo como as ações oficiais de reforma da educação superior no país tem sido recebidas e respondidas pelo movimento docente da IFES.

### 3.2 Proposta da ANDES–SN para a Universidade Brasileira

Esta proposta vem sendo constituída desde 1981, logo após a criação dessa entidade nacional de docentes do ensino superior. Sua primeira versão foi aprovada em 1982 e nesse mesmo ano apresentada ao MEC. Estruturou–se a partir de alguns princípios básicos:

1. manutenção e ampliação do ensino público e gratuito;
2. autonomia e funcionamento democrático da Universidade com base em colegiados e cargos de direção eletivos;
3. estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino superior, estimulando a pesquisa e a criação intelectual nas universidades;
4. dotação de recursos públicos orçamentários suficientes para o ensino e a pesquisa nas universidades públicas;
5. criação de condições para a adequação da universidade à realidade brasileira;
6. garantia do direito à liberdade de pensamento nas contratações e nomeações para a universidade, bem como no exercício das funções e atividades acadêmicas.

A primeira versão foi sendo aperfeiçoada em seus diferentes aspectos durante os anos de 83, 84, 85, 86, através de simpósios, CONAD's, Congressos Nacionais.

A partir de 1987, concentraram–se esforços na elaboração de propostas dos docentes de ensino superior visando a nova Constituição que seria aprovada em 1988. Ao mesmo tempo trabalhava–se na elaboração de propostas para a nova LDB. Em 1991 era aprovada uma proposta de anteprojeto de LDB da ANDES. Durante a tramitação no Congresso Nacional do(s) projeto(s) de LDB, a ANDES participou ativamente do Fórum em Defesa da Escola Pública, composto de várias dezenas de entidades da sociedade civil, representativas de professores, funcionários, alunos, e de trabalhadores em geral.

Nos anos 90, durante os governos Collor de Mello e Itamar Franco continuou a ANDES a posicionar-se em relação à defesa de sua proposta básica de universidade e a fazer frente às propostas de mudança na universidade brasileira, em especial das IFES, encaminhadas pelos vários titulares do Ministério da Educação (Ministro Chiarelli, Ministro Goldenberg, entre outros), além de em relação às questões salariais, trabalhistas e de política institucional.

O temário, os textos básicos para discussão e as resoluções dos CONAD's de Fortaleza (XXIV, 22-27.06.92), de Pelotas (XXVII, 02-06.11.93), de Recife (XXVIII, 30.06-03.07.94), de Niterói (XXIX, 29.11-03.12.94), e de São Luís (XXX, 02-04.06.95); e dos Congressos de Manaus (XII, 28.02-05.03.93), de Viçosa (XIII, 21-26.02.94), de Brasília (XIV, 14-18.02.95) e de Santa Maria (XV, 01-06.02.96) constituem uma suficiente e convincente amostra do tipo de preocupações que mobilizavam os docentes do ensino superior, mormente dos IFES, nesse período.

Quadro 1 – Principais temas debatidos nos CONAD's de 1992–1995

Eventos	Local e data	Temas principais
XXIV CONAD	Fortaleza 22-27.06.92	1. Autonomia 2. Universidade Pública 3. Financiamento das IFES e salários 4. Plano de Carreira Única para magistério das IES
XXVII CONAD	Pelotas 02-06.11.93	5. Educação e Trabalho 6. Plano Decenal de Educação para Todos 7. Política de Ciência e Tecnologia 8. Proposta de anteprojeto de carreira docente 9. Plano Nacional de Capacitação Docente para o Ensino Superior
XXIV CONAD	Fortaleza 22-27.06.92	10. Autonomia 11. Universidade Pública 12. Financiamento das IFES e salários 13. Plano de Carreira Única para magistério

		rio das IES
XXVII CONAD	Pelotas 02-06.11.93	14. Educação e Trabalho 15. Plano Decenal de Educação para Todos 16. Política de Ciência e Tecnologia 17. Proposta de anteprojeto de carreira docente 18. Plano Nacional de Capacitação Docente para o Ensino Superior 19.
XXVIII CONAD	Recife 30.06- 03.07.94	20. Plano Decenal 21. PAIUB/MEC 22. Projeto de Universidade 23. Modelo de financiamento à pesquisa 24. Os sistemas estaduais e federais de ciência e tecnologia 25. Relações universidade-empresa - preceitos éticos 26. Universidade e reforma agrária
XXIX CONAD	Niterói 29.11- 03.12.94	27. Transformações do mundo do trabalho e projeto democrático-popular 28. Políticas neoliberais na Universidade e o Movimento Docente 29. Transformações no mundo do trabalho e a reorganização conservadora da educação Plano Decenal, Educação à distância, Avaliação institucional e autonomia 30. Avaliação da Administração das IES 31. Políticas sindical (carreira), agrária e seguridade social

Quadro 2 – Principais temas debatidos nos Congressos da ANDES de 1993 a 1996

XII CONGRESSO	Manaus 28.02- 05.03.93	1. Política educacional, seguridade social e C&T 2. Política educacional: a ANDES-SN e a defesa da escola pública 3. Educação e Trabalho 4. Universidade, ensino fundamental e ensino médio
------------------	------------------------------	--

		<p>5. Avaliação institucional e carreira docente</p> <p>6. HU – um problema de todo o movimento docente</p> <p>7. Seguridade social X revisão constitucional</p> <p>8. Universidade e carreira docente – proposta de carreira docente</p>
XIII CONGRESSO	Viçosa 21– 26.02.94	<p>9. Movimento docente e conjuntura: por um projeto alternativo – uma tarefa do movimento sindical e popular</p> <p>10. Políticas Educacional (LDB, Plano Decenal, Educação e Trabalho), Agrária e de Seguridade Social</p> <p>11. Projeto de Universidade: carreira, capacitação, avaliação, autonomia, verbas e C&amp;T</p> <p>12. Expansão, questões sindicais e relações internacionais</p> <p>13. Questões organizativas e financeiras</p>
XIV CONGRESSO	Brasília 14– 18.02.95	<p>14. Movimento docente e conjuntura: o significado do Governo FHC e suas principais propostas</p> <p>15. O Estado, as políticas e a construção da cidadania</p> <p>16. O embate de projetos na educação brasileira</p> <p>17. Questões organizativas e financeiras</p>
XV CONGRESSO	Santa Maria 01– 06.02.96	<p>18. Movimento docente e conjuntura: balanço da reforma constitucional, a questão econômica</p> <p>19. Reestruturação produtiva e políticas públicas</p> <p>20. Proposta da ANDES para a universidade brasileira</p> <p>21. Questões organizativas e financeiras</p>

A nova conjuntura política, que trouxe ao cenário brasileiro uma aliança inédita de forças de centro-esquerda (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) com forças tradicionais

conservadoras (especialmente Partido da Frente Liberal – PFL), as reformas do aparelho do Estado, encaminhadas pelo MARE, e da educação superior, de iniciativa do MARE e MEC, na esteira da reforma do Estado, e, ainda, fazendo eco a orientações de organismos multilaterais como o BIRD/Banco Mundial, instigaram e motivaram o movimento docente a reposicionar-se acerca dessa nova conjuntura e incipiente reforma.

No XXXII Conselho da ANDES–Sindicato Nacional (CONAD), realizado em Guaratinguetá, SP, de 28 a 30 de junho de 1996, foi aprovada a mais recente atualização da Proposta da ANDES/SN para a Universidade Brasileira.

Antes que uma proposta para a Universidade Brasileira, ela é exaustiva e consistente crítica da situação da educação superior no Brasil hoje e das propostas que visam reformá-la e reconfigurá-la.

Os princípios que serviram de base para sua primeira versão em 1981–82 mantêm-se válidos nesta atualização. Reitera-se a concepção de que a universidade é um patrimônio social, caracterizado por sua dimensão de universalidade na produção e transmissão da experiência cultural e científica da sociedade, que ela é essencial na constituição de qualquer processo de construção da identidade social e, que, portanto, deve ser vista como "[...] uma instituição social de interesse público, independentemente do regime jurídico a que se encontra submetida e da propriedade do patrimônio material a que se vincula" (1996: 9). A dimensão públicas das IES se efetivaria

[...] simultaneamente pela sua capacidade de representação social, cultural, intelectual e científica. E a condição básica para o desenvolvimento desta representatividade é a capacidade de assegurar uma produção de conhecimento inovador e crítico, que exige respeito à diversidade e ao pluralismo. Desta forma, não lhe cabe apenas preencher uma função de reprodução de estruturas, relações e valores, mas acolher os mais diversos elementos que possam



constituir questionamentos críticos, indispensáveis para configurá-la como um dos fatores dinâmicos na evolução histórica da sociedade (1996: 9).

A universidade é vista como instituição que pode "contribuir para a adequação das estruturas do Estado às aspirações democráticas em curso na vida política, nacional e internacional" e ser um "elemento ativo de intervenção democrática na vida da sociedade brasileira". Para que ela se torne uma instituição verdadeiramente estratégica na sociedade, os desafios da democratização e da autonomia universitária permanecem muito atuais. A ela caberá a clarificação dos diversos projetos e viabilizar soluções para a complexidade dramática de uma sociedade que é caracterizada por elevados índices de concentração de renda, de baixos salários e de fome.

Na história recente a educação superior no país não teria cumprido este seu papel, especialmente após a reforma universitária de 1968, período em que, segundo a ANDES, o terceiro grau foi caracterizado por quatro aspectos, que tendem hoje a se acentuar:

[...] progressiva aceleração do processo de privatização e de empresariamento do ensino, a crescente desobrigação do Estado com o financiamento da Universidade Pública, a definição pelo poder público de uma política nacional que não assegura condições reais de ensino e pesquisa na produção acadêmica e o autoritarismo estatal.

O documento elaborado pela ANDES apresenta em seguida uma análise das políticas públicas para a educação superior a partir dos tempos do governo militar–autoritário, a começar pelo exame do processo de privatização do sistema desde 1962, quando 60% dos efetivos nesse nível de ensino eram públicos até 1996, quando este índice se havia reduzido a em torno de 35%.

Chama-se atenção para a baixa qualidade apresentada pelas IES do setor privado:

O regime jurídico e as condições pedagógicas exigidas pelo MEC, que regulamentam o ensino particular, longe de assegurarem condições mínimas para o desempenho das atividades acadêmicas, estimulam os investimentos privados e a lucratividade no ensino (1996: 9).

Alerta-se que essas IES, *sem fins lucrativos*, são sustentadas pelas anuidades estudantis e "constituem um interessante campo empresarial revelado nos investimentos patrimoniais, pagamento de salários elevados a seus dirigentes e outras manipulações contábeis".

Crítica-se a recusa do MEC em exercer a vigilância devida sobre o funcionamento de instituições que exercem atividades como concessão de serviços públicos, situação agravada, quando muitas dessas IES se transformaram nos anos recentes em Universidades e passaram a gozar de plena autonomia, para não dizer soberania.

A liberdade total de ação e a tentação do lucro fácil teriam gerado no setor particular do ensino superior

[...] um quadro marcado pela inexistência de condições mínimas de trabalho, pesquisa e ensino. Dados do MEC-SESU<sup>57</sup> mostram que a rede particular, mesmo abrangendo cerca de três quartos do número das matrículas, emprega apenas 42% dos docentes da rede de ensino superior e contribui unicamente com cerca de 2% da pesquisa e pós-graduação (1996: 10).

Entre essas condições de trabalho que implicam em um ensino massificado, pouco criativo e de baixa qualidade da educação superior privada, relacionam-se ainda:

---

<sup>57</sup> Catálogo Geral de Instituições de Nível Superior, MEC-SESU, 1993

- a) a inexistência de uma carreira do magistério;
- b) a ausência de estabilidade no emprego;
- c) um regime de trabalho fundamentado na atividade hora-aula;
- d) os baixos níveis salariais agravados pela elevada rotatividade de mão-de-obra no setor e contínua pressão patronal frente às tentativas de organização e participação dos docentes;
- e) as elevadas cargas didático-curriculares;
- f) a alta rotatividade de disciplinas assumidas pelo docente a cada ano ou semestre letivo;
- g) a absurda relação numérica aluno/professor, à luz de critérios de mercado e lucratividade;
- h) a ausência de projetos de pesquisa;
- i) a precariedade das instalações materiais, sobretudo de bibliotecas e laboratórios;
- j) a elevada jornada de trabalho dos docentes que inviabiliza a qualificação e o aperfeiçoamento

Examinado o quadro das IES privadas, passa o documento à análise do que vem ocorrendo em relação às IES públicas, a começar pelas medidas oficiais visando aumentar a relação numérica aluno/professor nestas instituições, via não autorização de preenchimento de vagas de docentes motivadas por aposentadoria e óbito.

Do processo de privatização das IES públicas diz-se que ele é caracterizado por "um progressivo e acelerado descompromisso da política oficial na dotação orçamentária da rede pública":

Ano após ano rebaixa-se o patamar dos investimentos no ensino superior. Esse descompromisso se revela, também, na prática, por uma regressão da participação pública na oferta global de matrículas no ensino superior no país. Embora a universalização social da gratuidade demons-

tre-se condição básica para a constituição de um sistema educacional que não seja elitizante e discriminatório, congela-se a oferta de vagas na rede pública, quando não se reduz e se amplia o generoso atendimento governamental ao que é pleiteado pelos setores privatistas (1996: 10).

Esta mesma tendência comprometeria o desenvolvimento da pesquisa, de programas de pós-graduação e o fornecimento de bolsas de estudo. A redução burocrática do tempo do Mestrado, via redução do prazo de fornecimento de bolsas, não garante qualidade maior, ao contrário, pode comprometê-la, pois tem sido acompanhada da deterioração das condições de trabalho dos pesquisadores.

A privatização avançaria rapidamente no próprio interior das IES públicas pela carência de recursos e pela *aviltante* diminuição dos salários que provoca a constituição de *estruturas privatizantes*, representadas pelas conhecidas Fundações de Apoio, "[...] criadas associativamente como empreendimentos privados com o objetivo de “suprir” as deficiências de recursos públicos e uma suposta agilidade na gestão de recursos”(1996: 10).

Como consequência, alerta-se para a criação de

[...] clima favorável à desagregação do ambiente acadêmico, favorecendo o individualismo, o empresariamento de docentes e pesquisadores, transformando-os prioritariamente em gerentes do ensino, da pesquisa e da extensão (1996: 10).

Feito esse diagnóstico, passa o documento a examinar as propostas de mudança do sistema de iniciativa do novo Governo (F. H. Cardoso), apontado de imediato para sua natureza autoritária que lembraria as iniciativas dos tempos da ditadura militar para a reestruturação da universidade pública. Estes projetos

guardam identidade de conteúdo, hoje encampado pelo governo Fernando Henrique Cardoso que, sob o discurso aparentemente progressista da autonomia universitária, propõe uma reforma gerencial e administrativa das IES federais, com base em uma concepção conservadora e tecnocrática da Universidade, que mensura o rendimento do ensino superior a partir de uma racionalidade empresarial. As propostas de Emendas Constitucionais – PEC 173/95 (Reforma Administrativa) e PEC 233/95 (Autonomia das Universidades Públicas e Financiamento da Educação) que alteram o Inciso V do Art. 206 e o Art. 207 da Constituição Federal, apresentadas pelo governo, sob a argumentação de que são necessárias para o exercício da autonomia e flexibilização da gestão, se aprovadas, acabam com o Regime Jurídico Único, impossibilitam a implantação da isonomia salarial e carreira única. Os documentos do MEC “Planejamento Estratégico” e “A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior” elucidam bem a proposta do governo para a reestruturação da Universidade Pública, que passa necessariamente pela intervenção na autonomia universitária e democracia.

Nessas diretrizes e propostas oficiais criticam-se a presença da *lógica do mercado*, a vinculação das questões universitárias com as questões da *eficiência empresarial*, o *estímulo à captação de recursos* junto a outras *esferas do poder* e à *iniciativa privada* e o poder que se pretenderia atribuir às IFES de *autonomamente* decidirem sobre sua política de pessoal, inclusive contratações, remunerações e demissões, que poriam fim ao princípio (e realidade hoje parcial) da isonomia salarial e a carreira única, considerados “[...] fatores indispensáveis para condições de trabalho que possam, de fato, garantir um padrão unitário de qualidade para a produção acadêmica, em nível nacional”. Pois, “[...] seria injusto e arbitrário diferenciar salarialmente o mesmo trabalho (trabalho igual deve ter salário igual)” (1996: 11).

Aqui toca o documento em mais um dos pontos centrais da luta do movimento docente por um determinado modelo de universidade, como se verá adiante: trata-se da luta contra a *diferenciação institucional*, que, a partir do rompimento da isonomia salarial e destruição da carreira única nacional, conduziria à criação e fortalecimento dos *Centros de Excelência*, por um lado, e das *Universidades de Ensino*, de outro; estas consideradas "[...] simples reprodutoras do conhecimento" (1996: 11).

Outro aspecto das ações e estratégias governamentais de reforma da educação superior contra o que se insurgem os docentes nucleados em torno da ANDES é o que aqui denominam de *reforma gerencial*.

Qualquer proposta para a Universidade Brasileira que seja centrada apenas na reforma gerencial não pode ser identificada como um projeto de reestruturação da universidade. Para a ANDES-SN é absolutamente imprescindível repensar a Universidade, mas isto tem que passar necessariamente por um processo amplo que, democraticamente, defina modificações nas suas estruturas de organização e poder, no desempenho de suas funções básicas como ensino, pesquisa e extensão, do seu papel social, vale dizer, de sua interação com o conjunto da sociedade (1996).

Também é central para eles a compreensão da autonomia integrada aos princípios da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e ao processo de democratização interna das IES. Vale o mesmo para a questão da dotação orçamentária global, que somente fará sentido se se constituir em importante passo para a autonomia de gestão financeira e patrimonial das IES e se forem garantidos, pelo Estado, o financiamento das IFES e a plena participação da comunidade universitária na elaboração, fiscalização e execução orçamentárias (1996: 11).

Por outro lado, a autonomia didático-científica somente poderá ser concebida, se fundada em projeto científico-cultural elaborado com e para a sociedade, para que a universidade não permaneça manietada pela camisa-de-força das políticas governamentais, assim como subordinada a determinados projetos ou modismos de grupos ou setores dominantes da sociedade.

A ANDES, em sua proposta, faz da democratização do poder na universidade um de seus princípios fundamentais.

O autoritarismo afetou, de formas variadas, a vida universitária, enraizando-se profundamente em seu cotidiano. Estruturas de poder excludentes ainda hoje cerceiam significativamente a participação da comunidade na esfera das decisões acadêmicas e administrativas, atendendo a propostas clientelistas ou às que correspondem a interesses privatizantes.

Além de alertar para a permanência do autoritarismo na vida universitária, critica a subordinação do MEC ao MARE, quando os titulares desse Ministério anunciam "ser de livre opção das IFES decidir se querem, ou não, ser organizações sociais". O criticam também por intervir na autonomia das IES de diversas maneiras, seja centralizando recursos via Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), seja defendendo a indicação do reitor e diretores das unidades universitárias pelo poder executivo:

[...] o processo da formação de listas é a continuidade do uso de instrumentos autoritários e uma clara inviabilização da autonomia da Universidade, impedindo que o processo de democratização nessas instituições seja uma realidade.

No caso da IES particulares, o que bloqueia a autonomia universitária seria a intervenção das mantenedoras. A maior par-

te delas não conta, para seus docentes, com contratos de trabalho com regime de dedicação à docência, "reduzindo os professores à condição de horistas e meros instrumentos do lucro". Por se tratar, em muitos casos, de IES privadas, muitas delas, por serem consideradas formalmente como entidades filantrópicas, "transformaram-se em paraísos fiscais".

São, na maioria das vezes, meras fábricas de diplomas e de exercício do autoritarismo. As representações sindicais são combatidas com as permanentes ameaças demissão. O MEC tem se mantido à margem de tudo isto e a educação superior virou território de caça dos empresários do ensino (1996: 13).

Além do avanço da democratização das IES considera-se fundamental e urgente a definição de políticas institucionais, para que, no dizer da ANDES,

[...] seja possível reverter o quadro atual no qual se vem procurando adequar a Universidade, ao padrão de acumulação capitalista consagrado pelas classes dominantes, com base em um modelo econômico internacionalizado, concentrador e excludente. A modernização conservadora imposta às Instituições de Ensino Superior consagrou a racionalidade empresarial e a tecnocracia como valores absolutos.

Defende-se, ao mesmo tempo, a necessidade de avaliação sistemática do trabalho docente (ensino, pesquisa e extensão), "a partir de critérios definidos de forma pública e democrática, não só para se defender da tutela estatal e da influência do capital, mas também de qualquer esquema de privilégios corporativos da categoria".

Proclama-se que a "liberdade acadêmica não deve ser confundida com o liberalismo", que acabaria "por reproduzir as



estruturas autoritárias, na medida em que incentiva posturas individualistas sem nenhum compromisso e responsabilidade com as decisões coletivas".

### **3.2.1. Padrão unitário de qualidade – diversidade e função social da universidade.**

É com essa expressão que os docentes, reunidos em torno da ANDES, têm identificado o tipo de qualidade que, a seu ver, deveria apresentar a universidade de um país como o Brasil, hoje, contrapondo-se à acentuada heterogeneidade e, em geral, baixa qualidade do sistema de educação superior vigente, assim como à desobrigação financeira e omissão administrativa do Estado neste nível de ensino. Visa-se impedir o aprofundamento do processo de privatização, "fator agravante do caráter elitista e excludente do atual sistema".

Para obter-se sucesso nessa empreitada vê-se como necessária a redefinição de um projeto próprio de política educacional de nível superior, que tenha como elemento essencial o estabelecimento, a partir do poder normativo e fiscalizador do Estado, "de um *Padrão Unitário de Qualidade para a Universidade Brasileira*, que elimine as distorções e o autoritarismo, e assegure uma produção cultural e científica verdadeiramente criadora e conforme as aspirações da sociedade brasileira (1996: 15).

O padrão unitário não é, para a ANDES, sinônimo de uniformidade:

A adoção do Padrão Unitário de Qualidade da Universidade Brasileira como meta a ser alcançada não significa a busca da homogeneização das instituições. A diversidade necessária para se atender a diferentes demandas sociais tem que ser respeitada. Trata-se da elevação geral do padrão de qualidade das universidades de maneira, inclusive, a contribuir para a superação das diferenças regionais do desenvolvimento econômico e social. É um princípio

que se contrapõe à noção dos chamados “Centros de Excelência”, que admite convivência e pereniza a existência de instituições de “melhor” ou “pior” qualidade, das que se dedicam à pesquisa e dos “colégios” de 3º grau, das que reúnem condições para a formação das elites e as que “profissionalizam” os menos favorecidos.

A adoção de um padrão unitário de qualidade contrapor-se-ia às iniciativas governamentais, que, muitas delas, por exigência dos órgãos de financiamento tais como o Banco Mundial e o BID, mostram “[...] que o modelo de Educação que se pretende implantar, segue o ideário de Controle de Qualidade Total, concebido para a gestão empresarial, no qual se enfatiza a concorrência, rentabilidade e excelência individual, pressupondo a exclusão dos menos “aptos”.

Afirma-se que a qualidade do ensino não pode ser pretendida abstratamente; ela não se dará fora de condições propícias ao bom funcionamento da universidade. Ela não existirá sem a indissolúvel união entre ensino, pesquisa e extensão, além de entre estes e a atividade crítica e criativa.

Alguns princípios são postos como fundamentais para a construção de um *Padrão Unitário de Qualidade*:

- a) ensino público, gratuito, democrático, laico e de qualidade para todos;
- b) autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial;
- c) democratização interna e liberdade de organização;
- d) indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.
- e) condições adequadas de trabalho dos docentes;

### **3.2.2. Pontos centrais da Proposta**

A proposta da Andes-SN para a universidade brasileira, atualizada em 1996, divide-se em oito partes principais: 1) Uni-

versidade e responsabilidade do Estado com a Educação; 2) Caracterização Jurídica; 3) Autonomia universitária; 4) Financiamento da Universidade; 5) Universidade, ciência e tecnologia; 6) Carreira e política de capacitação docente; 7) Gestão democrática; 8) Avaliação institucional: interna e externa.

### **3.2.2.1. Universidade e responsabilidade do Estado com a Educação**

O primeiro ponto da proposta discute a questão da responsabilidade do Estado com a educação em geral e com a educação superior em particular. Segundo a ANDES, a política oficial nos últimos trinta anos teria se caracterizado pela "combinação entre a progressiva desobrigação do Estado com a manutenção dos serviços públicos de caráter social e a criação de mecanismos que apoiam e facilitam a sua transformação em atividades rentáveis pelo capital privado". Além disso, essa tendência teria se acentuado na última década, na esteira da implementação por diversos governos do projeto neoliberal.

Ao lado da desobrigação oficial com a educação verificar-se-ia idêntico fenômeno em relação ao financiamento das atividades de pesquisa nas universidades e nos centros de pesquisa. Como consequência dessa política de asfixia financeira das IES públicas é que teria se desenvolvido em seu interior "um processo de acelerada privatização interna, provocando sério comprometimento da autonomia e da democracia de gestão" (1996: 19).

Isto se verificaria de muitas maneiras, dentre as quais, a já referida criação de fundações internas, a formação de grupos de consultoria técnico-científica, à revelia de definições sobre as políticas acadêmicas institucionais, a utilização dos mais variados mecanismos de complementação salarial em detrimento da implementação de processos de luta para a melhoria das condições de trabalho.

Alerta-se para as consequências dessa situação:

Os resultados desse processo não só não revertem em benefício da instituição, como criam poderes paralelos dentro dela e subordinam o fazer acadêmico à obtenção de recursos financeiros externos à instituição, junto ao capital privado (1996: 20).

Submetida à lógica empresarial imediatista, a universidade estaria sendo descaracterizada como instituição de caráter público e como instituição a serviço da população brasileira.

A progressiva desobrigação do Estado para com a educação refletir-se-ia, igualmente, nas questões de política de pessoal docente:

A não alocação de vagas para docentes nas IES na proporção necessária à manutenção e ampliação do quadro docente, vem gerando a contratação de professores com contrato precário em escala crescente e com carga didática elevada. Isto significa, na prática, uma terceirização do ensino, pois, sem a realização dos concursos no final de seus contratos, novos substitutos são contratados, não possibilitando, assim, a inserção destes profissionais nos esforços de pesquisa e extensão e nem, tampouco, a consolidação de um corpo docente integrado (1996: 21).

A construção do Padrão Unitário de Qualidade para a Universidade Brasileira defendido pela ANDES-SN implica a proposição e luta por Isonomia Salarial, Carreira Única e um Plano Nacional de Capacitação para os docentes das IES.

Propõe-se como solução: a) políticas públicas claras "que garantam a isonomia salarial, bem como carreira única e plano nacional de capacitação, de modo a envolver todo o setor público e privado"; b) para a construção de uma universidade pública que mereça o nome, "a garantia de recursos públicos suficientes

para o seu financiamento, competindo ao Estado garantir o total atendimento das demandas sociais por educação, em todos os níveis" (1996:20).

### **3.2.2.2. Caracterização jurídica**

A proposta da ANDES indica que as discussões sempre vincularam a organização jurídica das universidades à questão da autonomia e têm conduzido a defender-se como forma jurídica mais adequada, para o exercício desta autonomia, a da autarquia especial, modelo que, desde o Decreto-Lei 200/67, passando pela Lei 5.540/68, vem sendo defendido, embora nunca tenha exatamente definido ou caracterizado.

O que se pretende com semelhante proposta é contrapor-la à forma jurídica das *organizações sociais* (propriedade pública não estatal), em que se pretende transformar as atuais IES públicas, que as habilitam para a captação de recursos junto à iniciativa privada, com o objetivo de redução de custos para o Estado.

Este item se conclui com a apresentação de uma proposta específica para o regime jurídico das IES.

### **3.2.2.3. Autonomia universitária**

A autonomia universitária, vista sempre como indissociável da democracia interna das IES, é apresentada como sendo um dos princípios norteadores para a implementação do Padrão Unitário de Qualidade para a Universidade Brasileira.

Da conceituação de autonomia universitária depende a definição do financiamento, da carreira docente, da política de pessoal, do regime jurídico, do processo de escolha de dirigentes, da avaliação, entre outros(1996: 23).

Por outro lado, criticam-se as propostas oficiais que focalizam a questão da autonomia, contra as quais lutaria o movimento docente, por fundamentarem-se, segundo a ANDES

[...] na lógica de mercado, na qualidade e eficiência do sistema, na avaliação quantitativa enquanto condição para a concessão de Dotação Orçamentária Global ou Orçamento Global<sup>58</sup> (com controle finalístico), reforçando a política dos “Centros de Excelência” e do empresariamento do ensino público superior. Em síntese é a autonomia sob forma de orçamento global com controle finalístico através de avaliação quantitativa (1996: 23).

A tentativa governamental de implementar sua proposta de autonomia universitária se traduzia em várias frentes: a) no substitutivo do Senador Darcy Ribeiro para a LDB (que acabou por ser aprovado junto a essa Lei, em 23.12.96) e de leis como a de n.º 9.131/95 que criou o exame de final de curso para os alunos graduados na IES (“provão”), e de n.º 9.192/95 que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; b) nos decretos, portarias, instruções normativas etc.; e c) nas Propostas de Emendas Constitucionais (PEC n.º 173/95 – Reforma Administrativa; PEC n.º 233/95, depois PEC 370–A96. que propõe o fim da autonomia universitária enquanto preceito constitucional auto-aplicável<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> A questão do conceito de dotação orçamentária global definido pela ANDES–SN e suas diferenciações com relação à formulação governamental serão discutidas no item de Financiamento da Universidade.

<sup>59</sup> “Isto está definido de forma objetiva e clara na PEC 233/95 e foi detectado e explicitado no parecer que instrui o voto em separado dado pelo Deputado Federal Hélio Bicudo, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Com efeito, nesta proposta de emenda constitucional, o governo, de forma nitidamente casuística, procura, por um lado, se desobrigar de parcela crescente de suas responsabilidades (nem sempre assumidas) com a educação, jogando-as para outras esferas de governo. E, por outro, trata de restringi-la, na medida em que, no seu texto, a garantia da “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” é explicitamente retirada, na medida em que condiciona sua aplicação através da necessidade de regulamentação por lei ordinária. Bicudo afirma, em seu parecer, que, na proposição contida na PEC 233, *‘flagra-se a sanha do Poder Executivo em querer restringir*

Para a ANDES-SN, nessa data (1996), a PEC relativa à autonomia, enviada pelo governo (MEC) ao Congresso Nacional significaria o risco de modificação do regime jurídico de trabalho e plano de carreira de seu pessoal (fim do regime de dedicação exclusiva como norma), de passagem do sistema de aposentadoria para o âmbito da previdência geral e de eventual mudança de regime jurídico das IFES: de pessoa jurídica de direito público para pessoa jurídica de direito privado, que se rege pela legislação civil. Significaria também uma possível relação trabalhista regida pela CLT, ou seja, a quebra da isonomia do Regime Jurídico Único do funcionalismo público (com perda da uniformidade dos quadros), além da perda da garantia de concurso público para acesso ao sistema e da própria estabilidade.

E, em última instância, dada a previsível submissão às leis impositivas do mercado, correr-se-ia o risco de destruição do princípio essencial da autonomia, isto é, a possibilidade de a universidade responsabilizar-se plenamente por suas decisões e ações no campo da produção e socialização do saber.

Este item se conclui, como o anterior, com a apresentação de uma proposta específica para a autonomia<sup>60</sup>.

#### **3.2.2.4. Financiamento da universidade**

Inicia-se pela crítica do drástico achatamento salarial de que vêm sendo vítimas os docentes e servidores das IFES, assim como da redução significativa dos recursos de Outros Custeios e Capital, no curso dos anos recentes, o que provocaria o mais alto índice de deterioração dos *campi* na história da universidade pública brasileira

Historiam-se, em seguida, as múltiplas tentativas de transformação do modo de financiamento das IFES:

---

*direitos*" (1996: 23-24)

<sup>60</sup> Cf. Projeto de LDB da ANDES-SN. In: *Universidade e Sociedade*, Brasília, n.1, 1991.

- a) em 79/80, a tentativa de transformar todas as IFES em fundações (de direito privado);
- b) em 1982, a edição dos Avisos Ministeriais 473 e 474 (Min. Esther de Figueiredo Ferraz), que tratavam respectivamente da Administração Orçamentária e Financeira e Política de Pessoal, e atrelavam a mudança das IFES à implantação do “Orçamento Global” (com tetos de gastos com pessoal para cada IFES, assim como para OCC , obrigando cada uma das IFES a buscar suplementação orçamentária especialmente no setor privado);
- c) em 1985, o projeto do Grupo Executivo de Reforma do Ensino Superior (GERES, 1985), e que, fundamentado nos avisos ministeriais 473 e 474 veio a ser adotado pelo MEC em substituição aos mesmos e de forma mais articulada e estruturada;
- d) em 1986, o Programa “Nova Universidade” (Min. Marco Maciel) retomando as anteriores propostas de privatização e descomprometimento do Estado com a educação;
- e) em 1991, a proposta de “Uma nova Política para o Ensino Superior”, do governo Collor;
- f) em 1992, ainda no governo Collor, o “Modelo de Financiamento para as IFES”, propondo a distribuição de recursos às IFES mediante a utilização de critérios e indicadores de desempenho e produtividade idêntico aos utilizados na gestão das empresas privadas.

Todos esses projetos/propostas guardavam, na sua essência, o propósito privatista traduzido nos elementos comuns em cada um deles (em alguns casos, de forma disfarçada). Alguns exemplos podem bem ilustrar isso: o incentivo à criação de “centros de excelência” e “instituições vocacionais diferentes”, critérios clientelistas–eleitorais–subjetivos ou de caráter estritamente empresarial para distribuição de recursos, “Orçamento Global”, – enquanto definição de teto de gastos com pessoal e com OCC; incentivo à busca de suplementação orçamentária



na iniciativa privada; inclusão de percentual mínimo fixo para cada instituição; piso para atividades fins etc.

No atual governo, a situação não tem sido diferente. As suas ações têm-se constituído em investidas de resgate das propostas dos governos anteriores, levando as IES públicas, a se lançarem no terreno da concorrência de mercado, buscando recursos na iniciativa privada. Os resultados desse processo, além de não se reverterem em benefício da instituição, se encaminham no sentido de subordinarem as universidades à lógica do capital privado (1996: 28).

A construção de uma Universidade Pública exige, para a ANDES, como pré-condição a garantia de recursos públicos para o seu financiamento. Mais: "Quaisquer tentativas de encontrar formas paralelas de garantir essa sustentação representam, em última instância, esquemas disfarçados de privatização".

Quanto ao capítulo do financiamento da educação superior pública são alinhados alguns princípios básicos:

1 – compete ao Estado garantir o atendimento pleno das demandas sociais por educação, em todos os níveis, através do ensino público e gratuito;

2 – a Universidade Brasileira deve ser autônoma e democrática e deve oferecer ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade, através de sua organização, a partir de um padrão unitário de qualidade, referenciado na estrutura da universidade pública.

À luz destes princípios, apresenta-se a *Proposta da ANDES-SN para Financiamento da Universidade*

### **3.2.2.5. Universidade, ciência e tecnologia**

Neste item discute-se o significado da ciência e tecnologia (C&T) para o controle da produção no sistema capitalista mundial: seus "[...] avanços e o aumento de produtividade que

elas propiciam têm como diretriz principal servir à acumulação capitalista" (1996: 33). Os eventuais benefícios desses avanços para os trabalhadores e para a população em geral estariam, via de regra, subordinados a esse processo de acumulação:

Além de excluir de seus benefícios a maioria da população do planeta, criando ilhas de prosperidade e consumo, cercadas de miséria por todos os lados, este sistema promove a exaustão acelerada dos recursos naturais, a destruição dos ecossistemas e a deterioração progressiva da qualidade de vida.

Discute-se a polêmica questão das patentes e a apropriação privada do conhecimento que provoca cada dia maior aumento na defasagem tecnológica entre os chamados países desenvolvidos e países pobres. Formar-se-iam oligopólios e se reservaria aos países periféricos "o papel de fornecedores de matérias primas, de produtos semi-acabados e/ou, ainda, de permanentes compradores de tecnologia". "O acordo do GATT/TRIPS<sup>61</sup> é característico dessa nova ordem internacional. Ainda que reduza as tarifas alfandegárias, ele dá ênfase à questão da propriedade industrial e intelectual".

Alerta-se para a necessidade se lutar para que o sistema de C&T não continue dominado pelo interesse das elites nacionais e estrangeiras, pois o projeto para C&T deve ter, como princípio e premissa básica, a formulação de uma política de desenvolvimento para o país, campo em que as universidades, especialmente as públicas, devem ter papel decisivo "tanto no que diz respeito ao desenvolvimento direto, nas atividades de pesquisa e extensão, quanto na formação de recursos humanos no ensino de graduação e de pós-graduação".

Em seguida passa o documento a examinar a situação adversa enfrentada pelo sistema de pesquisa existente nas universi-

---

<sup>61</sup> GATT (Acordo Geral do Comércio e Tarifas). TRIPS (Direitos da Propriedade Intelectual relacionadas ao comércio).

dades e nos institutos especializados, que enfrentem grandes e crescente dificuldades que vêm drasticamente reduzindo a capacidade de trabalho.

A desativação de laboratórios, a desintegração de grupos de pesquisa, a ausência de uma política de apoio aos grupos emergentes, a evasão de cientistas para o exterior, o aumento das aposentadorias de pesquisadores em plena atividade e o desestímulo pela carreira científica, são consequências da política governamental que não vem dando apoio à pesquisa científica e tecnológica (1996: 33)<sup>62</sup>.

São as seguintes algumas *Diretrizes para a definição de políticas acadêmicas de ciência e tecnologia*:

- Desenvolvimento de projetos de C&T ligados aos interesses nacionais e à melhoria da qualidade de vida da população;
- Elaboração e execução de projetos de pesquisa sob a responsabilidade de organismos colegiados, democraticamente constituídos, a partir de diretrizes de política de pesquisa definidas autonomamente pelas Universidades, em contraposição ao atrelamento a prioridades fixadas externamente por agências financiadoras, públicas ou privadas;
- Criação, nas universidades, de mecanismos desburocratizados para formulação, acompanhamento e avaliação dos trabalhos de forma a garantir o fluxo contínuo de recursos financeiros para o desenvolvimento das pesquisas, de modo que a dedicação maior do pesquisador esteja centrada na execução do projeto;
- A avaliação dos impactos da introdução das novas tecnologias, estimulando o debate constante sobre a relação instituição de ensino versus empresas com o objetivo de pensar o público com o conjunto da sociedade;

---

<sup>62</sup> O investimento por parte do governo federal na área de C&T é muito pequeno (0,4 do PIB, em 1991) comparado ao dos países desenvolvidos (2,5% a 3%).

### 3.2.2.6. Carreira e política de capacitação docente

Como nos itens anteriores, apresenta-se um histórico detalhado dos passos mais significativos do debate e das propostas visando a construção de uma Carreira Única para todos os docentes das Instituições de Ensino Superior (IES), desde 1982, quando da primeira versão da “Proposta das Associações Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira”, aprovada no V CONAD (Belo Horizonte, 1982)

Nessa data já se colocava a carreira docente como um dos princípios norteadores do processo de constituição e implementação de um padrão unitário de qualidade para a universidade brasileira.

Foi em 1987, que, após sucessivas greves do setor das federais, tornou-se possível a aprovação da Lei n.º 7596/87 e do Decreto n.º 94664, instituindo uma carreira única para todos os docentes das Instituições Federais Autárquicas e Fundacionais, através do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos – PUCRCE, “[...] que no, entanto, gerou uma série de distorções que vieram a alterar seu conteúdo original, como por exemplo a isonomia salarial” (1996: 36).

Desde essa data, em sucessivos eventos nacionais da entidade, ANDES-SN tem trabalhado na construção de um projeto de carreira única para os docentes de todas as IES do país, que obedecesse a princípios do Movimento Docente.

No XV Congresso, de Santa Maria, RS (fevereiro/96), foram aprovadas as “Diretrizes para o Plano Nacional de Capacitação Docente” e o capítulo que trata da “Transposição”, concluindo, assim, o Projeto de Carreira Única para o Magistério das Instituições de Ensino Superior, da ANDES-SN.

Alerta-se para o fato de que o governo,

[...] a exemplo do que tem feito com relação a financiamento, autonomia, democracia nas IES, traz em seus pro-

jetos/propostas a ameaça de atribuir às IES a definição de seu quadro de pessoal, bem como as estruturas das carreiras docentes que melhor se adequem às peculiaridades de cada uma, descomprometendo-se de forma cabal com a capacitação docente e a qualidade de ensino.

Além, portanto, da defesa de uma carreira única que possibilite o pleno desenvolvimento das funções da universidade, entre elas a associação ensino, pesquisa e extensão, defende-se a implantação dum plano nacional de capacitação docente "como condição indispensável para a superação do modelo dos "centros de excelência" na perspectiva do Padrão Unitário de Qualidade".

Este item se encerra com a apresentação de minutas de um *Projeto de Lei de Carreira Única para o Magistério das Instituições de Ensino Superior* e de um *Projeto de Lei que fixa as diretrizes do Plano Nacional de Capacitação Docente (PNDC)*

### **3.2.2.7. Gestão democrática**

A ANDES-SN tem sido a principal aglutinadora da luta que, em cada IES, os docentes, ao lado dos servidores técnico-administrativos e estudantes, têm empreendido para a democratização interna das IES, especialmente federais, desde o final da ditadura militar. Entretanto, no dizer deste documento, na contramão desse movimento,

[...] os governos vêm, sucessivamente, investindo contra a democracia interna das IES. Exemplo mais recente é a Lei n.º 9.192, iniciativa do atual governo, sobre a escolha de dirigentes para as IFES.

Visando a democratização das IES, do ponto de vista de diretrizes gerais e ANDES-SN tem produzido documentos orientadores importantes: a) a Proposta das Associações de Docen-

tes e da ANDES para a Universidade Brasileira, em suas diferentes versões; e b) o Projeto de LDB ANDES–SN.

Do primeiro destacam–se os seguintes princípios:

- a) Autonomia, de qualquer ordem, deve estar vinculada à democracia interna, garantida estruturalmente nos mecanismos de decisão, controle e gestão;
- b) Devem estar garantidos padrões nacionais mínimos de salário, condições de trabalho e acesso à capacitação acadêmica;
- c) A Universidade será gratuita e terá a garantia de recursos do Estado para seu funcionamento pleno, de acordo com orçamentos elaborados de forma democrática e pública;
- d) Os mecanismos de avaliação do desempenho universitário deverão ser plenamente democratizados, como condição para evitar que a autonomia seja subordinada à lógica do mercado ou ao clientelismo político;
- e) O enfrentamento de interesses organizados, seja do clientelismo, seja da privatização, deverá estar respaldado na existência de instrumentos de controle nacional desvinculado do executivo”.

Do segundo:

Art. 74 – As instituições de ensino superior públicas e privadas obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurando a participação da comunidade universitária em todas as instâncias deliberativas.

Parágrafo Único – Os planos de aplicação dos recursos financeiros e suas respectivas prestações de contas deverão ser aprovados por órgãos de deliberação coletiva, nos diversos níveis hierárquicos da instituição”.

### 3.2.2.8. Avaliação institucional: interna e externa

O documento, neste item, resgata, antes de tudo, as discussões do movimento em torno desta atualíssima questão. Na *Proposta das ADs e da ANDES para a Universidade Brasileira*, revisada em 1986, foram incluídos parâmetros para a avaliação do trabalho docente, estabelecendo-se que o mesmo deveria ser avaliado tendo por base as atribuições do ensino, da pesquisa e da extensão e definindo-se o que constituía a atividade de professor, para fins da política de pessoal docente.

Em 1986, houve dois importantes Seminários Nacionais sobre “Trabalho Intelectual e Avaliação Acadêmica” (Curitiba 1986, Rio de Janeiro 1987)” e “Avaliação e Autonomia”(Londrina 1990), a partir do que foram se estabelecendo diferenças fundamentais, no dizer da ANDES-SN, entre sua concepção de avaliação institucional e a do governo:

[...] enquanto as propostas de avaliação de sucessivos governos têm-se caracterizado pela lógica empresarial, visando à rentabilidade imediata do investimento em educação (relação custo-benefício) e salientando a quantificação, o MD [Movimento Docente] vem construindo uma concepção de avaliação que tem como foco a qualidade do trabalho universitário, visando ao estabelecimento de um padrão unitário de qualidade para o ensino, a pesquisa e a extensão, que deve ser cultural e cientificamente significativo e socialmente comprometido com a maioria da população.

Como em relação aos demais aspectos da proposta da ANDES-SN para a universidade brasileira, também a avaliação é um tema a respeito do qual as posições do movimento docente veio se aprofundando e estabelecendo princípios, diretrizes norteadoras e propostas ao longo dos CONAD's e Congressos Anuais.

A proposta atualizada para a avaliação institucional do movimento docente, aprovada no X Congresso da ANDES–SN (Curitiba 1991) é apresentada na forma como foi incorporada ao seu projeto de LDB da ANDES–SN.

Em relação à avaliação interna, destacam–se:

*Art. 82* – As instituições de ensino superior implementarão mecanismos democráticos, legítimos e transparentes de avaliação interna e externa de suas atividades, levando em conta os fins da Educação estabelecidos na presente lei;

*Art. 83* – A avaliação interna das instituições de ensino superior realizada no seu próprio âmbito deverá ser entendida como:

*I* – retrospectiva crítica, socialmente contextualizada, construída na discussão pública e democrática do trabalho realizado pela instituição, com a participação de todos os envolvidos nesse trabalho.

*II* – parte integrante do processo de construção da escola pública e democrática, na gestão e no acesso;

*III* – instrumento para o controle social da atividade do Estado na esfera da Educação;

*IV* – geradora da construção de um projeto de desenvolvimento acadêmico e científico dentro da perspectiva colocada para a educação nacional nesta lei.

*Art. 84* – O processo de avaliação do trabalho institucional e acadêmico é responsabilidade das diversas instâncias em que é realizado, devendo ter caráter público, democrático e pluralista no que diz respeito a ideias e concepções.

*Parágrafo Único* – O processo indicado no caput deste artigo será referenciado nas condições concretas em que é exercido, considerando–se verbas, salários, insumos materiais, instalações e condições sociais, econômicas e políticas.

*Art. 85* – O processo de avaliação do trabalho acadêmico de cada docente terá como objetivo o estímulo ao apri-



moramento de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão e a compreensão de sua articulação com o projeto global da unidade acadêmica e da instituição.

*Parágrafo 1º* – Este processo será decidido e encaminhado, dentro das perspectivas e critérios enunciados nos Arts. 82, 83 e 84, no âmbito da unidade acadêmica a que o docente estiver vinculado.

*Parágrafo 2º* – O processo de avaliação do trabalho acadêmico de cada docente fornecerá parâmetros para a progressão funcional e a recontratação, onde couber”.

Em relação à avaliação externa:

*Art. 86* – A avaliação externa das instituições de ensino superior públicas será realizada, em cada Estado e Distrito Federal por um Conselho Social, de natureza autônoma e caráter consultivo, que expresse os interesses substantivos dos diferentes setores da sociedade em que se insere, tendo como função precípua contribuir para a formulação de políticas acadêmicas e financeiras das instituições de ensino superior públicas, na perspectiva de atender ao disposto nos Arts. 2º e 58 desta lei.

*Parágrafo Único* – Serão igualmente incluídas na avaliação externa realizada pelo Conselho Social de cada Estado as instituições privadas confessionais, filantrópicas e comunitárias que utilizem recursos públicos.

*Art. 87* – Compete ao Conselho Social:

*I* – propor, em conformidade com sua natureza e com as deliberações do Fórum Nacional de Educação, rumos para as políticas de ensino, pesquisa e extensão das instituições de ensino superior públicas;

*II* – avaliar o desempenho das instituições de ensino superior públicas na execução do ensino, pesquisa e extensão;

*III* – remeter ao Conselho Interuniversitário e às Plenárias de cada instituição de ensino superior por ele avaliadas, o resultado de seus trabalhos.

*Parágrafo Único* – Para o cumprimento de suas atribuições, o Conselho Social deverá ter uma comissão executiva e um regimento que normatizem seu funcionamento”.

### **3.2.3. Do Programa de Incentivo à Docência (PID) à Gratificação de Estímulo à Docência (GED).**

De 1996 à presente data a ANDES–SN deu continuidade a suas tarefas de coordenação do movimento docente em nível nacional, onde se sobressaem os CONAD's e os Congressos Nacionais.

Ao lado da ANDIFES, e, em alguns momentos, divergindo dos seus encaminhamentos, a ANDES–SN fez frente as iniciativas do MARE e, especialmente, do MEC, que visam a reconfiguração das IFES, por meio da Reforma Administrativa (PEC 233, do MARE) e da questão da autonomia (PEC 370 – A96, do MEC).

Merece destaque, para os fins deste estudo, o movimento grevista das 52 IFES, que iniciado no mês de abril/98 se estende até o momento (25.06.98)\*, com perspectivas ainda indefinidas de suspensão. Este movimento ocorre como reação dos docentes e funcionários técnico–administrativos às medidas do governo que, em vez de acatar reivindicação por reajuste salarial, após não concedido nos últimos três anos num quadro inflacionário de aproximadamente 50%, tentou implantar o Programa de Incentivo à Docência.

As gratificações decorrentes desse Programa seriam de valor variável, em função do nível de titulação (mestrado ou doutorado), da posição na carreira, do regime de trabalho e do número de pontos acumulados pelo docente, segundo os seguintes critérios: *número de horas semanais dedicados à docência em*

---

\* No momento em que este capítulo está sendo redigido a greve e a negociação com o MEC ainda estão em pleno andamento.

*curso regular, resultado da avaliação do seu desempenho docente e da avaliação da sua produção acadêmica.*

A força adquirida pelo movimento grevista, com grande repercussão junto aos meios de comunicação e com suposta influência na queda de popularidade do Sr. Presidente da República, ao lado de outros fatores como a crescente taxa de desemprego, questões relativas à seca que se verifica no Nordeste brasileiro, forçou o governo a aceitar negociar sua proposta inicial (não aprovada no Congresso Nacional) e substituí-la por outra, agora denominada de Gratificação de Estímulo à Docência, encaminhada ao Congresso para aprovação. Fundamentalmente o MEC agora propõe:

- a) reajuste que varia conforme número de aulas dadas, titulação, cargo e avaliação periódica pela universidade;
- b) percentuais de gratificação de 11,07% a 48,5%, com benefício maior para professores com dedicação exclusiva;
- c) de acordo com a titulação, os aumentos médios variarão de 16,19% para os professores apenas graduados a 42,32% para os portadores do título de doutor;
- d) aposentados terão direito a uma gratificação de 60% do benefício pago aos docentes da ativa.

Entre as críticas endereçadas pela ANDES-SN e Comando Nacional de Greve, tanto ao PID quanto à GED, são de que atentam contra a carreira nacional isonômica (beneficiária de maneira diferenciada os docentes), contra o preceito constitucional da paridade de vencimentos entre pessoal da ativa e os inativos (aposentados e pensionistas). Afirmam ainda que o critério da produtividade, proposto pelo MEC, privilegia a quantidade e não a qualidade do trabalho. Além do que, os critérios de atribuição da gratificação seriam de extrema complexidade, tornando sua aplicação praticamente inviável. Por isso, a posição dos docentes em greve é:

- a) por reajustes diferenciados de acordo com o nível que o docente ocupa na carreira, entre 20,4% e 76,34%;
- b) pelo o mesmo tratamento entre professores da ativa e aposentados;
- d) contra a avaliação periódica que tem como critério o número de aulas dadas pelo professor;
- e) contra reajustes maiores para quem trabalha na sala de aula, porque esse critério desvalorizaria a pesquisa e a extensão nas universidades.

### **3.3. Considerações finais**

Examinadas as principais reações do setor universitário público às ações oficiais de reforma da educação superior, pode-se elencar um conjunto de temas ou questões em relação aos quais existem profundas divergências entre esses dois campos de atores e interlocutores em confronto. Entre eles, pode-se arrolar: a) o conceito de público e privado e a responsabilidade do Estado na educação superior; b) o modelo de universidade: de pesquisa e/ou de ensino e a diferenciação institucional; c) a questão da autonomia: gestão financeira ou autonomia financeira e financiamento; e d) a avaliação institucional e o controle centralizado.

#### **3.3.1. O público, o privado, o público não estatal e a responsabilidade do Estado pela manutenção da educação superior.**

Apesar das divergências de longa data entre as comunidades acadêmicas e dirigentes das IFES e os governos, desde a reforma universitária de 1968, em especial a partir da década de 80, em relação à responsabilidade do Estado pela educação superior, surge recentemente um novo divisor de águas nesta área conflituosa: a proposta, originária do Plano Diretor da Reforma

do Estado (MARE), de 1996, que visa transformar as atuais IFES em *organizações sociais*.

Ao classificar os serviços educacionais como supostamente sendo *atividades não exclusivas do Estado e competitivas*, o Min. Bresser Pereira, como já visto anteriormente, desenvolve o conceito de propriedade *pública não estatal* e institui a figura da *organização social*, que por *contrato de gestão* poderia responder por esses serviços.

A ANDES–SN, representante do conjunto dos docentes da IES do país, mas especialmente voltada para a luta contra a privatização do ensino superior desde sua fundação, viu nessa proposta do MARE o passo mais significativo, em termos conceituais e práticos, visando a redução ainda maior do caráter público da universidade brasileira, que em termos de efetivos de alunos de graduação possui apenas 36% do total.

Dado que as IFES, transformadas em organizações sociais, não seriam mais estatais, mas funcionariam regidas pelas regras da administração privada, tornou-se claro para o movimento docente que as sucessivas medidas visando o chamado orçamento global – significando diminuição dos aportes financeiros do Estado e *liberdade* para captação de recursos junto à iniciativa privada, incluindo eventualmente cobrança de mensalidades agora poderiam se tornar realidade. Com a aprovação da PEC 173, da Reforma Administrativa, e implantadas as organizações sociais, deixariam de estar as IFES protegidas pelo preceito constitucional da gratuidade do ensino oficial (Art. 206, IV). Transformadas em organizações sociais, deixariam de estar protegidas pelo preceito legal previsto na LDB, artigo 55, da plena manutenção estatal<sup>63</sup>.

Por mais que o Min. Bresser Pereira se utilize de eufemismos semânticos, como Programa de Publicização, proprie-

---

<sup>63</sup> "Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas" (LDB, art. 55).

dade pública não estatal ou fundação pública de direito privado, para o movimento docente das IFES isto significa pura e simplesmente o recrudescer de um processo de privatização das IFES, às quais se aplicarão as regras da administração empresarial,

[...] no qual o investimento público se fará mediante uma contrapartida mensurável (quantitativa), promovendo-se a utilitarização das atividades. Aplica-se, portanto, a concepção da eficiência gerencial pela competitividade máxima. O mecanismo proposto para viabilizar esta concepção é o chamado Contrato de Gestão, que conduziria à captação de recursos privados, como forma de reduzir os investimentos públicos no ensino superior (ANDES-SN, 1996: 58).

Sobre a tática do governo de, caso seja aprovada a Reforma Administrativa, não tornar obrigatória a transformação das IFES em organizações sociais, assim se pronuncia a ANDES-SN:

Entretanto esta adesão ["voluntária"] pode se tornar praticamente compulsória na medida em que o governo exerce enorme pressão sobre as Universidades através do arrocho orçamentário e no quadro de pessoal. Preocupa igualmente a diminuição da responsabilidade estatal pela manutenção da educação superior pública:

No caso de as universidades assumirem esta estrutura jurídica, a implementação dos Contratos de Gestão podem atingir seu mais alto patamar quanto ao objetivo de desresponsabilização do Estado para com o financiamento do ensino superior. Mas, mesmo que as IES públicas optem por manter suas características jurídicas atuais, poderão, da mesma forma, ser implementados os contratos de gestão, embora com as restrições determinadas pelas mesmas (autarquias ou fundações) como quadro e orçamento público (1996: 58).

Não menos significativas são as reações às medidas oriundas do MEC, seja o Cap. *Da Educação Superior*, da LDB, seja o conteúdo da PEC 370 – A96 (da autonomia universitária), que prevê emenda constitucional (adendos no Art. 206 da CF) e Lei Orgânica das Universidades Federais, assim como do anteprojeto de Lei relativa à Gratificação de Estímulo à Docência, ora em tramitação no Congresso Nacional.

### **3.3.2. O modelo de universidade de pesquisa e/ou de ensino, carreira docente e diferenciação institucional.**

O Programa de Incentivo à Docência ou a Gratificação de Estímulo à Docência que tramita no Congresso Nacional, parcialmente modificado de sua forma original, por força da greve docente (de quase três meses), é o último e mais avançado passo oficial no processo de substituição de um modelo de universidade que, segundo a versão dominante no governo, seria responsável pela baixa satisfação da demanda por vagas na educação superior pública: o modelo humboldtiano de universidade ou a universidade que associa ensino, pesquisa e extensão, na versão do art. 206 da Constituição Federal.

A diferenciação da natureza organizacional das instituições de ensino superior – universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores – que pode se multiplicar ao extremo, em termos de planos de carreira, quadros de pessoal, se se fizer o que faculta a LDB (Art. 53, § único, VI e Art. 54, § 1º, I), tem na Gratificação Estímulo à Docência a possibilidade de elevar-se ao infinito, pois essa gratificação, atribuível mediante critérios tão específicos, fará com que os vencimentos de cada professor sejam diferentes dos demais professores, ainda que da mesma classe e com idêntica qualificação.

Para além dessa diferenciação organizacional, da diferença real entre públicas e privadas e estas em confessionais, comunitárias, particulares em sentido estrito e filantrópicas, esta última medida aprofundará o processo de diferenciação, há mais de uma década iniciado com as propostas do GERES, que visa distinguir as universidades de ensino (a maioria) das universidades de pesquisa (centros de excelência, a minoria).

A rigor, sabe-se que hoje podem ser consideradas universidades de pesquisa, isto é, que associam institucionalmente ensino, pesquisa e extensão, apenas as IES que desenvolvem razoável número de programas de pós-graduação e poucas outras exceções, todas as demais podendo ser consideradas, de fato, universidades de ensino.

Cai por terra, assim, não resistindo à menor análise da atual configuração do sistema, a falsa alusão de que a universidade brasileira repousaria sobre um único sistema de organização, premissa de que, endossando diagnóstico equivocado do BIRD/Banco Mundial, se servem os atuais mentores da reforma universitária em curso no país, ao proporem o aumento da diferenciação, o incentivo à privatização e o afastamento do Estado das questões relativas à manutenção do ensino superior.

O mesmo se diga da unidade de carreira e isonomia de salários entre os docentes das IFES, conquistada a partir de 1987 pelo conjunto das universidades autárquicas e fundacionais: já não mais se verifica, dadas as perdas provocadas pelos Planos Bresser, Cruzado, Collor, etc.

Embora os docentes, via ANDES, tenham encaminhado ao MEC diversas propostas de reformulação da carreira, dentro dos princípios de uma carreira docente nacional, com matriz salarial isonômica, a resposta oficial tem sido as tentativas de quebrar a matriz isonômica, eliminar a estabilidade de emprego, liberalização dos contratos de trabalho, a serem regidos pela CLT e não mais pelo Regime Jurídico Único dos servidores públicos,



e consequente eventual implantação de regimes precarizados de trabalho.

### **3.3.3. A questão da autonomia: gestão financeira ou autonomia financeira e financiamento.**

Questão complementar da que encabeça essas considerações, a da autonomia, entendida, por uns, como de *gestão financeira*, e, por outros, como *autonomia financeira*.

A Constituição Federal (Art. 207) fala em autonomia de gestão financeira, isto é, no caso das IFES, a gestão autônoma dos recursos provenientes do Estado, seu mantenedor, e excepcionalmente de outras fontes.

Tanto o Plano de Reforma do Estado, como o Cap. *Da Educação Superior*, da LDB, e os termos da PEC 370 – A96 (de iniciativa do MEC), tendem a utilizar o conceito de autonomia na acepção de autonomia financeira, isto é, o Estado pode continuar sendo para as IFES o principal provedor de recursos, mas cada instituição deverá ter autonomia ou obrigação, caso necessite, de buscar recursos complementares junto a outras fontes de recursos, entre eles, a iniciativa privada. Não são outras as razões por que a ANDIFES insiste, em sua proposta de Lei Orgânica das Universidades, estabelecer com clareza "as universidades e as instituições isoladas de ensino superior, públicas" como "entidades administrativas com personalidade de direito público". Preocupam-na e à ANDES-SN os riscos de desestatização das IFES, como propõe o MARE, e de redução a médio prazo dos recursos estatais.

Em resumo temos aqui o confronto entre um modelo de financiamento vinculado ao conceito de autonomia de gestão financeira, que significa a plena manutenção estatal das IFES, conforme o art. 55 da LDB *versus* um modelo de universidade autônoma financeiramente, sem garantia de pleno financiamento pelo Estado, livre para captar recursos de manutenção em múlti-

plas fontes, públicas ou privadas. Este último modelo estaria também vinculado à proposta que prevê a distribuição dos recursos públicos a todas as IES, públicas ou privadas, segundo índices de desempenho aferidos por processo de avaliação nacional, comandado pelo Estado.

O que defendem ANDIFES e ANDES-SN, contra a tendência oficial dominante, é a garantia de manutenção das IFES como instituições públicas e estatais que se dedicam a atividades de ensino, pesquisa e extensão, e a definição clara quanto à gratuidade do ensino e ao financiamento público dessas instituições.

### **3.3.4. A avaliação institucional e o controle centralizado**

Também do âmbito da autonomia, a questão da avaliação institucional e o controle centralizado constituem-se em pontos polêmicos entre os atores oficiais e representantes do setor público de educação superior.

Houve momentos de alguma aproximação neste campo, quando se instituiu o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), coordenado pela Secretaria de Educação Superior, do MEC, e iniciado em 1993 e que teve na sua origem a colaboração decisiva da ANDIFES, com apoio das entidades representativas dos demais setores das IES do país. Mais de 100 IES envolveram-se nesse Programa.

Mas, a equipe que assumiu o MEC no atual Governo, desconsiderando os possíveis resultados desse Programa, agiu no sentido de estabelecer um Exame Nacional de Fim de Curso ("Provão"), à revelia do parecer tanto dos dirigentes quanto dos demais setores representativos das IES públicas ou privadas.

Os resultados desse exame nacional, realizado em três oportunidades, avaliando respectivamente os formados de três, seis e dez cursos respectivamente, são de qualidade duvidosa e tendem a demonstrar o que todos com algum grau de certeza já

sabem: a qualidade dos cursos está vinculada a dedicação de preferência integral do corpo docente e a altos níveis de qualificação profissional (mestrado e doutorado). Além de ter provado que as IES públicas apresentam em média muito melhores índices do que as IES privadas, o "provão" talvez interesse ao governo para distinguir *entre as piores e menos piores* IES privadas.

Mas a divergência maior estará posta quando, oficialmente, se tenta de fato implantar o que está na lógica do conjunto de ações de reforma em andamento: a autonomia financeira das IES (organizações sociais e IES privadas) e a distribuição dos recursos do Estado entre todas as IES, independente de sua natureza jurídico-administrativa (pública ou privada) e segundo o critério de desempenho em sistema nacional de avaliação sob controle centralizado.



# IV

---

## O setor universitário privado e as ações de reforma da educação superior

### **Introdução**

O exame das tendências de mudanças no setor privado da educação superior brasileira diante das ações reformistas do governo pode ser feito de diversas formas. Privilegiaremos, aqui, o itinerário que considera a perspectiva histórica do atual momento brasileiro, bem como a conjuntura em que tal movimento se dá. Para tanto, abordaremos, sinteticamente, a trajetória desse nível de ensino desde sua última grande reforma, a de 1968, até o início dos anos noventa, para, então, a partir da análise de fontes primárias, deslindar a possível racionalidade orientadora desse processo de mudança do setor privado nos anos recentes e identificar, no plano teórico, suas eventuais tendências de transformação futuras.

### **4.1. A Educação Superior Privada nos anos setenta e oitenta.**

A história do Ensino Superior no Brasil, pós Reforma Universitária de 1968, mostra-o, à primeira vista, como um projeto articulado e necessário à implantação e manutenção do modelo sócio-econômico adotado pelos governos militar-autoritários. A nova fase do desenvolvimento capitalista no País, diante de suas próprias demandas econômicas e sociais, indicava, sob muitos aspectos, a necessidade da ampliação do acesso ao ensino de 3º Grau.

O regime militar aproveitava-se disso para valorizar a educação e transformá-la num fator de hegemonia e de obtenção do consenso. (GERMANO,1993: 104) Quais as razões dessa estratégia?

Segundo Germano, em sua análise desse momento da política educacional do regime militar, apesar desse discurso de valorização da educação escolar, ele defrontava-se com limites de verbas que eram empregadas maciçamente em setores vinculados à acumulação direta de capital. A alternativa escolhida foi a de favorecer a ampliação do setor privado de ensino.

O modelo econômico então vigente – em processo de internacionalização, concentrador e centralizador de capital, que fazia do consumo individual de bens duráveis uma de suas estratégias – buscava mão-de-obra qualificada para as exigências dessa nova fase. A reforma universitária de 1968 possibilitou uma mudança na forma de ascensão social da classe média. A alteração do modelo econômico brasileiro – que facilitou a emergência, no país, de grandes empresas nacionais públicas e privadas e corporações multinacionais – interrompeu a principal via de ascensão social dos setores médios, ao mesmo tempo em que produzia um mercado de trabalho para mão-de-obra "diplomada". O ensino superior tornou-se uma relevante estratégia de reprodução e ampliação da classe média, importante mercado consumidor no modelo de desenvolvimento econômico associado ao capital internacional e fonte de legitimidade do regime militar-autoritário.

Diante desses fatores, a expansão do ensino superior processou-se aceleradamente durante a década de 70 fora dos grandes centros urbanos e com o predomínio da iniciativa privada<sup>64</sup>, criando dois tipos distintos de instituições.

---

<sup>64</sup> No período 1962 a 1973 o ensino superior brasileiro passa de 100.000 a 800.000 estudantes universitários e o ensino superior privado passa de 40.000 a 500.000.

Oliven, analisando a reforma universitária e seus desdobramentos na formação social e no sistema de ensino superior brasileiros, conclui que:

As grandes universidades e as faculdades isoladas no Brasil podem ser vistas como uma espécie de sistema dual de educação. Os processos de interiorização e paroquialização do ensino superior acentuam a distância entre as grandes universidades e as faculdades isoladas. Uma das razões para esta situação relaciona-se com a mudança do significado de possuir um diploma na sociedade brasileira.

Enquanto a obtenção de um diploma de curso superior era uma condição não necessária, mas suficiente, para que o portador gozasse de prestígio e poder na sociedade brasileira, as camadas médias baixas da população foram desviadas para cursos técnicos que não davam acesso à universidade. Mais tarde, quando os graduados de curso superior tornam-se cada vez mais empregados de grandes firmas e não profissionais autônomos, o significado de um diploma universitário mudou: passou a ser condição necessária, mas não suficiente, para que o seu portador obtivesse uma posição de prestígio e poder. Daí a maior liberalidade na abertura de escolas superiores isoladas e de nível acadêmico inferior ao das grandes universidades. (OLIVEN, 1989: 106-7)

As faculdades isoladas, em sua maioria de natureza privada, proliferaram e possibilitaram à classe média uma via de ascensão social. A partir da década de setenta, com claro apoio do Estado, o Ensino Superior expandiu-se intensa e rapidamente, de modo especial na esfera privada. A expansão concretizou-se mediante a entrada dos empresários (da educação do 1º e 2º graus, especialmente) para este nível de ensino. Este movimento empresarial na esfera da educação assumiu grandes dimensões, tornando-se um empreendimento considerável no ramo da

prestação de serviços. Associações e entidades da sociedade civil reorganizaram seus objetivos sustentadas nesta base material de acumulação e expansão de capital para a montagem da estrutura desse novo *empreendimento*<sup>65</sup>.

Ao longo desses trinta anos que nos separam da Reforma Universitária de 1968, o Ensino Superior Privado (ESP) expandiu-se, organizou-se e tornou-se hegemônico<sup>66</sup> no nível administrativo, determinando em grande medida as políticas e legislação educacionais nas esferas do Executivo e do Legislativo<sup>67</sup>. Por essas razões, este ramo empresarial continua organizado e sólido tanto na economia como na política brasileira.

Dentre os numerosos temas que esta rápida reflexão sobre a privatização do Ensino Superior suscita destaca-se o relativo ao papel da Reforma Universitária e da expansão do Ensino Superior Privado.

A Reforma Universitária deveria desempenhar um papel importante no modelo político-econômico implantado com o golpe militar de 1964. Trata-se de saber se isto ocorreu nesses dois campos – no político e no econômico – ou se a expansão privada do ensino de 3º grau apenas traduziu a necessidade do Estado no controle e persuasão político-sociais na esfera da educação, em seu nível superior, caracterizando-se essa Reforma como um ato político necessário, mas de natureza predominantemente ideológica.

Os relatórios de Rudolph Atcon, da EAPES/MEC-USAID, do Gal. Meira Matos, da CPI do Ensino Superior de 1967-69 e do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária de

---

<sup>65</sup> Associações e entidades como a CONFENEN, a ABRUC, a ANUP, o COGEIME, e especialmente a ABMES, organizaram-se e articularam este novo mercado a partir de seus interesses institucionais (de natureza privada). No entanto, vale destacar a resistência dos movimentos político-educacionais à orientação privatista do Estado Brasileiro.

<sup>66</sup> O Ensino Superior Privado tornou-se hegemônico inclusive em termos de clientela, passando de 25 a 30% nos anos 60 para aproximadamente 70% dos efetivos discentes nesse nível nos anos 90.

<sup>67</sup> Sobre este assunto cf., de Dirce Mendes da Fonseca, *O Pensamento Privatista em Educação*. Campinas: Papirus, 1992, que analisa a intervenção dos empresários privados na normatização do Ensino Superior.



1968 revelam a importância de que gozava então a instituição universitária para o regime militar<sup>68</sup>.

Com os militares no poder não se teria dado uma ruptura radical com as tendências advindas dos governos nacionais-reformistas (MARTINS, 1988: 13). Segundo esse autor, o governo militar-autoritário não abandonaria o projeto de modernização gestado no período nacional-desenvolvimentista. Haveria uma mudança qualitativa do seu sentido histórico, que determinaria os fins da modernização ensino superior.

[...] a partir da liquidação política do populismo, (a modernização) perderia a sua conexão com a criação de um capitalismo "autônomo", de coloração nacionalista, para tornar-se um fator instrumental da consolidação de um projeto de desenvolvimento "associado" e dependente dos centros hegemônicos do capitalismo internacional. (MARTINS, 1988: 13)

Diante do quadro de expansão monopolista necessitava-se de profissionais especializados, que não contestassem ou opusessem resistência às novas regras de desenvolvimento dessa nova hegemonia.

Era necessário integrar a educação superior às orientações do novo projeto de desenvolvimento. Era necessário despolitizar o campo acadêmico, neutralizar as ações de contestação do movimento estudantil, ligado a organizações populares, e mantê-lo sob rígido controle. (MARTINS, 1988: 14)

De um lado, presenciava-se o crescimento dos efetivos do ensino superior vinculado ao processo de expansão do capi-

---

<sup>68</sup> Para mais informações sobre as relações entre os Relatórios ATCON, da EAPES (MEC/USAID), da CPI do Ensino Superior e do GT da Reforma Universitária com a Lei 5.540/68 cf. Valdemar Sguissardi. *Universidade, Fundação e Autoritarismo: O Caso da UFSCar*. São Paulo: Estação Liberdade; São Carlos: EDUFSCar, 1993 (especialmente item 6 do Cap. I - O TEMPO DAS FUNDAÇÕES, p. 55-67) e Maria Auxiliadora Nicolato. *A Caminho da Lei 5.540/68. A Participação de Diferentes Atores na Definição da Reforma Universitária*. Belo Horizonte: UFMG/FE, abril de 1986 (Dissertação de Mestrado).

talismo e ao conseqüente desenvolvimento da área cultural, mercado de bens simbólicos, onde se situa a educação; de outro, o processo de privatização, na medida em que a educação passa a ser encarada como mercadoria a ser regulada pelas leis econômicas do mercado.(ORTIZ, 1981: 9–13)

As tendências que se verificavam ao final do regime nacional–desenvolvimentista e muitas das ações recomendadas pelos diversos Grupos de Trabalho – GTs., através dos relatórios acima–citados, culminam na própria reforma universitária, e a nova estrutura proposta para a universidade visa garantir novas formas de controle político–ideológico de um ensino universitário mais racionalizado e eficiente<sup>69</sup>: busca–se prover a segurança do novo modelo de crescimento.

É no fortalecimento do Estado autoritário, na consolidação da internacionalização da economia brasileira no interior do capitalismo, que se deve localizar o esforço de privatização do ensino superior, sem perda sobre ele do controle político e administrativo do Estado.

O esforço de privatização, passando pelo aumento da eficiência do sistema, pode–se dizer que terá um novo marco de referência na (re)contratação pelo MEC dos serviços do assessor americano Prof. Rudolph Atcon em 1965.

O modelo Atcon de fundação universitária (de natureza privada) ainda não seria, a não ser parcialmente, o modelo que interessava ao pensamento autoritário e ao poder centralizador do governo. A Equipe de Assessoria para o Planejamento do Ensino Superior – EAPES (Acordo MEC–USAID, assinado em 1967) faz reservas em relação à criação de órgãos desvinculados do poder público, que retirariam dele... "todo o poder de decisão e toda força de comando". A proposta do Prof. Atcon sofrerá, até

---

<sup>69</sup> Para um detalhado exame da ideia de racionalização e eficiência da Reforma Universitária, Cf. Sofia Lerche Vieira. *O (dis)curso da (re)forma universitária*. Fortaleza: Ed. UFC/PROED, 1982. 2) Sobre a massificação e o autoritarismo no Ensino Superior, nesse período, Cf. Arabela Campos Oliven. *A parquialização do Ensino Superior: classe média e sistema educacional no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1990. p. 70 ss.

1968 – ano da promulgação da Lei 5.540 – várias alterações: a autonomia das fundações poderá ser independência econômica, porém, jamais independência administrativa, jurídica e sobretudo política.

O modelo do prof. Atcon respondia a uma das tendências do regime pós-64, a da privatização do ensino ou da desobrigação do Estado, em termos financeiros, com a educação superior, mas contrariava a tendência à centralização do poder e ao controle político da educação. (SGUIS-SARDI, 1985: 69)

São dessa época os Decretos-Leis n.º. 200, de 25-02-67, e n.º. 900, de 29-09-69. Ambos constituem a base legal da reforma administrativa do Estado, regulamentando a criação e funcionamento de empresas estatais, autarquias e fundações (universitárias incluídas). As fundações universitárias, única forma jurídica de todas as universidades estatais criadas desde então, surgem sob o signo de um duplo movimento: de desobrigação do Estado com o ensino superior (via contenção de expansão das Instituições de Ensino Superior – IES – públicas e incentivo à expansão das IES privadas) e de recuperação do controle político-administrativo sobre a universidade.

Duas formas de privatização são postas em prática: a direta, pelo implemento e subvenção, com dinheiro público, à criação mais ou menos indiscriminada de instituições de ensino superior privadas; a indireta, através da criação de fundações de direito público ou privado, numa tentativa de o Estado desobrigar-se, do ponto de vista econômico-financeiro, da manutenção do Ensino Superior e aumentar seu poder de intervenção nos termos citados.

Segundo Martins, ao lado de sua acelerada e grande expansão,

Um dos traços marcantes da política educacional que emergiu com o regime autoritário foi a sua disposição de imprimir uma instrumentalidade à vida acadêmica. A modernização das atividades de ensino e pesquisa deveria, segundo a visão educacional então assumida pelo poder central e imposta à comunidade acadêmica, estar associada às demandas extra-universitárias, principalmente às provenientes do campo econômico, o qual passava também por um profundo e acelerado processo de reestruturação.(MARTINS, 1988: 7-8)

Dentro desse processo de expansão e na esteira da tendência à desobrigação do Estado com a educação superior, um aspecto novo destacava-se cada vez mais: a entrada neste "mercado" da denominada iniciativa privada não confessional. Este fato alteraria a organização e correlação de forças que estruturavam o campo educacional no nível superior até aquele momento e representava o "resultado da maturação de uma determinada orientação educacional". Isto fazia parte de uma estratégia bastante clara do regime que tentava implementar o princípio da "expansão com contenção". Procurava-se demonstrar de modo ostensivo que o Estado seria incapaz, por si só, de atender à crescente demanda de acesso a esse nível de ensino<sup>70</sup>.

Quais foram os fatores ou as condições estruturais/conjunturais que propiciaram a entrada em cena desse novo ensino superior privado, isto é, o não confessional?

A respeito desta questão, Martins afirma:

---

<sup>70</sup> Paralelo a isso, deve-se destacar, nesse período, a instituição do princípio da indissociabilidade ensino e pesquisa na universidade. Visando assegurar a realização da pesquisa no interior da universidade, de fato a condução da política científica e tecnológica dos sucessivos governos do regime militar e pós-regime militar valorizou mais a pesquisa dita tecnológica desenvolvida em instituições não-universitárias. Ou então isto se concentrou apenas no nível da pós-graduação, com o esvaziamento do nível da graduação. Mais: este princípio (o da indissociabilidade) não se tornou exigência nem formal nem real para a instituição das inúmeras faculdades ou universidades privadas.

O aparecimento do "novo" ensino privado representa o resultado de uma combinação de fatores complexos, entre os quais deve-se destacar, num primeiro momento, as modificações ocorridas no campo político, no ano de 1964, bem como a sua incidência na elaboração de uma política educacional. O projeto de construção de uma universidade crítica de si mesma e da sociedade, que vinha absorvendo uma crescente parcela do corpo discente e docente do ensino superior, durante o período populista, sofreria grandes modificações com a derrubada do Governo Goulart. Seria incorreto, no entanto, afirmar que ocorreu a partir daquele período uma ruptura radical das tendências que vinham sendo esboçadas no ensino superior sob a égide de governos nacional-reformistas. O projeto de modernização do ensino superior que informou a criação de várias instituições de ensino no período populista (como, por exemplo, o ITA e a UnB) continuaria orientando e implementando a política educacional durante o período autoritário. O que sofreria uma profunda mudança qualitativa seria o sentido histórico que passaria a determinar os fins da modernização do ensino superior. Esta, a partir da liquidação da política do populismo, perderia a sua conexão com a criação de um capitalismo "autônomo", de coloração nacionalista, para tornar-se um fator instrumental da consolidação de um projeto de desenvolvimento "associado" e dependente dos centros hegemônicos do capitalismo internacional. (MARTINS, 1988: 13)

Neste contexto de completa reformulação do ensino superior, igualmente se destaca a despolitização do campo acadêmico que tem marcado profundamente o desenvolvimento da nascente política universitária. Esta iniciativa aparece desde os primeiros pronunciamentos oficiais dos novos dirigentes. Martins transcreve trecho de conferência do presidente Castelo

Branco, proferida alguns meses após o Golpe de Estado, na Universidade do Ceará.

O sistema educacional, em sua visão, deveria preparar, de forma inadiável, pessoal qualificado para atender às exigências do desenvolvimento do país, nos termos em que este estava sendo definido. Manifestava-se ainda contra a 'perigosa tendência' de infiltração de temas e preocupações políticas na vida universitária, sobretudo entre o corpo discente e, neste sentido, entendia que a formação intelectual da juventude universitária deveria ser guiada pelo 'espírito de disciplina'. (MARTINS, 1988: 15)

O regime militar desestrutura o movimento estudantil no país, seja combatendo e desmantelando a UNE, que passa para a ilegalidade, seja criando-lhe uma entidade nacional substitutiva plenamente atrelada ao Estado, o Diretório Nacional de Estudantes, subdividido em Diretórios Estaduais e Diretórios Centrais (em cada Universidade).

Ao lado desse desmantelamento, o Estado agia de modo a satisfazer algumas das reivindicações do movimento estudantil em relação ao ensino superior.

Se este deveria estar ajustado à lógica que os governantes procuravam formular para os campos da política e da economia, então buscou-se também atender a determinadas demandas e pressões formuladas pelos estudantes, despojando-as, no entanto, dos seus conteúdos políticos e ideológicos. (MARTINS, 1988: 21)

Estas orientações e medidas concretas iriam também contribuir indiretamente para o implemento da privatização desse nível de ensino: o clima de controle político-ideológico dos corpos discente e docente era extremamente propício para o

tipo de organização universitária representado pelas empresas privadas de ensino.

Outro dado, importante fator complementar da estratégia governamental de implemento da privatização do ensino superior foi a denominada crise dos "excedentes".

No final da década de 60, dada a forma de seleção nos exames vestibulares para a Universidade, aumentou consideravelmente o número de aprovados que não conseguiam vagas nas Universidades, criando-se a figura dos excedentes. No início da década eles somavam aproximadamente 30 mil, no seu final eram mais de 160 mil e exerciam enorme pressão sobre o governo. Afinal, tratava-se de membros da classe média em geral buscando algum canal de ascensão social.

A busca de solução para este problema, que representava sintomaticamente as consequências do conjunto de mudanças de toda ordem que ocorria naquele momento, fortalecia a estratégia governamental de implemento da privatização do ensino superior.

Como acima assinalado, o Relatório do Prof. Rudolph Atcon, de setembro de 1965, apresenta elementos importantes para a compreensão desse processo.

É no item consagrado à Reforma Administrativa que desenvolverá melhor suas ideias. Para ele autonomia administrativa significa desvinculação da universidade dos controles administrativos e financeiros do Estado. Propõe a substituição desses controles externos por controles internos que garantam a produção educativa e impeçam a arbitrariedade individual e coletiva.

Quanto ao modelo de sistema administrativo para a universidade brasileira, vai buscá-lo junto à empresa privada:

Por essas razões, um planejamento dirigido à reforma administrativa da universidade brasileira, no meu entender, tem que se dirigir ao propósito de implantar um sistema

administrativo tipo empresa privada e não do serviço público.

Seguindo este pensamento me permiti falar, em todos os meios universitários visitados, da conveniência de esclarecer certos princípios que se vêem como fundamentais para a implantação de um sistema empresarial. Porque é um fato inescapável de que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública.(ATCON, 1966: 82)

Apoiado nessa ideia padrão de universidade/grande empresa, detalha um elaborado organograma de um sistema administrativo universitário "ideal para empresas privadas cujos controles são todos internos" e que seria adequado à universidade brasileira. Uma ideia é central em seu modelo: desvinculação completa entre formulação ou planejamento da ação universitária e a sua execução. Outra é a de que as universidades, assim pensadas e organizadas, não deveriam ter nenhuma dependência econômico-financeira do Estado, isto pressupondo a participação da iniciativa privada (empresas, grandes empresas) e o fim da gratuidade do ensino.

O princípio da *expansão com contenção de despesas* estará presente tanto no Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior – EAPES – (Acordo MEC/USAID), publicado pelo DESU/MEC em 30 de janeiro de 1968, quanto no Relatório da Comissão Meira Mattos que acentuavam a ideia de necessidade de expansão do ensino superior, com contenção, e sobretudo com a participação da iniciativa privada.

Meira Mattos é incisivo a este respeito, quando, em depoimento para a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Ensino Superior, de 1967, defendia a adoção do modelo fundacional nas universidades:

Então, o nosso deve ser um sistema misto. Esta a minha opinião pessoal, como brasileiro. Não devemos ter medo



da fundação, se ela for exigida como complemento necessário para não deixarmos o nosso homem deseducado. Vejam os senhores o seguinte: temos capacidade, através do Poder Público de num esforço hercúleo, dar curso superior a trezentos mil brasileiros. Mas a demanda de brasileiros capacitados a vagas no curso superior é de seiscentos mil brasileiros. Temos de escolher uma solução. Qual devemos escolher? Deixar trezentos mil sem escolas, ou combinar o sistema de ensino público com o ensino particular, através de fundações, ou seja, financiando o Governo o ensino àqueles que não têm recursos, tal como está explícito na nossa Constituição? Somos a favor – eu pessoalmente – da combinação dos dois sistemas, o do ensino público e o da fundação, a fim de atender à imensa demanda. Sou a favor disso, porque não encontro outra solução.(DCN, 1969: 310)<sup>71</sup>

Fica evidente nestas palavras a urgência da expansão do ensino superior e o modelo fundacional apresentava-se nesse momento como instrumento dessa expansão e, em outros termos, como o caminho aberto para a iniciativa privada participar do esforço de satisfação da demanda pelo ensino superior então reprimida.

O relatório do GT para a Reforma Universitária, em 1968, vai dar maior consistência a essas ideias e recomendações. A educação, especialmente superior, era entendida como estratégica para o desenvolvimento industrial brasileiro. Enfatizava-se o princípio da expansão com contenção de investimentos pelo poder público. Não duplicação de recursos materiais e humanos, racionalização máxima das atividades acadêmicas, eram as palavras de ordem mais enfatizadas. Reiterava-se o mote da escassez

---

<sup>71</sup> Cel. José C. Meira Matos. Relatório da CPI do Ensino Superior. *DCN*, de 29 de novembro de 1969, Suplemento, nº 26m, p. 1–406, p. 310. No Relatório que leva seu nome, o Gal. Meira Mattos declarava que "só utopia ou má fé se pode defender, num país de economia fraca como o Brasil, a gratuidade do ensino em todos os graus"

de recursos financeiros para implementar e sustentar a inadiável expansão do setor. Como afirma Martins:

De certa forma, tudo leva a crer que a utilização insistente deste argumento contribuiria para, num momento posterior, evocar a participação da rede privada, até aquele momento concentrada em investimentos de ensino de segundo grau, para desempenhar uma função de complementaridade, possibilitando através de sua participação a ampliação do ensino superior.(1988: 32)

Por outro lado, como ressalta ainda esse autor, o GT, ao permitir, mesmo que em caráter excepcional, a existência dos estabelecimentos isolados de ensino superior, criaria condições muito favoráveis ao processo de sua privatização.

De fato, apesar de oficialmente defender-se a expansão do ensino superior, vários autores têm demonstrado, de acordo com dados disponíveis desse período, que o Estado alocou recursos pouco significativos para a expansão desse nível de ensino. Alie-se a isto, a sistemática proibição de expansão de vagas, cursos, instituições públicas (exceção feita da criação de Universidades Federais nas novas unidades da Federação constituídas após 1968) e a aprovação indiscriminada de criação de instituições privadas de ensino superior a partir da promulgação da Lei 5.540/68. O essencial da ação intervencionista do governo central se concentrava na ampliação da infra-estrutura econômica em detrimento dos setores sociais, como saúde e educação. Conclui Martins que "tal estilo de planejamento forneceria o substrato que comandaria a dinâmica da expansão do ensino superior e a sua abertura a um processo de privatização exacerbada".(1988: 34)

Conforme acima demonstrado, foram os setores médios o alvo prioritário desse processo de expansão, dada sua presumida capacidade de promoção do consenso em torno dos objetivos dos governos militar-autoritários, de um lado, e, por outro, da

posição estratégica que ocupavam no interior do modelo de desenvolvimento então vigente.

No entanto, atingidos os objetivos postos para os setores médios e satisfeitas em termos quantitativos as reivindicações desses setores, as instituições de ensino superior privadas vêem-se obrigadas a se reorganizarem no novo contexto e a se adequarem à nova demanda emergente constituída pelos extratos sociais mais baixos, o que fez diminuir seu padrão acadêmico.

Quando as escolas isoladas tentaram preencher suas vagas, atraindo estudantes de origem sócio-econômica mais modesta, os próprios elementos da classe média passaram a criticar o padrão dos cursos oferecidos, já que tinham regularizado sua situação profissional, através de obtenção dos diplomas. O discurso em favor de mais oportunidades educacionais, que tinha expressado as reivindicações da classe média durante um certo período histórico, tende a dar lugar a outro, o da qualidade do ensino, uma vez que os privilégios da classe média, baseados na posse de um diploma de curso superior, estavam sendo ameaçados pelo número crescente de novos graduados. O perigo do processo de desvalorização do diploma é contra-atacado pelas críticas às escolas, em nome da manutenção do padrão acadêmico. (MARTINS, 1988: 111-112)

Neste fato reside uma chave parcial para a compreensão da reorganização do ensino superior privado e de seu discurso em prol da qualidade e da avaliação – característica marcante do ESP na década de 80. A outra é de natureza conjuntural, ou seja, a nova ordem mundial, tendo sua centralidade operacional no desenvolvimento da ciência e tecnologia e na formação de trabalhadores preparados para atuarem em novas bases produtivas, faz os empresários influenciarem na constituição da educação brasileira. Esta aproximação empresarial tende a subordinar a

educação em geral e o ensino superior em particular ao sistema produtivo.

A década de 80 é marcada, portanto, por uma reacomodação do Ensino Superior Privado (ESP), no Brasil, por razões estruturais e gerais e por outras relacionadas às especificidades da gestão do ESP. O governo federal, neste período, tentou conter a expansão do ESP, bem como ameaçou regulamentar, por meio de decretos, a avaliação e a qualidade do ESP. FONSECA sintetiza bem as razões da reorganização do ESP e do surgimento do discurso sobre qualidade e avaliação – motes de vários atores para a promoção de um reordenamento da educação superior brasileira –, ao mostrar quem eram os agentes da sociedade civil que pressionavam o governo a rever a administração do ensino superior no País.

[...] no final da década de 1970, as mudanças ocorridas na economia, que geraram grave quadro inflacionário e agravaram a crise de desemprego, vão contribuir para um certo desaquecimento da expansão do ensino superior e para a sua *revisão crítica, da perspectiva qualitativa*, por vários segmentos da sociedade civil. O próprio governo, pressionado, envolve-se na discussão do tema "*qualidade de ensino*", como uma forma de dar respostas às constantes críticas das *associações de profissionais, da universidade pública e de segmentos da classe média* que se sentiam desprotegidos com a perda da relevância do título acadêmico.(1992: 159, grifos nossos)

A educação superior brasileira, nesse momento, encontrava-se em estado de extrema instabilidade e fragilidade. A sociedade brasileira redemocratizava-se e exigia reformulações nesse nível de ensino, que se encontrava despreparado para tais ajustes em face da forma como seu processo de expansão se fez. Por outro lado, o Estado brasileiro encontrava-se falido e não se orientava por uma política de investimentos no setor social, tudo

isto em um contexto internacional de transição de regimes de acumulação do capitalismo mundial, situação que dificultava o fluxo do capital financeiro internacional para o Brasil. Tal quadro mostra os condicionantes da educação superior brasileira no início dos anos noventa, quando o Brasil inicia seu ajuste estrutural, ditado em grande medida pelos organismos multilaterais, e cujo objetivo era o de inserir o País na nova ordem mundial que adquire proeminência a partir dos anos setenta.

Vale destacar, no entanto, que no início dos anos noventa há uma tendência de expansão do número de instituições universitárias e de matrículas nesse tipo de instituição de ensino superior, como se pode observar na argumentação de Kipnis (1998).

Segundo dados do MEC <sup>72</sup>, em 1994, 82.2% dos estabelecimentos isolados e 81.7% de suas matrículas concentravam-se na região sul-sudeste (36.3% e 36.9%, respectivamente, somente em S. Paulo), enquanto 60.3% na área humano-social (30.8% em São Paulo). No entanto, a partir de meados dos anos 80, percebe-se um movimento inverso de redução no número de instituições isoladas, a transformação de parcela destas em universidades e uma expansão de universidades estaduais. [...] Enquanto na década de 90, até 1994, estes números caem de 12.5% e 14.2%, respectivamente, para os estabelecimentos isolados particulares, este percentual cresce bastante em termos de universidades estaduais (56.3% e 39.6%) e particulares (47.5% e 25.1%). (KIPNIS, 1998, p. 4-5)

Observe-se que a alta concentração de IES isoladas, majoritariamente privadas, nas regiões sul e sudeste, diversamente do que ocorre nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, onde predominam as IES públicas, organizadas em cada estado como universidades, se deve à estreita relação existente entre essa cate-

---

<sup>72</sup> Sinopse estatística da educação superior – graduação – 1994. MEC/SAG/SEEC.

goria de IES e nível de renda ou poder aquisitivo da população. Até hoje, em regiões de baixo poder aquisitivo, apenas o Estado teve condições de suprir as necessidades de educação superior.

Por outro lado, as instituições privadas procuram organizar esse setor por meio de várias associações e entidades, com fortes influências junto ao Legislativo e ao Conselho Federal de Educação, depois junto ao Conselho Nacional de Educação, e eventualmente, junto ao Poder Executivo. Acrescenta-se, ainda, como se pode depreender dos dados acima, que a base de sustentação de tais instituições e entidades centra-se, geograficamente, em São Paulo, e a partir das instituições universitárias. É, portanto, influenciadas pelas demandas políticas, acadêmicas e administrativas, que as entidades e associações mais influenciarão o setor privado, e conseqüentemente o movimento de produção das novas faces da educação superior brasileira nos anos noventa. Por tais motivos, recortamos as fontes primárias de nossa pesquisa segundo o que indicamos acima, e veremos ao longo deste capítulo.

#### **4.2. O setor privado nos anos noventa**

Na presente década, como assinalado no capítulo II, o Brasil inicia um processo de ajustamento de seu projeto político nacional à nova ordem mundial. Esse movimento, que se acen-tua sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso, expressar-se-á em todas as esferas da atividade humana, em particular na educação superior, mediante tentativa de reconfiguração desse espaço social, segundo a ótica e a racionalidade econômica. O capital procura reconfigurar tal esfera segundo seus objetivos e a sua lógica. Os condicionantes tornados explícitos no item anterior favoreceram tal reconfiguração desse nível de ensino, que teve no setor privado, acentuadamente no não confessional, o centro desse processo.

O Prof. Roberto Moreira, atual Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Bandeirantes-UNIBAN e ex-professor da FE/USP, ao ser indagado sobre o desenho e história recente da educação superior privada, trata de um conjunto significativo de questões que conformam e condicionam a forma de expansão desse setor. Inicia por lembrar da tríplice função da universidade, da valorização da pesquisa e do modelo de organização a ser privilegiado, o de universidade, segundo a lei, mas que não foi obedecido:

[...] a tríplice função do Ensino Superior e particularmente das universidades com relação à pesquisa, ensino e serviço de extensão já está há muito tempo delineada. Então esta tríplice função já está há muito tempo delineada na Educação Superior brasileira. A própria Lei 4024, a primeira LDB, a partir do artigo 79, quando estabelecia as condições gerais de funcionamento das universidades, já implicitamente previa que seriam instituições de pesquisa, ensino e extensão. Mas mais claramente, com a Reforma Universitária de 1968, por meio da lei 5540, esta tríplice função ficou ainda mais clara no sentido de que o artigo 1º era muito claro. O Ensino Superior, diz o artigo 1º da 5540, tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de alto nível. Não sei se intencionalmente foi colocado por uma ordem de prioridade na seqüência, mas o certo [...], é que a pesquisa está colocada em primeiro lugar. E o artigo 2º da mesma lei diz: O Ensino Superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e excepcionalmente em estabelecimentos isolados organizados como instituições de direito público ou privado de tal forma que pelo menos estas duas orientações básicas de que a Educação Superior tinha também como uma de suas funções, a pesquisa e em segundo lugar que deveria se expandir como regra geral por meio das universidades e só excepcionalmente por meio de estabelecimentos iso-

lados, estas regras penso que não foram muito seguidas ou lembradas e não serviram de orientação para a expansão do Ensino Superior no Brasil nas décadas de 70 e 80. O que nós verificamos foi sua expansão muito grande por necessidade, por exigências do próprio momento de desenvolvimento econômico e social. Nós vimos então o Ensino Superior particular expandir-se, mas basicamente por meio de institutos isolados e eu tenho a impressão, embora não tenha números acerca desta minha opinião, que grande parte destas instituições de Ensino Superior privadas tiveram origem em antigas escolas pertencentes a famílias, escolas de ensino primário muitas vezes exames de admissão, depois ensino primário e ensino ginásial. Com todos os méritos, passaram a atuar também no Ensino Superior. Então, eram escolas que muitas vezes há dezenas de anos tiveram a sua origem de exames de admissão, escolas primárias que se transformaram em ginásios vindo a ministrar o curso colegial e que aproveitaram a oportunidade para transformarem-se em instituições de Ensino Superior.

O prof. Moreira relembra o que é do conhecimento geral, revelado por estudos oficiais ou não, que estas IES privadas

[...] tenderam a manter a sua tradição de ensino, ou seja, a sua tradição de transmissão de conhecimento já existente e não se preocuparam com a efetiva instrumentação [...] do trabalho de pesquisa ou do trabalho de produção do conhecimento.

Relembra igualmente como foi extraordinária a expansão do ensino superior nos anos sessenta e setenta, especialmente pela enorme ampliação do ensino privado, e de como a pesquisa, a produção de conhecimento tem sido apenas uma exceção de algumas IES confessionais, redundando isto, segundo esse professor, em fator de baixa qualidade em todos os níveis de ensino:



Em grande parte, como você tem conhecimento dos números, a educação brasileira teve uma significativa evolução nas décadas de 60 e 70, apesar de não atender às reais necessidades como um todo da sociedade brasileira e individualmente de cada cidadão brasileiro ou de um crescimento tanto do ensino de 1º grau como de 2º grau e do Ensino Superior a ponto de lembrar apenas um número que em 1960 nós tínhamos matriculados no Ensino Superior 93.202 alunos. Ora, em meados da década de 80 nós havíamos multiplicado pelo menos por 15 esta matrícula e chegávamos à casa de um milhão e meio de alunos. Como dizia [...], nós tivemos em 1992 uma matrícula de 1.535.788 alunos e em 1994, segundo dados recentes do MEC, chegamos à matrícula de 1.661.034 alunos. Foi um crescimento expressivo em grande parte devido ao crescimento de matrículas no ensino privado, mas estas instituições permaneceram sempre e basicamente, com exceção de algumas instituições privadas confessionais, ficaram dedicadas apenas ao ensino e quase não se dedicaram quer à produção de conhecimento, quer à qualificação do corpo docente e, em realidade, parece-me que aqui reside uma das causas principais da discutida diminuição de qualidade do ensino nos três níveis de ensino no Brasil.

Em reforço de sua afirmação, faz referência a estudo seu publicado na Rev. *Ciência e Cultura*, da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, do ano de 1982, no qual escrevia que para atender à demanda do ensino superior e à sua expansão foi necessário lançar mão de um contingente de professores, que, em 1960, era em número de 21.064. Em 1979, dezenove anos passados para atender à demanda e matrícula crescentes, deveu-se lançar mão de um contingente de 102.588 professores. Daí, trabalhar com a hipótese da baixa ou nenhuma qualificação desse corpo docente.

Evidentemente a esta altura já estávamos ultrapassando um milhão de alunos e com isto, já tínhamos segundo os números que tenho aqui mais de 1.300.000 alunos. Este crescimento do número de professores levou-me à seguinte cogitação: se nós pensarmos que um professor de Ensino Superior para ser formado com o nível suficiente para o exercício da docência no Ensino Superior no mínimo 05 a 10 anos depois da graduação, como é que nós poderíamos ter aumentado, no prazo de menos de duas décadas, nós poderíamos ter multiplicado no mínimo por cinco o corpo docente do Ensino Superior? Duas hipóteses poderiam ser colocadas: primeiro nós teríamos um grande contingente de professores titulados, qualificados e não utilizados pelo sistema educacional, portanto ociosos no sistema e que neste momento utilizamos; e a outra hipótese é que não tendo este corpo docente de reserva, nós lançamos mão de professores que não estavam suficientemente qualificados para a docência no Ensino Superior e tudo leva a crer que esta segunda hipótese é a mais plausível, ou seja, nós utilizamos neste período um grande contingente de professores trabalhando no Ensino Superior apenas recém-graduados, sem nenhuma especialização para o exterior e muito menos uma Pós-Graduação *Stric- to Sensu*, portanto com Mestrado e Doutorado e estes professores recém-diplomados eram obrigados a trabalhar com grandes contingentes de alunos<sup>73</sup>.

No dia nove de fevereiro de 1998, o jornal *A Folha de S. Paulo*, publicava artigo de Ricardo Capelli, presidente da UNE (União Nacional dos Estudantes) e de Anderson Marques, presidente da UEE-SP (União Estadual dos Estudantes de São Paulo), sob o título de *Privilégio ao Ensino Pago*, no qual se pode encontrar um bom desenho da educação superior brasileira, com destaque para o setor privado. No texto lia-se:

---

<sup>73</sup> Depoimento aos autores em 1997.

Neste início de ano letivo, estamos revendo episódios já clássicos de uma história que se repete há anos na educação brasileira. Aumentos abusivos nas mensalidades das escolas pagas, falta de vagas no ensino público, corte de verbas do crédito educativo se tornam corriqueiros na vida do estudante que pretende ter uma profissão para concorrer no cada vez mais enxuto mercado de trabalho. O “pacotão 51”, que o governo adotou para salvar o real, deu aos donos de escolas particulares a desculpa que eles tanto queriam para aumentar até 50% as mensalidades do setor, absolutamente desregulamentado com a reedição sucessiva da MP que FHC assinou em seu primeiro mês de governo. Embora seja proibido punir os inadimplentes, na prática as mantenedoras impõem regras próprias, que prejudicam os alunos. A livre negociação prevista na lei é a briga do tubarão contra o bagre: ganha quem tem poder econômico – e muito, já que o ensino pago, na era FHC, passou a ser da alçada do Ministério da Fazenda. Com o fim das isenções fiscais de que gozavam antes do ajuste, as universidades particulares anunciaram o repasse desse custo para os preços, o que vai atingir duplamente os alunos ou seus pais. Eles já vão arcar com o aumento dos impostos e pagam mensalidades superinflacionadas há anos, sem que os órgãos competentes punam um único caso de abuso. Aumento abusivo, aliás, se encontra facilmente em qualquer tesouraria de faculdade privada; nem é preciso grande aparato fiscalizador. No Plano Nacional de Educação, o MEC prevê triplicar o número de estudantes universitários em dez anos, aumentar na mesma proporção o ensino pago e o público e ampliar o crédito educativo, de modo que o programa atenda a 15% das pessoas matriculadas em escolas particulares. Mas os estudantes impedidos de fazer a rematrícula não podem esperar tanto tempo por esse crédito, já que um dos efeitos imediatos do pacote é a redução das bolsas que as escolas concedem aos mais carentes. Esse efeito poderia ser amainado se houvesse de pronto incremento no crédito

educativo, mas essa, decididamente, não é a intenção governamental. O Estado de São Paulo tem uma lei, do deputado Jamil Murad, criando o crédito educativo estadual, e as entidades estudantis querem sua aplicação para reduzir os horrores dos preços altos. Para diminuir o impacto do pacote, as autoridades disseram que setores sociais, como a educação, seriam poupados de cortes. Não é verdade. O governo determinou redução de 30% nas verbas do ensino superior, conforme reclamação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, que denuncia a atitude como contrária à Lei de Diretrizes e Bases. Essa tungada pode levar à inviabilização das 54 instituições federais de ensino no segundo semestre. O presidente não se contenta em não investir um centavo na universidade pública; quer desestruturar a rede para justificar sua privatização – ainda que disfarçada em forma de parcerias com a iniciativa privada, que ditam regras conforme os valores que aplicam. Esse novo quadro contribui ainda mais para perpetuar o atraso tecnológico do Brasil em relação aos países ricos, protelando nossa independência econômica e cultural. Como diz o professor Roberto Romano, se forem concretizados os cortes propostos para o CNPq e a Capes, entraremos no século 21 como caranguejos, rumo às cavernas e à pré-história. (*Folha de S. Paulo*, 09.02.1998)

A íntegra desse artigo e o extrato do depoimento do Professor Roberto Moreira, acima expostos, ilustram, de um lado, como o processo de expansão do ensino superior privado contribuiu para a sua própria desestabilização e, por outro, como a educação vem sendo gerida pelo governo federal, por meio de políticas públicas ordenadoras do espaço social, mais especificamente quanto à educação superior. Essa conjuntura constitui-se em condicionante da reação das lideranças dos vários setores que compõem a educação superior brasileira.

No capítulo três, mostramos a reação do setor público às medidas impostas pelo Poder Executivo, neste pretendemos mostrar as respostas do setor privado, a partir de depoimentos de seus dirigentes, de assessores de IES e de entidades representativas desse setor, tendo em apoio de suas reivindicações a nova identidade das instituições de ensino superior privadas, identidade que se acentua nos anos noventa, sob efeito das políticas públicas, que incluem alguns novos ordenamentos legais.

#### **4.2.1. A reação do setor privado frente ao controle central do Estado**

O setor das IES privadas tem apresentado propostas, relativas à legislação desse nível de ensino e aos atos do Poder Executivo, muito próximas das encaminhadas pelas instituições comunitárias, entre as quais se destacam hoje as IES confessionais. Tais iniciativas demonstram seu propósito de se transformarem em efetivas empresas de ensino, fato presente em especial na segunda metade dos anos noventa, período em que a esfera pública se restringe como jamais ocorrera na história brasileira, enquanto se amplia, em igual ou maior proporção, a esfera privada, face à pressão do capital, mormente financeiro, que vive sua própria instabilidade.

O Reitor da Universidade da Amazônia (UNAMA), indagado sobre um eventual movimento de expansão da educação superior, quando se lhe atribui um novo papel e uma nova dinâmica, responde:

Não creio que haja um *movimento de expansão*, salvo em algumas universidades, assim mesmo à custa de medidas judiciais, especialmente na área dos cursos de saúde. Os números são atestadores desse débil crescimento. Ao contrário, tudo é feito para restringir o setor superior público nos limites em que se encontra, ao mesmo tempo

que se limita a expansão do ensino superior privado, por meio de uma legislação inadaptada à realidade nacional. Só um exemplo: 30% de mestres e doutores, na Amazônia, como exigência para qualquer curso [...], só se cair do céu mestres e doutores, e isto é exigido para a expansão do ensino superior privado. Não é o mesmo tanto exigido para o ensino superior público, senão no discurso governamental<sup>74</sup>.

O depoimento do Prof. Edson Franco, Reitor da UNAMA e presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior – ABMES, faz-se no contexto de importantes traços indicadores da vontade política do setor privado, que, em geral, na história recente, têm se traduzido: a) por um desejo de uma espécie de soberania administrativa em relação ao Estado em lugar da autonomia, característica essencial da identidade milenar da instituição universitária; e b) pela atribuição ao Estado do papel de grande vilão na disputa entre esferas pública e privada, porque impor, hoje, ao contrário de no passado, uma dura legislação impeditiva da livre e irrestrita expansão do setor privado, sem idênticas exigências legais para o setor público.

O exame da legislação recentemente aprovada revela que não procede a distinção nos termos afirmados. Ao contrário, são bastante claros os traços indicativos de uma decisiva contenção do público e expansão “com autonomia” do setor privado, no momento em que esse espaço social se mercantiliza e se acentua a concorrência, pondo fim ao período de bons lucros como o foram os anos setenta e oitenta.

Esse discurso de um dos mais representativos dirigentes do setor privado sugere e reforça os principais traços orientadores do processo de mudança da educação superior, em geral, e da educação superior privada, em particular, campo cada vez mais marcado pelo movimento de mercantilização, como demonstra-

---

<sup>74</sup> Depoimento aos autores em 1997.

do no segundo capítulo deste estudo. Por outro lado, não se pode deixar de ler, nas observações críticas do Reitor da UNAMA, ainda que de um modo um tanto contraditório, o já indicado anteriormente, isto é, um processo cuja orientação é a restrição histórica da esfera pública e a expansão da esfera privada, ainda que agora supostamente controlada. Verifica-se num contexto de defesa de um Estado enxuto, porém forte, com muitos poderes normativos de regulação econômica e simbólico-cultural, com maestros competentes para preparar, no presente momento do capitalismo, sujeitos com novos desejos, eficientes e dispostos a produzirem em todas as esferas da atividade humana, especialmente na educação, uma “nova vontade geral da Nação”, conforme, também nova maneira de produção material da vida humana.

O Reitor da Universidade Ibirapuera reforça, em seu parecer, o excessivo poder do Estado, reivindicando mais “autonomia” frente a uma legislação que impediria o setor particular de avançar conforme as exigências do mercado.

Agora a universidade passa por um momento crucial, passa porque está engessada. [...] O gesso é que as escolas não podem ultrapassar o que consta da lei. Ela não pode sair um pouco e avançar no mercado. Ela tem que tirar esse gesso. A lei deixa tão estanque, tão fechada. É um torniquete. [...] existe um ranço de universidade particular com a universidade pública. Eu acho que no fundo o que se **ensina é a mesma coisa. São os mesmos professores que dão aula na PUC e nas particulares.**

Então ela precisa achar o seu viés. Ela precisa entrar nos meandros da Lei, fugir dos meandros da Lei para poder avançar. [...] As universidades não podem estar cerceadas de seu direito de progredir. É por aí que eu acho que a Lei veio tardia, ela veio com falhas clamorosas. A lei não

atende o momento que nós estamos passando, infelizmente<sup>75</sup>.

Jorge Bastos mostra, em seu depoimento, no excerto acima, um outro traço que analisaremos mais adiante neste trabalho: o que assemelha as instituições públicas, privadas e as comunitárias mais conceituadas como instituições de ensino superior é o ensino, “o que se ensina é a mesma coisa. São os mesmos professores que dão aula na PUC e nas particulares”. Para esse setor, a educação superior, incluindo aí as universidades, deveria ter como principal função o ensino.

Mas, nas palavras do Prof. Roberto Moreira, mesmo que ele seja extremamente importante, torna-se reprodutivo e acríptico se desatrelado da pesquisa e da extensão:

Mas a falta desta visão [da necessidade de capacitação do corpo docente] e da pesquisa faz com que não se tenha esta visão do papel da universidade nestas duas outras dimensões da pesquisa e da extensão do serviço à comunidade. De tal forma que centraram a sua atenção no ensino, algumas vezes com professor efetivamente não titulado, trabalhando com grandes turmas de alunos e evidentemente que nós não poderíamos esperar muito dos resultados deste ensino.

E, também, eu penso que poderia ser objeto de uma pesquisa e tenho um sentimento em relação a isto que esta visão poderia ser corroborada com uma pesquisa direta às bibliotecas destas universidades e escolas de ensino superior. Penso que muito poucas delas têm coleções de revistas estrangeiras da área do conhecimento em que estão trabalhando e assim por diante. Ou mesmo as revistas científicas de conhecimento que são em grande parte a forma da produção de conhecimento de primeira-mão. De primeira-mão. Em grande parte o que é que acontece? O Ensino se faz por meio de manuais. Os manuais de biolo-

---

<sup>75</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.



gia, os manuais de química, os manuais de história da educação, os manuais de direito e assim por diante. Em grande parte o que são estes manuais? Manuais de administração, manuais de economia. Em grande parte estes manuais são o conhecimento de segunda ou terceira mão que o autor reuniu e, com méritos muitas vezes, conseguiu concentrar num único texto dando a sua visão. Só que eu tenho para mim que esta não é a melhor forma de ensino, porque transmite ao aluno aqueles conhecimentos como sendo a verdade, que aquele autor sabe a respeito daquela área quando efetivamente o ensino de graduação, por meio de processos de iniciação científica, por exemplo, deveria fundamentalmente ensinar o aluno a aprender a aprender. E tão importante: este aprender a aprender é aprender a questionar, a indagar, a colocar as suas dúvidas, a fazer comparações e sempre admitir que existe uma possibilidade de uma outra posição teórica sobre aquele assunto que ele está estudando. Esta atitude de indagação na graduação, eu penso que seria a formação do aluno e em grande parte o prepararia para pensar em uma pós-graduação. Ele estaria despertado para os estudos pós-graduados como uma continuidade das suas indagações que ele colocou na graduação<sup>76</sup>.

A possibilidade de controle por parte do Estado sobre a educação superior brasileira, ao menos no nível formal, ameaça a liberdade de explorar o mercado da educação superior, e, a um só tempo, parece jogar o setor privado num clima de acirrada concorrência e de busca de diferenciação institucional diante da acentuação do processo mercantil nesse espaço social. Wilson João Zampiere, Pró-Reitor da Universidade Cruzeiro do Sul, diante da nova legislação sobre educação superior recentemente editada<sup>77</sup>, argumenta:

---

<sup>76</sup> Depoimento aos autores em 1997.

<sup>77</sup> Ver por exemplo o Decreto-Lei 2306/97, e as portarias dele decorrentes, que reorganizam a educação superior, bem como, submete as IES, especialmente as privadas, ao supremo controle do Governo. Controle que se tornou uma característica estrutural

[...] nós estamos sempre procurando enxergar o futuro em cima de planejamento, e essas dificuldades são pensadas no sentido de atrapalharem o nosso trabalho em desenvolvimento. Os decretos e portarias tiram das pessoas que trabalham na educação um pouco do entusiasmo, pois elas vão percebendo que, apesar de todo os esforços, estamos sujeitos ao descredenciamento de cursos, como o caso do *provão*. O que poderá acontecer amanhã? É claro que o *provão* também teve seu ponto positivo no sentido de balançar as instituições, os professores e os alunos... parece que até então os alunos estavam um pouco desgarrados e os professores não estavam envolvidos. Agora, se a universidade perder seu “status”, certamente os professores e os alunos também perderão, porque a recíproca é verdadeira. Esse conjunto de situações é que dificulta a tranquilidade dos trabalhos sérios, além de não garantirem penalidades aos que não estão se dedicando à educação como excelência e com a qualidade do ensino<sup>78</sup>.

As mudanças previstas para a educação superior via nova legislação e nova postura do governo repõem para os reitores e diretores das instituições superiores privadas o dilema histórico da contradição entre a submissão às normas legais e as tentadoras possibilidades oferecidas pelo mercado. Seus atrativos na presente conjuntura são muito fortes face ao processo de reestruturação produtiva e às mudanças macro e microeconômicas em curso, no país, desde o início da década, mas acentuadas nos seus últimos anos. Por outro lado, a cultura institucional predominante no setor privado – ainda que ameaçada – é marcada pelas facilidades da interpretação da Lei para o atingimento das metas financeiras propostas e possibilitadas pelo mercado. Vale destacar que, nessa cultura, o ensino sempre ocupou o centro de sustentação dos planejamentos estratégicos então preparados,

---

do atual Aparelho de Estado, no Brasil.

<sup>78</sup> Depoimento aos autores em 1997.

enquanto as demais atividades–fim da educação superior, porque caras, não ocupavam o centro das atenções das IES privadas. A partir da reconfiguração desse nível de ensino, as possibilidades mercadológicas continuaram, mas a legislação e o discurso dos atuais gestores educacionais públicos mudaram na direção de uma maior exigência ao setor privado. Isto tem gerado movimentos de protesto organizados das entidades e associações representativas do setor privado de educação superior contra os atos governamentais tendentes a diminuir seu espaço de atuação. Essas manifestações contra a gestão pública da educação superior – reivindicando preferencialmente a liberdade própria do mercado – escudam–se na teleologia das IES privadas, isto é, na lógica do capital, que também se realiza na concreticidade do campo educacional.

#### **4.2.2. Autonomia e gestão – as reações dos administradores do setor privado em um contexto de educação superior mercantilizada**

As razões que põem em movimento as reivindicações do setor privado frente ao controle do Estado e à nova legislação em vigor também as conduzem a mudanças no entendimento do estatuto da autonomia e a uma nova compreensão da gestão das IES, especialmente de natureza privada, quando a concorrência se torna um fato concreto no âmbito da educação brasileira. Por outro lado, este movimento se verifica quando o Poder Executivo se sobrepõe aos demais poderes da República na reorganização da educação superior e enfraquece a ação do setor privado, que possui no Congresso Nacional seu espaço preferencial de influência.

Hermes Ferreira Figueiredo, Reitor da Universidade Cruzeiro do Sul – UNICSUL, quando indagado sobre a possibilidade de manter a influência do setor no desenho desse nível de ensino, afirmava:

Nós não cremos, nós temos que batalhar todo dia. Hoje estamos tendo uma reunião da Comissão de Educação da Câmara. Na anterior, eu fui; hoje, o Maurício, o Gabriel e o Edson, em audiência pública, para defender autonomia, porque não se deve mexer no Decreto 2.207... Que autonomia é essa, que uma Deputada lá falou... Onde está a sua autonomia? Que autonomia é essa que, para abrir um curso de fisioterapia e enfermagem, eu preciso pedir para o Conselho Nacional de Educação? Onde está a autonomia, que eu não posso fixar minha mensalidade? Onde está a autonomia que diz que eu preciso gastar tanto com isso ou aquilo? Enfim, nós discutimos no Congresso, mas não estamos tendo força para mudar.... Está já na 40ª. Edição<sup>79</sup>, desde o tempo do Itamar. [...] Então nós não estamos conseguindo transformar a medida provisória em lei que nos interessa, mas nós estamos conseguindo que ela não se transforme em lei. Para passar no Congresso, a gente vai lá luta para dar quorum e o Governo faz de tudo para não dar quorum e quando o Governo faz dar quorum, nós lutamos para não dar... e vai reeditando<sup>80</sup>.

Ou ainda no depoimento do Reitor da Universidade da Amazônia, Prof. Edson Franco:

---

<sup>79</sup> Trata-se da Medida Provisória nº 1.477-42 de 6 de novembro de 1997, que estabelece as normas para cobrança de anuidades escolares no ensino privado, atualizada em torno de quarenta vezes. A primeira norma a respeito de cobrança de anuidades escolares, nos anos 90, é a MP nº 223, de 13 de setembro de 1990, seguida das MPs nº 244, de 12 de outubro de 1990, nº 290, de 17 de dezembro de 1990, 344, de 19 de agosto de 1993, nº 349, de 10 de setembro de 1993, nº 524, de 7 de junho de 1994, nº 550, de 8 de julho de 1994, nº 817, de 5 de janeiro de 1995, nº 932, de 1º de março de 1995, 1.012, de 26 de maio de 1995, nº 1.156, de 24 de outubro de 1995, nº 1.192, de 23 de novembro de 1995 e nº 1.228, de 14 de dezembro de 1995, nº 1.265, de 12 de janeiro de 1996, nº 1.477-35, de 15 de abril de 1997, nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997. (SEMESP/SP. Comentários sobre as alterações [das MPs que regulamentam a cobrança de anuidades escolares] a partir de 1990. In: <http://www.abmes.org.br/port/LEGISLAC/mpcoment/htm>).

<sup>80</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

O Decreto no. 2.207/97 [depois atualizado pelo 2.306/97], nesse campo, além de padecer de inconstitucionalidades, foi de uma infelicidade jurídica de fazer inveja a neófitos. Tentou assumir “funções” do Código Civil, para regular entidades mantenedoras. Tentou condenar mantenedores ao “romantismo pedagógico” ou ao “ostracismo educacional”. Como o Governo Federal, a entidade mantenedora é (pessoa física, agora) pessoa física de direito privado, distinta da instituição mantida, que possui personalidade jurídica. Pensou o Governo que a associação com fins lucrativos, agora possível, se confunde com sociedade comercial, num desconhecimento assombroso da legislação vigente. E partiu para dizer como têm de ser as mantenedoras, ainda que contra o que estabelece a Constituição Federal, sobre o direito de associação. Não se bastou com um Decreto, que deve ser apenas regulamentador da lei. Foi mais longe: inseriu numa Medida Provisória, algo totalmente estranho à mesma, para fazer valer o Decreto. Não é lícito, no País, o trabalho escravo (sem remuneração) e isto vem sendo combatido ferozmente pela mídia, inclusive a respeito do trabalho de menores. O Governo quer, contudo, condenar as pessoas que compõem as entidades mantenedoras ao trabalho escravo e gratuito, contra a Lei Maior. A Universidade é autônoma em relação à sua entidade mantenedora, mas não é soberana. Talvez em alguns casos possa ter havido ou haver tolhimento de autonomia, mas a regra não é esta e nem deve sê-lo. Da mesma forma como a universidade pública, jovem ou velha, tem de prestar contas ao Tribunal de Contas da União, assim também têm as novas e velhas de prestar contas perante a sua mantenedora<sup>81</sup>.

Os reclamos pela autonomia do setor privado derivam da necessidade que tem esse setor de planejar e organizar-se em um mercado que tende a se estruturar, como já dito, de forma muito competitiva. O aumento do setor de serviços, na atual fase do ca-

---

<sup>81</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

pitalismo no país, é muito significativo<sup>82</sup>. A pretendida e provável transformação das universidades federais em organizações sociais, a nova legislação e a nova forma de gestão da educação superior por parte do Estado, a diferenciação institucional nesse nível de ensino e as transformações na demanda do mercado diante da reestruturação produtiva e econômica são fatores constituintes de um mercado para a educação superior de alta competitividade. Isto tem motivado a pretensão de soberania e formas de gestão, das IES privadas, orientadas pelas formas administrativas empresariais, acentuando-se a natureza mercadológica dessas instituições. Vale destacar o depoimento de uma consultora do ensino superior privado, Prof.a Adair Martins Pereira:

A expansão desordenada não permite a implantação de programa/projetos que correspondam às necessidades do país. Projetos importantes tendem a ser abandonados por onerarem sobremaneira os custos das Universidades (públicas e particulares). Ainda não temos no Brasil a prática de parceria entre GOVERNO – ESCOLA – EMPRESA. [...]

A Universidade pública deveria exercer o papel de referencial para o ensino e a pesquisa, já que não dispõe de condições para atender à demanda da sociedade. A Universidade particular tende à expansão no ensino e no exercício extensionista até por estar situada em regiões mais afastadas dos grandes centros. Os governos (federal e estadual) poderão utilizar a presença destas universidades em todo o país em programas e projetos de alcance econômico, social e cultural.

Algumas universidades têm investido em estudos prospectivos para conhecerem as expectativas e necessidades atuais e futuras do país e conseqüentemente da sociedade.

---

<sup>82</sup> Vale destacar este fator, pois os gestores do setor privado vêem-se como empresários do setor de serviços.

Outras desenvolvem estudos de demandas dos jovens por cursos, e outras, acompanham as tendências ano a ano<sup>83</sup>.

O atual momento da educação superior no Brasil é de rápida transformação provocada por inúmeros fatores de natureza específica desse espaço social e outros de natureza direta e indiretamente a ele relacionados. No entanto, é importante indicar o desenho que parece ter a autonomia, na versão do Consultor Técnico/Científico da C. M. Consultoria e de várias universidades (ULBRA, UNIC, UNIFRAN, UNIB, UNICID), Raulino Tramontin:

Estou terminando minha tese doutoral cujo título é *Modelo Proclamado e Funcionamento Real das Universidades Emergentes Reconhecidas no Brasil na Década de Oitenta*. Pelos dados de que disponho, mais de 68% das mantenedoras são familiares. Isto significa que as mantenedoras detêm o poder. Todavia, o que é mais interessante observar é que a composição dos colegiados superiores das universidades é dominada pela mantenedora. O levantamento da composição do Conselho Universitário e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão revela que a maioria absoluta destas 68% detém o comando destes órgãos tornando verdadeira a afirmação de que quem detém a autonomia em verdade é a mantenedora e não a universidade. Existem, contudo, algumas exceções como é o caso das confessionais e comunitárias, onde há a predominância de representações várias, tornado os colegiados mais democráticos.

Há ainda uma diferença fundamental nas particulares: uma tem Reitor dono, outras, Reitor funcionário e tanto um como outro seguem as regras dos donos. É difícil dimensionar e analisar o mérito da questão. Eu diria que a existência de donos não deveria prejudicar a qualidade da proposta da universidade, desde que houvesse responsa-

---

<sup>83</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

bilidade e ética dos mantenedores, coisa difícil de ser comprovada hoje, onde as práticas canibalescas são frequentes. Não há, pois, na área privada, diferença significativa entre as universidades. Há sim nuances interessantes, mesmo nas confessionais onde o poder fica concentrado num pequeno grupo que, ou não se reveza ou circula no poder<sup>84</sup>.

A autonomia e a gestão tendem também a passar por significativas transformações, tais como a acentuação de sua natureza privada, consequência das iniciativas do governo e das mudanças no mercado da educação superior, das quais decorrem outras mudanças, que podem ser antevistas no depoimento de Dulce Costa Pereira da Silva Braga, consultora ligada ao ensino superior privado.

Eu diria o seguinte: hoje a gente vê aí a questão da profissionalização das Reitorias, que foi o que aconteceu com Mogi [Universidade de Mogi das Cruzes] e a gente verifica que até são raras, são poucas, mas elas já buscam até mesmo pensar neste novo modelo de profissionalização das Reitorias. O direito de você indicar o Reitor ainda é da Mantenedora. Em todas essas instituições, quem indica o Reitor é a Mantenedora. O canal entre mantenedora-mantida se estabelece através de quem? Através da Reitoria. Você garante um relacionamento.

Pouca coisa vai mudar. Houve uma época uma preocupação que nos colegiados fosse garantido quorum. Essa sempre é a preocupação de você garantir o quorum para que a Reitoria não fique sem sua representação.

O que diferencia é que nas públicas você tem os cargos e ali você tem de se submeter à decisão do Colegiado, que, se não for dentro dos interesses, você que recorra e até que se busque a satisfação que você queria. Nessas universidades já não há essa preocupação. Por que? A Man-

---

<sup>84</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.



tenedora indica o Reitor. O Reitor designa seus pares. Os Pró-Reitores, os Coordenadores, os Diretores, que de uma certa forma garantem harmonia necessária para a Universidade poder trabalhar.

A profissionalização da gestão das instituições de ensino superior privadas parece ser outra tendência nas transformações que ocorrem nesse espaço social e nas suas instituições. Há uma significativa relação de subordinação da área acadêmica à política estratégica empresarial elaborada pela mantenedora – “a mantenedora escolhe seu reitor e o reitor escolhe os Pró-Reitores no número de três, mas sempre de acordo com a mantenedora, coisa que na iniciativa privada não pode ser diferente”<sup>85</sup> –, no entanto, a delimitada e subordinada esfera acadêmica tende a ser gerida por um novo tipo de profissional da educação superior: o gestor acadêmico. A ele cabe imprimir uma política acadêmica – ou poderíamos dizer uma “marca acadêmica” à instituição – a partir das orientações emanadas das estratégias da mantenedora. A autonomia e a gestão têm – ao menos como tendência – orientação distinta de uma específica autonomia e gestão educacionais, tendo a presidi-las a lógica da esfera econômica.

Nas palavras de Yugo Okida, Vice-Reitor da Universidade Paulista e, também, conselheiro do Conselho Nacional de Educação,

[...] normalmente é a Mantenedora que manda na Mantida e mantém o poder dentro da Mantida. Isto é uma coisa que já vem acontecendo há anos, mas hoje a tendência está começando a se desviar para o lado profissional. Qualquer mudança nesta área é muito delicada. O Mantenedor não vai entregar a rapadura para outro, mas, de qualquer forma, ele está começando a repensar este assunto e, no repensar, ele está colocando profissionais, e o resultado tem sido bom, está estimulando outros mante-

---

<sup>85</sup> Wilson Zampiere Pró-Reitor da Universidade Cruzeiro do Sul.

nedores a jogar a rapadura para o outro. No momento, a relação mantenedora–mantida é uma relação complicada ainda. Uma coisa é você falar qual é a relação mantenedora–mantida e em que área. Se você falar em todas, eu diria sim. Ela não tem em todas (as áreas) uma interferência muito grande. Ela tem na área onde fala mais alto o dinheiro. A maioria delas quer exercer o poder por causa do dinheiro. Na área acadêmica, a maioria delas não interfere. Aí ela contrata professores, profissionais, etc. e não interferem. Essa relação mantenedora–mantida, se for na área econômica, ela não abre mão. De qualquer forma, ela pouco interfere na área acadêmica. Essa área acadêmica é uma área relativamente tranqüila na maioria dos casos, sofrendo pouca interferência da entidade mantenedora, a não ser, claro, quando o coordenador, o diretor de algum Instituto fala que precisa criar um curso na área de Engenharia Eletrostática, por ex., para verificar a influência do sol sobre os outros astros etc. O cara vai falar: você está ficando louco? Não tenho dinheiro para isto. Então, como é gasto, a mantenedora procura limitar, mas de um modo geral, na parte do ensino, em pouca coisa ela interfere<sup>86</sup>.

A autonomia e a gestão das instituições de ensino superior privadas tendem a transformações no atual momento da educação superior no país, ainda que alguns traços marcantes de outras épocas, porque estruturais, permaneçam ou, até mesmo, se acentuem.

Pode-se depreender dos depoimentos dos gestores do setor privado acima referidos que existiria uma reivindicação de diminuição de controles legais e políticos, no âmbito legislativo e executivo, quanto à autonomia das instituições do setor. Sustentando o argumento da necessidade de atender à demanda social do **ensino** superior e, mesmo, de necessidades sociais não atendidas pelo Estado face ao imenso déficit social existente, os de-

---

<sup>86</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

poimentos evidenciam a vontade política de uma liberdade sem qualquer controle do Estado, tendendo a aceitar-se tão somente os da sociedade civil e do mercado.

Por outro lado, uma vez que por meio da nova legislação e das novas políticas o governo está promovendo uma grande diferenciação institucional, e ao mesmo tempo, um processo de mercantilização, como já visto, a gestão toma agora, nessas instituições, uma nova orientação e aproxima-se da gestão orientada pela racionalidade da produção capitalista/empresarial, deixando de ter, se teve, a produção acadêmico-científica como a base específica daquilo que deve ser gerido.

Essa mudança certamente cria importantes dissonâncias com a identidade das IES, além, de contribuir na produção de uma cultura organizacional, que não valoriza a crítica, mas o consenso coercitivo e a imersão acrítica na sociedade civil e no mercado.

Outro ponto merecedor de destaque, próximo dos acima indicados, é a relação mantenedora-mantida, elemento identitário, com pequenas mudanças em sua forma, mas que mantém, em essência, o autoritarismo que sempre marcou tal relação. A novidade neste campo é o surgimento do “Reitor Profissional”: seduzidos por altos salários e descontentes com as condições de trabalho do setor público, docentes de carreira acadêmica reconhecida assumem a mediação entre a mantenedora e a mantida, administrando-a sob as diretrizes de política estratégica da mantenedora cujo objetivo principal tenderá a ser o aumento patrimonial, o lucro financeiro e sua estabilidade empresarial.

#### **4.2.3. – As reações dos administradores em relação à necessidade de produção acadêmico-científica**

As diferentes formas da produção do ensino, da pesquisa e da extensão são um ponto central para a constituição da identidade da instituição de educação superior, portanto ponto central

para sua diferenciação. Em face das muitas transformações do espaço social da educação superior, tal produção tende a sofrer muitas alterações, especialmente no âmbito das atividades de pesquisa e extensão, como já se pôde depreender dos vários depoimentos citados no item anterior, especialmente no da Profa. Adair Martins Pereira, para quem as IES de natureza pública devem ser a referência para o ensino e a pesquisa, porque tais instituições, segundo ela, não têm a capacidade para atender à demanda da sociedade por ensino, e, talvez, também, pela extensão.

Essas atividades seriam responsabilidades prioritárias das IES privadas, que, em convênio com o governo, poderiam atender tal demanda, por estarem geograficamente descentralizadas e, dessa maneira, realizando o que as instituições de natureza pública não poderiam fazer.

Yugo Okida enfatiza que:

[...] a universidade brasileira peca por duas coisas: primeiro, as universidades se dividem em estatais ou oficiais e particulares, aí incluindo as confessionais e comunitárias. Eu acho que já há uma cultura instalada no meio acadêmico de que universidade oficial... as públicas são boas e as particulares são ruins. Isto já foi instalado e esse *provão* até que já desmistificou essa questão de que uma é ruim e a outra é boa<sup>87</sup>. Já houve uma maior clareza em termos de que não só as públicas são boas, isto já é um fato. De qualquer forma, existe assim: as públicas têm todo aparato do Estado para subvencionar e dar suporte, mesmo que esse aparato econômico<sup>88</sup>, vamos dizer assim,

---

<sup>87</sup> Destaca-se que nos seis cursos avaliados no ano de 1997 (Administração, Direito, Engenharia Química, Engenharia Civil, Medicina Veterinária e Odontologia), as instituições públicas de ensino saíram-se melhor do que as IES do setor privado, o mesmo tendo ocorrido no ano anterior com os cursos, à época, avaliados. Ver Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Exame Nacional de Cursos: relatório síntese 1997*, Brasília, INEP, 1997, especialmente capítulo 3.

<sup>88</sup> No capítulo 2 e 3 desse texto fica clara a política educacional para o ensino superior do setor público, quanto ao seu financiamento. Há uma tendência presente nessas políticas de promover uma mercantilização do espaço social em estudo, incluindo o sis-

não seja o suficiente, mas ela tem. Isto é uma coisa. Outra coisa é que as particulares, com exceção das católicas, elas pouco recebem do Governo em termos de pesquisa. Então nós já estamos cansados de saber que essas universidades particulares [...], se você verificar a maioria delas pouco evoluíram em termos de pesquisa, porque elas têm que ficar pegando o resto do resto das verbas dos órgãos de fomento e elas por si só não têm dinheiro suficiente para investir em pesquisa. [...] Eu acho que as universidades brasileiras ainda estão neste dilema e essa situação vai persistir por muito tempo, espero que por não muito, mas o quadro mais a frente não aponta nenhuma solução [...] <sup>89</sup>.

O depoimento de Jorge Bastos, Reitor da Universidade Ibirapuera confirma o acima exposto:

A maioria das universidades particulares não fazem, não têm tradição e não terão na área de pesquisa e pós-graduação. A indissociabilidade é uma quimera inventada pelos legisladores que não é cumprida nem pelas universidades públicas financiadas pelo governo, menos ainda pelas universidades particulares. Quem vive de mensalidades não pode almejar desenvolver pós-graduação stricto sensu e linhas de pesquisa relevantes. O que dizem fazer como pesquisa não passa de meros *papers* para consumo interno sem relevância e não publicáveis em revistas indexadas. Basta checar o levantamento do CNPq a respeito dos grupos de pesquisa para ver quantas novas Universidades aparecem na listagem. Estatisticamente inexpressiva a participação <sup>90</sup>.

O Prof. Roberto Moreira ao refletir sobre a contribuição histórica do setor privado no Brasil e sobre as razões, também

---

tema federal desse nível de ensino.

<sup>89</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

<sup>90</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

históricas, da contribuição desse setor para com a pesquisa, assim se manifesta:

[...] a importância do setor privado na Educação brasileira não pode ser desconhecida e este setor contribuiu e muito para diminuir as tensões em termos das pressões que existiam sobre o vestibular no final da década de 60 e também o fato de que o crescimento econômico brasileiro nos anos 70 e 80 levou à necessidade de preparação de mão-de-obra para os diferentes setores da economia e que o setor privado efetivamente contribuiu. Nós não podemos, digamos, negar a contribuição. Agora, cabe lembrar, também, que dados recentes mostram que hoje em termos de graduação o ensino superior privado é responsável por cerca de 60% das matrículas do Ensino Superior brasileiro. [...]

Em termos de Brasil esta é uma contribuição significativa. Agora, o fato de que não desenvolveram o seu principal trabalho, que é o trabalho de pesquisa, de produção, de conhecimento, se deve a que o próprio poder público não seguiu efetivamente as diretrizes impostas pela lei 5540 em que prioritariamente o Ensino Superior deveria ser desenvolvido em universidades e apenas secundariamente, subsidiariamente, tal como diz a lei e que já comentamos aqui, em instituições isoladas. Mas o poder público autorizou o funcionamento destas instituições. Quer dizer, em que condições aconteceram essa autorização? Efetivamente os assuntos estão aí, ainda, para serem analisados. Isto do lado do poder público. Agora, do lado do setor privado, o que nós podemos entender é que não houve uma efetiva auto-preparação para assumir o papel tríplice de pesquisa, ensino e extensão à comunidade. Nós continuamos mantendo a tradição de apenas transmitir o conhecimento. [...]

Já na década de 90, o importante são estes anos recentes. Porque se isto não tivesse acontecido, estas polêmicas que surgiram nos últimos tempos, não teriam surgido, porque

o artigo 52 da nova LDB, da lei 9394/96, seria assimilado com muita naturalidade e quando diz, o artigo 52 da nova LDB, que as universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de ascensão, de domínio e de cultivo do saber humano que se caracterizam por uma produção intelectual institucionalizada mediante um estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto científico-cultural quanto regional e nacional. Ora, se isto estivesse efetivamente acontecendo em todas as IES públicas e privadas, este artigo teria sido assimilado com muita tranquilidade. A polêmica a surgir é exatamente porque, em grande parte, instituições privadas e instituições públicas, também não se prepararam para efetivamente assumir estas responsabilidades. Ora, mas como elas são uma responsabilidade, como estas instituições que não produzem pesquisa, que não produzem conhecimento, que não enriquecem o conhecimento transmitido por meio da pesquisa, é que se criou, no decreto 2.207, as figuras dos vários níveis da Instituição do Ensino Superior. Da universidade, do centro universitário, das faculdades integradas, até a escola isolada de ensino superior para o que? Para acomodar as situações efetivamente existentes. Ora, se outro fato revela que as instituições não estavam preparadas para esta produção de conhecimento, é que no momento que a lei exige que 1/3 do corpo docente esteja formado com nível de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado e Doutorado, e ainda se dá o prazo de 8 anos, não é para já, causa uma perplexidade, causa uma grande dificuldade para determinadas Instituições do Ensino Superior que não vêem como poderão, a curto prazo, ter este 1/3 do corpo docente, quando na verdade deveria ser uma tendência natural, já deveria estar com este corpo docente titulado para poder desempenhar efetivamente as atribuições prescritas no artigo 52 da nova LDB e nos artigos 1º e 2º da lei 5540. No momento nem precisaria exigir que estas instituições efetivamente estivessem fazendo

pesquisa, produzindo conhecimento e enriquecendo o Ensino, ela já estaria com o corpo docente efetivamente qualificado e, na realidade, o que se supunha que estivesse acontecendo é que boa parte destas Instituições de Ensino Superior continua como na década de 70 e 80 lançando mão apenas de graduados para trabalhar no seu Ensino Superior. E, muitas vezes, os próprios mantenedores não se prepararam, porque eles mesmos não procuraram as universidades ou não procuraram universidades do exterior para obterem o seu título de Mestre e Doutor, de tal forma que é possível perfeitamente ter-se um Reitor sem que o indivíduo tenha passado por um processo de Pós-Graduação *Stricto Sensu* ou mesmo Chefes de Departamento. Então, não se pode deixar de reconhecer o mérito do crescimento, quer dizer, o aumento destas instituições. Mas não se pode deixar de dizer, também, que houve um descuido em relação à preparação para o futuro, a preparação para a demanda das efetivas responsabilidades de uma universidade cujas atividades, repito, estão na lei: pesquisa, ensino e extensão a serviço da comunidade e extensão no serviço da comunidade que, em grande parte, reflete o desenvolvimento das pesquisas. A produção de conhecimento, sem dúvida alguma, subsidia o ensino, mas subsidia, também, a prestação de serviços à comunidade no sentido de atendimento social, de atendimento às empresas, às necessidades econômicas, às necessidades tecnológicas que o desenvolvimento cria e que a universidade pode efetivamente subsidiar<sup>91</sup>.

O que se pode deprender desses depoimentos em relação à produção acadêmico-científica da IES põe-nos diante de uma questão central: a pesquisa é fundamental nesse nível de ensino, no entanto ela deveria ser desenvolvida de maneira modular nas instituições de natureza pública e servir como referência para todo o espaço social em estudo. Por outro lado, está claro

---

<sup>91</sup> Depoimento aos autores, em 1997.



que se quer dizer que a não realização de pesquisa nas IES privadas relacionar-se-ia diretamente aos custos de seu financiamento.

A reivindicação dos gestores do setor privado consiste em deixar as pesquisas “de ponta” para o setor público, com financiamento do Estado, e o ensino sob responsabilidade do setor privado. Os programas de extensão – nas esferas econômicas, sociais e culturais – envolveriam o setor privado em convênio com o Estado.

Pode-se afirmar que a suposta dificuldade apresentada pelos gestores para o financiamento dessas atividades relaciona-se à natureza privada de tais IES, isto é, aos fins que se propõem e aos meios de que se utilizam para alcançá-los. Os históricos fins da educação superior – produção acadêmico-científica e estabelecimento de uma cultura institucional baseada na crítica – constituem-se em fins proclamados em contradição com os fins reais decorrentes de sua natureza empresarial e privada: o lucro.

Como tendência, portanto, observa-se que o setor privado tenderia a manter, com poucas alterações, o que viria fazendo: dedicação predominante ao ensino, com reduzida atividade de extensão, alçada à condição de uma pesquisa aplicada, com o objetivo de cumprir os dispositivos legais da atual legislação e da política educacional, em um contexto de acirramento da concorrência competitiva no âmbito do processo de mercantilização da educação superior brasileira. Raulino Tramontin define o perfil IES privadas no Brasil, nos anos noventa, levando em consideração os atuais condicionantes: as novas legislação e política para educação superior, nesse contexto de acirrada concorrência:

Nas Universidades particulares que representam um mosaico heterogêneo, a situação é um pouco mais complicada. Em duas décadas, elas se multiplicaram de forma vertiginosa e nem sempre o quantitativo foi acompanhado de medidas qualitativas. Basta checar o Cadastro de Pesquisas do CNPq para verificar que as Universidades parti-

culares, excetuando algumas Católicas, e uma ou outra não confessional, não aparecem como produtoras de pesquisa e vale dizer de ciência e tecnologia, reduzindo sua ação ao ensino de graduação e agora, nos anos noventa, começando adentrar na pós-graduação *stricto sensu*, sem maiores cuidados com a qualidade dos projetos.

Mas talvez a maior preocupação esteja centrada na qualificação dos recursos humanos. Lamentavelmente, este é o principal ponto de estrangulamento das universidades particulares: falta recursos humanos qualificados, falta plano de carreira, sem o que não é possível pensar em linhas de pesquisa, pós-graduação *stricto sensu* e outros programas.

A maior preocupação das universidades, principalmente as de cunho familiar, foi a ampliação desordenada de vagas em áreas que possibilitam um retorno financeiro maior como é o caso do Direito, Administração, Contabilidade, Processamento de Dados etc. Muitas exageram e tornam a competição, como no caso da região metropolitana de São Paulo, um verdadeiro canibalismo explícito, cada uma tentando ocupar o seu espaço. [...]

Aqui [...] é forçoso reconhecer que precisamos atribuir um papel diferenciado para as universidades particulares que vivem quase que exclusivamente de mensalidades escolares. Exigir que façam pesquisa? Pouco fazem e farão a não ser que consigam financiamentos outros<sup>92</sup>.

Continuando, o mesmo depoente assim conclui sobre as instituições privadas:

No meu modo de ver, atualmente, o que as universidades particulares atendem em termos de demandas sociais [...] a maioria absoluta se restringe a oferecer ensino de graduação, no período noturno em cursos tradicionais. Apenas alguns cursos referenciais, e que dão *status* e visibilidade à universidade, são oferecidos no período diurno,

---

<sup>92</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

como, por exemplo, os da área da saúde. Assim, não há diferença significativa entre o que as novas universidades, assim entendidas as criadas a partir da década de oitenta, oferecem e as universidades mais antigas. Na pesquisa pouco oferecem e na pós-graduação, agora, de 1993 em diante, é que começaram a despertar para sua importância<sup>93</sup>.

Os administradores das IES privadas, face ao já referido acirramento concorrencial, fruto da mercantilização do setor, e de sua reconfiguração produzida tanto pela legislação, quanto pela política concebida para este segmento sócio-econômico, vêem-se obrigados a tornar cada vez mais explícita no âmbito legal e administrativo sua natureza privada,

É assim que, com tais características, a diferença de natureza (pública ou privada) das instituições qualifica-se e torna-se mais explícita nas reivindicações e proposições do setor privado, especialmente quanto às atividades de pesquisa, à capacitação docente e à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

As instituições privadas estão sendo obrigadas legal e economicamente a se reconfigurarem, a fim de garantirem o espaço institucional que até então ocupavam no mercado, o que tem conduzido seus gestores e de entidades e associações representativas a duas direções: 1) buscar minimizar a ação do Estado; e 2) promover mudanças conforme a conjuntura política e econômica. Edson Franco assim se refere aos problemas enfrentados pelo setor privado acima elencados:

[...] gostaria de ver quais universidades públicas novas cumprem esse dispositivo (Art. 207 da Constituição), apesar do discurso que é feito. Veja-se o que dizem os alunos, no questionário do Provão: eles acusam que os professores, nas universidades públicas, nem aparecem para o ensino.

---

<sup>93</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

Nos EUA, apenas 3% das universidades fazem bom ensino e boa pesquisa simultaneamente. Impinge-se, constitucionalmente, a ideia de indissociabilidade como regra e ela é inexistente no mundo inteiro como regra. No mundo, há áreas de excelência no campo do ensino e da pesquisa, mas não na totalidade das universidades em sua ação institucional. O Governo vai à mídia para depois discutir com as universidades o que deseja. Esse procedimento é catastrófico. Educação é feita de dedicação, liderança e confiança<sup>94</sup>.

Um dos gestores da UNICSUL, Hermes Ferreira de Figueiredo, enfatiza o aproveitamento pelo setor privado dos docentes aposentados do setor público:

Estão aparecendo alguns, mas não notamos mais facilidade. Pelo contrário, temos notado que a contratação de professores da rede pública, quer estaduais como federais, tem sido muito difícil, por causa de alguns vícios ou vantagens que eles tinham na rede pública. Você vai contratar um professor e diz a ele que tem 20 horas ou 40 horas; ele quer ser contratado, mas quer dar metade das aulas e a outra metade da carga horária quer dedicar à pesquisa. Mas nós não temos condições de financiar apoio à pesquisa. Imagine se nós tivéssemos 50% do corpo docente dando 50% de aulas e os outros 50% de apoio à pesquisa. E a pesquisa, salvo exceções, isso os doutores amigos me falam, passam anos e anos sem concluir o produto final. Nós temos condição de financiar pesquisa pequena de curto prazo.

Outro problema é que esses professores doutores dizem que não gostam de dar aulas na graduação. Na verdade é que a maioria dos currículos aqui enviados são de professores que não querem dar aulas, eles querem dar consultorias<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

<sup>95</sup> Depoimento aos autores, em 1997.

Sobre o financiamento da capacitação, assim se manifesta:

As universidades têm investido muito no seu crescimento de infra-estrutura, porém têm investido maciçamente na qualificação do seu corpo docente que é, a meu ver, uma função do Estado e não da iniciativa privada. Formar pesquisadores, formar doutores, formar mestres é uma função do Estado, se ele quiser uma nação competitiva. A iniciativa privada não poderá financiar a formação de doutores e mestres, à sua custa, (formação) financiada pelas mensalidades escolares da classe mais carente da nação. Isto não é função da escola privada, sacrificando seu aluno. Esta verba vem do aluno e nós precisamos investir uma parte desta receita em programas de qualificação docente, tornando as mensalidades um pouquinho mais caras, o que eu acho que é injusto, porque não é função do aluno. A função do aluno é pagar o ensino de graduação e não financiar pesquisa e financiar a formação do corpo docente. Esse é o primeiro e um dos grandes entraves que nós encontramos<sup>96</sup>.

A nova legislação e as ações do Governo quanto à gestão pública da educação superior, especialmente quanto à classificação e credenciamento das IES; a regulamentação da avaliação e o Exame Nacional de Cursos têm imposto às IES privadas uma situação difícil, como acima apontado, que se conjuga com o acirramento da concorrência entre elas. Face a sua natureza privada, a resposta às questões levantadas pela exigência de produção de pesquisa, associada ao ensino e à extensão, não se apresenta como uma empresa fácil. Dulce Costa Pereira da Silva Braga, consultora ligada ao ensino superior privado, referindo-se à questão indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e às possibilidades de resposta desse setor, afirma:

---

<sup>96</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

[...] esse [é um] assunto tão polêmico, tanto é que a gente recentemente teve um seminário lá na Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior. Eu diria a você que é unânime de que as pessoas digam como desenvolver pesquisa, ensino e extensão indissociável. É difícil você trabalhar já, você desenvolver ensino, você desenvolver pesquisa e você desenvolver extensão. Quanto mais você desenvolver os três indissociáveis. Eu particularmente acho. É impraticável. Hoje é muito difícil conceituar pesquisa. As pessoas têm dificuldades. Elas não conseguem. É muito difícil diferenciar a pesquisa na pós-graduação, a pesquisa institucional, a pesquisa acadêmica. Elas não conseguem dizer quando está em uma, quando está na outra, quando ela pode ser isolada. E aí o que a escola acaba fazendo? **O importante é demonstrar a existência da pesquisa. E aí busca em todo o corpo docente quem está desenvolvendo pesquisa. Pega todo mundo que está fazendo Pós-Graduação, Mestrado, Doutorado, não é?** (grifos nossos)<sup>97</sup>.

O que fica claro no depoimento acima é que, diante da conjuntura a que estão submetidas, as instituições de ensino superior precisam buscar uma saída. O que se sinaliza é uma saída burocrática, artificial, no momento atual, porque, se, de um lado, se satisfaz à legislação e supostamente ao controle do Estado, por outro, isto não deverá se revelar eficiente em um cenário de concorrência acirrada, tendência da educação superior nos anos noventa. A resolução dos problemas que vem enfrentando o setor privado precisa atender aos dois tipos de condicionantes, de natureza política e econômica. Hermes Ferreira de Figueiredo (da UNICSUL) parece inclinado a propor a resolução de tais questões de outra forma:

---

<sup>97</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

[...] **essa dificuldade da pesquisa. A extensão é um objetivo, é uma meta e eu acho que é até natural que isto aconteça**, devido à força de conhecimento, ao poder pelo conhecimento que a Universidade passa a ter e nós temos esse programa de qualificação docente e hoje nós estamos com 39% de mestres e doutores, 90% estão em curso de Mestrado e Doutorado. Estão todos estudando e eu não tenho medo nenhum daqueles oito anos, com exceção daquele que o Ministro já colocou uma escadinha. Mas isto eu entendo que é uma preocupação de todas as universidades privadas que estão neste caminho, **mas a extensão e o ensino, eu tenho a impressão que daqui a 10, 15 anos, nós seremos imbatíveis**. Devido às condições que nós estamos criando, estamos plantando no corpo docente, uma infra-estrutura e principalmente uma mudança de mentalidade do aluno e do professor. Fazendo acreditar que realmente o canudo aqui não representa mais nada. Ele realmente tem que vir aqui para se preparar para a competição, sem esquecer evidentemente a formação humanística, uma formação global muito forte. É esta a orientação da escola que você não consegue buscar os resultados amanhã. [...] Uma mudança é sempre lenta.

[...] nós não somos universidade na concepção que querem definir como um complexo educacional quando se alia pesquisa, ensino e extensão. A pesquisa, por falta de verbas evidentemente. Nós não temos verba, nós não temos pesquisa. Não temos acesso a financiamentos, não temos pesquisa, pelo menos pesquisa de ponta. **Os serviços de extensão são um serviço que muitas vezes já se vem fazendo. Nós aqui já temos alguns programas de extensão, quer extensão para a comunidade externa, quer para a comunidade interna. São incipientes? Sim são incipientes, mas existem, aliados ao ensino**. Não parece, mas São Miguel Paulista, não sei se você conhecia antes, um bairro dormitório e até hoje talvez seja sim conhecido, um bairro operário, bairro de pessoas ligadas principalmente ao serviço, já que aqui as indústrias se extingui-

ram, o papel que uma Universidade representa numa região como esta. Ela tem a capacidade de mudar até o perfil do bairro. [...] aqui em 1970, quando nós chegamos e vimos o que era o bairro de São Miguel e ver hoje. Foi só a Universidade? Não foi só a Universidade, mas ela tem um papel muito importante até mesmo na conceituação do bairro (grifos nossos)<sup>98</sup>.

No atual contexto nacional e diante do enorme déficit social há muitos anos acumulado, quando o Estado brasileiro, por meio de *reformas*, restringe sua ação pública, especialmente no plano social, demandas das mais variadas naturezas aumentam e encontram eco nos programas de extensão institucionais. Estes programas são respostas privadas a tais demandas e muito convenientes para essas instituições, por legitimá-las perante a opinião pública e por configurarem uma certa forma de pesquisa aplicada. Trata-se de legitimação legal, administrativa e supostamente acadêmica, bem como forma de identificação institucional com determinado espaço geográfico e cultural de mercado ou com os traços da materialidade local. Continua:

Aqui, pelo menos, estamos fazendo uma força tremenda para que a sociedade local nos reconheça como tal – um centro irradiador de cultura, de conhecimento dentro do próprio bairro –, porque o santo de casa não faz milagre, devido àquele conceito quase que abstrato que uma comunidade leiga tem do que seja uma Universidade e de repente São Miguel tem uma Universidade? Eu conheço o Prof. Hermes, o Prof. Wilson, o que é que eles mudaram? Eu conheço o Prof. Hermes, não conheço a Universidade. Universidade é isso? É um pouquinho difícil porque era um pouco abstrata a Universidade, não era tangível para uma comunidade como São Miguel Paulista. Hoje é. Hoje a comunidade começou a reconhecer quando precisa de um trabalho um pouquinho sofisticado em termos de co-

---

<sup>98</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.



nhecimento, em termos de projeto, já procura a Universidade: em que nós poderemos ajudar ou é uma pesquisa de mercado, é no desenvolvimento de um bairro, é no saneamento de uma favela. Hoje nós temos contatos com a Administração Regional. Quando foi para a ampliação da Jacu-Pêssego, a Associação Comercial, o Rotary, a Prefeitura, o Lions, a Maçonaria, constituíram comissões que vieram até nós para que saíssemos daquela fase de fazer um abaixo-assinado para fazer um estudo que justificasse o pedido e não mais aqueles famosos “assina aqui um requerimento porque nós precisamos asfaltar a rua tal”. Então a Universidade começa a dar suporte técnico, suporte acadêmico para estas manifestações da comunidade. Fazendo um estudo de viabilidade. Como consequência ela está fazendo extensão, porque isto é uma extensão<sup>99</sup>.

A atual produção acadêmico-científica das instituições de ensino superior de natureza privada diferencia-se daquela dos anos setenta e oitenta, sem, contudo, transformar-se a finalidade última deste tipo de instituição. No entanto, ainda que o ensino continue sendo a atividade basilar de sua existência, a extensão a ela virá somar-se, principalmente, se se orientar pela forma de prestação de serviços e se possibilitar ser classificada como uma pesquisa aplicada. Essa tendência que se observa nas instituições particulares, com destaque para as do tipo universidade, contribui de forma acentuada para transformações na identidade da instituição de ensino superior privada, ainda que estruturalmente nela não ocorram mudanças substantivas.

#### **4.2.4. A Reação do setor privado diante do processo de mercantilização da Educação Superior**

Conforme exposto no capítulo segundo e ao longo do presente, a conjuntura atual no Brasil constitui-se em um pro-

---

<sup>99</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

cesso de transição. Esse processo, que o Presidente Collor insistia em nominar como a “inserção do Brasil na modernidade”, objetiva a entrada do Brasil na nova ordem mundial, isto é, a produção de um novo projeto político para o País alinhado às orientações da presente forma de organização do capitalismo, após a falência do regime de acumulação, que algum economista, inspirado provavelmente em Gramsci, denominou de Fordismo.

Tal mudança, como se procurou mostrar, significa transformações em variadas esferas de atividades: na base produtiva, na organização macro e microeconômica, na política e na cultura. Ainda, na articulação de tais esferas, transformações na produção de um novo *ser social*, o que implica, parafraseando Gramsci, um novo jeito de sentir, ver e pensar o mundo, ou seja, a produção de um novo homem, para um novo momento histórico do capitalismo.

Deve-se destacar aqui, no entanto, um movimento do capital em meio a esse complexo processo já analisado, a expansão do capital para espaços sociais antes não organizados diretamente segundo sua lógica. Para a superação da crise que caracterizou o final da hegemonia fordista, um movimento complexo fora produzido, porém, esse movimento influencia o espaço social da educação superior diretamente. Hoje, a educação superior, diante da reconfiguração orquestrada pelo MEC e pelo MARE, reorganiza-se em grande medida segundo a lógica do capital e o controle aparentemente rígido do Estado. Por dois lados, portanto, a educação superior é pressionada pelo poder político e pela conjuntura econômica, que induz a uma concorrência acirrada em tal nível de ensino, especialmente, no seu setor privado. A reação dos dirigentes dessas instituições traduz-se em um processo de redefinição do desenho e ações institucionais, bem como em pressão política sobre um Legislativo fraco e um Executivo com poder hipertrofiado. A “consultora de insti-

tuições e universidades” Dulce Costa Pereira da Silva Braga argumenta:

Eu acho que é muito difícil[...]. A gente trabalha cada caso, cada instituição atua de uma maneira, e a gente como Consultora que está na defesa dos interesses das instituições, a gente vê tanto a questão das Universidades quanto das isoladas. Eu acho que cada um tem o seu papel e eu acho que tem umas que a gente sente assim. Todas elas dizem que têm um objetivo, mas, no fundo, a **gente sente assim: o objetivo é a concorrência mesmo. Cada uma quer ter mais e mais, e mais que representa vagas, representa cursos, esse é o objetivo maior. O objetivo maior é ensino – graduação.** Depois a gente começa desenvolver os outros, porque os outros exigem muito dinheiro e como a maior parte das instituições têm seus recursos provenientes de contribuição escolar, conforme vai sobrando aí vai desenvolvendo as outras áreas<sup>100</sup>.

O depoimento de Jorge Bastos enfatiza a atual conjuntura da educação superior privada em sentido mais ampliado:

Eu tenho minha vida voltada para a indústria. Fui funcionário da Kibon durante 11 anos, passando em vários setores. Trabalhei em organização e métodos de sistemas. A partir deste setor em que trabalhava, comecei a fazer curso superior com um professor que era meu chefe na Kibon. Gostei do curso e entrei na Faculdade de Direito que fiz por dois anos. Deixei este curso e parti para a Administração de Empresas e dentro da Administração de Empresas, comecei a trabalhar em escola. Montei a Faculdade Padre Manoel da Nóbrega que tinha o curso de Turismo, Letras, Economia e hoje é uma escola extinta porque foi vendida para a Anhembi–Morumbi. Eu aprendi a gostar de trabalhar com escola e a partir deste momento

---

<sup>100</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

nunca mais parei. Exerci o cargo de Secretário de curso, Secretário Geral, Diretor de Curso, Diretor Geral e hoje estou no meu segundo mandato como Reitor da Universidade Ibirapuera. E ainda estudando cada vez mais. Trabalhar com escola é uma dinâmica. É muito grande, é muito acelerado. Precisa estar acompanhando a legislação constantemente, diariamente. Precisa estar sensível à mudança de mercado, não somente à legislação, o que acontece no mundo externo, que com o advento da globalização nós temos que estar atentos e preparados para soluções imediatistas. Já não se fala mais em dar saltos em décadas, e anos ou meses. Eu acho que em semanas e dias porque a evolução do mundo está muito acelerada. A pessoa precisa estar sensível com os acontecimentos quase que diários para tomar uma medida preventiva para o futuro. Eu acho que as escolas infelizmente não alcançaram ainda esta valorização. Porque a escola quando elabora um currículo o faz para os próximos quatro anos o que eu acho que é um erro. O currículo pode até manter, mas o conteúdo do currículo precisa ser mudado, e é o que eu digo para os meus professores aqui<sup>101</sup>.

O processo de reorganização do ensino superior por meio de sua mercantilização acentua a concorrência entre as instituições e, a um só tempo, as põem em movimento de transformações em suas atividades e estruturas. O movimento institucional adquire outra qualidade, ainda que a natureza privada permaneça, e com ela, os fins proclamados de tais IES. O depoimento de Bastos é ilustrativo de tais transformações. Continua o mesmo depoente:

Ela tem que ter uma gestão interna própria dela. E também é o recurso financeiro, que ela não tem essa possibilidade de avançar no tempo e espaço porque não tem uma receita condizente para que possa se manter. Agora que o

---

<sup>101</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

Brasil está tendo a cultura de ter a valorização da Universidade interna para a valorização externa, procurando as indústrias para fazer parcerias, não somente na pesquisa, mas eu acho que nos cursos de graduação também. Procurar as indústrias para que elas façam uma parte no conjunto. Se as indústrias não tiverem sensibilidade, se elas não tiverem a co-responsabilidade na formação de seus profissionais, vai haver uma degradação e esta degradação cada vez vai ficar mais forte, com o advento das novas tecnologias ela também tem que mostrar para as Universidades qual é o ponto crucial dela. Onde está o nó górdio das indústrias. Não é só a Universidade internamente se reciclar, evoluir. As indústrias também tem que mostrar alguns pontos fracos e alguns pontos fortes que a Universidade possa ter junto com ela. Então tem que ter esse compromisso muito estreitado, muito forte. Eu sei que é difícil a gente estar falando nestes termos aqui. Indústria e comércio, é uma conta de somar junto com a Universidade é estar junto com a comunidade. Ela tem que estar envolvida. Ela tem que estar se envolvendo quase que diariamente. Ela tem que estar sensível a todos os acontecimentos. É trazer o pessoal das indústrias, os técnicos de laboratórios de indústria, o pessoal de recursos humanos, o pessoal de Marketing, o pessoal de vendas, o pessoal de compras, trazer para dentro da Universidade, até para assistir palestra. Então tem que haver uma interação muito forte. Precisam interagir mesmo. Fazer uma corporação para poder ativar o sistema que ninguém saia perdendo. Nós temos que somar para chegar a um denominador comum<sup>102</sup>.

É interessante observar esta outra face do que temos chamado de mercantilização da educação superior brasileira: a referência identitária para as instituições desse setor é a empresa organizada de forma capitalista. Há uma busca de aproximação

---

<sup>102</sup> Depoimento a Cleide Rita Silvério de Almeida, em 1997.

com o setor produtivo, não só devido à necessidade de ingressos orçamentários, mas, também, como parâmetro do que deve ser produzido pelas instituições de educação superior. Há, dessa forma, uma forte tendência à subsunção desse nível ao processo produtivo, ao econômico. Wilson Zampiere, um dos dirigentes da Universidade Cruzeiro do Sul, assim se manifesta:

Eu tenho aqui uma grande aliada que é a Ford Indústria e Comércio. É uma grande fábrica aqui na região de Cumbica, que tem mais de 100 bolsistas nesta instituição. Eles pagam 80% de bolsas aos alunos. Então, há essa preocupação da universidade e por isso é que estamos cada vez mais melhorando os laboratórios, os equipamentos de última geração, para que os alunos consigam sair da universidade com conhecimento e experiência de equipamentos de ponta, para que ao chegar na empresa não os estranhem. Nós não utilizamos esse decreto de utilidade pública, nós agimos como empresa. Claro que a mantenedora cumpre seu objetivo educacional. Nós estamos através da pró-reitoria de assuntos comunitários procurando um contato mais forte e efetivo com as empresas, principalmente na concepção de estágios e mais à frente vamos sugerir às empresas que ajudem a pagar as mensalidades de seus funcionários, aqueles que forem alunos dessa Universidade, para que assim os alunos possam tocar seus cursos universitários com mais firmeza e colaboração da empresa onde trabalham. E através disso nós mantemos um contato interessante com as empresas para descobrir seus objetivos, suas ansiedades e expectativas. É isso o que estamos fazendo, procurando um contato direto para estágios e, quem sabe depois, bolsas de estudos<sup>103</sup>.

O setor privado do ensino superior, depois de passar por ampla expansão ao longo dos anos setenta, ter sua expansão limitada legal e economicamente durante os anos oitenta e sua

---

<sup>103</sup> Depoimento aos autores em 1997.

qualidade questionada, nesse mesmo período, entra na presente década sob condições precárias e com suas estratégias de interferência política debilitadas, face às transformações ocorridas no Brasil. O Governo, via legislação e políticas educacionais oriundas do Executivo, induz a uma diferenciação institucional generalizada no âmbito da educação superior brasileira, ao mesmo tempo em que incentiva, pelos mesmos mecanismos, o processo de mercantilização desse espaço social, mediante estímulo à concorrência entre as instituições privadas e, face à conjuntura, à aproximação com o setor produtivo. Esses movimentos históricos acabaram por produzir tendências inéditas para uma nova identidade das instituições, e ao mesmo tempo, reconfigurar o espaço formado por essas instituições e suas articulações entre si, com o mercado e com a sociedade.

Como tendência geral, pode-se afirmar que houve acentuação da natureza privada das instituições e a busca de identidade singular diante da concorrência. Esta busca conduziria as IES privadas para caminhos comuns. O ensino continua sendo a atividade principal, secundada apenas circunstancialmente pela pesquisa. Esta, por dispendiosa, estaria sendo substituída, no setor privado, pela extensão, aqui entendida como pesquisa aplicada associada ao ensino e, em geral, desenvolvida na comunidade local em que a instituição se insere. Há, por assim dizer, o desenvolvimento de uma pretendida vocação regional e de uma cultura institucional vazada nos valores da localidade, no cenário supostamente universal da educação superior.

Por outro lado, a aproximação com o mercado e com o setor produtivo, aliada ao acirramento da concorrência neste campo, teria favorecido, senão condicionado, o empresariamento das gestões, bem como a vontade política dos gestores de uma autonomia que mais se assemelhe à soberania, ou à liberdade de mercado, de que gozariam as empresas. As estruturas organizacionais e a gestão das IES privadas são cópias adaptadas dos desenhos organizacionais e da gestão de empresas do setor de ser-

viços, tendendo os gestores de alto escalão a ser, agora, acadêmicos de prestígio originários do setor público e funcionários bem pagos da mantenedora, que, em última instância, detém o poder econômico e político estratégicos da mantida.

São esses os principais traços que definiriam uma nova identidade para as instituições que constituem o setor privado da educação superior no Brasil e que têm orientado as ações políticas de pressão de seus representantes, constituídos em entidades e associações como a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (ABRUC), a Confederação Nacional dos Professores de Ensino (CONFENEN) e especialmente a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES).

#### **4.2.5. A representação política do setor privado**

Provavelmente em face da concorrência e das diferenças históricas, o setor privado da educação superior apresenta grande heterogeneidade, ainda que enfrentem problemas comuns decorrentes de sua natureza privada. Essas diferenças expressam-se também nas entidades e associações que representam os distintos segmentos do setor.

Prof. Valdir J. Lanza, Vice-Reitor do Centro Universitário Monte Serrat, assim se reporta à diversidade do setor:

Não. A UNIP é à parte. Ela tem mais poder que todas as outras instituições juntas. [...]

Mas, na questão política, a gente tem uma CONFENEN, Confederação Nacional dos Professores de Ensino, que é o órgão representativo. Só que representa de direito, mas não representa de fato. Não congrega, não une, não integra, não promove, não leva a nada. Simplesmente representa. Tem muito de personalismo [...] que está lá e basicamente, sem menosprezar os colegas de outros Estados,



mas sabemos que qualquer coisa que se pense no Brasil, é preciso ter uma presença maciça de São Paulo.

O Edson Franco é uma pessoa fantástica, não é? Agora, se montou uma estrutura de poder que sobe, sobe segundo o grau e a sua maioria na base de sustentação é do Nordeste, alguma coisa de Minas Gerais, alguma coisinha de Santa Catarina, todo mundo é presente ao segmento. A gente tem a ANUP, que tem uma posição política muito forte, mas não une a categoria. Principalmente um determinado momento ficou aquela de se transformar em representação das universidades e, em determinada reunião, o Gabriel [presidente do SEMESP/SP] foi defender: “Gente, não pode! O que está acontecendo é o seguinte: isto é um canibalismo!” “Foi até bom você falar, Gabriel, pois quem não tem competência não se estabelece”. Então a ANUP também tem este problema de estar com as grandes universidades, mas não estar com o segmento, porque você tem lá uma faculdade pequena, com dois cursos superiores de qualidade... Você tem uma ESPM. Aquilo não é uma universidade. Você tem um curso de moda de altíssima qualidade, bem feito, bem elaborado. Cada um na sua raia, não é? A UNIP é uma instituição e...Ela está muito no segmento, ela tem um poder muito grande.

Cada um tem o seu. A CONFENEN tem o dela, a UNIP tem o dela, a ABMES tem o dela. Mas, era nisto que eu queria chegar. De todas, a que mais une e congrega até pela própria diplomacia do Edson Franco, que é um *gentleman*, é uma pessoa que se dá com todos, culto, preparado, conciliador, não é bairrista. A gente costuma brincar que nordestino antes de qualquer tema diz: “Eu venho lá de um lugar sofrido”. E a gente tem capitais como Fortaleza, Recife e Salvador que não ficam devendo nada para Campinas, Porto Alegre, que são cidades menores<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Depoimento aos autores em 1997.

Dentre as entidades que representam esse setor, destaca-se, como se pode observar nesse depoimento, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), com histórica presença no ensino privado brasileiro, várias publicações regulares, promotoras de muitos e interessantes debates sobre as transformações por que vem passando a educação superior<sup>105</sup>. Vale assinalar que a ABMES tem mais de três centenas de associados, incluindo nessa lista instituições isoladas bastante desconhecidas, de Ponta Porã, até mantenedoras bastante conhecidas no plano nacional, como o Instituto Metodista de Ensino Superior de São Bernardo, hoje Universidade Metodista do Estado de São Paulo (UMESP)<sup>106</sup>.

Outro ponto a destacar, relativo à força de representação da ABMES no cenário atual, onde a legislação oficial impõe a presença de professores titulados em instituições de educação superior credenciadas como universidades, é a criação da **Fundação para o Desenvolvimento do Ensino Superior Particular**

<sup>105</sup> Veja-se, por exemplo, a reação da ABMES à proposta oficial de mudança do Estatuto da Autonomia Universitária. "A Lei da Autonomia a ser lançada pelo Governo não deve ser mais uma ocasião para o Governo multiplicar normas, proibições, limitações burocráticas (como está acontecendo, mas de fato liberar as Instituições de Ensino Superior todas elas, universidades e isoladas – para uma expansão onde cada uma possa livremente buscar sua vocação, seu modelo, construir seu projeto pedagógico, sem as amarras do paradigma único da 5540/68, que exige 'universalidade de campo', 'indissociabilidade total entre ensino e pesquisa' e, sobretudo, índices mecânicos de titularidade.

A Lei da Autonomia deve ser um documento de estímulo à prática sadia da autonomia, e não mais um Código Filipino de proibições.

O preço das anuidades escolares é político, pré-fixado e normalizado por Medidas Provisórias. Sairá agora a 27ª MP das anuidades! Isso significa autonomia financeira?

As universidades e escolas particulares devem se dirigir às públicas para registrar seus diplomas. Isso é autonomia administrativa?

As universidades e escolas já não podem nem ministrar cursos lato-sensu, se não possuírem naquela área de concentração o curso de pós-graduação stricto-sensu, com conceitos A e B dados pela CAPES.

Cursos não presenciais, na era da informática e da aldeia global são simplesmente proibidos. Isso é autonomia didática? [...]

O ensino superior necessita de oxigênio para expandir-se com saúde e cumprir a sua missão. O Governo deve ajudar abrindo portas e janelas, construindo uma política de estímulo e de apoio técnico e financeiro para a educação de qualquer nível e de qualquer setor. E, deve, através da sociedade, avaliar sistematicamente todo o ensino superior." (Apresentação. *Revista Estudos*. Brasília, ABMES, ano 14, n. 16, 1996, p. 7-8)

<sup>106</sup> Ver o site da ABMES na Internet: <http://www.abmes.com.br>.

(FUNDESP). Em sua “Proposta de Estatuto Social” são relevantes os três incisos do artigo 2º.

São finalidades da FUNDESP:

1 – desenvolver programas de treinamento, aperfeiçoamento, titulação e capacitação de docentes das instituições de educação superior, sob manutenção de entidades mantenedoras de ensino superior, filiadas à **Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior**;

2 – desenvolver programas de treinamento, aperfeiçoamento, titulação e capacitação de pessoal técnico contratado por entidades mantenedoras de ensino superior, filiadas à **Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior**;

3 – atuar diretamente ou mediante convênios e contratos com instituições nacionais, governamentais e/ou privadas e internacionais no sentido de atender suas finalidades, produzindo e desenvolvendo projetos e programas de educação continuada de formação, titulação e capacitação de docentes e técnicos de ensino superior, utilizando-se de todos os meios possíveis de tecnologia educacional a tal fim [...] (grifos nosso)<sup>107</sup>.

Do Conselho de Curadores, no artigo 6º pode-se ler:

O Conselho de Curadores, órgão máximo de deliberação da FUNDESP será composto por doze (12) representantes das entidades mantenedoras de ensino superior instituidoras da FUNDESP e por três (3) membros não-natos, escolhidos pelos representantes da totalidade das entidades mantenedoras de ensino superior instituidoras da FUNDESP ou que com ela vierem a conveniar, na forma deste Estatuto Social para receber os benefícios decorrentes das finalidades constantes deste Estatuto.

---

<sup>107</sup> Documento gentilmente cedido pelo Prof. Valdir J. Lanza do Centro Universitário Monte Serrat, de seu arquivo pessoal.

Agora, no segundo semestre de 1998, a referida fundação, também chamada, no âmbito da ABMES, de “Capes Privada”, torna-se **FUNADESP**<sup>108</sup>, tendo como Diretor Executivo o Sr. Darcy Closs, ex-diretor geral da Capes nos anos setenta.

A Funadesp, composta por 60 instituidoras, tem como diretor-executivo Darcy Closs, com grande experiência profissional na área do ensino superior. Segundo ele, a presidência e os conselhos curador e fiscal já aprovaram ações desencadeadoras do processo de capacitação das instituições particulares.

A Funadesp pretende estimular o esforço das instituições na avaliação de seus cursos de graduação e promover estudos sobre as condições dos docentes nas instituidoras para dimensionar suas necessidades de capacitação. Para tanto, serão constituídos comitês técnicos de consultores “ad hoc” para orientar os processos de avaliação e de definição/implantação de linhas/núcleos de pesquisa e de criação de cursos de mestrado<sup>109</sup>.

### Segundo Closs:

[...] a Funadesp encaminhou à Capes e à SESu/MEC propostas de realização de atividades conjuntas envolvendo alguns pontos essenciais, dentre os quais, a avaliação das necessidades de vagas de mestrado e doutorado para atender às demandas das instituições particulares; a valorização dos mestrados profissionais e interinstitucionais; a implantação de projetos de capacitação docente; a revitalização dos cursos de pós-graduação *lato sensu*<sup>110</sup>.

Por outro lado, é possível verificar a identidade das ações e das reivindicações da ABMES com as posições dos dirigentes das IES do setor em tela a partir das proposições dessa associa-

---

<sup>108</sup> Fundação Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Superior Privado

<sup>109</sup> Funadesp Articula-se com o MEC. *ABMESNotícias*, ago/set/98, p.6.

<sup>110</sup> Id. *Ibidem*.

ção. Em janeiro de 1997, a ABMES promoveu seminário objetivando subsidiar a produção de políticas para educação superior, que resultou na publicação, em nível nacional, da Revista *Estudos* (da ABMES) sobre o tema: *Contribuições à Definição de uma Nova Política de Ensino Superior*. Depois de dois dias de conferências e discussões, aprovou-se o documento *Considerações, Recomendações e Propostas do Seminário*. Deste, ressalte-se seu item III – *Propostas ao MEC*, no qual parecem explicitar-se as posições desse setor em relação à autonomia, avaliação, pesquisa, gestão e, sobretudo, identidade universitária e educação superior brasileira, que muito se aproximam do que pudemos depreender dos depoimentos dos gestores desse setor nos itens anteriores. Neste texto lê-se:

- As IES deverão ser entendidas em suas diferenças, enquanto parte de um sistema de ensino superior complexo e heterogêneo, num país de dimensões continentais e de profundas desigualdades regionais, considerando-se que é árbitro, tratar instituições desiguais de forma igual.
- Qualquer tipo de avaliação de qualidade deverá reconhecer essa heterogeneidade [...]
- O preceito constitucional da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão seja considerado pelo MEC como princípio que se adaptará à rica variedade dos diversos tipos e modalidades de IES, sem reduzi-lo a um modelo único ou a oligopólios de formas pre-estabelecidas.
- O Conselho Nacional de Educação, órgão de aperfeiçoamento da educação nacional, mediador entre a sociedade e o poder público [...], seja transparente em suas atividades, facilitando a participação das IES no acompanhamento de suas funções.
- As instituições de educação superior é que devem ser autorizadas [...] e não os cursos que propõem realizar, podendo a expansão das IES decorrer de autorização de planos de desenvolvimento por elas formulados. O conceito de autorização de curso não deve ser objeto de con-

cessão ou de exame isolado dos órgãos do MEC, mas deve ser parte de uma proposta pedagógica e de um plano de desenvolvimento, de natureza plurianual, que a instituição faça para atingir seus objetivos e sua missão

– Os currículos mínimos sejam efetivamente mínimos, evitando detalhamentos e percentuais que somente servem para limitar a autonomia das instituições de educação superior.

– A qualidade da oferta dos serviços educacionais, por sua adequação às necessidades econômicas, sociais e culturais, deve ser garantida e determinada pela modernização e aperfeiçoamento de processo ensino aprendizagem.

[...]

– O MEC deverá envidar esforços no sentido de incentivar e apoiar as IES na construção de seu projeto institucional e de criar políticas e linhas de financiamento específicas nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, estimulando, a melhoria das condições de infra-estrutura.

– A pesquisa não deverá sobrecarregar os custos das anuidades escolares, visto o seu caráter social. Neste sentido, o MEC deverá promover um sistema de financiamento de pesquisa para as instituições de educação privadas.

– A regulamentação profissional se restrinja às carreiras essenciais, retomando-se os estudos anteriores levados a efeito pelo MEC e, com isso, resgatando a verdadeira função da educação superior.

– A decisão dos valores das anuidades escolares seja livremente efetuada pelas IES, sem interferências reguladoras que somente servem para a desarmonia entre as instituições e a sociedade, porém condizentes com a qualidade dos serviços educacionais prestados. (ABMES, 1997: 127–129)

Nessa mesma publicação, em artigo assinado pelo Presidente da ABMES, pode-se ler:

Entendemos que instituições de educação superior, em essência, são “locus” onde se reúnem aqueles que sabem e querem saber mais, com aqueles que desejam aprender e querem aprender mais. (ABMES, 1997: 58)

Após fazer diversas alusões jurídicas à legislação brasileira no âmbito educacional, exortando para a necessária qualidade das instituições de educação superior, e a um só tempo reivindicando maior autonomia, o autor defende a necessidade de toda instituição ter e tornar oficial e pública uma “Proposta Pedagógica”.

Claro está também, que a instituição de educação superior, ao apresentar sua Proposta Pedagógica, no bojo da mesma deverá oferecer a exame seu Plano de Desenvolvimento, reduzindo, desta forma, a parafernália burocrática que assola o órgão deliberativo da educação nacional.

Se se deseja sugerir algo para a nova política de ensino superior, está aí a primeira sugestão: que as instituições de educação superior, ao adentrarem pela primeira vez no Conselho Nacional de Educação, o façam com a apresentação de sua Proposta Pedagógica, nela inserida o Plano de Desenvolvimento da Instituição. O mérito dessa sugestão está em ter presente o Conselho Nacional de educação e a própria instituição de educação superior, quanto aos caminhos que serão trilhados num futuro não inferior a um lustro ou uma década. É bem esse o espírito da Lei No. 9. 131/95 e que parece não haver sido devidamente considerado até agora. (ABMES, 1997: 59)

Para Franco, a “Proposta Pedagógica de uma instituição de educação superior é, em resumo, a marca, o posicionamento, a missão e os objetivos que a entidade educacional assume na comunidade na qual está inserida”. Fazendo referência e se apoiando nos Padrões de Reconhecimento da Associação de Escolas e Universidades da Nova Inglaterra, Franco lista os onze tópicos que deverá conter uma Proposta Pedagógica: 1) Missão e Objeti-

vos, 2) Planejamento e Avaliação, 3) Organização e Direção, 4) Programas de Instrução e Educação, 5) Professores, 6) Serviços Estudantis, 7) Recursos de Informação e Biblioteca, 8) Recursos Físicos, 9) Recursos Financeiros, 10) Divulgação Pública e 11) Integridade. Acrescenta Franco:

Óbvio está que a missão comanda os demais pontos de análise. *“A missão de cada instituição define suas diferenças, demonstra suas necessidades sociais e identifica os alunos que a instituição procura servir, além de refletir suas tradições e sua visão de futuro”*. *“A missão necessita ser aceita por todos de modo que todos lutem para torná-la realidade”*. (ABMES, 1997: 61)

Em seguida o Autor enfatiza:

Óbvio que se os serviços educacionais puderem ser melhorados, a instituição de educação superior tenderá a fazer planos no sentido dessa melhoria **ou desaparecerá diante da concorrência**. (ABMES, 1997: 61, grifos nossos)

O fim último está desenhado pelos agentes mercadológicos que interfeririam nas atividades que se devem desenvolver na instituição. O fim almejado influencia os meios e as atividades para sua consecução. Ele está, portanto, presente em todo processo de sua própria produção. Ao mesmo tempo, o objetivo inicialmente pensado sofrerá alterações ao longo de sua produção, por influência dos meios e das atividades que se desenvolvem durante o processo. Estas relações de influências recíprocas entre o objetivo proposto, os meios para sua realização e as atividades envolvidas nesse processo de produção, fazem com que, ao final, tanto os sujeitos envolvidos como o produto sejam transformados. Todavia, é importante ressaltar a inseparabilidade entre um fim proposto, as atividades e os meios envolvidos para a sua realização. Todos os demais itens, como salienta Ed-



son Franco, são subordinados à missão, e esta por sua vez deve ser orientada pelo mercado ou “desaparecerá diante da concorrência”, no contexto de um espaço social que se mercantilizou, acentuando a concorrência e o “canibalismo”.

### 4.3. Considerações Finais

Como exposto, presencia-se a uma mudança de paradigma na produção das políticas públicas em geral e, no caso aqui estudado, na educação superior no Brasil, também conhecido como processo de mercadorização da esfera pública. O atual governo, acentuando tendências anteriores, inequivocamente subsume a educação superior a uma política de gastos, de redução do déficit público, isto é, ao econômico, às regras do mercado. As políticas públicas tornaram-se, com esta mudança, políticas públicas baseadas no *paradigma da oferta do Estado* (orientado, como vimos, pelos organismos multilaterais, com destaque para o Banco Mundial), e não no *paradigma de demanda da sociedade*, de acordo com suas necessidades. O Estado oferece educação superior segundo sua concepção, quem quiser e puder que se habilite a seu usufruto e se inclua na organização social patrocinada pelos atuais detentores do poder estatal. Posto que as políticas para a educação superior são subsumidas a uma política de gastos, ao mercado e ao econômico, não se trata de **política genuinamente educacional, mas de uma política econômica**, produzida essencialmente por organismos financeiros transnacionais, onde se destaca o Banco Mundial, e assumida pelo atual governo. A transformação desse paradigma – orientada por velhas e novas teorias gerenciais e traduzida no processo de mercantilização da educação superior – impõe uma séria reflexão sobre perspectivas e decorrências disto para o campo educacional e para o futuro das IES, mormente das IES públicas.

Lima e Afonso, analisando a racionalização da escola, ensejada por políticas orientadas pela ideologia da modernização,

explicam de modo adequado e oportuno a orientação teórica das atuais políticas educacionais e gestões escolares.

A organização e a administração escolares surgem progressivamente despolitizadas e desideologizadas, naturalizadas como instrumentos técnico-rationais, (auto)justificadas e legitimadas na base dos imperativos de modernização e de reforma educativa. As exigências de modernização e as pressões econômicas e de mercado são intencionalmente desarticuladas dos contextos políticos e sociais concretos e dos enquadramentos institucionais precisos; a eficácia, porque assenta na monoracionalidade, impõe-se de forma independente dos contextos institucionais; a empresarialização da educação configura-se como *the one best way* para a consecução de opções políticas e sociais que são apresentadas como determinismos macroeconômicos à escala europeia ou mundial, impossíveis por isso mesmo de ignorar e de equacionar fora dos grandes desafios consensualmente definidos. (LIMA e AFONSO, 1994: 34-35)

As novas propostas para políticas sociais, com destaque para a educação superior, surgem fundadas nos imperativos da nova ordem mundial, do mercado globalizado, das novas funções da ciência e da tecnologia e se constituem em uma re-semantização – ou sequestro de linguagens – das reivindicações dos movimentos sociais e político-educacionais sobre qualidade de vida e qualidade de ensino, a partir de bricolagem das demandas dos movimentos sociais, especialmente dos anos oitenta, agora, transformadas na **oferta que o Estado faz, como políticas econômicas e não políticas sociais**. No entanto, constituem-se de fato no ressurgimento da *Teoria Geral da Administração*<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> No processo de produção capitalista, o comando está nas mãos dos proprietários dos meios de produção. Esse comando se reflete na superestrutura política, jurídica e ideológica, que se organiza com vistas ao domínio da classe capitalista, detentora do poder econômico, sobre o restante da população. A administração, ou a utilização racional de recursos para a realização de fins, adquire, na sociedade capitalista, como não podia deixar de ser, características próprias, advindas dessa situação de domínio. (PARO, V. H. *Administração escolar: uma introdução crítica*, São Paulo: Cortez Editora e Editora Autores Associados, 1988, p. 45.)

ou de teorias gerenciais, que se tornaram as verdadeiras teorias políticas – base dos modelos e práticas gerenciais da empresa capitalista – na educação, apresentadas em uma nova forma, que, por sua própria racionalidade, não tem em conta a especificidade do fenômeno educativo, menos ainda os traços fundantes da identidade da instituição de educação superior.

No primeiro e segundo capítulos deste texto mostramos como a reforma do Estado, torna-o um aparelho organizado e orientado pela racionalidade da produção. Por outro lado, procuramos mostrar as mudanças na produção capitalista no mundo e sua expressão no Brasil, e como tais eventos são partes de um movimento de expansão do capital, motivado pela estrutural diferença entre a produção e o consumo no capitalismo, produzindo de forma cíclica crises que a sua vez impõem redefinições das esferas pública e privada. A reestruturação produtiva, a reforma do Estado e a reconfiguração da educação superior brasileira articulam-se nesse contexto, produzindo diferente identidade para as IES, e a um só tempo, reformulando material e simbólico-culturalmente, esse espaço social, como pudemos observar no presente capítulo.

É necessário, pois, mostrar a natureza ideológica-cultural e a impossibilidade teórica e prática de superação dos problemas da educação superior por meio de políticas assim orientadas. Vitor Henrique Paro, analisando as dimensões técnica e política da teoria gerencial capitalista e mostrando seu profundo caráter ideológico, escreve:

Embora esses dois aspectos (técnico e político) da administração estejam indissolivelmente ligados, e apesar do papel decisivo que representa a dimensão político-econômica na perpetuação da dominação, apenas as razões técnicas são apresentadas pela teoria administrativa para justificar a burocratização das atividades. Essa dimensão técnica cumpre, assim, além de seu papel intrinsecamente técnico, também uma importante função ideológica – en-

tendida esta, mesmo em seu sentido estrito, de falseamento da realidade concreta –, já que contribui para encobrir as verdadeiras razões políticas e econômicas da burocratização e da administração capitalista de modo geral. Além disso, na medida em que procura responder à exacerbação das contradições entre capital e trabalho, justificando-as a partir de argumentos técnicos, esse elemento ideológico torna-se crucial para a administração capitalista, acompanhando-a durante todo o seu desenvolvimento. Entretanto, tal componente não aparece sempre explícito, quer na teoria quer na prática da administração, sendo, em vez disso, permanentemente obscurecido pelo desenvolvimento de eficientes métodos e técnicas de organização. (PARO, 1988: 45)

As teorias gerenciais apresentam-se, pois, como instrumentalizadoras dos processos administrativos da empresa capitalista, ao mesmo tempo em que legitimam esta ordem social cuja centralidade se encontra na produção da mais-valia e por isto na dominação do capital sobre o trabalho. Elas se apresentam apenas sob seu aspecto técnico e se burocratizam em uma repetição infinita nas várias atividades humanas, como uma lei que se aplica a qualquer situação, independente de sua especificidade concreta. Ainda sobre a *Teoria Geral da Administração* (o gerencialismo) como ideologia, veja-se o que afirma Tragtenberg:

A Teoria Geral da Administração é **ideológica**, na medida em que traz em si a **ambiguidade** básica do processo ideológico, que consiste no seguinte: vincula-se ele às determinações sociais reais, enquanto **técnica** (de trabalho industrial, administrativo, comercial) por mediação do **trabalho**; e afasta-se dessas determinações sociais reais, compondo-se num universo sistemático, organizado, refletindo deformadamente o real, enquanto **ideologia**.

Assim como as teorias macroindustriais do século passado de Saint-Simon, Fourier e Marx representaram a resposta intelectual ante os problemas oriundos da revolução industrial, as teorias microindustriais de Taylor-Fayol responderão aos problemas da era da eletricidade e a Escola de Relações Humanas, Estruturalista e Sistemática refletirão os dilemas atuais.(TRAGTENBERG, 1980: 89)

Os aspectos ideológicos da administração capitalista na sua teoria e na sua prática, quando se tornam explícitos, são suficientes para mostrar a impossibilidade teórica de explicar e dar sustentação à políticas sociais, que vêm sendo produzidas como políticas econômicas, portanto, segundo as exigências colocadas pelo atual movimento do capital. No entanto, é preciso compreender este mesmo problema do ponto de vista educacional, ou seja, é necessário compreendê-lo a partir da especificidade do fenômeno educativo.

A transformação da identidade institucional das IES – no setor público, mas enfaticamente, no privado – carrega em si a lógica da produção capitalista, na sua relação com o Estado, em relação à autonomia e à gestão, em relação à produção acadêmico-científica e no que se refere à sua reação à mercantilização da educação superior.

Neste sentido, ou seja, quanto à transformação da natureza e identidade das IES, no âmbito da produção teórica da organização educacional no Brasil, Paro, em seu livro já mencionado, oferece uma importante contribuição. O autor – incorporando as reflexões de Marx sobre o *trabalho imaterial* e o uso que delas fez Saviani, para melhor entender a natureza do ato educativo – estuda o *processo de produção pedagógico na escola*, considerando o *papel do educando no processo de produção pedagógico*, o *conceito de "produto" da educação escolar* e a *natureza do saber envolvido no processo educativo escolar*. Marx<sup>112</sup> discu-

---

<sup>112</sup> A produção imaterial, mesmo quando se dedica apenas à troca, isto é, produz *mercadorias*, pode ser de duas espécies:

te a possibilidade ou não da generalização do modo capitalista de produção nas modalidades não-materiais de produção e Saviani, a partir dessas considerações, identificando o trabalho educacional com a forma de produção não-material, na qual o produto não se separa do processo produtivo, argumenta:

De fato, a atividade educacional tem exatamente esta característica: o produto não é separado do ato de produção. A atividade de ensino, a aula, por exemplo, é alguma coisa que supõe ao mesmo tempo a presença do professor e a presença do aluno. Ou seja, o ato de dar aulas é inseparável da produção desse ato e do consumo desse ato. A aula é, pois, produzida e consumida ao mesmo tempo: produzida pelo professor e consumida pelos alunos. conseqüentemente, "pela natureza da coisa", isto é em razão da característica específica inerente ao ato pedagógico, o modo de produção capitalista não se dá aí, senão em algumas esferas.(PARO, 1988: 143)

---

1. Resulta em *mercadorias*, valores de uso, que possuem uma forma autônoma, distinta dos produtores e consumidores, quer dizer, podem existir e circular no intervalo entre a produção e consumo como *mercadorias vendáveis*, tais como livros, quadros, em suma, todos os produtos artísticos que se distinguem do desempenho do artista executante. A produção capitalista aí só é aplicável de maneira muito restrita, por exemplo, quando um escritor numa obra coletiva – enciclopédia, digamos – explora exaustivamente um bom número de outros. Nessa esfera, em regra, fica-se na *forma de transição* para a produção capitalista, e desse modo os diferentes produtores científicos ou artísticos, artesãos ou profissionais, trabalham para um capital mercantil comum dos livreiros, numa relação que nada tem a ver com o autêntico modo de produção capitalista e não lhe está ainda subsumida, nem mesmo formalmente. [...]

2. A produção é inseparável do ato de produzir, como sucede com todos os artistas executantes, oradores, atores, professores, médicos, padres etc. Também aí o modo de produção capitalista só se verifica em extensão reduzida e, em virtude da natureza dessa atividade, só pode estender-se a algumas esferas. Nos estabelecimentos de ensino, por exemplo, os professores, para o empresário do estabelecimento, podem ser meros assalariados [...] . Embora eles não sejam *trabalhadores produtivos* em relação aos alunos, assumem essa qualidade perante o empresário. Este permuta seu capital pela força de trabalho deles e se enriquece por meio desse processo. O mesmo se aplica às empresas de teatro, estabelecimentos de diversão etc. O ator se relaciona com o público na qualidade de artista, mas perante o empresário é *trabalhador produtivo*. Todas essas manifestações da produção capitalista nesse domínio, comparadas com o conjunto dessa produção, são tão insignificantes que podem ficar de todo despercebidas. (MARX, K. *Teorias da Mais-Valia: história crítica do pensamento econômico*. Livro 4 de *O Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, v. 1.p. 403-404).

Ao analisar o papel do educando no processo pedagógico de produção na escola (em qualquer de seus níveis), Paro observa a peculiaridade deste fato. O aluno, como participante do processo, é, ao mesmo tempo, objeto de trabalho humano (do professor) e sujeito do ato pedagógico, ou seja, ele é co-produtor do processo educativo. Isto empresta às atividades desenvolvidas na escola, em especial à aula, uma singularidade, que se revela imprescindível para a administração escolar e para as políticas no campo educacional. Sendo o aluno co-produtor e consumidor do produto realizado na escola, ele traz para o processo sua subjetividade. Assim, para que aprenda, ele "[...] deve apresentar alguns pré-requisitos mínimos, relativos tanto a sua saúde física e mental quanto a uma prontidão afetiva, intelectual e cultural."(PARO, 1988: 143)

Mas, como sabemos, a grande maioria da população de nossas escolas apresenta todo tipo de problemas relacionados à desnutrição, fome, carência cultural e afetiva, falta de condições materiais e psicológicas para o estudo em casa, necessidade de trabalhar para ajudar no orçamento doméstico, bem como uma série de outros problemas, advindos todos eles do estado de injustiça social vigente e que comprometem o desenvolvimento do aluno na aprendizagem. Na indústria, há especificações bastante precisas a respeito do objeto de trabalho, podendo-se obter, no mercado, a partir dessas especificações, a matéria prima que comporá o novo produto. No caso da escola, embora se possam arrolar as características desejáveis para que o aluno seja submetido com êxito ao processo educacional, não é possível exigir, sempre, que os alunos apresentem tais especificações, já que isso depende de *variáveis sociais e econômicas* que escapam ao controle da escola. (PARO, 1988: 143)

Ao considerar o conceito de produto da educação, Paro aprofunda as especificidades do fenômeno educativo e as respectivas especificidades da teoria e da prática da administração escolar e das políticas educacionais. Partindo da não-passividade

do aluno no processo educacional, o autor indica a aula como uma atividade para a consecução do produto escolar. O produto consistiria na transformação do aluno propiciada pela aquisição de saber, técnicas, valores etc. E, portanto, permaneceria para além de sua fase de escolarização, consistindo em um saber por ele incorporado, do qual ele faria uso de acordo com sua vontade nas suas atividades ao longo de sua própria vida.

Na produção material, a divisão pormenorizada do trabalho, **no âmbito da economia**, significa a própria desqualificação do trabalhador promovida pela ciência e a tecnologia através da expropriação do seu saber sobre o trabalho e a sua incorporação aos meios de produção, tornando-se, desta forma propriedade do capital. No processo produtivo escolar, em razão de sua própria natureza, há um saber inalienável do trabalhador, trata-se do saber historicamente acumulado pela humanidade, " [...] o qual não permanece apenas no ato de produzir a educação, mas ultrapassa esse processo, de forma análoga à matéria-prima na produção material, que entra no processo de produção como matéria-prima e sai como parte componente do novo produto". (PARO, 1988: 147)

A divisão técnica do trabalho foi engendrada com base na possibilidade de separação entre a concepção e execução do trabalho humano, de maneira que se torna possível a primeira dimensão ser desempenhada nos departamentos de projeto, de planejamento, de controle de qualidade etc. das empresas capitalistas, enquanto a execução realiza-se distante da primeira, por outras pessoas, no "chão da fábrica". Isto implica dizer que o saber sobre o trabalho fundante da concepção na produção material, pode ser separado do ato da produção. O mesmo não se pode afirmar da matéria-prima e do objeto de trabalho, dado que a produção não se realiza sem eles.

Eis aí um dos elementos que fazem a especificidade do processo pedagógico: o saber não se apresenta neste pro-



cesso apenas como algo que possa ser separado dele, como concepção; ele se apresenta também como objeto de trabalho e, como tal, é inalienável do ato de produção. Assim sendo, esse saber não pode ser expropriado do trabalhador, sob pena de descaracterizar-se o próprio processo pedagógico. (PARO, 1988: 148)

Em síntese, a natureza do fenômeno educativo na escola (em qualquer de seus níveis), orientado pelas políticas educacionais, se mostra única quando analisada segundo os aspectos anteriormente estudados e, portanto, sua administração e os conceitos daí decorrentes não podem ser emprestados a teorias generalistas, abstratas e ideológicas, antes deve ser produzida a partir da essência daquilo que se quer administrar, ou seja, o espaço social da educação e o processo de produção pedagógico na escola, ou o acadêmico científico nas instituições de educação superior.

Conclui-se, desta maneira, que uma das novas faces da educação superior no Brasil, com ênfase no que se viu no setor privado, traduz-se na subsunção ao econômico e na aproximação identitária cada vez maior dessas IES ao modelo das empresas prestadoras de serviços, o que é condicionado por novas formas de organização e de gestão, em um contexto de adensamento dos aspectos mercantis desse setor e do acirrado movimento de concorrência entre suas IES, nunca dantes em tal grau presenciado nesse nível de ensino. Diante disso, são previsíveis sérios impactos sobre a organização da educação superior brasileira, assim como, por decorrência, sobre a produção científica e a organização da sociedade no Brasil.



## CONCLUSÃO

---

No Brasil, nos anos noventa, assiste-se a um intenso processo de mudança social, que se acelera nos anos mais recentes e traduz-se em múltiplas reformas, efetivadas mediante acordos políticos complexos e contraditórios, sob o comando de um Poder Executivo apoiado em bem articulada aliança da "classe empresarial" e "intelectualidade" (autodenominada de centro-esquerda) paulistas com tradicionais oligarquias, atuantes especialmente na região nordeste do País. Verdadeira revolução às avessas, que tem provocado crescentes índices de concentração de renda, de exclusão social e de desemprego e fragilizado a indústria e a agricultura nacionais, a pretexto de abertura de mercados e de aumento de competitividade, ao lado de acentuado menosprezo pelo déficit social acumulado. Isto em um contexto de necessidades assim descrito por Cano:

[...] se quantificarmos os recursos internos e externos necessários para a recomposição e modernização (da infraestrutura e da indústria), concluiríamos que ela só se efetivaria num horizonte muito maior do que o de 10 anos. Por exemplo, a modernização do setor têxtil e de confecções demandaria o equivalente a cerca de 10 bilhões de dólares; a modernização e a ampliação do setor de energia elétrica e de telefonia, cerca de 55 e 25 bilhões de dólares respectivamente; as obras de saneamento básico, cerca de 35 bilhões de dólares. Enfim, poderíamos enumerar vários outros setores que só fariam crescer ainda mais este considerável montante de recursos financeiros. Se totalizarmos essas parcelas e confrontarmos seu montante com as necessidades de investimentos é fácil deduzir que eles demandariam no mínimo um escalonamento setorializado que exigiria um tempo cronológico de pelo menos 15

anos e já o nosso atraso não seria de 15 a 20 anos e sim de 30 a 35 anos. (1994: p.27)

Tais mudanças, como demonstrado, apresentam-se sob discursos que fazem inegável e inesgotável apologia da urgente e radical modernização do país. Constituir-se-iam em condição necessária, ainda que insuficiente, para o avanço do desenvolvimento do país; possibilitariam a ampliação do fluxo de entrada do capital financeiro internacional, o aumento da produtividade da estrutura produtiva e, conseqüentemente, a promoção da equidade social.

Nesta ótica, o Estado reestrutura-se assumindo uma forma organizativa cuja racionalidade espelha e reproduz a da empresa capitalista e, dessa forma, suas ações e políticas públicas passam a orientar-se segundo um novo paradigma.

Durante os anos oitenta, ainda que se acumulasse (ainda hoje se acumula) o deficit social e produtivo enfatizado por Cano, a essência das políticas públicas, ao menos no plano discursivo, pareciam objetivar as demandas produzidas no âmbito da sociedade civil. Eram políticas públicas com origem nas demandas sociais. Este paradigma de políticas públicas exige um aparelho de Estado, no qual suas relações com a sociedade se caracterizam por um regime político democrático cuja esfera pública é ampla e cujo Poder Legislativo – poder de maior capacidade de mediação entre Estado e sociedade – não se configura de forma diminuída ou subalterna diante do Poder Executivo, isto é, este aparelho do Estado não é o "Estado-Panóptico" preconizado pela sociologia política de F. H. Cardoso (1993)<sup>113</sup>. Porém, durante os anos noventa, assistimos a clara mudança dessa diretriz para as políticas públicas em geral, com destaque para as da esfera da educação. As políticas públicas caracterizadas pela demanda social são, agora, moldadas pelo que politicamente pode o Estado oferecer, organizado segundo a lógica da esfera

---

<sup>113</sup> Ver capítulo II, especialmente as páginas 89–93.

privada, segundo sua capacidade financeira para manter o projeto político que passou a ser produzido pelo Governo Collor e acentuou-se no Governo Fernando H. Cardoso.

De fato, as políticas públicas formuladas para área social, não são políticas sociais, são políticas econômicas<sup>114</sup>, em geral assemelhadas às sugeridas por conhecidos organismos multilaterais. Ocorre mudança de paradigmas das políticas públicas brasileiras: do paradigma da demanda social para o paradigma de oferta econômica, em meio a um movimento, a um só tempo, de expansão da esfera privada em detrimento da esfera pública e de hipertrofia do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo.

Isso parece dever-se, em grande medida, à crise do capitalismo iniciada nos anos setenta, que se acirra no momento atual, e que tem demandado complexos movimentos do capital, entre os quais, seu deslocamento para esferas sociais outrora por ele não organizadas. Isto impõe mudanças sociais e redefinições das esferas pública e privadas, como pudemos analisar no segundo capítulo deste estudo. Por outro lado, na esfera educacional, essa mudança de paradigma, para as políticas públicas, provoca uma profunda reforma sob essa mesma orientação, isto é, as recentes mudanças ocorridas na educação brasileira inauguram, por isso, novo paradigma educacional, que se orienta predominantemente pela racionalidade do capital e conduz a inequívoca subsunção da esfera educacional à esfera econômica, em processo que aqui se denomina de mercantilização da educação ou, no caso em estudo, de mercantilização da educação superior.

Enquanto o capital reorganiza a educação superior segundo sua própria racionalidade, isto é, reestruturando-a com vistas a sua finalidade precípua – a acumulação –, confere-lhe

---

<sup>114</sup> Elaboração de Francisco de Oliveira na banca de defesa de doutoramento da tese “AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DO PARANÁ DIANTE DOS PRECEITOS DA CONSTITUIÇÃO”, DE JUSSARA MARIA TAVARES PUGLIELLI SANTOS, em 25 de junho de 1998, na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, sob orientação de Vitor Henrique Paro.

outra dimensão valorativa de natureza simbólico-cultural a impregnar todas as suas instituições, as IES. A propósito, vale destacar as conclusões a que chega Saviani – na *Session Plenária Calidad y Equidad de la educación: desafío actual y perspectiva histórica*, realizada em maio de 1998, no Chile – sobre a substituição da palavra "igualdade" pela palavra "equidade", inicialmente usada (esta) pelos formuladores dos fundamentos das políticas públicas dos organismos multilaterais e regionais como a CEPAL, depois, pelos do BIRD/Banco Mundial, mas que rapidamente se tornou linguagem corrente entre alguns educadores. A partir de estudo das raízes etimológicas desses dois termos e utilizando-se da Filosofia do Direito, Saviani permite-nos inferir que o termo *equidade* relaciona-se com as ações do Estado em relação à sociedade, mas segundo as orientações e a racionalidade do próprio Estado, enquanto o termo *igualdade* diz sobre os indivíduos e suas relações de direitos iguais entre si. Finaliza Saviani:

Parece, pois, claro que enquanto o conceito de igualdade está ancorado na raiz ético-ontológica da dignidade humana, o conceito de equidade parece fundar-se em razões utilitárias, próprias do neopragmatismo que vem sendo erigido como a filosofia dominante nestes tempos neoliberais. (SAVIANI, 1998)

A mudança de expressões-chaves nos documentos dos organismos líderes das mudanças sociais e econômicas demandadas pela atual crise do capitalismo mundial não é uma simples questão de semântica: revela, entre outros fatos, a mudança essencial de conteúdo das relações Estado-sociedade, isto é, do novo contrato social que, mediante processo denso de reformas, os Estados, e, no caso, o Estado brasileiro, vêm realizando. Essa mudança reflete (e está em sua base) a substituição de paradigmas nas políticas públicas: o de demanda pelo de oferta, que

nega/atualiza um dos pilares ideológicos da revolução burguesa, a *igualdade*.

Ao tratar da palavra *qualidade*, por entendê-la como a outra face da mesma moeda, Saviani define-a como significando “aquilo que é próprio de uma coisa determinada”, que a caracteriza definitivamente, e lembra-nos que é por isto que se lutava, há pouco tempo, por uma educação com verdadeira qualidade para todos, tal qual no período revolucionário da Revolução Francesa. Completa Saviani:

Hoje, porém, essas lutas estão em refluxo e o “slogan” da hora, *eqüidade com qualidade*, significa: utilidade com eficiência, cujo critério de referência é o mercado. Em síntese, se eqüidade tem como suporte o neopragmatismo, sua contraface, a qualidade, traz à tona o neotecnicismo. Assim, enquanto no tecnicismo das décadas de 60 e 70 se enfatizava a quantidade em detrimento da qualidade, ficando esta, quando considerada como atributo individual, uma prerrogativa dos educadores liberais e, na condição de exigência social, uma bandeira dos socialistas, o neotecnicismo se apropria do conceito de qualidade revestindo-o, porém, do caráter de eficiente instrumento de racionalização dos investimentos e otimização dos resultados. (SAVIANI, 1998)

As transformações em curso no capitalismo mundial, postas em prática no Brasil pelo atual Governo, trazem modificações substantivas na forma de viver em todas as suas diferentes esferas. No centro delas encontra-se, face à crise mesma do capital, sua própria racionalidade e seu corolário: a negação da dignidade humana por meio da negação da igualdade entre todos, contraditoriamente à ideologia liberal radicalmente propugnada pela burguesia, quando emerge como classe revolucionária, dominante e hegemônica, na segunda metade do século XVIII.

As reformas já realizadas e aquelas ainda apenas propostas pelo Poder Executivo redesenham a sociedade brasileira no âmbito público e privado em geral, na medida em que há uma penetração ideológica e real do fazer mercantil em quase todas os espaços da vida e do ser humano. Até mesmo suas esferas mais íntimas são permeadas pela lógica reificada do mercado. A cultura, desde suas manifestações mais simples até as mais sofisticadas, são manifestações mediadas pelo espectro/fetichismo da mercadoria e parecem não refletir nosso devir humano emancipado, ou, ao menos, a contradição de nossa existência humana alienada. Há um processo forte de restrição da esfera pública, que, ainda que de forma contraditória, reflete menos a alienação social.

Ainda que sejam examinadas tais reformas sob a ótica do liberalismo, segundo o qual, o público se origina na sociedade, devendo a ela, obrigatoriamente, submeter-se, para garantia dos direitos naturais e do "bem público", o que se observa é a mais completa desqualificação/exclusão do "bem público", tomado em sua totalidade. Em uma época caracterizada pelo avanço das forças produtivas, quando mais condições reúne a humanidade para tornar-se humana em sentido universal, menos se observa isto no plano empírico do cotidiano, menos isto parece realizável. Tudo estaria a indicar que o cidadão luta cotidianamente para tornar-se cada vez mais mercadoria, e não para deixar de sê-lo. A dinâmica do descompasso entre produção e consumo nunca teria sido tão grande como no capitalismo atual, obrigando o capital a constantes deslocamentos temporais e geográficos e impondo que o espaço e o tempo, nas palavras de David Harvey,<sup>115</sup> passem por forte movimento de compressão, do que decorre, entre outros fatos, a invasão do espaço público pelo privado, que se reorganiza conforme a nova racionalidade capitalista, da produção ou, ainda, do mercado, direção em que e a serviço do que se redefinem os papéis do Estado.

---

<sup>115</sup> HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.



O Estado, hoje, contrariamente ao que propugnava Locke, origina-se na sociedade, mas submete-se ao mercado, à racionalidade do capital. O duplo movimento a que se fez referência no capítulo II acentuar-se-ia ao extremo no atual momento do capitalismo: o novo homem internaliza por meio de todas as suas atividades o trabalho como essência subjetiva da propriedade privada, enquanto que a expansão da esfera privada, e com ela a racionalidade do capital, procura ocultar as condições objetivas de produção da propriedade privada, especialmente, sob a hegemonia do capital financeiro. O Estado a ela se submete em todas as suas dimensões políticas, técnicas e econômicas – obviamente – e, por meio de um complexo sistema de normas, altera de forma substancial, na esfera educacional, o modo de ver, pensar e viver a vida. Em outras palavras, há mudanças culturais e, com elas, um profundo processo de alteração da subjetividade.

Esse movimento, como já assinalado, tem-se manifestado em todas as atividades humanas, mas, especialmente, no campo educacional. A educação tornou-se uma espécie de pedra filosofal do período capitalista pós-fordista. Tornou-se uma esfera social que, mais do que de preparação para o trabalho – como alardeiam os empresários – em um mundo sem emprego, é básica para a mudança do próprio ser social. Talvez se possa afirmar que se assiste, hoje, a um relevante momento histórico da humanidade: o da mudança do *contrato social* burguês. Ou talvez seja mais preciso dizer que se está diante de uma apartação social: de um lado, os cidadãos-clientes, para os quais o *contrato social* burguês é válido e o Estado de Direito é mantido; de outro, os excluídos, para os quais vale o Estado Natural e para quem a violência e a degradação sociais são fatores ainda determinantes da competição pela vida. Para estes, um Estado tutelar ou repressivo e totalitário.

As esferas pública e privada permanecem relacionadas e distintas entre si, porém, a despeito da orientação liberal, os dis-

cursos sobre a possibilidade de espaços constituídos por zonas de intersecção do público e do privado, como querem os reformadores do Brasil, proliferam na mídia e em estudos de defensores das correntes políticas públicas de conformação do privado. Preconizam, os arautos do neoliberalismo, a possibilidade de um campo educacional, especialmente no nível superior, como *propriedade pública não estatal*, como serviço não exclusivo do Estado ou, por eles assim chamados, *competitivos*, quando o que realmente existe é a redefinição do público e do privado em face do processo de continuidade/ruptura que significou o trânsito do Fordismo para a *Acumulação Flexível*.

Tal ruptura demanda profundas mudanças sociais, e, por isso mesmo, intenso movimento de reformas com o objetivo de consolidação do novo estágio do capitalismo, realizado por novos processos regulacionistas. Destaque-se, atualmente, as reformas do setor educacional, supostas produtoras de novas formas de entendimento da realidade, portanto, produtoras de novos sujeitos no contexto de um novo *contrato social*.

Segundo Popkewitz,

[...] la ecología de la reforma está relacionada con las pautas de regulación social de la escolarización. La escolarización de masas constiuyó una reforma fundamental de la modernidad, institucionalizada durante los últimos doscientos años, cuando el Estado moderno asumió las tareas de socialización y educación en respuesta a las rupturas habidas en las pautas de producción y reproducción. La significación de la pedagogía moderna constituye su enlace con los problemas de la regulación social; la pedagogía vincula las preocupaciones administrativas del Estado con el autogobierno del sujeto. Las formas de conocimiento en la escolarización encuadran y clasifican el mundo y la naturaleza del trabajo que, a su vez, tiene el potencial para organizar y configurar la identidad individual [...] (1994, p.26)

A atual transição do Fordismo para o este estágio histórico do capitalismo tem se traduzido em situação de instabilidade social, econômica e política. Existe neste novo contexto alto grau de heterogeneidade social decorrente de variados fatores. Impõe-se, desta forma, a produção de novos sujeitos, distintos daqueles produzidos pela Economia Política, como indicamos no capítulo II. Ainda que se possa destacar o fato de coexistirem, com o novo regime, elementos de naturezas diversas relacionados ao anterior regime de acumulação, parafraseando Gramsci, pode-se reiterar que se trata da convivência do velho, que não morreu, e do novo, que ainda não está pronto para nascer.

Os principais agentes do movimento de reformas, que tentam organizar a economia e a sociedade segundo essas novas orientações, no contexto de um mundo globalizado, são alguns organismos multilaterais – representantes do capital na esfera internacional. Nos últimos vinte anos, o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e desenvolvimento) tem exercido de modo exemplar este papel por meio de estratégia bastante eficiente: produz o discurso da busca da produtividade e da equidade social, a partir de ajustes político-econômicos orientados por diretrizes conhecidas como neoliberais, tratando os países subdesenvolvidos de forma homogênea, ou seja, desconhecendo muitas das históricas diferenças entre estas nações. Impõe-se-lhes, portanto, determinados valores e entendimento da realidade, como orientação de seus projetos políticos nacionais, conforme a racionalidade da nova ordem mundial, conforme os valores do novo *contrato social*. Interessa a continuidade do modo de produção capitalista, a superação da crise decorrente de suas próprias contradições internas, daí as imprescindíveis reformas estruturais, mas que a um só tempo, buscam mostrar um mesmo diagnóstico da crise, para que os mesmos encaminhamentos de solução sejam implementados.

As reformas, ou os discursos sobre elas, criam nas sociedades uma ilusão de homogeneidade, igualando uma grande di-

versidade social produzida por histórias distintas dos diversos países da América Latina, o que imporria a estas sociedades um único caminho para a modernização – o das reformas estruturais, dentre elas, a educacional. Um argumento básico é o de que essas reformas estão inseridas em um movimento maior de transformações econômicas. E a condição única do terceiro mundo modernizar-se, por meio desse movimento, seria a implementação imediata dessas reformas. Assim, as reformas e os discursos dos reformadores objetivariam a criação de um consenso, influenciando, inclusive, as formas de compreensão da realidade da América Latina. (WARDE, 1997, p.234)

Esta forma de compreensão ideológica e uniformizante da realidade dos países em desenvolvimento é parte, como já dito, do processo de expansão do capital para espaços ainda não organizados segundo sua racionalidade. Nesta expansão, o capital reorganiza esses espaços de exploração/acumulação, promovendo mudanças no âmbito econômico, social e político, especialmente através de reformas.

Estas mudanças expressam-se em uma concepção organizativa da educação superior fundada em diagnósticos da crise deste nível de ensino produzidos no contexto dos dogmas da excelência do privado e do mercado; da diferenciação institucional e da competitividade empresarial; do saber/mercadoria e da minimização do Estado, de restrição da esfera pública e de aumento da esfera privada. Estas reformas promovem uma reconfiguração da educação em geral, e da educação superior em particular, orientada pela racionalidade dos processos de mudança social acima referidos, tendo como valor central os valores do mercado.

O alerta de H. Buchbinder e P. Rajagopal é ilustrativo dessas novas situações e de suas causas:

A globalização do capital e as políticas de redução do déficit são duas das principais forças que estão provocan-

do impactos nas universidades nos anos noventa. Estas forças não são as únicas, mas parte de um processo que inclui articulações entre empresas e universidades em uma atmosfera de constante insuficiência de recursos financeiros. Essas articulações e a insuficiência de recursos têm influenciado o modelo de nossas universidades, tornando-as mais subservientes às demandas da globalização e às estratégias de redução de déficit. Isto tem afetado o contexto social do conhecimento, o papel e a função do corpo docente, a administração e também a missão da universidade. (1995, p. 23)<sup>116</sup>

Neste contexto, as tendências de reconfiguração da educação superior brasileira indicadas ao longo deste texto, com base nas propostas do Governo e nas reações, capacidade de mobilização e força política dos segmentos deste nível de ensino, são fortemente tensionadas na direção de sua efetiva concretização. Conforme delineado nas páginas anteriores, esta reconfiguração em curso (se completada) traria consequências profundas para a esfera educacional e para a própria identidade institucional universitária, e para a forma pela qual os homens compreendem a realidade.

Nas palavras de Popkewitz:

*La epistemología* [social] proporciona un contexto en el que pueden considerarse las reglas y normas mediante las

---

<sup>116</sup> Globalization of capital and deficit reduction policies are two major forces which are having an impact on universities in the 1990s. These forces do not stand alone but are part of a process that includes the development of corporate/university linkages in a climate of constant under-funding. Corporate/university linkages and under-funding have influenced the shape of our universities so that they are more subservient to the present demands of globalization and deficit reduction strategies. They have affected the social context of knowledge, the role and function of academic workers, university governance, and even the mission of the university (Op. Cit., p. 23).

Destacam-se, ainda, as análises sobre a situação da educação superior em diversos países do primeiro mundo, que indicam semelhanças com as tendências desse nível de ensino no Brasil. Wasser (1995) estuda o caso europeu; Buchbinder e Rajagopal (1995), o canadense; Bast (1995), o austríaco; Wilson (1995), o australiano; Saglan (1995), o turco; e Denton e Kellet (1995), o do Reino Unido.

que se forma el conocimiento sobre el mundo, las distinciones y categorizaciones, las formas de responder al mundo y la concepción del “yo”. **De forma concurrente, la epistemología social toma los objetos constituidos en el saber de la escolarización y los define como elementos de la práctica institucional, pautas de relaciones de poder históricamente configuradas que dan una estructura y coherencia a los caprichos de la vida cotidiana.** Pienso, por ejemplo, en los conceptos cambiantes de reforma, profesionalidad y ciencia de la educación como componentes de un contexto material que describen e incorporan los conceptos. Estas palabras asumen significado en el contexto de un complicado conjunto de relaciones que se combinan para producir la escolarización. (1994, p. 27)

As políticas públicas para a educação superior brasileira e as reações dos diferentes setores (público e privado), realizadas de formas distintas, acabam por promover um reordenamento nesse espaço social em uma mesma direção: a do fortalecimento do processo de mercantilização de tal esfera e a transformação das identidades das IES públicas e privadas, segundo a mesma lógica – com maior explicitação nas privadas, uma vez que tal processo acentua sua natureza.

Por isso, do que pudemos depreender da pesquisa realizada nos documentos definidores de política e da legislação para a educação superior, o setor público alterar-se-ia de forma substantiva, com profundas modificações na identidade das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), resultando, em última instância, na aproximação identitária com empresas prestadoras de serviços ao mercado.

A **autonomia universitária** estaria, ainda que de forma eventualmente parcial, subordinada ao setor produtivo – face aos recursos daí advindos a partir da prestação de serviços e assessorias – e ao Estado – face aos contratos de gestão, no caso

das IFES, e à legislação no caso de outros tipos de instituições. Sobre as IES restaria pequeno espaço de influência da sociedade em geral e das comunidades, com as quais essas se relacionam. Por outro lado, o **financiamento da educação superior** efetivar-se-ia de diferentes formas, especialmente em função da extrema **diferenciação institucional** a que se chegaria como consequência direta das reformas em curso indutoras potenciais de uma miríade de novas formas de IES. Os recursos para o setor privado originar-se-iam das anuidades e eventualmente do Estado (em função do “mérito” atribuído pelo sistema de avaliação oficial e da categoria da IES); e os do setor estatal, do Estado, das anuidades e, com gradativa maior participação, do mercado.

Por outro lado, o **movimento docente** (onde se destaca a ANDES), importante crítico das políticas oficiais e responsável, entre outros atores, pelo esforço de democratização da educação superior, assim como pela busca da excelência da produção da educação superior brasileira, tenderá a ser substantivamente enfraquecido em decorrência da diferenciação institucional propiciada por diferentes estruturas, formas de organização e gestão das instituições, carreira acadêmica e níveis salariais, que marcariam o conjunto das IES brasileiras.

A previsível transformação a médio prazo das IFES em *organizações sociais* (fundação pública de direito privado)<sup>117</sup>, relacionadas com o Estado por meio do *contrato de gestão*, com parte de seu financiamento originário do mercado; a acentuação das características das instituições comunitárias (com forte ten-

---

<sup>117</sup> Embora prometendo enviar ao Congresso Nacional projeto de lei relativo à transformação de entidades públicas em organizações sociais “para que o novo modelo de administração pública seja amplamente discutido e aprovado” (MARE, *Jornal do Servidor*, v.2, n.11, jan./97, p. 1), através de Medida Provisória, o Governo Federal já teria transformado três entidades estatais em organizações sociais: Fundação Roquete Pinto, no Rio de Janeiro; Hospital Pres. Vargas, em Porto Alegre; e Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, em Campinas. A estratégia governamental seria a de iniciar com entidades não universitárias para, a médio prazo, provocado deliberadamente o agravamento da situação financeira e gerencial das IFES, sensibilizar a opinião pública, legisladores e comunidades acadêmicas envolvidas para uma mais tranquila aceitação da “necessidade” ou “impositividade” dessa mudança nas universidades e IFES isoladas.

dência ao predomínio do privado), decorrentes da sua própria natureza (filosofias educacionais proclamadamente públicas, porém com estatuto substancialmente privado); e a consolidação do setor privado, ainda que sob legislação, em termos de controle e supervisão, mais rigorosa, parecem indicar profundas alterações nas esferas públicas e privadas. É importante ressaltar que as transformações das esferas pública e privada fazem-se com prejuízo do estatuto público.

A maior consequência de tudo o que até aqui se expõem são as mudanças que inevitavelmente incidirão sobre a **identidade mesma da instituição universitária**. A produção de conhecimento – consubstancial à ideia de universidade desde seus primórdios – tende a ser substituída pela administração de dados e informações em um processo de assessoramento ao mercado, o que impõe a sensível perda do necessário distanciamento que esta instituição deve ter em relação à sociedade, da capacidade de reflexão e crítica, característica também histórica da universidade e de qualquer outra categoria de IES. Esse processo de substituição da produção de conhecimento pela administração de dados e informações assemelharia a instituição de educação superior a empresas prestadoras de serviços, organizadas pois para este fim, sem, obviamente, as exigências que se põem desde sempre para aquelas instituições.

Destaque-se igualmente a questão da formação do educador, até o momento uma função da educação superior. As transformações que se impõem, inclusive em relação à própria identidade do conjunto das IES, tende a retirar tal função desse nível de ensino e, talvez, da esfera educacional. As IES, transformadas no processo de sua reconfiguração em curso, organizar-se-iam mais para o atendimento das demandas do mercado do que para a preparação das futuras gerações de educadores e abririam espaço, no âmbito da sociedade civil, para entidades não ligadas diretamente à educação (as organizações não governamentais, por exemplo) para o exercício desta tarefa, com sérias e



bastante óbvias consequências na esfera educacional como um todo.

As instituições constituintes do setor privado, em face de sua própria natureza, modificam sua identidade de forma diferente, no entanto, na mesma direção das instituições do setor público, condicionadas pela mudança de paradigma ocorrida no presente momento histórico, no Brasil. Ainda que busquem arduamente sua soberania para atuar como uma empresa capitalista privada, tendem a adequar-se à legislação para esse nível de ensino. Isto se deve, dentre outros fatores, pelo enfraquecimento do principal espaço de influência do setor privado: o Poder Legislativo, e, em particular, o Conselho Nacional de Educação, que não tem o poder político do extinto Conselho Federal de Educação. Por esta razão, isto é, por ver-se impingido à obediência legal, conforme sua natureza privada em meio ao processo de mercantilização, as mantenedoras reforçam seu poder sobre as mantidas, ao mesmo tempo, em que procuram racionalizar suas formas organizacionais e de gestão em direção ao seu objetivo maior: o lucro e a expansão de capital. Por esta razão, a pesquisa em tais instituições, quando existe, aproxima-se muito da extensão desprovida de melhor reflexão, e, também da prestação de serviços, promotora de forte aproximação com o setor produtivo e o mercado, quando se acentua o movimento de subordinação do que é produzido no setor privado ao econômico e se torna difícil, senão inviável, o necessário distanciamento crítico próprio da natureza das instituições de educação superior. Acrescente-se, ainda, a tendência, que já se verifica e é noticiada pela grande imprensa, de que experientes profissionais do setor universitário público, dadas as suas atuais condições de trabalho, ameaça de perda de direitos trabalhistas e a transformação da identidade das instituições desse setor, se transformem em altos e competentes funcionários a serviço das mantenedoras, em um processo que visa produzir uma nova, embora talvez apenas aparente, idoneidade para tais IES.

Por outro lado, a natureza privada dessas IES, neste contexto da mercantilização da educação superior, põe em movimento uma acirrada concorrência interinstitucional, que faz os gestores dessas instituições flexibilizarem ao máximo suas ações administrativas para que não sucumbam nos duros embates do mercado, outra de suas faces perversas e preocupantes com que cada dia mais se defronta esse setor educacional.

Diante do que se viu, um novo perfil desse setor se desenha: as IES isoladas ou integradas desenvolveriam somente o ensino de graduação; os centros universitários e as universidades tenderiam a acentuar seu caráter regional ou mesmo local – restrito a um grande bairro de alguma grande cidade –, por meio da prestação de serviços, de convênios com empresas do setor produtivo e do comércio, para formação de seus trabalhadores e para estas instituições; a extensão estaria tornando-se sinônimo de pesquisa aplicada e, ainda assim, desde que pudesse contar com apoio governamental e de verbas públicas.

Como se pode observar, ainda que por meio de um processo complexo e contraditório, o novo desenho da esfera educacional e sua expressão no nível superior, orientados pelas atuais políticas implementadas pelo Governo F. H. Cardoso, de modo distinto nos diferentes setores, acentuam o processo de mercantilização da educação superior brasileira, que descaracteriza a histórica identidade da instituição universitária e contribui decisivamente para a consolidação de um novo ciclo de acumulação ou, talvez, para o retardamento de uma mais profunda crise do modo de produção vigente.

Diante do que brevemente se expôs neste texto, pode-se em conclusão reafirmar que a reconfiguração da educação superior brasileira é parte de intenso processo de reformas, no interior de um radical movimento de transformações político-econômicas em nível mundial com profundas repercussões no Brasil. Suas consequências para a identidade institucional da universidade brasileira serão inevitáveis, se concretizadas tais mudanças

conforme diretrizes emanadas originalmente desses organismos multilaterais, em geral tão bem traduzidas domesticamente pelos responsáveis oficiais pela reforma do Estado e da Educação Superior em nosso país.

Doutra parte, a análise da educação superior brasileira nos anos noventa, à luz do que ocorre no contexto do capitalismo mundial e de sua reprodução doméstica, permite formar uma ideia bastante precisa de como e quanto as transformações mundiais do capitalismo já se encontram enraizadas em nosso País, tendo a garantir-lhe apoio e implemento a eficiente ação do atual Governo Federal. Permite avaliar a dimensão da “qualidade” que vem sendo produzida no País no âmbito dos serviços públicos, tradicional responsabilidade do Estado, e aquilatar o significado do processo de desqualificação e descaracterização por que passa o paradigma educacional, em especial da educação superior, forjado ao longo de várias décadas. Em termos amplos, está-se descaracterizando e substituindo um tipo de contrato social por outro, para o que as reformas tópicas, mas não menos efetivas, da educação superior em curso contribuiriam de modo decisivo. Resta finalmente concluir afirmando a hipótese de que as novas faces da educação superior no Brasil não parecem estar fadadas a garantir um avanço significativo da educação pública e da inclusão social, ao contrário, tenderiam a aprofundar a separação social entre a minoria incluída e a maioria dos cada vez mais excluídos da sociedade da informação ou do conhecimento.



## REFERÊNCIAS

---

ABMES. Funadesp Articula-se com o MEC. **ABMES Notícias**. (ago/set/98)

ALMEIDA, C. R. S. de. **O brasão e o logotipo**: um estudo das universidades na cidade de São Paulo. Tese de (Doutorado em Educação). São Paulo, Faculdade de Educação da USP, 1997. 199p. + anexos.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, P. e SADER, E.. **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1995.

ANDES-SN. Projeto de LDB da ANDES-SN. Em: **Universidade e Sociedade**, Brasília, n.1, 1991.

\_\_\_\_\_. **Proposta da ANDES-SN para a Universidade Brasileira**. Brasília, DF, 1996.

ANDIFES. **Documento-síntese para o novo governo federal**. Brasília, dez./1994.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica das Universidades**: proposta de um anteprojeto de lei. Aprovada na XX Reunião do Conselho Pleno da ANDIFES. João Pessoa, Pb. 01 out. 199

\_\_\_\_\_. **Carta ao Ministro da Educação e do Desporto sobre o Programa de Incentivo à Graduação**. Brasília, DF, 24 abr. 1998.

ANDIFES/COLEGIO DE PROCURADORES GERAIS, 10-11/9/96, p. 5

ATCON, R. P. **Rumo à Reformulação estrutural da universidade brasileira**. Rio de Janeiro: MEC/DESU, 1996.

BAER, V. e MALONEY, W. Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina. **Revista de Economia Política**. V.17, n.3-67, 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.

\_\_\_\_\_. Latin America and Caribbean. Em: **The World Bank Report Annual 1997**. Washington, 1998.

\_\_\_\_\_. Overview of World Bank Activities in Fiscal 1997. Em: **The World Bank Report Annual 1997**. Washington, 1998.

BOBBIO, N. **Perfil ideológico del '900**. Milano: Gazanti, 1990.

\_\_\_\_\_. Bobbio defende 'compromisso' entre liberalismo e socialismo. Entrevista de Norberto Bobbio por Luiz Carlos Bresser Pereira, **Folha de S. Paulo**, "Mais", 5 de dezembro de 1993.

BRASIL, MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <[www.mare.gov.br](http://www.mare.gov.br)> Acesso em: 18 fev. 1998

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. (Conf. no Seminário sobre Reforma Constitucional, patrocinado pela Presidência da República, janeiro de 1995, revisada em abril/95).

\_\_\_\_\_. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil – para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. 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 na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

- BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P.. Em: PEREIRA, L. C. B. e SPINK, P.. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BUCHBINDER, H e RAJAGOPAL, P.. Globalization, Deficit Reduction and Canadian Universities: Considering the Contradictions. **Higher Education Policy**. v. 8, n. 3, p. 23–26, set. 1995.
- CAMPBELL E., J. C. La universidad en Chile, 1981–1995. Em: SGUISSARDI, V. e SILVA JR, J. dos R. (Orgs). **Políticas Públicas para a Educação Superior**. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1997. p. 101–120;
- CANO, D. J. (s/d.). El Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA): Una Estrategia del Poder Ejecutivo Nacional y del Banco Mundial para la Reforma de la Educación Superior Argentina. **Revista do Centro de Estudios para la Reforma Universitaria (CEPRU)**. Série Universidad en Debate, n. 1, 41 p.
- CANO, W. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas: Ed. Unicamp; S.P.: FAPESP, 1993.
- CAPELLI, R. e MARQUES, A. (1998). Privilégio ao ensino pago. **Folha de S. Paulo**. 09. fev. 1998, p 2.
- CARDOSO, F. H. **A construção da democracia – estudos sobre política**. São Paulo : Editora Siciliano, 1993.
- CARR, D. K. e LITTMAN I. D. **Excelência nos serviços públicos–gestão da qualidade total na década de 90**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1992.
- CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã Editora, 1996.
- CLÈVE, C. M. Fraude Constitucional. **Correio Brasiliense**, Caderno Direito & Justiça, pág. 3, 12.fev. 1996
- COELHO, I. M. (). **Parecer encaminhado ao Reitor da UnB a respeito da transformação da FUB/UnB em organização social**. Brasília. 29 fev. 1996

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção? EM: WARDE, Mirian Jorge et. al.. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, PUC/SP e Ação Educativa, 1996.

DENTON, D. D.; KELLETT, B. Freedom to Pay. **Higher Education Policy**. v. 8, n. 3, p. 43–45, set. 1995.

DURHAM, E. R. Ensino Superior (Mesa Redonda). **Jornal da UnB**, Brasília, V. II, n. 15, p. 9, 15 de jul. 1995.

\_\_\_\_\_. A autonomia em questão. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, SP, p. 3, 10 mar. 1996.

\_\_\_\_\_. Crise e Reforma do Sistema Universitário (debate). **Rev. Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 46, p. 143–168, nov. 1996

EDITORIAL. Risco da Reforma do Estado. **Folha de S. Paulo**, S. Paulo, Terça-feira, p. 2, 03 mar. 1998

ENGUITA, M. F. **Trabalho, escola e ideologia – Marx e a crítica da educação**. Porto Alegre: Editora Artes Médicas, 1993.

FRANCO, E. Considerações sobre a Lei de Autonomia das Universidades (primeira versão do MEC). **Estudos**. Brasília, ano 14, n. 16, p. 67–70, nov. 1996

GERMANO, J. W. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964–1985)**. S. P.: Cortez ed; Campinas: Ed. Unicamp, 1993.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOBBS. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1978

JEFFERSON, T., PAINE, T., HAMILTON, M. J., TOCQUEVILLE, A. **Os pensadores**. São Paulo: Abril-Cultural, 1979.

KIPNIS, B. Autonomia e a pesquisa em educação superior no Brasil – As possibilidades da pesquisa institucional. Texto apre-



sentado na XXI REUNIÃO ANUAL DA ANPED, Caxambú, **Anais...** Caxambu, MG, ANPED, 1998.

KROTSCH, C. P.. La universidad argentina y los desafíos del cambio: el caso de los posgrados Em: SGUISSARDI, V.; SILVA JR, J. dos R. (Orgs). In: **Políticas Públicas para a Educação Superior**. Piracicaba : Ed. UNIMEP, 1997. p. 169–204.

LAVADOS M., J. **Crisis en la Universidad?** (Discurso 153° Aniversario Universidad de Chile), Santiago, Chile, 22 nov. 1995.

\_\_\_\_\_. **Discurso Inauguración Conferencia Internacional de Rectores de Universidades Estatales**. Santiago, Chile, Universidad de Chile, 17 abr. 1996.

\_\_\_\_\_. **La Creación del Futuro** (Discurso de inauguración del año académico 1996). Santiago (Chile), 7 maio 1996 (a), p. 2.

LIMA, L. C. O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. Em: SGUISSARDI, V.; SILVA JR, J. dos R. (Orgs). **Políticas Públicas para a Educação Superior**. Piracicaba : Ed. UNIMEP, 1997. p. 23–63.

LIMA, L. C. e AFONSO A. J. A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano XIV, n. 44, abr. 1994.

LINS, H. N. A. (mar/93). A reestruturação da economia mundial e o projeto neoliberal para o Brasil. **Análise econômica**, Porto Alegre, v. 11, p. 154 – 171.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo – ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, (Os Pensadores), 1991.

MARQUINA, M., NOSIGLIA, M. C. e N. PAVIGLIANITI, N.. **Recomposición neoconservadora – lugar afectado: la universidad**. Buenos Aires: Miño y Dávila Ed., 1996.

MARTINS, C. B. (Org.). **Ensino Superior Brasileiro – transformações e perspectivas**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

MARX, K. **Teorias da Mais-Valia**: história crítica do pensamento econômico. Livro 4 de O Capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, 1980.

\_\_\_\_\_. **O capital**. São Paulo: Editora Difel, 1982.

\_\_\_\_\_. Terceiro Manuscrito. In \_\_\_\_\_. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. Lisboa : Edições 70, 1989.

MARX, K. & ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. In: **Obras Escolhidas**. São Paulo : Alfa Ômega, v. I, 1982.

MEC–SESU. **Catálogo Geral de Instituições de Nível Superior**, 1993.

MERQUIOR, J. G. **O liberalismo antigo e moderno**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1991.

MORAES, F. F. de. Só autonomia garante o progresso da ciência. **O Estado de S. Paulo**. S. Paulo, 28 jan. 1996.

NICOLATO, M. A. **Caminho da Lei 5.540/68. A Participação de Diferentes Atores na Definição da Reforma Universitária**. Dissertação (Mestrado em Educação), Belo Horizonte: UFMG/FE, 1986.

OLIVEIRA, F. de. **Collor – a falsificação da ira**. Rio de Janeiro : Imago Editora Ltda, 1992.

\_\_\_\_\_. O Surgimento do Antivalor – capital, força de trabalho e fundo público. **Novos estudos Cebrap**, n. 22, out. 1988.

OLIVEIRA, J. B. A Expansão do Ensino Superior – Os desafios da expansão do Ensino Superior. **Rev. Estudos**, Revista da ABM, Brasília, ano 14, n. 18 fev. 1997.

OLIVEN, A. C. **A paroquialização do ensino superior**. São Paulo: Ed. Vozes, 1989.

- ORTIZ R. Fundação, Autarquias e Reforma Administrativa. **Cadernos ANDES**, n.1, p. 8–13, nov 1981.
- PALHARINI, F. de A. NUPES: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. In: MOROSINI, Marília C. e GUISSARDI, Valdemar. **A Educação Superior em Periódicos Nacionais**. Vitória: EDUFES, 1998.
- PARO, V. H. **Administração escolar**: uma introdução crítica, São Paulo: Cortez Editora; Campinas: Autores Associados, 1988.
- PAVIGLIANITI, N., NOSIGLIA, M. C. e MARQUINA, M. (1996) **Recomposición neoconservadora – lugar afectado**: la universidad. Buenos Aires: Miño y Dávila Ed, 1996.
- POCROVSKI, V. S. (Org.). **História das ideologias – decadência do feudalismo e revoluções burguesas**. Lisboa: Editorial Estampa, 1977.
- \_\_\_\_\_. **Sociologia política de las reformas educativas – el poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación**. Madrid: Ediciones Morata, 1994.
- RELATÓRIO da CPI do Ensino Superior. **DCN, de 29 de novembro de 1969**, Suplemento, nº 26, p. 1–406.
- REVISTA Estudos**. Apresentação. Brasília, ABMES, ano 14, n. 16, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Contribuições à Definição de uma Nova Política de Ensino Superior**. Brasília, ano 15, n. 18, fev. 1997.
- REVISTA Higher Education Policy**. v. 8, n. 3, p. 4–29, set. 1995.
- ROSSELLI, Carlo. **Liberalismo socialista**. Salerno: Edizione Galzerano, 1992.
- SADER, E. **Estado e política em Marx**. São Paulo: Cortez editora, 1993.

SAVIANI, D. **Ensino público e algumas falas sobre universidade**. São Paulo : Editora Cortez; Campinas: Autores Associados, 1984.

SCHWARTZMAN, S. **América Latina: universidades em transición**. Washington: OEA, cap.5 "Financiamento", 1996. disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/Pes-quisadores/Simon/Publicac.htm>>.

\_\_\_\_\_. La Universidad como Empresa Económica. In: SEMINÁRIO SOBRE "EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES EN EL DESARROLLO SOCIAL", 3 a 7 de mar. de 1996, Universidad Austral de Chile, Valdivia, **Anais Eletrônicos...**, 1996, Valdivia, 1996. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/Pesquisadores/Simon/Publicac.htm>> .

SGUISSARDI, V. A Crise do Poder na UFSCar: descaminhos de um modelo?. **Educação & Sociedade**, v. VII, n. 21, p. 53–82, ago. 1985

\_\_\_\_\_. **Universidade, Fundação e Autoritarismo – O Caso da UFSCar**. São Carlos: Ed. da UFSCar; S. Paulo: Estação Liberdade, 1993.

\_\_\_\_\_. Autonomia universitária e mudanças no ensino superior – Da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. In: CATANI, A. M. (Org.) **Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI**. Campinas. SP: Autores Associados, 1998. p. 29–48.

SGUISSARDI, V. e SILVA JR, J. dos R. Reformas do Estado e Reforma da Educação Superior no Brasil. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **A Avaliação Universitária em Questão**. Campinas: Autores Associados, 1997. p. 7–41.

SILVA JR, J. dos R. Reformas do Estado e da Educação no Brasil: as ações dos atores em cena e o processo de privatização. Em: CATANI, A. M. (Org.). **Novas Perspectivas nas Políticas de Edu-**

**cação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI.**

Campinas. SP : Autores Associados, 1998. p. 83–102.

SMITH, A. **Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. livro V**, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

SOARES, M. C. C.. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMASI, L., WARDE, M. J. e HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez Ed.; PUC–SP; Ação Educativa, 1996. p. 15–41.

SOUSA SANTOS, B. de. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós–modernidade. São Paulo: Cortez, 1996.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ed. Ática, 1980.

VASCONCELLOS. M. D. As novas políticas para a universidade francesa e a profissionalização do ensino. In: SGUISSARDI, V. e SILVA JR, J. dos R. (Orgs). **Políticas Públicas para a Educação Superior**. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1997. p. 81–100.

VIEIRA, S. L. **O (dis)curso da (re)forma universitária**. Fortaleza: Ed. UFC/PROED, 1982.

WASSER, H. Refining Autonomy of Universities. **Higher Education Policy**. v. 8, n. 3, p. 15–17, set. 1995

*ZERO HORA*. **A encruzilhada da universidade pública – as discussões sobre a autonomia das instituições de 3º grau expõem as fragilidades do ensino superior no Brasil.**, Domingo, 24 de Maio de 98, Educação, p. 10, 1998.

WARDE, M. J.. Políticas para a educação superior. In: SGUISSARDI, V. e SILVA JÚNIOR, J. dos R.. **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1997.



## POSFÁCIO

---

*Certo dia Nasrudin encontrou um falcão sentado no parapeito da janela. Ele nunca havia visto um pássaro desta espécie em sua vida.*

*“Pobre criatura!”, exclamou compadecido. “Como puderam te deixar chegar a este estado!” Cortou as garras do falcão, aparou o seu bico, e podou as suas penas.*

*“Agora”, exclamou Nasrudin satisfeito, “agora você está com mais cara de pássaro”.*

*Idries Shah<sup>118</sup>*

A educação superior brasileira, como o falcão acima, também vem perdendo nos últimos anos as características essenciais que historicamente a tem identificado como instituição voltada à construção e à consolidação da sociedade, através da formação humana e da produção de conhecimentos. “Pobre criatura”, poderíamos também dizer, ainda tão jovem e frágil e já combatida nas estruturas que lhe deveriam dar estabilidade e assegurar pertinência social, tão aparada em sua precária autonomia e desfigurada em sua imagem! Entretanto, a autonomia lhe é fundamental para se comunicar criticamente com o mundo e produzir criativamente os valores, os conhecimentos, as técnicas e artes que a sociedade requer nesta difícil encruzilhada do tempo que nos cabe viver. Metamorfoseada, ela perde seus traços essenciais. Fica mais parecida com as instituições do mundo econômico – as empresas – a cuja imagem emblemática todas as outras hoje são levadas a se amoldar. Na lógica hegemônica, o paradigma educacional – e sendo educacional também é necessariamente social – fica subsumido pelo econômico. A educação se reduz

---

<sup>118</sup> Retirei este texto do livro “Universidade em Foco. Reflexões sobre Educação Superior”, Editora Insular, 1999, de Dilvo Ristoff.

a um produto fungível, a uma mercadoria que se oferece ao consumo.

Transfigurada, a universidade tem agora mais cara de empresa, à semelhança dessas tantas outras que precisam assegurar sua sobrevivência e, se possível, seu crescimento no competitivo mundo do mercado. O “falcão no parapeito da janela” há de ser domesticado, não mais deve poder voar: suas formas e conteúdos, ou seja, sua identidade, se desmancham para se reconstruir segundo outro desenho em um outro lugar: do poder. A universidade – ou mais amplamente a educação superior – tem que ser fragilizada e banalizada, transformada em uma instituição que em primeiro lugar precisa ser útil às demandas imediatas do mercado e ao capital internacional. Nada de altos vãos. Ela deve ser principalmente um instrumento da lógica da produção, que domina todos os âmbitos da vida atual, cujas atividades devem poder ser quantificadas e cujas necessidades de toda ordem precisam reduzir-se às demandas mercantis.

Este livro “Novas Faces da Educação Superior no Brasil: Reforma do Estado e Mudança na Produção”, de João dos Reis Silva Jr. e Valdemar Sguissardi, que em boa hora está sendo reeditado, não é propriamente uma fábula. É um rigoroso e bem documentado estudo da desfiguração da educação superior brasileira e das novas configurações que ela vem adquirindo. Mais que testemunhas de seu tempo, atores em um processo que ainda está transcorrendo, se desdobrando, ganhando formas e produzindo novos efeitos, os autores correram um calculado risco na seleção, organização e interpretação dos temas que estão desenhando este atual quadro da educação superior brasileira. Já nos anos vinte advertia o poeta Fernando Pessoa: “nas faldas do Himalaia, o Himalaia é só as faldas do Himalaia. É na distância ou na memória ou na imaginação que o Himalaia é da sua altura, ou talvez um pouco mais alto”. O afastamento é recomendável para bem enxergar. E também o tempo, pois é devagar que se vê melhor no escuro, parafraseando agora Guimarães Rosa. En-



tretanto, os tempos de hoje nos exigem pressa, precisam ser logo arranjados em esquemas simples de compreensão. Certamente os autores estão conscientes dos riscos conceituais e de interpretação em que podem incorrer ao tratar o objeto enquanto ele mal vai se tornando realidade. Entretanto, sabem eles e sabemos nós que é necessário às vezes abrir mão do distanciamento reflexivo e assumir a insegurança e a fluidez como características de nosso tempo e da nossa maneira de pensar. Captar o efêmero e não perder a vivacidade e o dinamismo do que está ocorrendo no calor da experiência fazem parte hoje dos desafios dos intelectuais, de quem se esperam explicações e interpretações dos fenômenos que vivemos um pouco aturdidamente e se transformam vertiginosamente.

Para compreender um fenômeno, como sugere a etimologia deste verbo, é necessário apreender o conjunto das propriedades ou características do conceito. Entender em conjunto. É o que fazem os autores, ao nos situarem no contexto das reformas orquestradas nas diversas dimensões do social e principalmente do econômico, não apenas e isoladamente nestas bandas periféricas, mas também no centro do capitalismo internacional. Então, é preciso compreender os rumos que vem tomando a reconfiguração do Estado brasileiro, seu jogo de ausência-presença, ainda em desenvolvimento, e as novas formas da educação superior, também em processo, sem perder de vista que os elementos de compreensão muitos estão aqui nas bordas do mundo e outros há que vê-los nas metrópoles onde são gestados.

Isso leva à necessidade de compreender os significados que estão sendo construídos a respeito do público e do privado. Essas duas dimensões apresentam hoje fronteiras cada vez moviças e nebulosas que não mais correspondem às noções que a seu respeito tínhamos há alguns anos, digamos há duas décadas. O espaço público e estatal está gravemente mercantilizado e internaliza como padrão a ser seguido as estruturas organizacionais e metodologias gerenciais das empresas, as quais têm a efi-

ciência como valor central e o lucro, ou a acumulação, como principal objetivo. Bresser pereira é importante ideólogo dessa reforma no Brasil, por exercício de função e pelo volume de ideias e propostas apresentadas, independente de estas serem ou não aceitas e adotadas. Aliás, muitas delas foram ao final recusadas pelo governo. Não à toa comandou por vários anos exatamente o Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Desse lugar privilegiado, propôs estratégias e ações para a reforma do Estado, que implica novos modos de relação deste com a sociedade e novos tipos de espaços em que se inserem as mudanças da educação superior. Embora muitas de suas propostas, nas formas como foram apresentadas, viessem a ser derrotadas no governo, elas assim mesmo cumpriram um forte papel ideológico nas reformas que vingaram e vigem. O outro leito fértil por onde fluem as reformas da educação superior é, como óbvio, o Ministério da Educação, sob o comando desde 1995 do ministro Paulo Renato Souza. Este Ministério defendeu suas estratégias em várias frentes. Trabalhou profusamente o aparato legal e burocrático, como suporte jurídico e operacionalização das estratégias, principalmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que terminou aprovada em 1996, e vários outros dispositivos importantes que dizem respeito ao financiamento, à avaliação, à gestão, à organização institucional, ao credenciamento e outros assuntos, embora até este momento ainda não tenha conseguido aprovar sua proposta de autonomia.

Essas reformas setoriais configuram as novas faces da educação superior brasileira, à semelhança do que vem ocorrendo em diversos outros países. Não são reformas que se circunscrevem ao setor educacional; ao contrário, fazem parte das reformas estruturais levadas a cabo em nossos países na última década. São coerentes com os ajustes estruturais empurrados goela abaixo dos países periféricos. Ajustam-se rigorosamente às diretrizes e ao financiamento, ou seja, ao poder ideológico e econômico dos organismos internacionais que dão suporte ao Consen-

so de Washington, especialmente o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano. O receituário desse Consenso imposto aos países pobres tem como principal finalidade reduzir os riscos de uma crise financeira em escala mundial para atender os interesses do Tesouro norte-americano e dos grupos encastelados em Wall Street. Embora eficaz nesse objetivo, acaba produzindo perversos efeitos às exauridas economias, ao provocar as transferências de volumosos recursos para o exterior e do setor público para o privado. Entretanto, só consegue executar com êxito suas políticas de apertado garrote aos países periféricos porque conta com a colaboração das burguesias locais. Com essa colaboração das alianças locais, que incluem os grandes proprietários, os governos e seus intelectuais, os chamados organismos multilaterais intervêm na economia e na política; atuam na reforma dos Estados Nacionais, reduzem e descentralizam a administração, disseminam a ideologia do mercado (concorrência, eficiência, lucro etc) e subordinam as políticas setoriais – a educação, por exemplo, – às medidas estritas de ajuste estrutural<sup>119</sup>.

Não se trata, portanto, só de uma conspiração externa que, em mão única, estivesse impondo de fora para dentro as reformas do Estado e da educação superior brasileira. Os organismos internacionais são uma dimensão, certamente muito robusta, da questão, mas que não seriam tão determinantes se não contassem com a participação local. Os autores deste livro deixam isso bem claro. O também excelente “Prefácio” de Francisco de Oliveira não poderia ser mais explícito: as “concepções, pressupostos e teorias que dirigem essa ação estão defendidas e propagadas há mais de uma década pelos que fizeram o NUPES – Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior da USP. Não acidentalmente, alguns dos antigos principais pesquisadores do NUPES ocupam postos-chave em setores decisivos para a formulação e implementação das políticas educacionais no aparelho de

---

<sup>119</sup> Ver Coraggio, J. L. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção?, in Warde, Mirian Jorge et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**, Cortez editora, PUC/SP e Ação Educativa, S. Paulo, 1996.

Estado... Ao contrário, pois, do que se pensa, o governo de Fernando Henrique Cardoso não é prisioneiro de concepções que lhe são impostas: é um de seus principais formuladores no campo próprio da educação superior”. Isso explica, para esses autores, a consistência interna das políticas centrais deste governo relativamente ao Estado e à educação superior, apesar de às vezes sermos conduzidos a pensá-las como se fossem fragmentadas. É preciso levar em conta que a aparente fragmentação também faz parte das estratégias de imposição.

A necessidade e a urgência da reforma da educação superior brasileira partem de um pétreo julgamento, amplamente martelado por toda parte e com grande repercussão na mídia, por governos e pelos “intelectuais” ou técnicos acolhidos como suas linhas auxiliares, bem como boa parte dos executivos da indústria de ponta: “a universidade é ineficiente e perdulária” – está insculpido em definitiva lápide. O Banco Mundial acrescenta a isso a controvertida tese de que os investimentos em educação superior têm menor retorno que os realizados em outros níveis educacionais. É verdade que essa tese encontra oposições inclusive no âmbito interno da comunidade de economistas e formuladores de políticas do Banco, mas em realidade a palavra já foi pronunciada e a lição de casa deve ser feita. Como os recursos públicos são finitos, cada vez menores para inversões ao menos no âmbito social, mas sobretudo porque o garrote do FMI asfixia os países devedores, obrigando a que seja drenado para os centros capitalistas credores parte substancial dos eventuais ganhos de suas economias penosamente conseguidos e se alivie o setor público em favor da acumulação privada, o argumento uníssono, repercutido por toda parte, é que é necessário aumentar a eficiência. A fórmula que resume essa palavra de ordem é a seguinte: maior produtividade com menores recursos. Tradução: busca de resultados. Isso tem pesadas consequências, pois, como aponta Milton Santos, “a supervalorização dos resultados desvaloriza todo processo que não leva a resultados. E o processo da

inteligência não leva obrigatoriamente a resultados porque ele é crítico por distinção”<sup>120</sup>.

O Banco mundial é o porta-voz mais altissonante dessa reforma anunciada. Suas diretrizes são muito claras e imperativas: devem ser estimuladas a diversificação das instituições públicas e a competitividade entre elas; deve ser estimulada a ampliação das instituições privadas; as instituições públicas devem buscar fontes alternativas de financiamento, inclusive a cobrança de taxa de alunos; o financiamento do Estado deve corresponder ao aumento de produtividade da instituição; deve ser redefinido o papel do Estado em relação ao ensino superior, devendo sua atuação estar estreitamente vinculada à melhoria da qualidade acadêmica e institucional<sup>121</sup>.

Evidentemente, “estimular” aqui não se resume apenas a um encorajamento retórico. Esse estímulo se materializa em políticas que, de um lado, interferem na própria estrutura essencial e nas condições de sobrevivência das instituições e, de outro, comprometem toda a política econômica às diretrizes e ao dinheiro do FMI e do Banco Mundial. A ampliação das instituições privadas é “estimulada” através de várias ações e atitudes: aperto orçamentário das instituições públicas; ingerência sobre sua gestão e escolha de seus administradores; desvalorização no plano das ideias de tudo o que é público e o conseqüente enaltecimento do privado; vinculação da educação superior às empresas e assimilação de seus modelos organizacionais e gerenciais; atrelamento da educação à saída laboral; concorrência ou competitividade entre instituições, sejam educacionais ou não; impregnação ideológica da eficiência como valor central; mensurações produtivistas e provas, provinhas e “provonas” orientadas à

---

<sup>120</sup> Milton Santos, em entrevista para a revista **Educação** (SEEESP), ano 27, nº 231, julho de 2.000, página 6.

<sup>121</sup> Essas diretrizes constam de vários documentos, especialmente do “A Educação Superior: lições da experiência”, mundialmente conhecido desde 1993. Faço outros comentários sobre este tema em “Concepções de universidade e de avaliação institucional”, in **Universidade em Ruínas na República dos Professores**, livro coletivo organizado por Héglio Trindade e publicado pela Editora Vozes, Petrópolis, 1999.

quantificação da “qualidade”, expressões simplificadas da avaliação; banalização da formação, reduzida ao treinamento profissional ou adestramento para postos de trabalho; enfraquecimento do pensamento autônomo; flexibilização dos meios e do controle e supervalorização dos resultados; desprestígio da pesquisa e transformação da extensão em serviços de captação de recursos para benefício institucional ou (cada vez mais frequentemente) individual; multiplicação de cursos rápidos do tipo absorção de demanda, alguns deles antes normalmente fazendo parte de instituições não universitárias (SENAI, SENAC etc), outros surgidos como efeitos das transformações recentes, atendendo, portanto, a lacunas percebidas pelo mercado, porém muitos deles parecendo “esquisitos” ao domínio universitário.

Especialmente o setor privado de corte mercantil tem usado bem a faculdade da liberalização e exercido sua aguçada sensibilidade às novas possibilidades lucrativas, criando cursos rápidos, fragmentados, flexíveis, menos dispendiosos. Esses cursos, quase sempre se desdobrando de antigas habilitações ou combinando disciplinas de nichos oriundos das evoluções da tecnologia e dos postos de trabalho que ela cria, muitas vezes escapam do controle das associações profissionais constituídas e, com eficiente *marketing*, conseguem atrair uma clientela nova e de grande rotatividade. A área de saúde, por exemplo, oferece hoje vários cursos abreviados, “flexibilizados” e de apelo atual, não necessariamente exigindo os pré-requisitos dos tradicionais cursos de graduação e nem sempre correspondendo a profissões regulamentadas, vinculados a interesses mercadológicos específicos, como massoterapia, acupuntura, ioga, alimentação natural, quiropraxia etc<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> A revista *Veja*, ano 33, nº 22, de 31 de maio de 2.000 traz uma reportagem sobre o assunto, com o título “Canudo esquisito” (páginas 94 e 95). O ensaio “McDonaldização do Ensino”, assinado por Rafael Alcadipani e Ricardo Bresler, título baseado no livro *The McDonaldization of Society* (1996), de George Ritzer, foi publicado na revista Carta Capital, ano VI, nº 122, de 10 de maio de 2.000, páginas 20 a 24. Neste ensaio, os autores comparam a produção das instituições de ensino superior dedicadas somente ao lucro com a produção da rede McDonalds. Embora sejam ultimamente mais

As universidades que desenvolvem pesquisas e formam novos quadros para o exercício criativo da ciência são necessariamente instituições que requerem crescentes recursos financeiros não só para manter em dia os seus equipamentos, mas também para assegurar as condições de trabalho e de vida dignas e atrativas aos docentes e pesquisadores. À medida que as ciências e as técnicas evoluem e aumentam as pessoas qualificadas a trabalhar nesses campos, a instituição se torna mais complexa e mais cara. Entretanto, as dotações orçamentárias no setor público não acompanham essas necessidades e isso obviamente produz efeitos. O estrangulamento orçamentário leva as universidades públicas a não só cobrarem taxas, mas também a venderem serviços. Isso produz uma indesejável competitividade interna e um desequilíbrio estrutural bastante grave, que por sua vez interfere na divisão do poder no meio acadêmico. Uma sensível vantagem é conferida às áreas técnicas e científicas, de maior interesse de mercado, em detrimento das áreas de humanidades, em geral muito menos valiosas do ponto de vista do lucro. Mas, a competitividade não se instala somente entre áreas, mas também entre os indivíduos do mesmo departamento. Para que as instituições possam receber um pouco mais de financiamentos, é preciso que em favor da obrigação da eficiência elas sejam mais produtivas, ou seja, abdicuem de sua função pública de formação de cidadãos e profissionais que ajudem a consolidar crítica e criativamente a identidade nacional; produtividade e eficiência, que são nesta lógica palavras identificadas com “qualidade”, se representam por números.

Ser produtivo ou eficiente e, então, ter qualidade é formar, ou melhor, diplomar mais indivíduos com menos recursos. Mais indivíduos habilitados a preencher necessidades imediatas e muitas vezes bem específicas do mercado de trabalho, ainda que essa formação possa em breve se tornar obsoleta e não mais

---

frequentes, na mídia, são ainda muito raras as matérias e reportagens que fazem uma crítica profunda e bem fundamentada à reforma da educação superior e sobretudo a seu elemento central que é a privatização.

acompanhar as rápidas mudanças da tecnologia e das profissões e empregos. Menos recursos significam menos docentes em tempo completo e dedicados não só ao ensino, mas também à pesquisa e à extensão, implicam a precarização de contratos, isto é, o recrutamento de professores substitutos, até não importando muito se adequados às disciplinas que devem lecionar, representam menos computadores, livros e revistas especializadas, laboratórios cada vez mais desatualizados e sucateados, menor duração de tempo de estudos, especialmente na pós-graduação. A receita milagrosa de rendimentos máximos com custos mínimos produz a banalização da formação. Mas, os números se encaixam nas metas do governo em face de seus compromissos internacionais.

Essa produtividade entendida como qualidade é medida através de indicadores quantitativos e com controle *a posteriori*, como Bresser Pereira inspirado ou não no Banco Mundial já deixava claramente reivindicado ao tratar dos pressupostos da nova administração pública gerencial, e como os modelos de “avaliação” praticados pelo MEC comprovam e consolidam. Avaliar, então, é medir a produtividade e assim instrumentalizar a distribuição e os cortes de financiamentos, oferecer bases para os (re)credenciamentos e orientar os consumidores.

O papel do Estado se redefine em relação à educação superior: flexibiliza e descentraliza, isto é, concede facilidades para a criação de instituições diversificadas em suas formas e processos, porém controla e fiscaliza os resultados. A flexibilização dos meios e a rigidez dos controles e das fiscalizações dos resultados correspondem a uma nova concepção de “autonomia”. Na realidade, a uma autonomia empobrecida. Autonomia agora é referida somente aos processos e depende dos resultados, pois está condicionada ao cumprimento das metas. A liberdade nos processos (organização e gestão) está subordinada ao controle dos produtos. A autonomia se rompe em duas esferas separadas – processos e produtos – e se limita à primeira delas. Então não há



mais autonomia universitária, ou da educação superior, e sim de processos, para que sejam mais eficientes, isto é, produzam mais. Entretanto, os produtos já não são mais definidos pelas instituições universitárias, e sim pelos governos e pelas empresas. Os fins educacionais são cada vez mais pensados e determinados fora dos lugares propriamente e por excelência educativos, cada vez mais escapando das ações concretas dos educadores.

Às empresas interessa a maximização da rentabilidade; às instituições políticas, a maximização da competitividade internacional<sup>123</sup>. Nessa racionalidade, a universidade tem que ser operacional e performativa. O próprio Banco Mundial, que há alguns anos recomendava que as nações pobres retirassem recursos da educação superior para a básica, continua mantendo essa posição, mas ambigüamente também endossa uma mudança importante. “Sem mais e melhor educação superior, os países em desenvolvimento encontrarão crescentes dificuldades para se beneficiar da economia global baseada no conhecimento”, diz David Jobbins<sup>124</sup>, com apoio do Banco.

Entretanto, não pode haver ilusões a respeito dos efeitos da performatividade e da instrumentalidade da educação superior, pois o crescimento econômico do modelo neoliberal mundializado não está contribuindo para a equidade social e já se admite que a educação não é necessariamente uma garantia de empregos e tampouco cria novos postos na adequada proporção das mudanças e das demandas. Assim, a relação entre educação e produção e as possibilidades de intervenção da universidade na mobilidade e na equidade sociais podem estar ainda muito contaminadas de ideologia.

Além disso, nem tudo são flores na globalização. Primeiro, porque a globalização neoliberal, impulsionada pela tecnolo-

---

<sup>123</sup> Ver Castells, M. **La Era de la Información., Economía, Sociedad y Cultura, Vol.I, La Sociedad Red.** Alianza Editorial, Madri, 1997. O excerto é das páginas 107 e 108.

<sup>124</sup> Jobbins, David, Higher education “will Narrow World’s Divide, in **Times Higher Education Supplement**, 3 de março de 2.000; disponível em: <[http://www1.worldbank.org/education/terciary/news\\_archive/030200.html](http://www1.worldbank.org/education/terciary/news_archive/030200.html)>

gia, pelas políticas macro-econômicas, pela desregulação dos mercados e liberalização das barreiras comerciais, não se produziu conforme a encomenda, se aceitarmos a confissão de um de seus grandes ícones. Lamenta-se G. Soros: “O desenvolvimento de uma economia global não coincidiu com o desenvolvimento de uma sociedade global. A unidade básica da vida política e social continua sendo o estado-nação. [...] Os mercados financeiros estão em grande parte fora do controle das autoridades nacionais ou internacionais”<sup>125</sup>. Ora, parece, então, que nem tudo está perdido e ainda se pode pensar em construção e consolidação da nação, diferentemente do que pretendem os mega-investidores e arautos do globo sem territórios.

Além disso, as políticas macro-econômicas praticadas pelos organismos internacionais inclusive no âmbito da educação superior também não contribuiriam para o desenvolvimento e a justiça social. Ao contrário, os “ajustes estruturais a que o FMI e o BM estão submetendo os países em desenvolvimento, os mecanismos que os levaram a contrair ingentes dívidas, cujo pagamento impossível está obstruindo o direito que todo povo tem à prosperidade e ao bem-estar de seus habitantes, os terríveis efeitos que o neoliberalismo está tendo nas condições de vida de uma parte importante da humanidade, condenada à miséria, à fome e à exclusão social”<sup>126</sup> constituem um fardo que se torna cada vez mais insuportável para a maioria excluída e uma gigantesca armadilha da qual os países pobres não conseguem se desvencilhar. Isso é mais evidente se considerarmos que as superfermentas das finanças mundializadas têm contribuído para lançar ou manter na miséria mais de três bilhões de indivíduos, privados até mesmo das condições básicas de sobrevivência, quanto mais da dignidade humana, e dos conhecimentos técnicos neces-

---

<sup>125</sup> Soros, George, **La crisis del capitalismo global**, Editorial Debate, Madri, 1999. O texto citado está nas páginas 21 e 22.

<sup>126</sup> Soler Roca, citado por Yarzabal, Luis, **Consenso para el cambio en la educación superior**, IESALC/UNESCO, Caracas, 1999, p. 220.

sários para a participação na globalização não só econômica mas também cultural.

A mentalidade e as práticas da empresa carregam para o ensino superior a obrigatoriedade da eficiência, que se traduz pelos números de produtos obtidos e que devem se transformar em indicadores da qualidade: “aumento de vagas preenchidas anualmente em cada área de conhecimento; número de alunos formados anualmente em cada área de conhecimento; proporção de docentes com titulação de mestre e doutor; proporção de docentes em dedicação exclusiva; número e avaliação de cursos de pós-graduação”<sup>127</sup> e dados estatísticos de uma quantidade de coisas. Ser eficiente, na empresa e na escola, passa a ser, pois, produzir bastantes resultados, de modo bem racional, com pleno domínio dos meios planejados e gerenciados de modo a bem atingir os objetivos pré-estabelecidos, mensurar tudo o que possa ser matematizável e mesmo aquilo que normalmente se pensa que não o seja, formular os padrões que evitem os desvios de rota e manter sempre o controle dos processos e dos produtos.

Este é o domínio da racionalidade instrumental, adequada a uma “organização social”, expressão tão cara a Bresser Pereira, e não ao conceito de “instituição social”, como deve ser o caso da universidade. Marilene Chauí busca em Michel Freitag (*Le naufrage de l’université*, 1996) a distinção entre uma *organização* e uma *instituição*. A organização se define por sua

[...] instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular [...] a operações definidas como estratégias balizadas pelas ideias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração, é regida pelas ideias de gestão, planejamento, previsão, con-

---

<sup>127</sup> Durham, Eunice, A Política para o Ensino Superior Brasileiro ante o Desafio do Novo Século, in Catani, Afrânio Mendes, org., **Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI**, Autores Associados, Campinas, 1998.

trole e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, pois isso que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato [...] A instituição social aspira à universalidade [...] tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, enquanto a organização tem apenas a si mesma como referência, num processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares” (Chauí, 1999: 218 e 219)<sup>128</sup>.

Essa universidade operacional “não forma e não cria pensamento, despoja a linguagem de sentido, densidade e mistério, destrói a curiosidade e a admiração que levam à descoberta do novo, anula toda pretensão de transformação histórica como ação consciente dos seres humanos em condições materialmente determinadas” (id, ib: 222). Ou seja: mesmo que a “organização social” proposta pelo MARE não tenha sido implementada com forma jurídica, como ideologia ela é operante e tem deixado suas marcas.

Com efeito, o pragmatismo das elites comprometidas com a ordem mundial que estrutura a divisão de riquezas e organiza as formas de acumulação insiste em argumentar que pesquisa não deve ser coisa de país pobre. Isso quase corresponde a dizer que, no nosso caso, a universidade pública não tem mais sentido. Ora, é a universidade pública que responde pela quase totalidade das pesquisas e pela formação de novos pesquisadores no Brasil. Os mais de 2.000 programas de pós-graduação, a esmagadora maioria deles sendo públicos, formam cerca de 14.500 mestres e perto de 5.000 doutores por ano. Somente ela, a universidade que desempenha funções de sentido público, pode, então, desenvolver processos de construção de conhecimentos ade-

---

<sup>128</sup> Marilena Chauí, A universidade em ruínas, in **A Universidade em Ruínas na República dos Professores**, livro coletivo organizado por Hélió Trindade, Editora Vozes, 1999.

quados à nossa realidade e necessários ao nosso desenvolvimento econômico e social. A ameaça de desmonte da estrutura de pesquisa penosamente erguida no Brasil e que já produziu resultados notáveis em todas as áreas, beneficiando certamente a população brasileira, gerando divisas para o país, e muitos casos alcançando impacto mundial<sup>129</sup>, faz parte dos ataques à universidade pública que setores limitados, porém muito influentes, da mídia e da política vêm fazendo. A universidade pública brasileira “deveria estar no auge do seu prestígio, mas é acusada de uma multidão de pecados. Seria elitista, corporativa e, sobretudo, cara demais, consumindo verbas indispensáveis ao desenvolvimento do ensino primário e do secundário”<sup>130</sup>.

O Brasil segue na contramão na questão da educação superior: na França, por exemplo, e em muitos outros países do Norte industrializado, quase todos os estudantes de nível superior estão em instituições públicas ou, ainda que muitos frequentem instituições privadas, recebem subsídios do governo para cobrir seus custos, como é o caso dos Estados Unidos. A situação é ainda mais grave se consideramos que, se no Brasil praticamente só as universidades públicas e umas poucas instituições não-universitárias e públicas<sup>131</sup> fazem pesquisa, nos países cen-

---

<sup>129</sup> A população brasileira de modo geral ainda não se deu conta da importância das descobertas do *Projeto Genoma*, para só citar um exemplo. Essa pesquisa coletiva e interdisciplinar decifrou toda a sequência de genes da *Xylella fastidiosa*, praga agrícola que causa a doença popularmente conhecida por “amarelinho”, e que provoca prejuízos calculados em cem milhões de dólares anuais à agricultura brasileira. Entretanto, nem tudo depende só dos cientistas, nem sempre os interesses dos governos coincidem com os valores da ciência e as necessidades sociais. Sequenciar o DNA é um passo importante, notável feito científico reconhecido internacionalmente, mas ainda não suficiente. É preciso produzir o produto que combata a praga decifrada, mas faltam recursos para essa atividade. Não será nenhuma surpresa se brevemente algum grande grupo econômico transnacional vier a se beneficiar privadamente desse importante feito de parte da comunidade científica pública brasileira. Não só na Biotecnologia há pesquisas de grande importância. Em todas as áreas se produzem conhecimentos que de alguma forma têm a ver com a vida das pessoas, seja nas ciências duras, na área médica, tecnológica ou em ciências humanas e artes.

<sup>130</sup> Documento “**A presença da Universidade Pública**”, texto de uma comissão constituída por 18 eminentes professores da USP, sob coordenação de Alfredo Bosi, disponível no endereço <<http://www.usp.br/iea/unipub.html>>

<sup>131</sup> Certamente reconhecemos o esforço valioso e os méritos de algumas universidades privadas na área da pesquisa, sobretudo aquelas já conhecidas do segmento das con-

trais a investigação também é feita pelas grandes corporações e empresas do mercado. Disso resulta um outro efeito perverso. Com baixos salários e precárias condições de pesquisa, novamente se pode observar dentre nós um incremento importante e grave de êxodo de cérebros. Parcela pequena, mas importante, de cientistas e profissionais brasileiros se beneficia da sociedade global de conhecimentos, recrutados pelos “centros de excelência” do mundo rico. Competentes mestres e doutores, pesquisadores de grande valor, formados ao longo de vários anos em instituições públicas, portanto com recursos da sociedade brasileira, estão se transferindo para os países industrializados, que oferecem grandes oportunidades na área de pesquisa. Outros simplesmente migram para as nossas instituições privadas, que oferecem salários bastante mais altos no ensino e deixam de fazer pesquisa. É esta uma forma de privatização do bem público. Em outras palavras, o que é de toda a sociedade, bem público, acaba beneficiando mais o privado, ou seja, indivíduos e grupos específicos..

Mas há formas ainda mais explícitas de transformação do público em privado, na educação superior brasileira. Bastem alguns exemplos. Já se têm notícias de cursos regulares de pós-graduação *stricto sensu*, mantidos por universidades públicas, que estão sendo pagos. Os cursos profissionais – como distingui-los? – e os cursos de pós-graduação *lato sensu*, cobrados abertamente, tendem a ser uma importante fonte de recursos. E, talvez para a satisfação do ideólogo da reforma do Estado brasileiro, uma instituição inteira, a Universidade do Tocantins, que fora criada como instituição pública estadual, se transformou recentemente em fundação de direito privado, passou a ser gerenciada privadamente e a cobrar taxas e mensalidades.

Mas, há também formas de privatização mais dissimuladas e que tendem a se internalizar com maior ou menor grau no

---

fissionais. Dentre as instituições de pesquisa não-universitária e públicas podem ser citadas o Instituto Butantã, a Embrapa, o Instituto Osvlado Cruz, Instituto Agrônômico de Campinas etc.

cotidiano das universidades públicas, obrigadas a diversificar suas fontes e a ceder às pressões do credo da “eficiência”. O que é característico de uma instituição voltada ao lucro, pode estar sendo incorporado com alguma naturalidade por algumas instituições públicas, até mesmo por uma questão de sobrevivência. Por exemplo, como ameaça ou já como realidade, com maior ou menor magnitude, elas estão sendo levadas a produzir em seus *campi* a disseminação de venda de serviços, que funcionam como complementação salarial no plano individual e orçamentário na esfera institucional, a multiplicação de turmas como resposta a uma exigência de maior produtividade e demonstração de sucesso estatístico, uma espécie de “disneylandização” ou “mcdonaldização” do ensino, que consiste na banalização e homogeneização das atividades pedagógicas de acordo com os padrões das avaliações oficiais, a transformação da educação em serviço que pode ser comercializado, o desenvolvimento fragmentário da extensão oportunista, sem qualquer reflexão e nenhuma preocupação educativa, a aguerrida concorrência por verbas entre os departamentos, a opção pelas pesquisas mais rentáveis e que interessam a grupos específicos que gerem produtos e tenham rápida aplicação e retorno imediato, em detrimento das investigações básicas, o desprezo ao patrimônio cultural e a tudo o que não constitua valor quantificável e sirva de moeda de produtividade, a *liberalização* ou *flexibilização* (expressões da moda) de espaços públicos para a iniciativa privada, a realização de uma formação vinculada às necessidades técnicas e de curto prazo de setores limitados da sociedade e que prontamente traga benefícios aos profissionais que se habilitam.

Nesse modelo de burocratização da formação, já não importa muito o conhecimento, e sim a capacitação profissional materializada num diploma, tampouco tem valor a ideia de consolidação da nacionalidade, pois simplesmente não tem mais projeto de nação este país que renunciou à sua soberania e optou ser caudatário das economias hegemônicas. Malgrado tudo isso,

os números são cada vez mais expressivos, especialmente no setor privado, que cresceu 58% em 20 anos, mais espantosamente no último, enquanto o público mingüou 25%: o número de estabelecimentos privados pulou de 682, em 1980, para 1.075, neste ano; no mesmo período, as instituições públicas caíram de 200 para 150, conforme censo do INEP.

O que ocorre na educação superior brasileira apresenta similitudes com o que se passou e ainda ocorre em outros países, não só nos nossos vizinhos do Sul, mas também nos poderosos do Norte, guardadas as especificidades e proporções. O caso britânico pode ser tomado como emblemático. As reformas da educação superior inglesa empreendidas a partir do governo conservador liderado pela Dama de Ferro podem ser melhor compreendidas se as entendermos como exemplo de privatização. Um brevíssimo relato será suficiente para deixar ver algumas semelhanças importantes do que, primeiro lá, depois aqui, vem ocorrendo nas duas pontas desiguais do Atlântico.

Ao assumir o governo, Thatcher deixou bastante claro o que pensava das universidades: ineficientes, desperdiçadoras do dinheiro público, incapazes de adaptar-se às necessidades da indústria e do comércio. A partir de então deveriam esforçar-se duramente para serem cada vez mais independentes, como as privadas. Por exemplo, teriam que competir no mercado por mais alunos, mais convênios de pesquisa e outros serviços que lhes aportassem recursos. A gestão deveria ter como modelo as empresas de negócios: racional e eficiente. Os financiamentos das pesquisas estariam estreitamente vinculados à avaliação, cujos indicadores valorizavam claramente as instituições que se mostravam mais empreendedoras e ofereciam mais serviços para um maior número de clientes. Houve uma considerável redução do número de professores. De maneira semelhante ao que ocorreu nas indústrias antes da privatização, as universidades foram reorganizadas; o pessoal foi reduzido, enquanto que o trabalho dos remanescentes aumentou, em nome da maior eficiência. Es-



sas medidas guardavam o teor de privatização da educação superior britânica.

O principal elemento dessa privatização consistiu na redução dos recursos públicos. O governo sustentava que as universidades estatais deveriam estar estreitamente vinculadas aos interesses da indústria e do comércio e estes, por sua vez, precisavam contribuir mais significativamente para a manutenção da educação superior, oferecendo dinheiro, bolsas e recursos para pesquisas. Foi criado um sistema de avaliação, predominantemente como revisão de resultados, e estreitamente vinculado ao controle dos processos gerenciais e ao planejamento racional. Um efeito previsível, que acabou ocorrendo, é que os provedores de recursos exigiam receber de volta benefícios de seu investimento. Isso interferiu nitidamente na política de pesquisa, na seleção dos objetos e na metodologia. A pesquisa deveria então se adaptar aos itens, aos resultados esperados e ao tempo próprio da indústria. A vinculação com a indústria produziu também uma queda no número de estudantes de humanidades, artes e ciências sociais, em geral menos valiosas ao mercado, provocou a supervalorização da formação para os empregos e a priorização das áreas científicas e tecnológicas. Da mesma forma, muitos pesquisadores teóricos foram levados a mudar o foco de suas investigações para questões relacionadas à elaboração de produtos. A profissão acadêmica se desvalorizou e deixou de ser atraente para os jovens. As bibliotecas se tornaram desatualizadas e os laboratórios não foram renovados como deveriam ser. Walford, que nos está orientando nesta análise das transformações da universidade inglesa nestas últimas duas décadas, apresenta uma dura crítica a essa reforma, que, pensa ele, a ninguém beneficiaria. “Do ponto de vista do ensino, uma sociedade democrática precisa de estudantes que cheguem a ser cidadãos responsáveis e críticos e deve permitir-lhes desenvolver-se como indivíduos capazes de formular juízos de valor, assim como adquirir conhecimentos organizados e sistemáticos para resolver problemas.

Também a indústria britânica exige tais atributos em seus empregados, se pretende manter uma vantagem competitiva sobre outros países. Contudo, o novo sistema de educação superior privatizada não parece capaz de engendrar tais atributos”<sup>132</sup>.

Este ponto de vista de Walford sobre a reforma universitária promovida na Inglaterra a partir do governo conservador de Thatcher serve para entender melhor o caso brasileiro. A grande diferença e que pesa contra nós é que aqui ainda não temos um sistema educacional consolidado, em nenhum de seus níveis, nem instituições universitárias firmes e tampouco uma consciência de nacionalidade robusta. Essas nossas carências históricas, aliadas às novas tendências internacionais e locais, projetam cenários de grave preocupação.

O retrato sem retoques da educação superior que Silva Jr e Sguissardi apresentam neste livro não lhes parece, nem a nós tampouco, ser a expressão de uma imagem de futuro promissor para o povo brasileiro. No final deste livro que tanto nos instiga a refletir e a dialogar, eles avançam a hipótese de que “as novas faces da educação superior no Brasil não parecem estar fadadas a garantir um avanço significativo da educação pública e da inclusão social, ao contrário, tenderiam a aprofundar a apartação social entre a minoria incluída e a maioria dos cada vez mais excluídos da sociedade da informação ou do conhecimento”. Infelizmente, por um lado, pelo menos até o momento, os fatos recentes vêm confirmando essa hipótese. As novas faces da educação superior brasileira estão ficando com a cara de instituições de outra natureza, mais parecidas com as empresas, disputando espaço num campo minado de intensa e perversa competitividade e de aceleradas mudanças. Felizmente, por outro lado, a história é dinâmica e a universidade é uma das instituições sociais mais criativas e com maior poder de regenerar-se e gestar o seu próprio futuro. Seu maior desafio é talvez ser uma instituição neces-

---

<sup>132</sup> Walford, Geoffrey, La cambiante relación entre el gobierno y la educación superior en Gran Bretaña, in Neave, Guy & Van Vught, Frans, **Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa**, Gedisa Editorial, Barcelona, 1994, p. 295.

sária e competente para a construção dos processos e das condições de maior inclusão e justiça social. O falcão lembrado lá no começo deste Posfácio, violentado em sua identidade e forçado a se transformar em um pássaro como todos os outros, há de ter ainda reservas de forças para restaurar as garras, o bico e as penas cortados. A universidade precisa estar sempre pronta para mudar, atualizar-se, acompanhar as evoluções da ciência e da sociedade, mas não pode perder sua identidade essencial. Deve ser pertinente, enraizada no terreno social e comprometida com a construção de uma sociedade democrática e justa. A universidade tem uma função irrecusavelmente pública. Precisa desafiar e conquistar com liberdade as alturas, produzir criativamente o novo ao mesmo tempo que recupera as conquistas e as mais altas construções humanas do passado, sem deixar jamais de ter os pés fincados firmemente no solo da sociedade e da nacionalidade.

*José Dias Sobrinho*



## SOBRE OS AUTORES

---



**João dos Reis Silva Júnior**

Possui graduação em Escola de Engenharia de São Carlos pela Universidade de São Paulo (1982), mestrado em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1988) e doutorado em História e Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1992). Pós-Doutorado em Sociologia Política pela Unicamp (1999-2000). Pós-doutorado em Economia pela USP e University of London. Livre-Docente em Educação pela USP. Professor Titular da Universidade Federal de São Carlos. Coordenador adjunto do projeto de pesquisa da Rede Universitas/Br – POLÍTICAS, GESTÃO E DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: novos modos de regulação e tendências em construção. Pesquisador convidado – Mercer University (GA-US) e Professor Visitante na condição de Full Professor na Arizona State University (2014-2015), onde mantém pesquisa em andamento com Daniel Schugurensky. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 1A do CNPQ.



### **Valdemar Sguissardi**

Licenciado em Filosofia pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1966), mestrado em Science de l'Éducation – Université de Paris X, Nanterre (1972) e doutorado em Sciences de l'Éducation – Université de Paris X, Nanterre (1976). Professor Titular aposentado da Universidade Federal de São Carlos (1992) e professor aposentado da Universidade Metodista de Piracicaba (2010).







Esperamos que este livro contribua para o debate político e filosófico sobre a educação. Afirmamos que caso seja infringido qualquer direito autoral, imediatamente, retiraremos a obra da internet. Reafirmamos que é vedada a comercialização deste produto.

Formato            15,5 x 23,0 cm

1ª Edição        Maio de 2020

### **Navegando Publicações**



[www.editoranavegando.com](http://www.editoranavegando.com)  
[editoranavegando@gmail.com](mailto:editoranavegando@gmail.com)

Uberlândia – MG  
Brasil





O livro de João dos Reis Silva Júnior e Valdemar Sguissardi é a narrativa, crítica, do horror que foi perpetrado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso na educação superior. Se é verdade que a concepção com que esse governo racionaliza sua atuação é a mesma que grassa internacionalmente e, no caso em espécie, da educação superior, defendida e aplicada por importantes organismos como o Banco Mundial e o Banco Interamericano, o que, em primeira instância, o tornaria apenas caudatário de tendências do neoliberalismo global, também é verdade que as concepções, pressupostos e teorias que dirigem essa ação, estão sendo defendidas e propagadas há mais de uma década, pelos que fizeram o NUPES - Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior da USP.

O minucioso trabalho dos autores demonstra a unidade da matriz ideológico-doutrinária do governo Fernando Henrique Cardoso em dois importantes campos: na concepção da questão do Estado e na da educação superior; sequer se pode falar da subordinação de uma a outra. As políticas executadas, tanto no campo da chamada reforma do Estado, quanto no da educação superior, correspondem a essa unidade, com os desvios, correções de rumo, às vezes oposições menores, que advêm da passagem da doutrina para a prática política, na qual, costumeiramente, a mídia em geral, voyeurista e vazia, supõe enxergar fundas divergências.

Francisco de Oliveira