

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**O PÚBLICO E O PRIVADO NAS REFORMAS DO
ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: DO GOLPE DE
1964 AOS ANOS 90**

LALO WATANABE MINTO

**CAMPINAS
2005**

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo discutir as políticas para o ensino superior brasileiro no período que vai do Golpe de 1964 aos anos 90, à luz da relação entre os conceitos de público e de privado. Não se trata, contudo, de uma relação meramente jurídica, apreendida de forma estática. Nos referimos a ambos os conceitos em sua historicidade, colocando-os em questão com base no referencial teórico-metodológico marxiano. Partindo de uma análise que abrange desde as reformas para o ensino superior nos anos da Ditadura Militar às reformas dos anos 90, pretendemos apreender as conexões entre esses momentos particulares da história brasileira e as transformações contemporâneas do capitalismo, onde, entendemos, encontra-se a chave para a compreensão do significado histórico da educação superior atual, na ótica do público e do privado.

ABSTRACT

This Dissertation presents a discussion involving the higher education policies from the 1964' Military State Coup to the 90's in Brazil, based on the relation between the concepts of public and private spheres. Instead of a simple legal relation, which is static, we considered both concepts on its historical character, supported by the marxian theoretical-methodological references. Starting on analysis from the higher education reform in the Military Dictatorship years to the 90's reform, we intend to apprehend the connections between this two particular moments of brazilian history and the contemporary capitalism transformations. We suggest that these connections are the key point to a comprehension of the historical meaning of the public and private spheres on the current higher education in Brazil.

Agradecimentos

Ao orientador Prof. José Luís Sanfelice, pelas valiosas reflexões e contribuições sinceras a este trabalho. E, principalmente, ao esforço conjunto que dispensamos em transformar um projeto, inicialmente pouco factível, neste trabalho que agora se apresenta, marca da ampla liberdade com que me foi permitido desenvolvê-lo.

Ao meu pai, César, pela inspiração, dedicação e empenho dispensados, antes e durante a realização deste esforço. Além, é claro, do rigor de suas correções e as inúmeras indicações de leituras e de eventos ligados ao tema. E à minha mãe, Beth, pelo permanente apoio e pela paciência em entender e valorizar a importância deste trabalho em minha vida.

Ao grande amigo Prof. Paulo Alves de Lima Filho, incurável humanista e sonhador. Os resultados deste trabalho, certamente, não esgotam nem uma pequena parte da contribuição que suas reflexões tiveram em minha formação.

Aos membros da Banca de Qualificação, Prof. José Claudinei Lombardi (Zezo), pelo apoio dado desde o ingresso na Pós-graduação e, principalmente, pelo olhar atento e rigoroso na qualificação, o que possibilitou contornos teóricos mais bem definidos a esta dissertação; e Prof. Olinda Maria Noronha, pelos valiosos comentários e sugestões que tanto enriqueceram este trabalho, suprimindo algumas das muitas lacunas que nele se apresentam.

À Prof. Maria de Fátima Félix Rosar, cujas reflexões e sobretudo, sua postura política, tiveram, ainda que indiretamente, importante contribuição a este trabalho.

À CAPES, pelo apoio financeiro concedido ao longo de quase dois anos.

Ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação.

À Poliana, pelo amor e pela companhia sempre agradável, pelas discussões, pela incessante criatividade e pelo apoio irrecusável nos momentos mais tensos. Não há medida que expresse com exatidão o lugar especial que a sua presença vem exercendo nesses últimos dois anos.

Ao inquieto e obstinado Rodrigo, amigo de inúmeras horas de discussões teóricas e autor de sutis questionamentos, sempre muito bem-vindos.

Às presenças muitíssimo valiosas de todos os funcionários da Faculdade de Educação, em especial, de Wanda, Nadir, Gi e Lúcia na Secretaria de Pós-graduação.

Aos amigos da Associação de Pós-graduandos da Faculdade de Educação (APG-FE), pelas experiências vividas coletivamente nesta longa gestão 2003-2004, onde pudemos dividir muitas de nossas angústias e preocupações em relação à luta por uma educação e uma universidade de fato públicas, nos esforçando em fortalecer a organização dos estudantes da pós-graduação no sentido dessas lutas.

Aos amigos da FE/Unicamp cuja presença foi essencial ao longo destes três anos: Edna, Lucelma, Elza, Jacqueline, Gildemarks, Sérgio, Cássio, Máuri, Diane, Rita de Cássia, Rita e Libério.

A todos os que um dia compartilharam sonhos e objetivos no Grupo de Estudos Estratégicos – GEE, da Unesp/Araraquara, e hoje se encontram no Instituto Brasileiro de Estudos Contemporâneos – IBEC.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil” – HISTEDBR, do qual sou integrante na Faculdade de Educação.

Aos membros do breve “Espaço Marx” de Campinas, Fábio, Carlos, Fabiana, Henrique e Márcio Baroni.

Aos amigos Fernando e Kushen, em especial, pela ajuda com o inglês; ao último, ainda, pela ousadia renovada a cada dia e a incansável ansiedade em transformar o mundo.

Enfim, a todos os meus grandes amigos, que, querendo ou não, contribuíram decisivamente para que nossos objetivos fossem atingidos.

“Aqueles que esquecem o passado estão condenados a repeti-lo”

(George Santayana)

Siglas utilizadas

ACE – Avaliação das Condições de Ensino

ACO – Avaliação das Condições de Oferta

AI – Ato Institucional

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

Bird/BM – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CF – Constituição Federal

CFE – Conselho Federal de Educação

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONED – Congresso Nacional de Educação

Creduc – Crédito educativo

EAPES – Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior

ENC – Exame Nacional de Cursos (“provão”)

EPES – Equipe de Planejamento do Ensino Superior

FFCL – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras

Fies – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI – Fundo Monetário Internacional

GED – Gratificação de Estímulo à Docência

GERES – Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior

GTRU – Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária (1968)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES – Instituição de Ensino Superior

IFES – Instituição Federal de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MDE – Manutenção e desenvolvimento do ensino
MEC – Ministério da Educação
MP – Medida Provisória
NUPES – Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar
PNB – Produto Nacional Bruto
PROUNI – Programa Universidade para Todos
SEMESP – Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior
no Estado de São Paulo
SESu – Secretaria de Educação Superior do MEC
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UnB – Universidade de Brasília
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unesp – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Uniban – Universidade Bandeirante de São Paulo
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas
Unip – Universidade Paulista
USAID – *United States Agency for International Development*
USP – Universidade de São Paulo

Sumário

Introdução	01
Cap. 1 – Estado e produção capitalista: o público e o privado em perspectiva histórica	07
1. O público e o privado em questão.....	08
1.1. O público e o privado na obra marxiana: primeiras aproximações.....	14
1.2. Trabalho e divisão social do trabalho.....	17
1.3. O caráter histórico da propriedade privada.....	22
2. O Estado.....	28
2.1. A lógica do capital.....	31
2.2. A produção capitalista.....	33
2.3. Autonomia relativa do Estado.....	35
2.4. O Estado moderno: o público e o privado no capitalismo.....	39
3. Categorias analíticas ou conceitos ideológicos?.....	42
4. Notas sobre o público e o privado em educação.....	48
4.1. Os fins econômicos da educação.....	51
Cap. 2 – O público e o privado no século XX: a constituição dos Estados-providência	61
1. A necessidade do controle social sobre o capital: o sentido do público e do privado nos Estados-providência.....	63
1.1. A “Era de Ouro” do capitalismo.....	63
1.2. O público e o privado na crise da “Era de Ouro”.....	67
2. Um “novo” capital e novas forças produtivas.....	71
2.1. As reformas e o neoliberalismo.....	75

Cap. 3 – O público e o privado no ensino superior: do Golpe de 1964 aos anos 90	85
1. Breve histórico da relação público/privado no ensino superior.....	86
2. Ditadura militar.....	87
2.1. O contexto histórico precedente ao Golpe de 1964.....	89
2.2. O modelo econômico e a “ajuda externa” para a educação.....	92
2.3. O tecnicismo na educação: a concepção de “capital humano”.....	95
2.4. Os primeiros passos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1961.....	100
3. Estado e política educacional no pós-1964.....	104
3.1. “Modernização” e privatização do ensino.....	108
3.2. Da repressão à “modernização institucionalizada”.....	110
3.2.1. A reforma universitária.....	112
3.2.2. As concepções implícitas no projeto de reforma.....	114
3.2.3. O consenso privatizante.....	118
3.2.4. Das propostas à prática: a herança da Ditadura.....	121
3.2.5. O Projeto do GTRU e a Lei nº 5.540.....	123
3.3. O caso emblemático da Unicamp.....	128
Cap. 4 – Panorama do ensino superior brasileiro nos anos 90	135
1. O panorama das reformas do ensino superior.....	140
1.1. Os marcos regulatórios: legislação educacional e mudanças no ensino superior.....	144
1.2. A educação superior na CF/1988 e na LDB/1996.....	147
1.3. A legislação fragmentada: os pilares da reforma.....	149
1.3.1. A avaliação institucional.....	154
1.3.2. A autonomia.....	156
1.3.3. O financiamento do ensino superior federal e das redes estaduais.....	158
1.3.3.1. O Banco Mundial e o financiamento externo à educação.....	164
1.3.4. O modelo de ensino superior.....	166
2. A expansão do ensino superior: do “frankenstein” à diversificação.....	169
2.1. Quantidade e qualidade.....	174
2.2. As IES diante da expansão do setor.....	185
2.3. Diversificação e diferenciação: as novas modalidades de ensino.....	192
3. Servidores docentes e técnico-administrativos.....	194

4. O caráter essencialmente privado do ensino superior brasileiro.....	201
Cap. 5 – Dimensões do público e do privado nas reformas para o ensino superior nos anos 90.....	207
1. Reforma do Estado: o contexto para reformas educacionais nos anos 90.....	209
2. Políticas sociais: “desmantelamento” do Estado ou <i>Estado Máximo</i> para o capital?.....	214
3. Educação superior: nova linguagem, velhos paradigmas.....	217
4. As políticas para o ensino superior.....	225
4.1. A Reforma do Estado do MARE.....	225
4.2. As políticas no âmbito do MEC: visões críticas.....	228
4.2.1. A autonomia e a avaliação.....	230
4.2.2. Diversificação e diferenciação.....	237
5. O financiamento do ensino superior e as práticas da privatização.....	239
6. A herança dos anos 90 ou o “meganegócio da educação”.....	244
6.1. O desmonte das universidades.....	251
7. Considerações finais o público e o privado nos anos 90.....	257
7.1. A defesa do caráter público da educação.....	262
Conclusão.....	267
Bibliografia.....	275
1. Referências bibliográficas.....	275
2. Bibliografia consultada.....	287
3. Sinopses estatísticas e outras fontes.....	291
4. Referências Legislativas.....	292
5. Matérias publicadas em jornais e revistas.....	293

Lista de tabelas e gráficos

Tabelas

Capítulo 4

1. Percentual de participação do setor educacional no orçamento total, por programas – Brasil, 1995-1999.....	160
---	-----

2. Gastos realizados pelo governo federal, por função – Brasil, 1995-2000.....	161
3. Execução orçamentária do MEC referente aos gastos com pessoal inativo nas IFES – Brasil, 1995-2001.....	162
4. Quadro geral do ensino superior – Brasil, 1960-2003.....	171
5. Quadro geral do ensino superior público – Brasil, 1960-2003.....	172
6. Quadro geral do ensino superior privado – Brasil, 1960-2003.....	173
7. Gasto público com educação (em termos de % do PIB) - Alguns países selecionados, 2000/2001.....	175
8. Evolução dos gastos públicos com educação, por esfera de governo – Brasil, 1994-2000.....	176
9. Evolução do Produto Interno Bruto e Renda <i>per capita</i> – Brasil, 1990-2000.....	177
10. Relação entre o número de candidatos inscritos nos vestibulares e as vagas disponíveis, por categoria administrativa – Brasil, 1960-2003.....	180
11. Percentuais de aproveitamento de vagas no ensino superior, por categoria administrativa – Brasil, 1990-2003.....	181
12. Estudantes que não concluem a graduação, por categoria administrativa das IES – Brasil, 1994-2002.....	182
13. Evolução do déficit de vagas no ensino superior com base no ano de 1990, por categoria administrativa – Brasil, 1993-2003.....	183
14. Percentual de crescimento das principais variáveis do ensino superior, por categoria administrativa – Brasil, 1960-2003.....	186
15. Percentual de matrículas iniciais no ensino superior de graduação, por categoria administrativa das IES – Brasil, 1960-2003.....	187
16. Instituições de Ensino Superior, por categoria administrativa – Brasil, 1960-2003.....	188
17. Número de matrículas em cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica e por categoria administrativa – Brasil, 1980-2002.....	193
18. Funções docentes em exercício no ensino superior, por categoria administrativa – Brasil, 1960-2003.....	195
19. Funções docentes e estudantes matriculados, por categoria administrativa – Brasil, 1960-2003.....	196
20. Servidores técnico-administrativos em exercício no ensino superior, por categoria administrativa – Brasil, 1991-2003.....	197
21. Percentual de cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica e por categoria administrativa – Brasil, 1990-2002.....	204

Capítulo 5

22. Dívida total e total pago em encargos da dívida pública da União (em Bilhões de R\$) - Brasil, 1995-2002.....	212
23. Matrículas em cursos de Pós-graduação <i>stricto sensu</i> – Brasil, 1971-2002.....	253
24. O público e o privado no ensino superior, por organização acadêmica e por categoria administrativa - Brasil, 2002.....	256

Gráficos

Capítulo 4

1. Percentual de concluintes em relação aos ingressantes 4 anos antes, por categoria administrativa – Brasil, 1994-2002.....	179
2. Demanda e oferta no ensino superior público – Brasil, 1990-2000.....	184
3. Demanda e oferta no ensino superior privado – Brasil, 1990-2000.....	185
4. Evolução da participação das IES, por categoria administrativa – Brasil, 1990-2002.....	203

Capítulo 5

5. Evolução das IES, cursos e matrículas no ensino superior privado - Brasil, 1999-2002.....	246
6. Evolução das IES, cursos e matrículas no ensino superior <i>particular</i> , por organização acadêmica - Brasil, 1999-2002.....	246
7. Evolução das IES, cursos e matrículas no ensino superior filantrópico, confessional e comunitário, por organização acadêmica - Brasil, 1999-2002.....	247
8. Participação percentual dos setores público, privado particular e privado filantrópico nas universidades - Brasil, 2002.....	249
9. Participação percentual dos setores público, privado particular e privado filantrópico nos centros universitários - Brasil, 2002.....	249
10. Participação percentual dos setores público, privado particular e privado filantrópico nas demais instituições de ensino superior - Brasil, 2002.....	250

Introdução

“Ser radical é agarrar as coisas pela raiz. Mas, para o homem, a raiz é o próprio homem”

(Karl Marx)

Há inúmeras formas de abordar um momento da realidade, de apreendê-lo no pensamento. Em todas elas sobressaem, no entanto, dificuldades e obstáculos que são imanescentes à própria constituição deste real e, portanto, do objeto que se propõe considerar. A complexidade e o movimento contraditório no qual constitui-se a história é a forma genérica de expressão dessas dificuldades.

Ao definir o público e o privado enquanto viés analítico do ensino superior brasileiro, não propõe-se simplesmente uma das escolhas possíveis, mas sim a de determinados elementos que se consideram essenciais para a compreensão desta realidade, a saber: a distinção entre os dois pólos antagônicos da sociedade produtora de mercadorias (capitalista), composta de classes antagônicas e com base na produção material de riquezas sobre a exploração do trabalho e a apropriação de seus produtos de forma privada.

O público e privado, entretanto, não são tomados sob nenhuma forma “pura”, meramente ideal. Dado seu caráter histórico, são conceitos produzidos também em condições determinadas. Faz-se necessário, portanto, colocar em questão a própria escolha; analisar o público e privado em suas possibilidades e o alcance desta análise para a compreensão do objeto proposto. Decorre disto, uma outra questão: o público e o privado podem ser considerados categorias de análise no campo da educação?

Esta pergunta remete a um debate que vem sendo desenvolvido, principalmente, no campo da história da educação. Buscaremos respondê-la, não apenas nos reportando a este

debate, mas também recorrendo ao pensamento de Marx e Engels, sobretudo em suas reflexões sobre o método científico e a História em geral, bem como sobre a distinção entre as formas idealistas e científicas de apreensão do real, forjadas na contradição imanente entre base material, concreta, e suas formas de representação no pensamento, cujas razões – também materiais – encontram-se infundidas nas vicissitudes da divisão social do trabalho. Em função disso, por certo não nos furtaremos da necessidade de reproduzir no trabalho uma série de citações e trechos dos próprios textos originais, buscando evitar o senso comum por meio do qual, muitas vezes, estes conceitos e terminologias têm sido utilizados ao longo da história.

Desse modo, o intuito é tratar do público e do privado historicamente situados e, por conseqüência, indissociados dos limites da sociedade capitalista e da lógica de produção e reprodução da vida sob o domínio do capital. Esse caráter histórico, portanto de movimento e contradição, não nos permite desprezar, contudo, que tais possibilidades, embora restritas ao âmbito desta sociedade do capital – cujo controle pretende-se totalitário – a ela não se subordinam necessariamente, podendo o movimento da história produzir novas articulações e redefinir o caráter das políticas sociais, a exemplo das experiências históricas dos Estados-providência. No caso do ensino superior brasileiro, este deve ser visto como um tema inserido nesta forma de reprodução societal, que abrange mais do que a dimensão do político, mas que está essencialmente situado em suas bases econômicas/materiais.

Com esta postura, não se pretende incorrer, ainda, em qualquer tipo de interpretação economicista ou determinista da sociedade e da educação, mas pretende-se apreender certos elementos dessa complexa realidade e contribuir, de alguma forma, para que ela seja melhor compreendida. Nos marcos de uma sociedade determinada pela racionalidade do capital, não resta dúvida de que se desenvolve uma educação à sua imagem e semelhança, mas não de forma mecânica e estática.

A definição do período histórico que vai do Golpe Militar de 1964 aos anos 90 para a análise do objeto em questão, não tem aqui a pretensão de, por um lado, “paralisar” o movimento da história, apoiando-se apenas nos “fatos históricos” de um dado momento como se estes fossem auto-explicativos; por outro, também não representa a priorização isolada de certos aspectos da história, como que definindo “marcos históricos” específicos,

sem levar em conta as conexões entre os diversos momentos da realidade que se busca compreender.

No que se refere ao estudo e à compreensão das políticas para o ensino superior no Brasil, o período da Ditadura Militar (1964-1985) nos parece expressivo do ponto de vista da semelhança e da natureza das medidas que foram levadas a cabo nos anos 90, o que não implica na homogeneização de ambos os períodos. O marco histórico do Golpe de 1964 é entendido aqui como momento essencial, porém não auto-explicativo, do processo de mudanças do capitalismo no plano mundial e na particularidade brasileira, cujos reflexos se fizeram sentir em todos os momentos da vida social, dentre eles a educação.

A importância atribuída à educação neste contexto tornara-se evidente por meio de uma série de fatores: as políticas de “ajuda externa” na área educacional, tendo atuação direta dos organismos internacionais (Banco Mundial, USAID etc.), não só no financiamento, mas na gestão e na formulação das políticas; e a influência das idéias da *Teoria do Capital Humano*, entre outros. As inúmeras mudanças estruturais ocorridas no período considerado produziram efeitos significativos no ensino superior brasileiro, sobretudo no que se refere à ótica do público e do privado.

Tentando evitar as armadilhas de se fazer uma leitura homogeneizadora dessa história, procuramos fazer um exame mais detido do confronto entre o que dizem os discursos e a prática política correspondente, buscando no período da Ditadura não o “início” de todo o processo de reformas para a educação superior – cujos resultados concretos mais significativos dar-se-iam nos anos 90 – e sim os elementos de uma história que, ao menos no discurso, se alicerça em muitas das medidas educacionais da ditadura e que, longe de “acabar” nos anos 90, ainda está em construção.

A releitura deste período sob a ótica do público e do privado no ensino superior, não tem, também, a pretensão de abarcar toda a sua complexidade. Tampouco resume-se à mera descrição dos fatos históricos, das medidas e das evidências empíricas deste processo. O concreto, o imediato, o fenômeno, não bastam em si. O objetivo é elucidar alguns dos momentos fundamentais deste processo de mudanças, inquirindo as razões que justificam a consolidação de muitas das idéias e dos discursos nos anos 90, que já se mostravam presentes desde os anos 60.

Como afirma NORONHA (2002, p. 10-1):

“a tarefa de construir o conhecimento histórico torna-se ainda mais complexa na medida em que se tomam como objeto de estudo os processos históricos apreendidos em seus aspectos de totalidade histórica e não como fatos particulares analisados de forma isolada (...) o historiador no seu processo de investigação precisa trabalhar com as conexões estruturais evitando uma abordagem que prioriza os fragmentos e as contingências dos fenômenos”.

O longo processo de reestruturação das forças produtivas e do capitalismo, em crise desde os anos 60, vem produzindo intensas transformações, que têm reflexos na relação Estado-sociedade, tanto no Brasil como no mundo. Mudanças estas que ocorrem em sentido inverso ao da construção das chamadas políticas de controle social sobre o capital (de caráter anti-cíclico), cujas formas mais desenvolvidas tornaram-se referência dentre os países capitalistas no âmbito dos chamados Estados do Bem-estar social e no *New Deal* norte-americano. A dialética entre a crise estrutural do modo de produção capitalista e o processo de internacionalização da economia, estão, portanto, na base das reformas do Estado, bem como da gestação de novas condições históricas para a reprodução ampliada do capital, agora em escala global. Diante desse processo, configura-se um “novo” dimensionamento forjado para as esferas pública e privada, visto sobretudo pelo processo de reforma do Estado brasileiro e em seus mais profundos reflexos na sociedade e, em particular, no ensino superior.

A temática do público e do privado, por sua vez, não é novidade na história educacional brasileira e vem se constituindo como um elemento essencial nos debates políticos e processos decisórios da história da formação de nossa sociedade ao longo de, pelo menos, dois séculos. Exemplo da batalha entre tais interesses, corroborando a sua importância, é a presença constante e geradora, quase sempre, de acalorados debates nas constituintes brasileiras. (ver FÁVERO, 2001, Org.).

A preocupação de entender o quadro desenhado para o ensino superior nos anos 90, bem como o dilema da busca por sua superação, são, portanto, os motores deste trabalho. A educação escolar, estrategicamente situada no eixo das chamadas reformas estruturais, constitui-se assim num campo que permite visualizar tal processo de avanço capitalista, em

que a lógica do capital invade todos os espaços da vida, nos âmbitos nacional e internacional, introjetando-lhes novas formas próprias de organização *da e para* a acumulação do capital.

O objetivo de apreender essa transformação histórica soma-se, portanto, à tentativa de qualificar este redimensionamento do público/privado (que nada mais é do que uma das expressões deste processo de reestruturação) no campo do ensino superior à luz do conjunto geral das políticas educacionais do Estado brasileiro para o setor. De um modo geral, busca-se entender como são forjadas tais políticas, em que pesem as recomendações das instituições financeiras internacionais (sobretudo do FMI e do Banco Mundial), e quais suas principais conseqüências.

Nos anos 90, os conceitos de público e de privado foram ainda mais expostos a um sentido comum, pois pensados apenas no bojo de seu atrelamento com o Estado, mas crescentemente vinculado aos atributos do mercado. DOURADO e SIMÕES (2001), em trabalho de pesquisa sobre a temática do público/privado na educação, de 1991 a 1997, atestam que a ação do Estado, no Brasil, é “privatista”, o que, ao invés de conduzir a uma definição clara, leva a uma interpenetração entre as esferas do público e do privado, portanto, a visões ambíguas sobre seu significado. Os autores argumentam que público e privado “são categorias expostas a dupla contaminação e tendem a tornar classificações nelas ancoradas cada vez menos pacíficas e mais carregadas de dubiedade” (*Ibid.*, p. 54).

Trata-se, portanto, de um tema complexo cujo debate, seja no plano social mais geral, seja na educação, não vem sendo pautado por um caráter homogêneo. Ao contrário, concepções completamente distintas sobre o significado de ambos vêm se opondo ao longo desta história, muitas vezes, distantes de uma apreensão realista do problema educacional. Destaca-se, neste sentido, a figura sempre presente da Igreja Católica e de seus interesses no campo educacional.

Este trabalho está assim constituído: Introdução; Estado e produção capitalista: o público e o privado em perspectiva história (capítulo 1); O público e o privado no século XX: a constituição dos Estados-providência (capítulo 2); O público e o privado no ensino superior: do Golpe de 64 aos anos 90 (capítulo 3); Panorama do ensino superior brasileiro nos anos 90 (capítulo 4); Dimensões do público e do privado nas reformas para o ensino superior nos anos 90 (capítulo 5); e Conclusão.

No primeiro capítulo, trataremos de alguns aspectos teóricos e históricos das relações entre o público e o privado, buscando entender o sentido destes conceitos à luz do referencial teórico-metodológico marxiano – em sua formulação original – e refletindo sobre suas possibilidades enquanto instrumento de análise da educação.

Como consequência dessas primeiras reflexões, o segundo capítulo trata das dimensões do público e do privado no capitalismo contemporâneo, na perspectiva do processo de constituição, e posterior reversão, dos chamados Estados-providência, bem como das redefinições possíveis para ambas as esferas no plano das políticas sociais.

No terceiro capítulo, procuramos transpor os conceitos mencionados para o campo da educação superior no Brasil, com o intuito de possibilitar uma reflexão sobre o ensino superior brasileiro no período que vai do Golpe Militar de 1964 aos anos 90, período este palco de reformas e do aprofundamento de mudanças historicamente significativas e preocupantes. Este intuito nos leva a percorrer brevemente a história recente da educação brasileira, partindo dos principais marcos históricos dos anos da ditadura militar e da reconfiguração do Estado brasileiro nos anos 90.

O quarto capítulo considera o panorama geral do ensino superior brasileiro nos anos 90. Tratamos da organização institucional, dos marcos regulatórios, da legislação e das medidas correlatas, que afetam o atual quadro do público e do privado (na verdade, do distanciamento deste em relação ao que denominamos de **público**, de fato), da natureza administrativa das Instituições de Ensino Superior (IES), do financiamento das atividades etc., buscando apresentar alguns elementos mais objetivos desta realidade e alguns dados estatísticos mais significativos.

No quinto e último capítulo, retornamos às reformas para o ensino superior nos anos 90, analisando-as à luz das reflexões anteriores. Partimos da premissa de que nestas reformas encontram-se os fundamentos centrais – na prática e não apenas no discurso – para o entendimento da questão do público e do privado no ensino superior brasileiro. Através, portanto, deste movimento de retorno ao real, ao concreto do objeto de estudo proposto, que intentamos clarear algumas das conexões essenciais para a sua apreensão.

Por fim, a Conclusão sumaria os resultados aos quais foi possível chegar.

Capítulo 1

Estado e produção capitalista: o público e o privado em perspectiva histórica

“Refletir sobre as formas da vida humana e analisá-las cientificamente é seguir rota oposta à do seu verdadeiro desenvolvimento histórico. Começa-se depois do fato consumado, quando estão concluídos os resultados do processo de desenvolvimento. As formas que convertem os produtos do trabalho em mercadorias, constituindo pressupostos da circulação das mercadorias, já possuem a consistência de formas naturais da vida social, antes de os homens se empenharem em apreender não o caráter histórico dessas formas, que eles, ao contrário, consideram imutáveis, mas seu significado.”

(Karl Marx)

Muito já se falou sobre a temática em questão: o *público* e o *privado*. A necessidade de se proceder a uma definição clara e precisa sobre estes dois conceitos é, sem dúvida alguma, uma tarefa de extrema complexidade. Entendemos, no entanto, que sem uma definição neste sentido, corre-se o risco de levar adiante uma análise passível de equívocos teóricos que, no limite, poderiam até destituir-lhe de qualquer substância.

A especificidade do público e do privado deve ser apreendida em seu caráter histórico, em sua complexa relação no plano da produção e da reprodução das condições

sociais da existência. Não se apreende, portanto, o público e o privado como manifestações “naturais” das sociedades humanas sob qualquer que seja a sua forma de organização social, e sim na perspectiva de uma forma específica: o modo de produção capitalista.

Na tradição do pensamento de Marx e Engels, isso significa pensar no público e no privado à luz das relações sociais historicamente constitutivas deste modo de produção específico, que se baseia na relação de exploração dos homens pelos próprios homens, pela expropriação e *alienação/estranhamento*¹ do trabalho, em suma, pela desumanização do homem.

Em vista deste aspecto histórico, é preciso ir um pouco mais além, retornando a alguns dos elementos constitutivos do pensamento marxiano, entendendo suas categorias fundamentais de análise e o modo como as relações materiais de produção deram ensejo para que Marx e Engels tivessem dedicado tamanho esforço no sentido de explicar o modo de produção capitalista e, portanto, as formas sociais a ele correlatas. Tal retorno encaminha à necessária apreensão do método de análise do real, bem como, no caso específico do objeto deste trabalho, a colocação do público e do privado no âmbito destas possibilidades de análise. A questão que orientará esse intento é a de determinar se público e privado podem ser alçadas à condição de categorias de análise no pensamento de Marx e Engels.

1. O público e o privado em questão

Assim como para muitas outras questões, Marx e Engels não dedicaram atenção exclusiva ao tema do público e do privado, no sentido de uma produção teórica sistematizada em textos. Trabalhando sempre em perspectiva totalizante, nos legaram, entretanto, todo um amplo e rico referencial teórico-metodológico de análise, além de uma

¹ Segundo Jesus RANIERI, grande parte da literatura marxista utiliza um conceito único e aglutinador associado aos sentidos históricos de alienação e estranhamento. Entretanto, **Alienação** [*Entäusserung*] e **Estranhamento** [*Entfremdung*] “podem ocupar lugares distintos na teoria de Marx.” Para fins deste trabalho, contudo, faremos apenas menção ao termo alienação/estranhamento entendido em seu sentido negativo, como aquilo que é real objeção social à realização humana, na medida em que as relações históricas de produção e apropriação do trabalho humano são determinadas pelo surgimento da propriedade privada. Para uma discussão mais acurada sobre os distintos sentidos possíveis de alienação e estranhamento, ver RANIERI (2001).

também rica e ampla análise das condições históricas de produção e reprodução das relações sociais capitalistas.

Tal referencial, longe de ser apreendido apenas como “referência” para análise, nos ensina que a própria teoria está em permanente construção, pois seu fundamento não é senão a própria história, em seu movimento contínuo e contraditório. Como afirma NORONHA (2002, p. 14): “...a posição teórico-metodológica não pode ser confundida com um simples quadro de referência teórica”.

Por essa razão, o método legado por Marx e Engels nos permite ampla liberdade para interpretação da realidade social, em busca sempre da sua concretude, de sua historicidade, no sentido de “desvelar” as relações que o constituem. E isso se realiza através do processo de conhecimento desta realidade, cujo método é nada mais do que um “guia”, um instrumento que possibilita inquirir o real, indagando seus fundamentos.

O processo de conhecimento faz-se, então, através da produção de conceitos e categorias de caráter abstrato, cuja função é essencialmente metodológica. Isso porque o conhecimento do real não implica na simples agregação do maior número possível de *dados e/ou fatos* desta realidade, mas na apreensão das conexões entre esses variados elementos, de forma a entendê-los em sua totalidade e na forma como estas conexões contribuem para a construção do processo histórico. Não se trata, portanto, de reproduzir o concreto tal como ele é, o que não faz sentido, mas de reproduzi-lo enquanto concreto pensado. A esse processo de reprodução do real, que parte das “determinações abstratas” e conduz à reprodução do concreto por meio do pensamento – contrapondo-se, desta forma, ao “método idealista”, à metafísica –, Marx e Engels denominaram o “método científico”.
Seus pressupostos

“...são os homens, não em qualquer fixação ou isolamento fantásticos, mas em seu processo de desenvolvimento real, em condições determinadas, empiricamente visíveis. Desde que se apresente esse processo ativo de vida, a história deixa de ser uma coleção de fatos mortos, como para os empiristas ainda abstratos, ou uma ação imaginária de sujeitos imaginários, como para os idealistas” (MARX e ENGELS, 1984, p. 38).

O processo de apreensão do real, entretanto, não confunde-se com o processo da gênese deste real, ressalta Marx. O real, o concreto, existem fora do pensamento, que nada mais é do que o processo de idealização e de representação deste concreto existente: “...o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto *não é senão a maneira de proceder do pensamento* para apropriar-se do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado. Mas este não é, *de modo nenhum* o processo da gênese do próprio concreto” (MARX, 1999, p. 40).

Encontra-se aí a ilusão em que incorreram os idealistas, na tradição do pensamento de Hegel, qual seja, a de conceber o real como produto do pensamento, a história como realização de uma “razão pura”. Esta ilusão foi submetida à recorrente e sagaz crítica de Marx e Engels, sobretudo em *A Ideologia Alemã*, e pelo primeiro em *Miséria da Filosofia*. Nesta obra, Marx deixou claras as conseqüências geradas pelas apreensões idealistas da história no que tange a formulação das categorias analíticas. A conseqüência de não olhar para a história e não entender as causas do seu movimento que dão origem às categorias, faz com que se caia em uma mera idealização das mesmas, como se existissem em sua forma pura no pensamento (**categorias lógicas**), apenas realizando-se no real. “(Se) se encontra nas categorias lógicas a substância de todas as coisas, imagina-se encontrar na fórmula lógica o movimento delas” (MARX, 1985, p. 104).

Para Marx e Engels, ao contrário, as categorias são históricas, portanto não eternas e não imutáveis, mas situadas em determinados contextos e produto de determinadas condições históricas. As categorias econômicas, por exemplo, são a expressão teórica das relações de produção e não a expressão de relações às quais se considera naturais, eternas, como na economia política. (cf. MARX, 1985, p. 102).

Este caráter necessariamente histórico implica que a condição de ser *categoria*, no pensamento marxiano, pressupõe a existência real, concreta, de relações sociais sobre as quais a mesma é criada e cuja função é exprimi-las no processo de conhecimento. A categoria nada mais é do que a expressão de elementos mais gerais, universais, nos quais determinadas relações sociais encontram-se expressas. Trata-se, portanto, de um instrumento epistemológico que exerce a imprescindível função metodológica de orientar o movimento do conhecido (imediato) ao desconhecido (mediato).

E mais: as categorias são históricas “porque estão relacionadas ao grau de desenvolvimento do conhecimento a que seus elementos constitutivos estão vinculados” (NORONHA, 2002, p. 21). Não são eternas, pois o fato de exprimirem relações reais não pode obscurecer que as relações também são criadas, produzidas em determinadas condições históricas. Por essa razão, “estas idéias, estas categorias são tão pouco eternas quanto as relações que exprimem. Elas são *produtos históricos e transitórios*”. Nas considerações de Marx sobre a economia política, revela-se muito bem esta condição: “Os economistas exprimem as relações da produção burguesa (...), nos explicam como se produz nestas relações dadas, mas não nos explicam como se produzem essas relações, isto é, o movimento histórico que as engendra” (MARX, 1985, p. 102-6).

Em suma, as categorias analíticas são construídas de forma que

“do concreto idealizado passaríamos a abstrações cada vez mais tênues até atingirmos determinações as mais simples. Chegados a este ponto, teríamos de voltar a fazer a viagem de modo inverso (...) mas desta vez não como uma representação caótica do todo, porém como uma rica totalidade de determinações e relações diversas” (MARX, 1999, p. 39).

E ainda ressalva:

“(...) até as categorias mais abstratas – precisamente por causa de sua natureza abstrata –, apesar de sua validade para todas as épocas, são contudo, na determinidade desta abstração, igualmente produto de condições históricas e não possuem plena validade senão para estas condições e dentro dos limites destas” (MARX, 1999, p. 43).

Não há, portanto, categorias absolutas, meramente lógicas ou “puras”, que não respeitem às especificidades de cada momento em particular, ainda que tenham validade para todas as épocas históricas. Assim é que as categorias da economia burguesa, na condição de organização social das forças produtivas mais desenvolvida historicamente, “permitem penetrar na articulação e nas relações de produção de todas as formas de sociedade desaparecidas...” mas não conforme o método dos economistas “que fazem

desaparecer todas as diferenças históricas e vêm a forma burguesa em todas as formas de sociedade” (MARX, 1999, p. 43).

A exemplo disso, as concepções de posse/apropriação/propriedade são ilustrativas. Embora toda produção tenha como condição a apropriação da natureza pelo homem – o que é até tautológico afirmar, diz Marx – “é ridículo saltar daí a uma forma determinada da propriedade, a propriedade privada, por exemplo”, como se fosse algo natural. Trata-se de uma compreensão a-histórica do processo efetivo de produção (MARX, 1999, p. 29).

Portanto, o processo histórico efetivo não é linear; tampouco é sinônimo de evolução ou da constituição de um tempo homogêneo, um amontoado de fatos caóticos sem sentido e sem inter-relações, mas a realização de um movimento contraditório e dialético, no qual se verifica este processo de elevar-se das formas mais simples às formas mais complexas:

“...as categorias simples podem ter formas de existência tanto nas formações sociais mais complexas, quanto naquelas menos complexas. No entanto, é somente nas formações complexas que as categorias mais simples se manifestam e o movimento do pensamento consegue apreendê-las e analisá-las historicamente” (NORONHA, 2002, p. 26).

Em *O capital*, Marx traduziu essa concepção, dando-lhe uma forma mais bem elaborada, ao tratar da distinção existente entre o *método de investigação* e o *método de exposição*. A razão é simples: o momento da investigação difere do da exposição, pois é o momento do contato imediato do sujeito com o objeto (o real, o concreto) que se lhe apresenta de forma caótica, como um amontoado de coisas, aparentemente desconexas. O processo da exposição corresponde ao da síntese, que pressupõe a apreensão e a conseqüente explicação deste real a partir de suas inúmeras e complexas inter-relações constitutivas, que é de caráter teórico-abstrativo e que se faz por meio do pensamento, da racionalidade humana no processo do conhecimento histórico.

Todo processo do conhecimento histórico realiza-se, portanto, por meio da capacidade de abstração do ser social, do ser humano. As categorias são o instrumento analítico com o qual se realiza esse processo, essa tentativa de “desvelar” o real imediatamente constatado, que é, simultaneamente, o ponto de partida e o ponto de chegada

do processo (Cf. MARX, 1999, p. 39-40). Em consequência da complexidade do concreto como “síntese de múltiplas determinações”, é que se exige do método que este faça “indagações ao real” no sentido de alcançar um “rigor (...) de escolha e de leitura e interpretação dos dados” deste real. (NORONHA, 2002, p. 14-5).

O conhecimento histórico não corresponde, desta forma, à simples agregação dos dados e fatos da realidade. Trata-se, por outro lado, da apreensão das conexões existentes entre os mesmos, em perspectiva totalizante. Para o materialismo histórico dialético, a predominância das bases materiais da produção e reprodução da vida é essencial no processo de produção das formas de consciência, do pensamento. A capacidade de compreensão de dada realidade está vinculada, portanto, ao desenvolvimento social alcançado a cada momento histórico, ao conhecimento acumulado pelos homens e pela capacidade que se lhes apresenta de “indagar”, de “formular perguntas” ao real imediatamente dado – que, à primeira vista, não se apresenta em toda a sua extensão e complexidade. Por isso é que o “processo histórico efetivo” corresponde ao movimento que se eleva do mais simples ao mais complexo. E completa Marx:

“...embora a categoria mais simples possa ter existido historicamente antes da mais concreta, pode precisamente pertencer em seu pleno desenvolvimento, intensivo e extensivo, a formas mais complexas de sociedade, enquanto a categoria mais concreta já se achava plenamente mais desenvolvida em uma forma de sociedade menos avançada” (MARX, 1999, p. 42).

As categorias mais simples, embora permaneçam existindo nas formações sociais mais complexas, só se tornam visíveis no momento em que tais formações encontram-se desenvolvidas, permitindo perceber nelas as formas simples. O exemplo da categoria trabalho é eloqüente neste sentido. Mesmo estando presente em todas as formas de sociedades humanas, o trabalho na forma de equivalente geral (trabalho em geral, abstrato) só existe em sua forma desenvolvida na moderna sociedade burguesa, onde os pressupostos para a realização desta “indiferença” generalizada com relação ao trabalho já estão postos, a saber, a divisão social do trabalho, a propriedade privada, as relações de assalariamento etc. Como afirma MARX (1999, p. 42):

“A indiferença em relação ao gênero de trabalho determinado pressupõe uma totalidade muito desenvolvida de gêneros de trabalho efetivos, nenhum dos quais domina os demais. Tampouco se produzem as abstrações mais gerais senão onde existe o desenvolvimento concreto mais rico, onde aparece como comum a muitos, comum a todos. Então já não pode ser pensado somente sob uma forma particular”.

A limitação do método da economia política consiste em fazer desaparecerem todas as diferenças históricas, reconhecendo nas categorias analíticas apenas a sua forma burguesa, a qual consideravam “natural”. A revolução do pensamento marxiano e de suas considerações sobre o método de análise do real (o materialismo histórico dialético) consistiu em trazer, por outro lado, as complexas formas deste real existente para o plano da história, entendendo-as em sua gênese e historicidade, cuja “presença” era passível de ser apreendida justamente nos momentos em que o desenvolvimento das forças produtivas e das sociedades, em geral, houvesse atingido estágios mais avançados e complexos. A síntese dessa revolução teórica pode ser muito bem expressa na famosa assertiva de que

“...a humanidade só se propõe as tarefas que pode resolver, pois, se se considera mais atentamente, se chegará à conclusão de que a própria tarefa só aparece onde as condições materiais de sua solução já existem, ou, pelo menos, são captadas no processo de seu devir” (MARX, 1999, p. 52).

Ao processo do conhecimento histórico é imprescindível, pois, a formulação destes conceitos mais simples, mais ricos de determinações históricas, o que só se torna possível quando as formações sociais mais complexas encontram-se em estágio desenvolvido. O cerne desta revolução teórica encontra-se justamente na quebra da idéia de evolução e linearidade no processo do conhecimento. (NORONHA, 2002, p. 23-4).

1.1. O público e o privado na obra marxiana: primeiras aproximações

Na obra do ainda jovem Engels, escrita entre 1843 e 1844, em uma de suas primeiras análises sobre a economia política burguesa, encontra-se uma primeira reflexão

sobre o público e o privado, na qual, ao questionar a utilização do termo *riqueza nacional* pelos economistas burgueses, esclarece:

“Enquanto existir a propriedade privada, esta expressão carece de sentido. (...) Ou abandonamos completamente esta expressão ou, então, aceitamos as condições que lhe dão sentido. O mesmo se aplica às expressões economia nacional, economia política, economia pública. Na situação atual, a ciência deveria chamar-se economia privada, porque suas relações públicas existem exclusivamente por amor à propriedade privada” (ENGELS, 1981, p. 58).

A sutil definição de Engels revela que, nos limites de uma sociedade dominada pelas relações de propriedade privada, só podem existir relações públicas em um sentido muito limitado e, ademais, submetidos aos interesses do comércio e da acumulação de riquezas. Nisso reside o elogio de Adam Smith à “humanidade do comércio”, completa Engels: diferentemente do sistema mercantilista, que ainda guardava uma certa “franqueza católica”, o desenvolvimento do comércio no século XVIII o fez substituir-se pela “hipocrisia protestante”, expressa muito bem por Smith, que demonstrou que a “humanidade também encontrava seu fundamento na essência do comércio” e que este deveria tornar-se um ponto de harmonia e amizade entre os povos e nações. A necessidade ideológica de legitimar tais relações e a condição dos comerciantes burgueses, revelava-se, assim, na escamoteação das relações fundamentalmente hostis nas quais se produzia o comércio, às quais se buscava universalizar como sendo do interesse de todos. (ENGELS, 1981, p. 59-60).

Na obra do também ainda jovem Marx, em carta de 1843 a Arnold Ruge, outra importante reflexão sobre o caráter essencialmente privado da economia burguesa é revelada, na crítica ao Estado e na intenção de Marx em “desvelar” o seu verdadeiro caráter, retirando-lhe a aura mística:

“El estado político expresa, por tanto, dentro de su forma *sub specie rei publicae*² todas las luchas, necesidades y verdades sociales. No se halla, pues, por debajo de la

² Bajo el prisma de la cosa pública. (Nota da edição em espanhol).

*hauteur des principes*³ el convertir en tema de la crítica el problema político más específico – digamos, por ejemplo, la diferencia entre el sistema estamental y el representativo –. En efecto, este problema expresa, aunque bajo la forma *política*, la diferencia que existe entre el poder del hombre y el poder de la propiedad privada” (MARX, 1982b, p. 459).

Mais adiante, em “*Glosas críticas al artículo.....*”, Marx reitera a crítica ao Estado burguês, reafirmando o caráter essencialmente privado do mesmo:

“Si el Estado moderno quisiera acabar con la impotencia de su administración, tendría que acabar con la actual vida privada. Y si quisiera acabar con la vida privada, tendría que destruirse a sí mismo, pues el Estado sólo existe por oposición a ella” (MARX, 1982d, p. 513-4).

A referida impotência do Estado moderno corresponde à essência na qual está constituído: a de que existe para preservar a propriedade privada, sendo a “administração” dos interesses privados a sua função histórica. O Estado está fundado, portanto, nas contradições entre os interesses públicos e privados, mas não para resolver a ambos (o que seria possível apenas mediante a supressão da propriedade privada), mas para preservar a existência dos interesses privados.

A natureza do Estado, contudo, produziu muitos equívocos históricos, diz Marx. As tentativas de proceder a uma forma de administração que não a própria a essa natureza do Estado levaram muitos a pensarem, a partir de situações concretas, que a causa de inúmeras mazelas sociais (como o pauperismo inglês durante a revolução industrial) devia-se à “má administração do Estado”; isto é, seria um problema meramente administrativo, de “forma de governo”, mas não fruto da contradição na qual se constitui o Estado:

“[El Estado] Descansa en la contradicción entre la *vida pública* y la *vida privada*, en la contradicción entre los *intereses generales* y los *intereses particulares*. De ahí que la *administración* deba limitarse a una actividad *formal* y *negativa*, pues su acción termina allí donde comienza la vida civil y su labor. Más aún, frente a las

³ A la altura de los principios. (Nota da edição em espanhol).

consecuencias que se derivan del carácter antisocial de esta vida civil, de esta propiedad privada, de este comercio y de esta industria, de este mutuo saqueo de los diversos círculos civiles, es la *impotencia* la ley *natural* de la administración” (MARX, 1982d, p. 513).

Observa-se que, desde muito cedo, Marx e Engels já vislumbravam as contradições dessa sociedade moderna com que se deparavam, chegando então às primeiras aproximações conclusivas sobre a sua gênese e sobre as formas de sua reprodução. A partir desses primeiros contatos desenvolveriam, posteriormente, as teorizações mais bem elaboradas sobre este assunto, chegando então à percepção do caráter velado desta sociedade, organizada com base na propriedade privada, em relações de produção e reprodução da vida material, portanto, essencialmente privadas.

O entendimento da relação público/privado nessa perspectiva deve, assim, remeter-se a uma apreensão das categorias fundamentais do materialismo histórico dialético e das formas históricas destas decorrentes, nas quais se constitui a propriedade privada/divisão social do trabalho, o Estado, a produção de mercadorias etc. No decorrer deste capítulo, retomaremos, em linhas gerais, tais categorias do pensamento marxiano, com o intuito de erigir um conjunto de elementos suficientes para tornar clara uma reflexão sobre a distinção entre o que é público, e o que é privado no capitalismo contemporâneo.

1.2. Trabalho e divisão social do trabalho

O trabalho é, para Marx e Engels, a “condição básica e fundamental de toda a vida humana”. Porém, não apenas como “fonte de toda a riqueza”, como afirmavam os economistas, desconsiderando o fato de que é a natureza que fornece os materiais (os valores-de-uso) que, ao serem transformados pelo homem, constituem-se em riqueza material. Mas muito mais, e em tal grau que, até certo ponto, podemos afirmar que o trabalho criou o próprio homem.⁴

⁴ Destacamos aqui dois momentos importantes dessas reflexões de Marx e de Engels sobre o caráter ontológico determinante do trabalho: o primeiro, em *Crítica ao programa de Gotha* (MARX e ENGELS,

Sendo a base da existência humana e, portanto, das relações sociais em suas mais distintas formas de manifestação, o *trabalho* humano é a categoria analítica fundamental na determinação do conjunto de relações que caracteriza a existência humana. Diz MARX (1982, p. 50):

“O trabalho como criador de valores de uso, como trabalho útil, é indispensável à existência do homem, – quaisquer que sejam as formas de sociedade – é necessidade natural e eterna de efetivar o intercâmbio entre o homem e a natureza e, portanto, de manter a vida humana”.

O trabalho, neste sentido, nada mais é do que o “dispêndio humano produtivo” (ou a utilização da “força humana”) de cérebro, músculos, nervos, mãos etc. para um determinado fim, que garante ao homem a produção (e, portanto, a reprodução) das condições materiais de sua existência, pois é o elemento mediador de suas relações de intercâmbio com a natureza. A dialética entre trabalho e natureza implica que o homem atue sobre esta modificando-a, ao mesmo tempo em que modifica a si mesmo – a sua natureza – ao submeter as forças da natureza ao seu domínio. É, portanto, a propriedade “natural” dos seres humanos, imanente a sua existência e elemento central de seu desenvolvimento. Daí porque o *processo de trabalho* é a

“...atividade dirigida com o fim de criar valores-de-uso, de apropriar os elementos naturais às necessidades do homem; é condição necessária do intercâmbio material entre o homem e a natureza; é condição natural eterna da vida humana, sem depender, portanto de qualquer forma dessa vida, sendo antes comum a todas as suas formas sociais” (MARX, 1982a, p. 208).

Todo trabalho, porém, reveste-se de um duplo caráter: por um lado, corresponde ao “dispêndio de força humana de trabalho, no sentido fisiológico, e, nessa qualidade de trabalho humano igual ou abstrato, cria o valor das mercadorias”; por outro, corresponde a

[s/d.]b, p. 209); o segundo, em *Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem* (MARX e ENGELS, [s/d.]b, p. 269).

tal dispêndio “sob forma especial, para um determinado fim, e, nessa qualidade de trabalho útil e concreto, produz valor-de-uso” (MARX, 1982a, p. 54).

Em *A Ideologia Alemã*, os fundamentos históricos da constituição deste duplo caráter do trabalho encontram-se ligados ao sentido da própria existência humana, portanto, da História. Na busca por tais fundamentos, Marx e Engels concluíram que o primeiro *ato histórico* é o da produção dos *meios* que permitem a produção da vida material, uma vez que o “fazer história” pressupunha, antes de tudo, a existência de condições de vida (comer, beber, ter habitação, etc.), cuja satisfação, então, estaria condicionada ao trabalho. A satisfação dessas condições de vida envolvem vários principais momentos, que constituem-se, assim, nos aspectos conformadores dessas relações históricas originárias: a produção da própria vida, no trabalho; a produção da vida alheia, na procriação e, com estas, a geração das primeiras relações sociais e a necessidade de produção de novos meios de vida, para o que a combinação social (cooperação) das forças do trabalho humano redundam na criação de uma *força produtiva*⁵. (Cf. MARX e ENGELS, 1984, p. 39-43).

Da satisfação desta condição que, em sua forma primeva, está baseada no trabalho, decorrem inúmeras e complexas necessidades, conduzindo a novas necessidades que, em contrapartida, exigem a produção de outros meios para sua satisfação. Os homens têm história por essa razão: “devem produzir sua vida, e devem fazê-lo de determinado modo: isto está dado por sua organização física, da mesma forma que sua consciência” (MARX e ENGELS, 1984, p. 43).

O pressuposto fundamental aqui é o de que a História está fundada na conexão materialista existente entre os homens, e que pressupõe a sua existência. Por isso, a consciência, que segundo Marx e Engels é tão antiga quanto a linguagem e se inclui nestas relações originárias, não existe como consciência “pura”, mas sobre ela pesa a “maldição de estar ‘contaminada’ pela matéria”. E ambas nascem da “carência, da necessidade de intercâmbio com outros homens”, portanto, como *produto social* das relações entre estes mesmos homens. (MARX e ENGELS, 1984, p. 43).

Mas não se deve considerar tal *modo de produção* das condições sob o único aspecto das condições físicas. Trata-se, muito mais, de uma

“determinada forma de atividade dos indivíduos, determinada forma de manifestar a sua vida, determinado *modo de vida* dos mesmos. (...) O que eles são, coincide, portanto, com sua produção, tanto com *o que* produzem, como com o modo *como* produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais de sua produção” (MARX e ENGELS, 1984, p. 27-8).

A complexificação das relações sociais e a ampliação das necessidades criadas socialmente (com a procriação da espécie, principalmente), o que faz com que a produtividade do trabalho deva aumentar, está, portanto, na origem da divisão social do trabalho. Esta desenvolve-se, primeiramente, como divisão do trabalho no ato sexual e, mais tarde, em função das disposições naturais (como o vigor físico), as necessidades, o acaso etc., só se transformando efetivamente em divisão social do trabalho na medida em que se opera uma divisão entre o trabalho material e o trabalho intelectual (espiritual).⁶

É a partir daí que a consciência pode “supor-se algo mais”:

“A partir deste momento, a consciência *pode* realmente imaginar ser algo diferente da consciência da praxis existente, representar *realmente* algo sem representar algo real; desde este instante, a consciência está em condições de emancipar-se do mundo e entregar-se à criação da teoria, da teologia, da filosofia, da moral etc., ‘puras’” (MARX e ENGELS, 1984, p. 45).

Esta divisão permite, por sua vez, que as formas dessa consciência “pura”, produzida como apreensão deformada das relações sociais realmente existentes, entrem muitas vezes em contradição com as próprias relações sociais às quais não pôde apreender em sua essência. Na verdade, esta se dá em razão da própria contradição existente entre as forças produtivas e as relações sociais de trabalho, portanto, aquela que, em estágios mais avançados dessa sociedade dividida pelo trabalho, produzirá a “contradição entre o interesse coletivo e o interesse do indivíduo ou da família singulares e o interesse coletivo de todos os indivíduos que se relacionam entre si” (MARX e ENGELS, 1984, p. 46-7).

⁵ É também no sentido dessas relações históricas originárias que Marx e Engels tratam da formação da consciência como uma decorrência destas necessidades materiais. Ver MARX e ENGELS (1984, p. 43).

⁶ Sobre o desenvolvimento da divisão social do trabalho e das primeiras relações de classe, ver também ENGELS (1964).

Isso ocorre pois “divisão do trabalho e propriedade privada são expressões idênticas: a primeira enuncia em relação à atividade, aquilo que se enuncia na segunda em relação ao produto da atividade” (MARX e ENGELS, 1984, p. 46). Por isso, as suas conseqüências são imprescindíveis para a apreensão deste duplo caráter do trabalho ao qual nos referimos, bem como as formas de seu estranhamento posterior. Nela se funda a contradição entre o real e o pensamento como forma da sua apreensão no plano ideal.

Em *O Capital*, a reflexão sobre este tema ganharia mais concretude, na medida em que Marx busca teorizar este “duplo caráter do trabalho” de produzir, a um só tempo, *valor-de-uso* e *valor-de-troca*. Esta dialética é o fundamento que permite que o produto do trabalho humano, ao invés de expressar-se como simples “objeto de uso”, seja ele também portador de *valor*. Os valores adquiridos pelos produtos do trabalho humano permitem que estes, no contato social com outros produtos de mesmo caráter, sejam passíveis de serem igualados. A razão é simples: a propriedade comum de possuírem, cada qual a seu modo, uma certa quantidade de trabalho humano incorporado em seu processo de produção. Este *quantum* de trabalho, visto em seu caráter abstrato (*trabalho abstrato*) torna possível que objetos/coisas distintas por suas propriedades sejam trocadas como equivalentes – expropriando-se de seus produtores –, na medida em que lhes são atribuídas algum valor; adquirem um *valor-de-troca*, pois “Só com a troca, adquirem os produtos do trabalho, como valores, uma realidade socialmente homogênea, distinta de sua heterogeneidade de objetos úteis, perceptível aos sentidos” (MARX, 1982a, p. 82).

No processo de generalização das relações sociais que caracterizam a sociedade produtora de mercadorias, ocorre uma socialização, uma totalização da forma *valor*. Isto é, este realiza-se enquanto totalidade das relações sociais na medida em que se converte no modo de existir das relações sociais de produção desta sociedade:

“A forma geral do valor, que torna os produtos do trabalho mera massa de trabalho humano sem diferenciações, mostra, através de sua própria estrutura, que é a expressão social do mundo das mercadorias. Desse modo, evidencia que o caráter social específico desse mundo é constituído pelo caráter humano geral do trabalho” (MARX, 1982a, p. 76).

Em razão desse duplo caráter, contudo, é que o produto do trabalho humano, ao assumir a forma *mercadoria*, se reveste de um certo mistério. Esse caráter misterioso se justifica, por três razões: 1. “A igualdade dos trabalhos humanos fica disfarçada sob a forma da igualdade dos produtos do trabalho como valores”; 2. “a medida, por meio da duração, do dispêndio da força humana de trabalho toma a forma de quantidade de valor dos produtos do trabalho”; e 3. “as relações entre os produtores, nas quais se afirma o caráter social dos seus trabalhos, assumem a forma de relação social entre os produtos do trabalho” (MARX, 1982a, p. 80).

O “mistério” da mercadoria encobre as reais relações sociais existentes entre os trabalhadores, “apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho”; uma relação social, definida e estabelecida entre homens, “assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas”. Uma vez que o produto do trabalho não é apropriado pelo indivíduo que o produziu, distanciando-se do mesmo – necessidade imanente e inseparável da produção quando esta se destina à troca (mercantil) e não para a satisfação das necessidades imediatas –, adquire algo como uma existência ‘autônoma’, não identificada mais como sendo produto do trabalho humano daquele que a produziu, ao que Marx chamou de o caráter *fetichista* do mundo das mercadorias. (MARX, 1982a, p. 81).

O caráter fetichista da mercadoria, por sua vez, só pode ser compreendido quando situado também em função do conceito de “alienação/estranhamento” do trabalho, com o que encontramos, novamente, a divisão social do trabalho nos fundamentos históricos desta dicotomia.

Esse caráter específico do processo de trabalho, enquanto processo de produção de mercadorias, faz com que toda a sociedade e as relações sociais dela decorrentes, sejam moldadas em função desta propriedade. No entanto, nunca de forma linear e mecânica.

1.3. O caráter histórico da propriedade privada

É necessário insistir que a ordem vigente do modo de produção capitalista não se limitava aos seus aspectos econômicos, ainda que, para Marx e Engels, estes tivessem uma

precedência essencial. O caráter histórico de tal complexo de relações deve ser ressaltado, implicando no reconhecimento de que, simultaneamente ao desenvolvimento das formas econômicas da produção – mas não de forma mecânica, nem necessária –, desenvolvem-se também outras superestruturas sociais, nos campos político, jurídico-institucional, cultural e outros. É o caso da propriedade privada enquanto relação jurídica:

“A propriedade privada, por oposição à propriedade social, coletiva, só existe onde os meios de trabalho e as condições externas deste são propriedade de particulares. Mas o caráter de propriedade privada varia muito, segundo esses particulares sejam os trabalhadores ou os que não trabalham. As infinitas modalidades que a propriedade privada apresenta à primeira vista não fazem sentido senão refletir os estados intermediários que se situam entre esses dois extremos” (MARX, 1976, p. 19).

Trata-se, aqui, da propriedade do trabalhador sobre os meios de produção, de forma individual e isolada, o que “só tem cabimento quando são estreitos e primitivos os limites da produção e da sociedade”. Ao atingir um determinado grau de progresso, essa forma de propriedade “dá à luz os meios materiais de sua própria destruição”, o que se torna uma necessidade, trazendo consigo a

“transformação dos meios de produção individuais e dispersos em meios de produção sociais e concentrados e, portanto, da propriedade privada atomizada de muitos em propriedade gigantesca de poucos; a expropriação de grande massa do povo, privando-o da terra e dos meios de subsistência e instrumentos do trabalho, essa horrível e penosa expropriação da massa do povo constitui a pré-história do capital” (MARX, 1976, p. 19-20).

Tal expropriação é denominada de o processo de “acumulação primitiva” do capital, que corresponde à “destruição da propriedade privada baseada no próprio trabalho”. Ampliada de seu momento histórico “primitivo” para a generalização de tal processo na história do desenvolver das forças produtivas, o modo de produção capitalista configura-se por uma lógica destrutiva, que inaugura uma nova forma de propriedade, amplamente

difundida, despojada de sua relação originária com o trabalho, e sim baseada na exploração do trabalho alheio de muitos trabalhadores.

Nos *Manuscritos Econômico-Filosóficos de 1844*, Marx dedicou-se a este objeto com especial profundidade. Interessava-lhe investigar a propriedade privada em seu caráter histórico-social, postura que o qualificava a criticar duramente os teóricos da economia política burguesa, para os quais esta era, ao contrário, um pressuposto, um “fato” do qual partiam sem captá-lo em sua gênese, mas atribuindo-lhes fórmulas universais e abstratas, que valiam, então, como leis. (MARX, 1994, p. 60). Compreende-se, portanto, que a economia política não tivesse ciência da propriedade privada apenas como uma situação fora do homem. “O que antes era *ser-exterior-a-si*, desapossamento real do homem, tornou-se apenas o acto do desapossamento, alienação” (*Ibid.*, p. 85-6).⁷ A economia política começa sob a aparência do reconhecimento do homem, da sua autonomia, da sua auto-atividade, mas acaba por transferir a propriedade privada à essência do homem, transformando-a na própria essência “tensa” da propriedade privada.

A *propriedade privada* é, portanto, “o produto, o resultado, a consequência necessária do *trabalho desapossado*, da relação exterior do operário com a Natureza e consigo próprio”. Mas esta também deve ser dialeticamente apreendida, uma vez que “...através do *trabalho alienado, desapossado*, o operário gera a relação de um homem estranho ao trabalho, e estando fora dele, com esse trabalho. A relação do operário com o trabalho gera a relação do capitalista – ou como se queira chamar ao senhor do trabalho – com este” (MARX, 1994, p. 71). Ainda de acordo com MARX:

“...se a propriedade privada aparece como fundamento, como causa do trabalho desapossado, ela é antes uma consequência do mesmo, assim como também *originariamente* os deuses não são a causa, mas o efeito do descaminho humano do entendimento.

Unicamente no ponto culminante do desenvolvimento da propriedade privada se evidencia de novo o seu segredo, a saber: por um lado, que ela é o *produto* do

⁷ Os termos *alienação* e *desapossamento*, provenientes da tradução para a língua portuguesa (ed. portuguesa), referem-se também à mesma problemática anteriormente apontada (nota 1, p. 9-10). No entanto, há aqui uma inversão: enquanto alienação aqui é a tradução para *Entfremdung*; e desapossamento, para *Entäußerung*, em RANIERI (2001) o primeiro é traduzido como “estranhamento” e o segundo, como “alienação”. Fica registrado o cuidado com tal diferenciação.

trabalho desapossado e, em segundo lugar, que ela é o *meio* através do qual o trabalho se desapossa, a *realização deste desapossamento*” (MARX, 1994, p. 71).

Em *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels retomam o tema da propriedade privada de forma mais bem elaborada, tratando das limitações teóricas que impediam aos grandes pensadores alemães burgueses entender o significado histórico desta forma de propriedade, o que redundava em uma apreensão mistificada da mesma, uma “santificação”, uma “naturalização” da relação em questão.

As bases filosóficas para entender a propriedade privada estariam nas relações materiais de produção, ou seja, nas relações que envolvem o “processo vital de indivíduos determinados”. Não é “a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência” e “mesmo as formações nebulosas no cérebro dos homens são sublimações necessárias do seu processo de vida material, empiricamente constatável e ligado a pressupostos materiais” (MARX e ENGELS, 1984, p. 37).

Na essencial distinção entre realidade e pensamento, repousam as dificuldades de apreensão das formas deste real, que, quase sempre, redundava-se em uma apreensão distorcida e deformada do mesmo, quando não na sua “sacralização”. Para estes, as questões colocadas pelos homens à sua consciência, eram questões de caráter real, material. Questões, portanto, a serem resolvidas também na vida real e não no plano do pensamento:

“Os pressupostos de que partimos não são arbitrários, nem dogmas. São pressupostos reais de que não se pode fazer abstração a não ser na imaginação. São os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontradas, como as produzidas por sua própria ação. Estes pressupostos são, pois, verificáveis por via puramente empírica” (MARX e ENGELS, 1984, p. 26-7).

Mas esta relação contraditória entre a consciência e o real que a produziu, residia, sobretudo, na própria forma do desenvolvimento histórico desta sociedade, que se baseia, como vimos anteriormente, na divisão social do trabalho. Além do mais, quando já se produziu essa separação, torna-se imanente a contradição entre os elementos do real e da consciência, o que, para Marx e Engels, produz a contradição entre os interesses do indivíduo singular e o interesse coletivo. E mais ainda: “este interesse coletivo não existe

apenas na representação, como ‘interesse geral’, mas se apresenta, antes de mais nada, na realidade, como a dependência recíproca de indivíduos entre os quais o trabalho está dividido”. (MARX e ENGELS, 1984, p. 47).

Ora, isso significa que a relação da propriedade privada deve ser apreendida não sob qualquer forma mística, sagrada, mas com base na materialidade das relações entre os homens reais. A ideologia liberal, herdeira desta visão de propriedade privada tida como natural, limitou-se a conceber o trabalho como sendo a essência subjetiva da propriedade privada, mas escapou-lhe a compreensão deste em sua materialidade histórica, em seu processo real, sua forma histórica de existir (Cf. MARX, 1993, p. 85-6). Desta ideologia resulta também, segundo SILVA JR. e SGUISSARDI (1999, p. 95), a concepção estreita e mistificadora das relações sociais de classe, de que “todos os homens são iguais perante a lei”. Ainda de acordo com MARX e ENGELS (1984, p. 37),

“E se, em toda a ideologia, os homens e suas relações aparecem invertidos como numa câmara escura, tal fenômeno decorre de seu processo histórico de vida, do mesmo modo por que a inversão dos objetos na retina decorre do seu processo de vida diretamente físico”.

A relação de propriedade privada que aqui faz sentido discutir é aquela forma específica que surge e se desenvolve com o modo de produção capitalista, ainda que não haja elementos suficientes para se determinar, com exatidão, as formas originárias desta propriedade. Como afirma MÉSZÁROS (1981, p. 135): “...não se pode simplesmente supor uma propriedade privada estereotipada, original, uma vez que a pesquisa histórica registrou uma grande variedade de formas”. E: “(Toda) forma original de propriedade privada é *sui generis* e não há razão para supor que esse caráter específico nada tenha a ver com a forma específica da propriedade anterior, sobre cuja base ela se originou”.

É importante lembrar também que a propriedade privada é apenas um dos momentos – ainda que imprescindível – do processo de alienação, o que implica na impossibilidade de supor que esta será “solucionada” simplesmente através da negação da primeira, pois se trata de uma série complexa de inter-relações, das quais as relações de propriedade privada são constituintes. (Cf. MÉSZÁROS, 1981, p. 135-6).

A forma de apropriação dos produtos resultantes do trabalho humano, que é intrínseca ao modo de produção capitalista – portanto, a propriedade privada capitalista – é a “primeira negação da propriedade privada individual baseada no próprio trabalho”, diz MARX (1976, p. 21). É ela que, em primeiro lugar, se constitui como a negação da possibilidade de exercício da liberdade humana, entendida como a capacidade que cada indivíduo detém de produzir e reproduzir os meios de sua existência em função de seu trabalho produtivo, superando, não como um todo, mas em certa medida, a sua *necessidade natural*⁸.

A forma moderna da propriedade privada, no capitalismo, corresponde àquela em que a divisão social do trabalho já está desenvolvida a tal ponto que se produz a separação bem definida entre capital e trabalho. Ou seja, entre a forma de apropriação social do trabalho acumulado, que se manifesta também em uma relação jurídica entre homens (a propriedade privada), e o trabalho (enquanto força de trabalho), que é o trabalho real, do qual se encarregam os indivíduos que ocupam a outra ponta desta relação jurídica: o proletariado.

É, pois, com o desenvolvimento das forças produtivas, considerada a divisão social do trabalho e as relações de estranhamento, que se constitui a estrutura de classes que origina a relação social *capital*. Tal desenvolvimento, ao realizar-se de forma a tornar o produto deste *poder social*, criado pelo trabalho cooperado dos indivíduos, cada vez mais “estranho” ao próprio indivíduo/trabalhador, fez com que a divisão social de classes se polarizasse entre proletariado (donos da força de trabalho) e capitalistas (donos dos meios de produção). Assim é que o trabalho, embora seja a “única forma possível” de auto-atividade, passa a ser realizado enquanto “forma negativa da auto-atividade”:

⁸ Trata-se da concepção de homem enquanto “ser genérico”, desenvolvida por Marx nos *Manuscritos Económico-filosóficos de 1844*. Em consequência, LUKÁCS (1978, p. 15-6), ao tratar da questão fundamental da *liberdade* do gênero humano em Marx, afirma que esta decorre e pressupõe a existência da *necessidade* – que está na origem das condições materiais para a primeira – mas não é um produto apenas desta. A liberdade é sempre um “produto da própria atividade humana” e esta mesma atividade dilata também o campo das possibilidades do homem para o exercício de sua liberdade (o que não acontece, todavia, de forma linear e simples), da sua realização social por meio do trabalho, não apenas como “meio de vida”, mas da “atividade humana como um fim autônomo”.

“A única relação que os indivíduos ainda mantêm com as forças produtivas e com sua própria existência – o trabalho – perdeu para eles toda aparência de auto-atividade e só conserva sua vida atrofiando-a” (MARX e ENGELS, 1984, p. 104-5).

A exploração, pensada assim em termos sociais, implica que alguns indivíduos, organizados enquanto classe, apropriem-se da força de trabalho e da totalidade das forças produtivas – portanto de uma totalidade de capacidades desenvolvidas pelos próprios homens – em benefício próprio, em detrimento deste mesmo conjunto de indivíduos que é diretamente responsável pela sua existência.

2. O Estado

Assim como é fundamental considerar a relação jurídica da propriedade privada, é lícito examinar também o caráter histórico do Estado. ENGELS (1964, p. 141) buscou compreender este caráter a partir do estudo de três importantes experiências históricas de constituição, em sua forma ainda elementar, daquilo que hoje entendemos por Estado moderno. Estes erigiram-se sobre as ruínas das sociedades gentílicas, cada qual ao seu modo, com destaque para a formação do Estado ateniense, o Estado em Roma e o Estado entre os germanos. Essencialmente, é uma instituição que nasce como produto das relações de classes, cujas bases são as relações de produção. “Desde que a civilização se baseia na exploração de uma classe por outra, todo o seu desenvolvimento se opera numa constante contradição”. Junto com Marx no *Manifesto do Partido Comunista*, afirmaria de modo ainda mais incisivo que, “(Até) hoje, a história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes” (MARX e ENGELS, [s/d]b, p. 21).⁹

ENGELS (1964, p. 135-6) esclarece que:

“O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é a ‘realidade da idéia moral’, nem ‘a imagem e a realidade da razão’, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a

⁹ Segundo Lenin, o próprio Engels repararia esta afirmação, reiterando que este “toda a história” excluiria a história da comunidade primitiva (Cf. LENIN, 1986, p. 12).

um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado”.¹⁰

Em *A ideologia alemã*, a contradição entre os interesses de classes, imanente ao Estado, é mais bem visualizada quando contraposta à aparência de autonomia que este adquire diante das reais lutas sociais desenvolvidas em seu âmbito. Por isso é que, a luta entre democracia, aristocracia e monarquia, a luta pelo direito de voto e etc., em suma, entre os interesses do capital e do trabalho no plano do Estado, “são apenas formas ilusórias que encobrem as lutas efetivas das diferentes classes entre si (...)” (MARX e ENGELS, 1984, p. 48). Ao que completam, em o *Manifesto do Partido Comunista*, afirmando que o poder político de Estado é um instrumento necessário numa sociedade erigida sobre antagonismos e que consiste no “poder organizado de uma classe para a opressão de outra” (MARX e ENGELS, [s/d]b, p. 38).

O Estado nasce, portanto, como instituição voltada para a manutenção desta estrutura contraditória, erigida sobre antagonismos. Seu propósito é, pois, garantir a propriedade e a apropriação privadas, na medida em que, quando “a riqueza passa a ser valorizada e respeitada como bem supremo e as antigas instituições da gens¹¹ são pervertidas para justificar-se a aquisição de riquezas pelo roubo e pela violência”, torna-se imperativo que uma instituição garanta as desigualdades, legitimando o acúmulo de riquezas e fazendo dessa “consagração santificadora” o objetivo mais elevado da comunidade humana. (ENGELS, 1964, p. 87).

Com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, essa divisão social tendeu a polarizar-se, ‘simplificando-se’ em duas classes diametralmente opostas: a burguesia e o

¹⁰ Para uma compreensão mais ampliada sobre o processo de formação do Estado em suas três principais formas, ver ENGELS (1964, capítulos VI a IX).

¹¹ As sociedades gentílicas são referências fundamentais para a compreensão da constituição do Estado. Sobre a gênese e as características essenciais das *gens*, ver ENGELS (1964), cap. III a VII.

proletariado. Nesse sentido, a burguesia, classe proprietária dos meios de produção, torna-se a classe soberana, tão logo se apodera do poder de Estado ao destituir do mesmo, durante um longo processo de lutas, as velhas classes feudais, dando origem ao que denominou-se o Estado moderno.

A generalização das relações de produção e de apropriação nos moldes deste Estado moderno não é decorrência direta de nenhum processo “natural”, mas tem um caráter puramente histórico, fruto de um longo desenvolvimento, de uma “série de revoluções no modo de produção e de troca”. Cada etapa deste processo vem, por sua vez, acompanhada de um progresso político correspondente, que promoveu de forma inédita a dissolução de todas as relações sociais antigas e cristalizadas, desmanchando até mesmo o que era mais “sólido”, distinguindo a época burguesa de todas as precedentes. (MARX e ENGELS, [s/d]b, p. 23). Ainda de acordo com esses autores:

“(A) burguesia, desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX e ENGELS, [s/d]b, p. 23).

Novamente em *A Ideologia Alemã*, Marx e Engels reiteram a natureza deste Estado burguês, apropriado pela classe economicamente dominante, no qual os interesses de classe apresentam-se “mistificados”. No momento em que a divisão social do trabalho já se encontra amplamente desenvolvida, a dicotomia entre os interesses individuais e coletivos torna-se patente e irreversível: o interesse individual deixa de identificar-se com o interesse coletivo, a ele se estranhando. O interesse geral, que aparece como sendo “estranho” aos indivíduos, como “independente” deles, entretanto transfigura-se na forma ilusória necessária a este tipo de organização social:

“...a luta *prática* destes interesses particulares, que constantemente e de modo *real* chocam-se com os interesses coletivos e ilusoriamente tidos como coletivos, torna necessário o controle e a intervenção prática através do ilusório interesse-“geral” como Estado” (MARX e ENGELS, 1984, p. 49).

Ocorre que à classe detentora do poder político, torna-se necessário apresentar o seu interesse como sendo o universal. A divisão social do trabalho tem por conseqüência a gestação desta forma de poder, que é fruto do trabalho humano e das relações de produção – ilusoriamente entendido como interesse coletivo – mas que se “estranha” diante dos próprios homens, como se algo natural. O usufruto deste poder “estranhado”, expropriado de seus reais produtores, converte, assim, a classe economicamente dominante na classe também espiritualmente dominante. (MARX e ENGELS, 1984, p. 72).

LENIN (1978, p. 10) corrobora esta visão, afirmando que a concepção de Estado burguês como sendo o espaço da “conciliação das classes” consiste numa ilusão que escamoteia seu caráter de estrutura de dominação de classe, precisamente pelo fato de que o Estado “não poderia surgir nem subsistir se a conciliação das classes fosse possível”. Além do que, sendo o Estado uma estrutura necessária, a manutenção desta “ilusão” era imprescindível e demandava uma certa materialidade. “Para manter um poder político separado da sociedade e situado acima dela, são necessários os impostos e uma dívida pública” (*Ibid.*, p. 15).

Considerado o caráter eminentemente histórico da propriedade privada e do Estado, é preciso, no entanto, compreender a lógica de funcionamento deste modo de produção, para em seguida lançar vistas sobre a problemática da separação entre o público e o privado e o papel do Estado em garantir tais relações.

2.1. A lógica do capital

Marx inicia *O capital* afirmando: “A riqueza das sociedades onde rege a produção capitalista configura-se em uma ‘imensa acumulação de mercadorias’, e a mercadoria, isoladamente considerada, é a forma elementar dessa riqueza”. E completa: “A mercadoria é, antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia” (MARX, 1982a, p. 41).

A natureza do processo de trabalho, na acepção anteriormente descrita de que o trabalho é a categoria central, é anterior ao capitalismo – e permanece inalterada sob

qualquer forma de organização social. Mas, assim como o trabalho, sendo a base da existência humana, produz as condições para a reprodução da vida por meio da produção de valores de uso para satisfação de necessidades (ainda que incorporados às mercadorias), pode também produzir seu oposto. Ou seja, é o próprio trabalho humano que produz as condições históricas que tornam possível expropriar o indivíduo desta sua propriedade imanente, de sua única forma nata de existir enquanto ser social: a capacidade de produzir as condições materiais de sua existência. Seu trabalho (força de trabalho) pode ser-lhe alienado¹², a depender das relações a que se submete com outros homens diante do processo de trabalho.

A constituição do modo de produção capitalista representa a forma histórica mais desenvolvida, na qual a produção de mercadorias é generalizada. Isso implica que a satisfação das necessidades humanas passa a ser, crescentemente e de forma cada vez mais homogênea, realizada por meio da produção de mercadorias em larga escala, de acordo com as relações capitalistas, cujo pressuposto essencial é o da distinção entre a propriedade dos meios de produção utilizados no processo de trabalho e a propriedade da força de trabalho. Ou seja, no capitalismo, a relação entre o trabalho humano e os meios de produção necessários à realização de qualquer trabalho se caracteriza de forma muito particular: ambos os elementos “consumidos” neste processo (a *força de trabalho* e os *meios de produção*) pertencem apenas a uma das partes envolvidas – ao capitalista, o “dono do negócio”. Assim como, pressupostamente, ele também é detentor do produto final resultante deste processo.

Forja-se, assim, uma distinção essencial entre os dois momentos do processo de trabalho: o da produção e o da apropriação dos seus resultados – que é privada. Esta é a relação essencial, que caracteriza o capitalismo. Relação esta entre o indivíduo que nada possui, juridicamente, além de sua capacidade de trabalho (ou força de trabalho) e o indivíduo que detém a propriedade dos meios de produção.

Além de produzir valores-de-uso, o mais importante é que o processo de trabalho, nos marcos do capital, produz essencialmente valores-de-troca, configurando-se como processo de produzir *mais-valia*. Como todo processo de trabalho se caracteriza por “consumir” outros trabalhos anteriores (ou anteriormente produzidos), e que estão

¹² Para entender o sentido em que aqui se emprega o termo alienação, ver nota 1 (p. 08-9).

incorporados aos diversos elementos envolvidos em sua produção, o produto dele resultante também incorporará, em termos de valor, todos estes trabalhos pretéritos. Nesse sentido, embora intrinsecamente ligados, valor de uso e valor de troca são grandezas inteiramente diversas e o objetivo da produção passa a ser determinado socialmente em função da maximização deste último. (Cf. MARX, 1982a, p. 218).

2.2. A produção capitalista

Em síntese, a produção capitalista¹³ tem seu “ponto inicial” no momento em que um mesmo capital ocupa, de uma só vez, um grande número de trabalhadores; ou seja, quando o processo de trabalho (onde é gestado o lucro), é ampliado – e, com ele, a diferença entre os momentos de produção e de apropriação –, atingindo escala considerável. Mas é com o desenvolvimento da grande indústria e com a introdução da maquinaria no processo produtivo, que o capital encontrou uma forma de ampliar sua reprodução e auto-expansão de modo nunca antes visto.

O desenvolvimento da sociedade capitalista se deu, em grande medida, tendo como substrato os avanços do conhecimento humano e as possibilidades de ampliação de seu domínio sobre as forças da natureza. A partir do final do século XIX desenvolve-se, em larga escala, a aplicação sistemática e consciente da ciência nos processos produtivos, marcando a passagem do trabalho baseado no “ofício” para o trabalho baseado na “ciência”, que deixa de ser um “esforço social (...) relativamente livre”, como afirma Harry BRAVERMAN (1981, p. 137-8).

Para Marx, embora não seja possível estabelecer sua demarcação exata no tempo, essa passagem é que caracteriza o desenvolvimento da indústria moderna, em que o *instrumental de trabalho* e não o próprio *trabalho humano* passa a ser o ponto de partida para revolucionar o modo de produção. Não se trata simplesmente da invenção das máquinas (que já existiam antes da consolidação da indústria moderna, por exemplo, a

¹³ Longe da pretensão de reproduzir, aqui, a trajetória histórica de constituição do modo de produção capitalista, queremos apenas sintetizar alguns momentos essenciais dessa constituição, buscando elementos que permitam visualizar melhor o objeto central deste trabalho, cujo interesse é fazer a distinção entre o público e o privado no *status quo* do modo de produção capitalista contemporâneo.

máquina à vapor), mas da possibilidade de seu uso nos processos produtivos de forma a superar a “barreira orgânica” do trabalho humano. Isso significa que a revolução no modo de produção se dá a partir do momento em que a máquina “retira” a ferramenta das mãos do trabalhador e passa a executar diretamente – e com uma produtividade muito mais elevada do que a força de trabalho humana – a transformação do objeto de trabalho, ainda que o homem permaneça sendo a força motriz do processo (MARX, 1982a, p. 426-7).

Ao retirar das mãos do homem o instrumental de trabalho, a máquina-ferramenta permite que o processo de trabalho não mais seja limitado pela força humana, a não ser na função de força motriz, que pode ser progressivamente substituída por outras fontes de energia muito mais eficientes e duradouras. Esse “avanço” enseja a possibilidade histórica de o capital extrair taxas cada vez mais elevadas de sobre-trabalho, permitindo que a subsunção da força de trabalho ao capital seja ainda mais acentuada e explícita.

A maquinaria elevou a produção de mercadorias a novos limites históricos. Amplia-se o grau de exploração do capital sobre a força de trabalho, pois além de permitir a substituição do trabalho vivo pela força mecânica, tende a tornar o pouco que resta desse trabalho vivo em mera força acessória, “supérflua”, facilmente substituível e, portanto, quase que desnecessária enquanto “força humana”. A mecanização amplia fabulosa e diretamente as possibilidades de elevação das taxas de *mais-valia relativa*, pois torna a força de trabalho mais produtiva, transferindo cada vez mais valor aos produtos e pagando salários cada vez mais miseráveis (já que a força de trabalho não é utilizada na mesma proporção em que cresce a oferta de empregos na indústria – gênese do chamado *exército industrial de reserva*); e, indiretamente, pois barateia as mercadorias necessárias à reprodução da força de trabalho. (Cf. MARX, 1982a, p. 481).

De acordo com Marx,

“O desenvolvimento da produção mecanizada dá a uma parte cada vez maior do capital uma forma em que ele pode continuamente expandir o seu valor e, ao mesmo tempo, perde seu valor-de-uso e valor-de-troca, logo que se interrompe seu contato com o trabalho vivo” (MARX, 1982a, p. 462-4).

A máquina potencializa o trabalho vivo, que se torna quase “supérfluo” no processo de produção. Ainda assim, a capacidade de expansão do capital aumenta – sem isso ele não

é capaz de reproduzir-se –, despojando o progresso técnico de qualquer ilusão humanista, pois “...em vez de libertar o trabalhador do trabalho, despoja o trabalho de todo interesse” (MARX, 1982a, p. 483). Daí, ainda segundo o autor,

“...esse estranho fenômeno da história da indústria moderna: a máquina põe abaixo todos os limites morais e naturais da jornada de trabalho. Daí o paradoxo econômico que torna o mais poderoso meio de encurtar o tempo de trabalho no meio mais infalível de transformar todo o tempo da vida do trabalhador e de sua família em tempo de trabalho de que pode lançar mão o capital para expandir seu valor” (MARX, 1982a, p. 465).

A introdução da maquinaria tornou os trabalhadores ainda mais vulneráveis a servirem ao capital, agora na forma de “trabalhadores excedentes”. Isso porque a não utilização da capacidade instalada com a maquinaria significa, do ponto de vista do capital, um prejuízo potencialmente muito maior, o que justificaria a tendência histórica de ampliar a jornada de trabalho – própria da lógica auto-expansiva do capital – até atingir os limites biológicos da existência humana. (MARX, 1982a, p. 462-77).

Portanto, a forma histórica de desenvolvimento da produção capitalista é por meio de sua necessária e permanente expansão, sem a qual não se reproduz o capital. Daí a afirmação de Marx e Engels, em passagem do *Manifesto do Partido Comunista* ([s/d]b, p. 24), de que “a burguesia¹⁴ só pode existir com a condição de revolucionar incessantemente os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção e, com isso, todas as relações sociais”, e também a conclusão de que, ao capital, só há um limite: ele próprio.

2.3. Autonomia relativa do Estado

A complexidade e o caráter contraditório do Estado capitalista lhe conferem também, na tradição marxiana do pensar a história como movimento, certa autonomia

¹⁴ Por burguesia compreende-se “a classe dos capitalistas modernos, proprietários dos meios de produção social, que empregam o trabalho assalariado” (nota posterior feita por Engels à edição inglesa de 1888 do Manifesto, em MARX e ENGELS, [s/d]b, p. 21).

relativa. Trata-se de um ente que se coloca distintamente em relação às classes sociais, que age e tem interesses próprios. (Cf. SANFELICE, 2003b).

O Estado, para Marx e Engels, assim como qualquer outra manifestação superestrutural, não é mero decalque da base material, econômica (estrutural), e sim produto desta. O Estado se erige sobre o conjunto das relações de produção, enquanto superestrutura jurídica e política – à qual correspondem determinadas formas de consciência social – e com elas se relaciona, de forma dialética, no plano da história, adquirindo mesmo, certa “autonomia” perante as mesmas. É, portanto, em última instância, também produto do homem e das relações sociais entre homens.

Octávio IANNI (1980, p. 30-1) afirma que é um equívoco comum achar que Marx não desenvolveu uma teoria sobre o Estado capitalista, entretanto: “...a análise marxista do capitalismo seria ininteligível, se Marx não tivesse elaborado, também e necessariamente, uma concepção dialética do Estado”. Este Estado, no entanto, “precisa ser compreendido, simultaneamente, como uma ‘colossal superestrutura’ do regime capitalista e como o ‘poder organizado de uma classe’ social em sua relação com as outras”.

As relações entre Estado e sociedade, dialeticamente associadas, produzem, entretanto, uma apreensão deformada de sua gênese e de sua função histórica, razão pela qual se criou a ilusão da existência de um Estado para além das classes sociais. “Ocorre (...) que no momento mesmo de sua realização, o Estado já se constitui fetichizado. Na consciência e na prática das pessoas, tende a aparecer sob uma forma abstrata, como um ato de vontade coletiva ou como a forma externa da sociedade civil”, afirma IANNI (1980, p. 32).

A autonomia relativa do Estado seria, então, uma expressão de sua própria gênese, de sua forma de constituição a partir das bases materiais que, como vimos, se funda na contradição entre o público e a vida privada, entre o interesse geral e o particular. Dessa forma, ainda que a determinação última do poder de Estado fosse o poder de classe burguês¹⁵, este não poderia ser a expressão apenas de tais interesses. Ou seja, o poder estatal “nem paira sobre a ‘sociedade civil’, nem exprime a ‘vontade geral’”, mas varia conforme a conjugação das forças políticas e econômicas de cada momento histórico. Em razão da necessidade de manter o poder econômico (apropriação) e político (dominação) da

classe a que representa, o poder estatal tem que aparecer como representante de certos interesses das classes trabalhadoras. O que se verifica, entretanto, em situações concretas, é que as classes são diferentemente representadas no Estado burguês. (Cf. IANNI, 1980, p. 35-6).

Ainda de acordo com o autor mencionado,

“Para Marx, pois, o Estado não é apenas e exclusivamente um órgão da classe dominante; responde também aos movimentos do conjunto da sociedade e das outras classes sociais, segundo, é óbvio, as determinações das relações capitalistas. Conforme o grau de desenvolvimento das forças produtivas, das relações de produção e das forças políticas da sociedade, o Estado pode adquirir contornos mais ou menos nítidos, revelar-se mais ou menos diretamente vinculado aos interesses exclusivos da burguesia. Inclusive há ocasiões em que pode ser totalmente capturado por uma facção da burguesia, da mesma maneira que, em outras ocasiões, pode ser politicamente (não economicamente) capturado por setores da classe média ou por militares” (IANNI, 1980, p. 39).

Portanto, constituído por uma base material e fundado sobre relações sociais contraditórias, o modo de produção capitalista faz com que o Estado tenha essa aparência de relativa autonomia, que serve para impor a legitimação de tais relações de exploração e de dominação. Ou seja, é enquanto “reflexo” da própria hegemonia burguesa que o Estado, ainda que em grau mínimo, tem de permitir que os interesses das classes subalternas sejam representados, uma condição mesma de sua própria existência, uma vez que a “aniquilação” desta não poderia servir de nenhum modo à burguesia.¹⁶

A noção de autonomia relativa, portanto, é intrínseca à forma de apreensão do real no método marxiano (a dialética) e pode ser bem apreendida por meio dessa passagem acerca do “método da economia política”, mencionada a seguir, onde Newton DUARTE (2003, p. 61) afirma que Marx:

¹⁵ Neste sentido, afirma IANNI (1980, p. 34): “A forma pela qual o poder estatal burguês se constitui o torna [ao Estado] intrínseca e necessariamente um órgão da burguesia”.

¹⁶ Sobre a aparência de autonomia do Estado perante as classes sociais, ver IANNI (1980, p. 39-40).

“defende dois princípios materialistas e, portanto, antiidealistas. O primeiro é o de que o concreto real e o objetivo, com toda sua complexidade, existe antes do pensamento realizar o movimento da reprodução ideal desse concreto e continua a existir durante essa reprodução, ‘em sua autonomia fora do cérebro, isto é, na medida em que o cérebro não se comporta se não especulativamente, teoricamente’ (...). É claro que o pensamento que reproduz idealmente o real acaba por nele interferir no momento em que os sujeitos passam da atividade teórica para a intervenção transformadora da realidade. O segundo princípio é o de que o processo de elaboração da síntese do todo no pensamento é um processo desenvolvido por indivíduos historicamente situados, indivíduos concretos, processo de conhecimento este que consiste na ‘elaboração da intuição e da representação em conceitos’...”

Essa autonomia relativa pode realizar-se em razão de que esta atividade de captar o real no plano do pensamento – como teoria, como “concreto pensado” – prescinde da capacidade de abstração de que só o ser humano é dotado. Esta abstração, por sua vez, não se realiza como mero reflexo do concreto. Nesse sentido, LUKÁCS (1979, p. 48-9) faz uma diferenciação importante: a *materialidade* do método marxiano não se confunde com *coisalidade*. Nesta primeira categoria estão incluídas as relações e as conexões de um todo complexo, de forma que a autonomia do pensamento, embora de caráter abstrativo-teórico, seja também *objetiva* e interfira na realidade constituída.

Adolfo S. VÁSQUEZ (1986, p. 238-40) torna mais evidente essa unidade entre teoria (pensamento) e prática quando afirma que a prática mantém sua primazia em relação à teoria, mas sem que esta primazia dissolva a primeira na segunda ou vice-versa. E justamente por manterem entre si uma relação de unidade – não de identidade – é que a teoria pode gozar de certa autonomia relativa em relação à prática. E relativamente, pois esta não pode existir sem aquela – senão como mero idealismo –, mas também exige-se que não fique apenas a seu reboque. Para que a teoria adquira sentido na práxis humana, ou seja, para que influencie nas práticas sociais, precisa estar dotada de uma capacidade de “antecipar-se” a ela, de modo a construir *idealmente* um “modelo futuro” pelo qual se guia e pelo qual influirá na conduta social dos indivíduos.

Essência e aparência, conceitos fundamentais para entender o método marxiano, são, portanto, distintos, embora não sejam antípodas. Marx, ao tratar das limitações da

economia política burguesa em *O Capital*, é contundente: “toda ciência seria supérflua se houvesse coincidência imediata entre a aparência e a essência das coisas” (MARX, [s/d]a, p. 939). Se esta identidade fosse válida, então o momento de interpretação do real – ou seja, a tentativa de reproduzir o concreto no pensamento enquanto concreto pensado – seria simplesmente inútil, pois a realidade seria imediatamente passível de ser captada. A essência da limitação do pensamento burguês a que se refere o autor, está justamente no fato de ser prisioneira das relações de produção burguesas que, ao contrário de sua aparência, não são ‘naturais’, mas históricas.

2.4. O Estado moderno: o público e o privado no capitalismo

Considerada, portanto, a autonomia apenas relativa da qual goza o Estado em relação à sociedade, é lícito examinar também, em pormenores, seu papel legitimador diante do *status quo* das relações sociais capitalistas, o que permite distinguir, de certa forma, as dimensões do público e do privado no plano destas relações. SILVA JR. e SGUISSARDI (1999, p. 98), afirmam que o Estado

“...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 *fetich*e do Estado e a contradição entre o capital e o trabalho, bem como as contradições que instituem a sociedade”.

Como vimos, o surgimento do Estado está radicalmente ligado ao desenvolvimento das forças produtivas e, com estas, a divisão social do trabalho e a progressiva fragmentação da sociedade em classes. Em sua forma mais desenvolvida, o Estado moderno, ou capitalista, ao garantir o ‘bem público’, garante, no âmbito político- jurídico e ideológico, a exploração do capital sobre o trabalho, a exploração de uma classe minoritária sobre a outra majoritária.

É a partir dessa concepção de Estado moderno, qual seja, aquele que se constitui na “época da burguesia” e suas relações com o desenvolvimento do capitalismo, que procuramos compreender o sentido do público e do privado. Nesse sentido, para MÉSZÁROS (2002, p. 106-7), a “formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema (do capital)”. Trata-se de um elemento “corretivo” necessário, que passa a existir, acima de tudo, “para poder exercer o controle abrangente sobre as forças centrífugas insubmissas que emanam de unidades produtivas isoladas do capital, um sistema reprodutivo social antagonicamente estruturado”.

O Estado Moderno surge, então, como “*estrutura totalizadora de comando político do capital*” e

“constitui a única estrutura corretiva compatível com os parâmetros estruturais do capital como modo de controle sociometabólico. Sua função é retificar – deve-se enfatizar (...): apenas até onde a necessária ação corretiva puder se ajustar aos limites sociometabólicos do capital...” (MÉSZÁROS, 2002, p. 106-7).

Tais limites expressam-se na ausência de unidade entre a produção e controle; produção e consumo e produção e circulação, o que, para este autor, são os três principais aspectos do “defeito estrutural” do capital, cujas estruturas são internamente fragmentadas e cuja necessidade de correção é imprescindível, embora não possa ter outro caráter que não temporário.

“...qualquer tentativa de criar ou superpor algum tipo de unidade às estruturas sociais reprodutivas internamente fragmentadas em questão tende a ser problemática e a permanecer rigorosamente temporária. O caráter irremediável da carência de unidade deve-se ao fato de que a própria fragmentação assume a forma de *antagonismos sociais*. Em outras palavras, ela se manifesta em conflitos fundamentais de interesse entre as forças sociais hegemônicas alternativas” (MÉSZÁROS, 2002, p. 105-6).

A estruturação desta “ação corretiva”, que ocorre, portanto, paralelamente ao processo de “chegada” à dominância política do capital, implica que

“o encerramento da ascensão histórica do capital no século XX coincide com a crise do Estado moderno em todas as suas formas, desde os Estados de formação liberal-democrática até os Estados capitalistas de extremo autoritarismo (como a Alemanha de Hitler ou o Chile miltonfriedmannizado de Pinochet), desde os regimes pós-coloniais até os Estados pós-capitalistas de tipo soviético. Compreensivelmente, a atual crise do capital afeta em profundidade todas as instituições do Estado e os métodos organizacionais correspondentes. Junto com esta crise vem a crise política em geral, sob todos os seus aspectos, e não somente sob os diretamente preocupados com a legitimação ideológica de qualquer sistema particular de Estado” (MÉSZÁROS, 2002, p. 106-7).

Em síntese, este Estado moderno – não só *capitalista*, mas sim *do capital*, e portanto controlado pela classe proprietária dos meios de produção – é um “partícipe intrínseco da lógica do capital”. Sua função de garantir a propriedade privada, no entanto, não elimina seu caráter contraditório de ente que se constitui sobre uma base material e se funda sobre relações sociais também contraditórias, na medida em que busca aparecer como representante dos interesses antagônicos de classes historicamente divididas. Diante disso, evidencia-se a “necessidade de promover certa socialização da política” o que levou, de fato, a muitas conquistas históricas e à cristalização da idéia de que, como função legitimadora, a lógica da democracia ou da integração social-democrática está atrelada ao Estado:

“Mesmo que tenha mantido seu caráter coercitivo, teve que ceder lugar a uma esfera pública e buscar hegemonia mediante o consenso e a direção, variando este quadro em função de cada contexto” (SANFELICE, 2003a, p. 163).

A razão histórica desse “controle” está nos próprios limites que o capital, por sua lógica, acaba por ativar, colocando em xeque a sua própria capacidade de reprodução. Se a propriedade privada está fundada na expropriação originária do trabalhador – que se converte em proletário no plano das relações capitalistas – o público e a sociedade civil nada mais são do que o conjunto de relações (o que envolve certos “controles” sobre o capital) que os próprios homens desenvolvem, historicamente, entre si com vistas a garantir

a produção/reprodução das condições de vida, dentro dos limites – certamente muito estreitos –, do modo de produção capitalista. Não se trata, portanto, de um “público” em seu sentido axiológico – de interesse coletivo, de satisfação das necessidades de todos os seres humanos, de emancipação da humanidade – mas um “público” que já se constituiu a partir da contradição inerente ao modo de produção numa ordem consolidada e legitimada pelo Estado, a da apropriação privada dos produtos do trabalho ou da separação entre proprietários: dos meios de produção e da força de trabalho. Trata-se, assim, de uma derivação conceitual que o associa à idéia de governo de um país ou estado: o “poder público”. (SANFELICE, 2003b).

Este *poder público* coloca-se como forma, necessariamente limitada, de orientação do capital para garantir o *status quo* do modo de produção capitalista, ainda que em muitos casos tenha atingido um grau significativo de “conquistas sociais”, “descolando” – apenas formalmente – as ações do Estado de seu caráter de classe e de sua função reprodutora das relações capitalistas. Isso se deu sobretudo por meio das chamadas *políticas sociais*, que ensejaram a criação de uma esfera pública de interesses cuja atuação impunha certos limites à ação reprodutiva do capital e de sua lógica de acumulação/auto-expansão. Esta é a gênese dos chamados Estados-providência, que serão analisados nos próximo capítulo.

Ao capital, portanto, é imprescindível a constituição de uma esfera pública de interesses que, por sua generalidade, atenda também aos interesses do proletariado. Assim, as esferas do público e do privado, no capitalismo, correspondem a uma unidade contraditória de interesses sociais antagônicos, fenômeno muito bem compreendido por Marx e explicado em suas análises sobre o Estado, sobretudo o francês e o alemão.

3. Categorias analíticas ou conceitos ideológicos?

Entendemos que responder esta pergunta é fundamental para que se faça uma reflexão no sentido de apreender o público e o privado em quaisquer momentos do real. Ela pode orientar este trabalho na busca de compreender os possíveis significados desta relação no campo da educação. Mais especificamente, da educação superior brasileira.

Vimos que as categorias são representações, abstrações das formas concretas e das formas sociais realmente existentes, o que, por vezes, não corresponde às diferentes formas de apreensão ideológica deste real. Esta contradição entre o real existente e seu processo de apreensão no pensamento – como idéia, como representação – se dá, para Marx e Engels, também por conta de determinadas circunstâncias históricas, não decorrendo, portanto, de nenhum tipo de determinação extra-social.

Uma vez definidas o que são as categorias no pensamento marxiano, é preciso então, definir o que se sugere tratar aqui como “conceitos ideológicos”. Tal definição remonta à fundamental distinção feita por Marx e Engels entre essência e aparência, entre o real e sua representação no pensamento, entre material e abstrato, enfim, entre o imediato e o mediato. Diz respeito, ainda, ao que se denomina de apreensões meramente especulativas e idealistas do mundo, a saber, aquelas nas quais a “imaginação”, a “representação”, que homens determinados fazem de sua práxis real transforma-se “na única força determinante e ativa que domina e determina a praxis desses homens” (MARX e ENGELS, 1984, p. 57-8).

Em outras palavras, trata-se da distinção entre o real – tal como ele existe fora do pensamento – e a forma pela qual é captado, como abstração, no processo do conhecimento histórico. E, como vimos anteriormente, é com o progressivo desenvolvimento da divisão social do trabalho que, simultaneamente, desenvolve-se a possibilidade deste “descolamento” aparente entre a consciência e a práxis real.

Em uma sociedade permeada pelas contradições geradas a partir da divisão do trabalho, os “conceitos” – que são apreensões do real enquanto deformações de sua essência – são “apenas a expressão espiritual idealista, a representação aparente do indivíduo isolado, a representação de grilhões e limites muito empíricos no interior dos quais se movem o modo de produção da vida e a forma de intercâmbio a ele conectada” (MARX e ENGELS, 1984, p. 45-6). Estes grilhões aprisionam o indivíduo, que involuntariamente passa a ser dominado por uma força que lhe é estranha, muito embora seja produto de ações determinadas pelos próprios homens. O trabalho, ao invés de atividade emancipadora, realizadora, criativa, passa a ser um meio de sobrevivência, uma imposição, um poder estranho (*trabalho estranhado*) ao homem; e o produto deste trabalho materializa-se em algo que o oprime, que escapa ao seu controle: a mercadoria. Assim, a

força social, criada por meio do trabalho coletivo – portanto, de todos os indivíduos –, não lhes aparece enquanto força “sua”, mas como algo estranho, externo:

“É justamente desta contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo que o interesse coletivo toma, na qualidade de *Estado*, uma forma autônoma, separada dos reais interesses particulares e gerais e, ao mesmo tempo, na qualidade de uma coletividade ilusória, mas sempre sobre a base real dos laços existentes em cada conglomerado familiar e tribal – (...) sangue, linguagem (...) – e sobretudo (...) baseada nas classes.

Segue que todas as lutas no interior do Estado, a luta entre democracia, aristocracia e monarquia, a luta pelo direito de voto etc., etc., são apenas as formas ilusórias nas quais se desenrolam as lutas reais entre as diferentes classes” (MARX e ENGELS, 1984, p. 48).

Portanto, de acordo com o pensamento marxiano, o interesse coletivo pensado enquanto representação no plano do Estado não pode passar de uma ilusão. Esta comunidade “ilusória” é necessária na medida em que a divisão social do trabalho cria a seção entre o interesse particular e o interesse geral, ao separar involuntariamente os indivíduos no plano do trabalho. Mas longe de ser um mero “individualismo social”, trata-se de uma contradição permanente entre tais interesses, o que torna necessário o controle e a intervenção prática do “ilusório interesse-geral como Estado” (MARX e ENGELS, 1984, p. 49).

Nas formas mais desenvolvidas do Estado, encontram-se infundidas formas ainda mais complexas desta divisão entre os interesses particulares e os interesses coletivos e, conseqüentemente, formas também mais complexas de expressão desta “ilusão” do Estado enquanto portador do interesse geral, ao que se torna imprescindível a constituição de uma ideologia dominante:

“Se, na concepção de decurso da história, separarmos as idéias da classe dominante da própria classe dominante e se as concebermos como autônomas, se nos limitarmos a dizer que em uma época estas ou aquelas idéias dominaram, sem nos preocuparmos com as condições de produção e com os produtores destas idéias, então podemos afirmar, por exemplo, que, na época em que a aristocracia dominou, os conceitos de

honra, de fidelidade etc. dominaram, ao passo que na época da dominação burguesa dominaram os conceitos de liberdade, igualdade etc. É o que, em média, imagina a própria classe dominante” (MARX e ENGELS, 1984, p. 73-4).

Com efeito, a classe que ascende ao poder, em cada época histórica, se vê obrigada, para alcançar os fins a que se propõe, a “apresentar seus interesses como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade, [ou seja], (...) é obrigada a emprestar às suas idéias a forma de universalidade, a apresentá-las como sendo as únicas racionais, as únicas universalmente válidas”. O raciocínio se completa, pois, devido ao fato de que a classe dominante pode ter a pretensão de conferir “universalidade” às suas idéias, justamente porque, de uma forma ou de outra, elas estão ligadas aos interesses comuns das outras classes não-dominantes e porque, “sob a pressão das condições prévias, esse interesse ainda não pôde desenvolver-se como interesse particular de uma classe particular” (MARX e ENGELS, 1984, p. 74).

Denominamos “conceito”, pois, as idéias que, por força do desenvolvimento histórico, se “descolam” das relações e das condições materiais que as produziram e, assim, de seus produtores (intelectuais, ideólogos, pensadores etc.). Quando isso ocorre, chega-se ao resultado de que, na história, as “idéias sempre dominam”, como que autodeterminações do conceito que se desenvolve na história. O conceito adquire um caráter místico, pois aparece desprovido de materialidade histórica, colocando-se acima das reais relações sociais e dos interesses de classe. Portanto, em uma sociedade que, em sua materialidade, se ergue sobre relações desiguais, de exploração do homem pelo homem, de classes antagônicas, o conceito de *público* nada mais é do que uma emanção ideológica da classe dominante no seu esforço em tornar “universais” os seus interesses de classe como sendo os únicos possíveis, equivalentes a uma suposta “razão humana” natural. Esse é o truque “que consiste em provar a supremacia do espírito na história” de que se valeram as filosofias especulativas. (Cf. MARX e ENGELS, 1984, p. 74-6).

A ausência de materialidade histórica remete-se ao fato de que a realização desta concepção de público não pressupõe a existência de condições realmente públicas, pois sua realização é impossível, enquanto interesse geral. Esta impossibilidade, novamente, está fundada na divisão social do trabalho e, com ela, as formas de alienação e estranhamento da auto-atividade humana (trabalho) que a transformam apenas em atividade negativa, de não-

realização das potencialidades humanas, com a qual – é razoável concordar –, não há possibilidade de falar em efetivo interesse geral.

A ideologia burguesa, por essa razão, alimenta este conceito de público, como sendo um “público a se realizar” sob a esfera do direito e das relações jurídicas, tendo a lei como espaço para tal realização. Este público, não dotado de materialidade histórica – já que não existem reais condições materiais que o sustentem no plano ideológico –, transfigura-se assim em estatal, atendendo aos interesses de classe ao produzir a noção de que existe uma esfera de interesses públicos, comum a todos, e que, via de regra, esta teria sua expressão máxima no plano do Estado. Tal concepção, no limite, considerada a relativa autonomia do Estado para com a base material, não pode supor a transcendência deste com relação àquela. O Estado burguês é, antes de tudo, expressão e produto histórico das relações burguesas de produção, cuja forma mais desenvolvida é o moderno Estado capitalista.

Porém, ainda que a condição de ser um Estado classista não tenha como pressuposto, como vimos anteriormente, uma relação estática e mecânica deste com sua base material, é o movimento contraditório do capital que determina, em última instância e em suas mais complexas dimensões, a relação entre o público e o privado. A este movimento corresponde a análise da incontornabilidade do capital, cuja dinâmica se realiza de forma a tornar cada vez mais “totais” (totalitárias) as suas determinações. Quanto mais se realiza a acumulação capitalista, quanto mais se desenvolvem suas forças produtivas, maior é a tendência de as relações por este determinadas passarem a ocupar amplos espaços sociais, outrora não ocupados em toda a sua dimensão. Como afirma MÉSZÁROS (2002, p. 96):

“...o capital não é simplesmente uma ‘entidade material’ – também não é (...) um ‘mecanismo’ racionalmente controlável, como querem fazer crer os apologistas do supostamente neutro ‘mecanismo de mercado’ (...) – mas é, *em última análise, uma forma incontornável de controle sociometabólico*. A razão principal por que este sistema forçosamente escapa a um significativo grau de controle humano é precisamente o fato de ter, ele próprio, surgido no curso da história como uma poderosa – na verdade, até o presente, de longe a *mais* poderosa – estrutura ‘totalizadora’ de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar a sua ‘viabilidade produtiva’, ou perecer caso não consiga se

adaptar. Não se pode imaginar um sistema de controle mais inexoravelmente absorvente – e, nesse sentido, ‘totalitário’ – do que o sistema do capital globalmente dominante, que sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo seus próprios critérios de viabilidade, desde as menores unidades de seu ‘microcosmo’ até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisão dos vastos monopólios industriais, sempre a favor dos fortes e contra os fracos”.

Esta concepção de público e de sociedade civil que, do ponto de vista das relações capitalistas, se coloca como uma esfera de controle social sobre o capital – cuja lógica reprodutiva é necessariamente destrutiva, desagregadora e geradora de desigualdades – não está, enfim, centrada na satisfação das necessidades humanas. E como já afirmaram Marx e Engels no *Manifesto do Partido Comunista*, o capital tende, historicamente, a realizar a sua reprodução em larga escala, cada vez mais fora do controle social.¹⁷

Por outro lado, entendemos como próprio da esfera privada, não aquilo que se denomina como “privacidade” (em oposição ao que é “público” no sentido de sua exposição, de sua visibilidade), mas como do interesse privado no âmbito da sociedade capitalista e das relações sociais de produção e de reprodução que gera: de um lado, a expropriação da força de trabalho e a sua utilização no processo de acumulação capitalista; de outro, o processo de acumulação e expansão do capital, operado por aqueles que detém o controle dos meios de produção.

A propriedade privada no capitalismo – e, com ela, a esfera do privado – já não pode mais ser aquela que se baseia na forma originária de propriedade, a do trabalho humano. Ao contrário, pressupõe a sua extinção. A esfera do privado, tal como nos propomos a entendê-la, é aquela que diz respeito ao conjunto das relações sociais que dão forma ao modo capitalista de produção; que objetiva a acumulação do capital e a reprodução da força de trabalho apenas em suas necessidades mínimas de sobrevivência. Isso nos remete à problemática levantada por Emir SADER (2003) ao afirmar que, no que

interessa ao capitalismo atual, a oposição fundamental não se dá entre o estatal (como se o público se resumisse a este) e o privado (como sinônimo da eficiência), e sim entre o público e o mercantil, já que é esta a oposição que funda o capitalismo. Ou ainda a OLIVEIRA (1999a, p. 11), que afirma a necessidade de uma reformulação do conceito de público, e de esfera pública, que exija a ultrapassagem do público como demarcação burguesa ante o Estado.

4. Notas sobre o público e o privado em educação

Examinada em suas linhas mais gerais, as dimensões complexas e abrangentes do público e do privado no plano do Estado moderno capitalista, nos deparamos então com um outro desafio: o da transposição destes conceitos para o campo educacional, buscando compreendê-los no âmbito das políticas para o ensino superior brasileiro. E mais ainda: na especificidade em que se desenvolve o Estado capitalista no Brasil.

Em primeiro lugar, é lícito dizer que a educação ocupa lugar central no processo de reprodução das sociedades e que, enquanto parte indissociável destas, é também um espaço de manifestação dos antagonismos sociais e, portanto, das lutas de classes. Mas como é que se dá a relação publico/privado neste campo específico da vida social?

De acordo com Dermeval SAVIANI (2003), a relação entre público e privado, no campo educacional, só pode ser apreendida na medida em que se coloca a contraposição “escola pública” e “escola privada”.¹⁸ Essa relação evitaria deslocar o eixo central da questão, que é situá-la dentro dos patamares e limites da sociedade capitalista. Assim, a visão liberal de educação pública, tida como uma de suas bandeiras, deve ser apreendida no plano destas relações materiais de produção:

“Já se tornou lugar-comum a afirmação de que a defesa do ensino público, gratuito, universal, leigo e obrigatório é uma bandeira tipicamente liberal. Com efeito, é com

¹⁷ Cf. MARX e ENGELS ([s/d]b, p. 26) e MARX (1976, p. 20-1). MÉSZÁROS (2002) não só corrobora tal visão como dedica vários capítulos de sua obra ao tema da “incontrolabilidade do capital”. (parte I inteira – caps. 1-5).

o advento da sociedade moderna, isto é, da sociedade capitalista ou burguesa que a escola foi erigida em forma principal e dominante de educação” (SAVIANI, 1991, p. 86).

As mudanças nas bases materiais de produção e reprodução sociais, promovidas com o advento da burguesia e o surgimento de uma economia organizada não pelas necessidades humanas, mas para fins mercantis, é que, em suas mais complexas decorrências, daria origem a esta “bandeira” identificada como “tipicamente liberal”, que coloca a educação como uma questão pública, de Estado. Tal importância não deve, contudo, ser superestimada. O caráter da educação entendida como questão pública já estava muito claro para os grandes teóricos liberais e limitava-se ao “domínio de uma cultura intelectual, cujo componente mais elementar é o alfabeto, (e que) se impõe como exigência generalizada de participação ativa na (...) sociedade” (SAVIANI, 1991, p. 87).

Trata-se, então, de uma educação pública entendida apenas nos limites da sociedade erigida sobre relações mercantis de produção, sobre a divisão em classes sociais. Ainda, de acordo com Saviani:

“...a sociedade moderna não podia mais se satisfazer com uma educação difusa, assistemática e espontânea, passando a requerer uma educação organizada de forma sistemática e deliberada, isto é, institucionalizada, cuja expressão objetiva já se encontrava em desenvolvimento a partir das formações econômico-sociais anteriores, através da instituição escolar. A escola foi, pois, erigida na forma principal e dominante de educação” (SAVIANI, 1991, p. 87).

O caráter público desta educação reivindicada pelos liberais, portanto, deve ser posta em seus termos corretos: não se trata de uma questão *pública*, na acepção da palavra, mas de uma questão a ser tratada pelo “poder público”, a quem caberia garantir sua homogeneidade, desenvolvê-la e protegê-la. A tese básica do liberalismo em matéria de ensino “afirma o primado da instrução pública e, em conseqüência, o dever indeclinável do

¹⁸ Refere-se a algumas notas – feitas pelo próprio autor – a partir de uma conferência ministrada por Dermeval Saviani, em evento realizado em Americana/SP, durante a *III Jornada do HISTEDBR*, Região Sudeste, entre 22 e 25 de abril de 2003.

Estado de organizar, manter e mesmo de impor a educação a toda a população” (SAVIANI, 1991, p. 94-5).

A instrução pública almejada pelos liberais, seja em sua vertente ‘política’ ou na vertente da ‘economia política’, baseia-se portanto nos fundamentos econômicos da sociedade burguesa, sendo assim, uma educação meramente elementar (benéfica ao sistema produtivo, como em Adam Smith) e/ou apenas como ‘instrução’ (em Condorcet), posta a serviço dos interesses desta classe. Uma instrução que legitima relações sociais, que torna o indivíduo apto a pertencer a esta sociedade, a ser nela autônomo, porque proprietário, ainda que seja uma propriedade em abstrato, já que não se separa, no pensamento liberal, a questão da propriedade dos meios de produção e da força de trabalho. (Cf. SAVIANI, 1991, p. 87-9).¹⁹

Para Antônio J. SEVERINO (2003), a tradicional associação dos conceitos de público (= estatal) e privado (= não-estatal), originada na concepção histórico-cultural de Estado enquanto o que se “encarrega das coisas públicas” na cultura ocidental, é “muito empobrecida” e precisa ser reformulada. Já José C. LOMBARDI (2003), é ainda mais radical, afirmando que os conceitos de público/privado são, na verdade e a rigor, apenas categorias burguesas de legitimação da ordem societal vigente sob sua dominação: a da desigualdade e da exploração. O que se deve fazer, diz, é entender justamente como essa história foi se impregnando das visões burguesas de mundo e transferindo-as ao entendimento da educação. E concorda SANFELICE (2003b): são conceitos utilizados ideologicamente, escamoteando a luta de classes. E que, radicalizando essa visão, poder-se-ia dizer que a escola não é pública, mas estatal. O Estado, enquanto garantidor da propriedade privada não pode ser, ele próprio, agente de uma educação com fins rigorosamente públicos.²⁰

¹⁹ Ao referir-se ao *Contrato social*, de Rousseau, o autor mostra de forma clara a essência desta instrução liberal: “São indivíduos abstratos, quer dizer, proprietários em geral cujas vontades particulares se reconhecem numa Vontade Geral materializada no Estado, cujos representantes exercem, por delegação dos representados, a tarefa de interpretar no âmbito da Vontade Geral as vontades particulares que estão na sua origem”. Em outra passagem, também identifica-se tal caráter: “Aqui o liberalismo, como ideologia por excelência da burguesia, assume a sua forma plena, permitindo fundar, sobre a base do indivíduo autônomo, isto é, livre porque proprietário, a organização social, justificando-a racionalmente” (SAVIANI, 1991, p. 87-8).

²⁰ As três interpretações aqui mencionadas foram extraídas a partir de notas – feitas pelo próprio autor – de conferências ministradas pelos respectivos autores mencionados, em Americana/SP, na *III Jornada do HISTEDBR*, Região Sudeste, evento realizado entre 22 e 25 de abril de 2003.

Segundo SANFELICE (2003b), a idéia de uma educação pública, de fato, não poderia ser pensada no âmbito de uma sociedade capitalista, portadora da desigualdade decorrente do estatuto da propriedade privada e da divisão social em classes. Necessariamente, exige-se pensar também em uma outra forma de organização social que não a capitalista, pois a educação pública só será efetivamente possível “sem Estado”, reitera o autor. Não se afirma, com isso, que toda e qualquer forma de educação estatal tenha por função servir tão-somente ao capital. Mas trata-se de reconhecer seus limites: os fins últimos desta educação (seja organizada pelo Estado, seja pela iniciativa privada) não transcendem os limites da própria sociedade capitalista.

4.1. Os fins econômicos da educação

Apesar das considerações anteriores, a educação estatal, ainda que voltada de fato para “fins públicos”, não produz *capital* do ponto de vista econômico, tal como a escola privada (que se configura como um “serviço”), o que a diferencia substantivamente. Entretanto, para além das concepções ideológicas burguesas acerca de sua necessidade, não se pode desprezar o fato de que há razões, propriamente econômicas, que levaram esta classe a situar a educação no âmbito das responsabilidades do poder público, do Estado, sendo este um elemento fundamental para a compreensão do papel da educação na sociedade capitalista. (Cf. SAVIANI, 1991, p. 91).

MÉSZÁROS (1981, p. 273-4) afirma que a educação tem duas funções principais numa sociedade capitalista: “(1) a produção das qualificações necessárias ao funcionamento da *economia*, e (2) a formação de quadros e a elaboração dos métodos para um controle *político*.” Mas ressalva: ambos os fatores que determinam esta educação – políticos e econômicos – não mantêm, entre si, relações harmoniosas. As determinações políticas e econômicas, portanto, não encerram entre si relações estáticas, mas influenciam-se mutuamente e determinam impactos diferenciados no sistema de determinações sociais gerais, o que revela os limites dentro dos quais o capitalismo é capaz de dominar suas contradições internas.

A burguesia, por essa razão, desde as origens da sociedade capitalista, já identificava a educação como sendo um campo limitado de aplicação da lógica de acumulação e de exploração do capital, uma vez que havia uma apreensão da educação como atividade não-material, portanto incapaz de ser produtiva e geradora de lucros. Em Marx, essa questão teórica ganharia uma definição mais clara. Isso porque, ao introduzir a distinção entre produção material e produção não-material, tornou-se possível “superar a identificação corrente entre produção material e trabalho produtivo, por um lado, e produção não-material e trabalho improdutivo, por outro” (SAVIANI, 1991, p. 92). Ainda segundo Dermeval Saviani:

“Com efeito, o que define um trabalho como produtivo é o fato de ele gerar mais-valia, o que implica, por decorrência, que trabalho improdutivo é aquele que não gera mais-valia. Portanto, independentemente do conteúdo do trabalho, se material ou não-material, ele pode ser tanto produtivo como improdutivo. (...) Conseqüentemente, a educação, embora sendo da ordem da produção não-material, pode ser organizada seja na forma do trabalho produtivo, seja na forma do trabalho improdutivo” (SAVIANI, 1991, p. 92).

Ademais, este caráter produtivo do trabalho “é uma determinação daquele trabalho que em si e para si não tem absolutamente nada que ver com o *conteúdo determinado* do trabalho, com sua utilidade particular ou o valor de uso peculiar em que se manifesta”. O que importa para o processo de produzir mais-valia é a propriedade de produzir valor-de-troca, assinala MARX ([s/d]a, p. 115).

Ainda sobre a distinção mencionada, é preciso levar em conta que, no âmbito da produção não-material, também existe uma distinção a ser feita entre duas modalidades: “A primeira é aquela em que o produto se separa do trabalhador”; a segunda, o seu oposto: “o produto não é separável do ato de produção” (SAVIANI, 1991, p. 92-3). A primeira dessas modalidades dá origem a uma série de mercadorias que existem “isoladamente” de seu produto, ou seja, podem, ao circularem, realizar lucro. Ao contrário destas, a segunda, resulta em algo não passível de ser vendido enquanto mercadoria de fato, mas apenas na condição de “serviço” capitalista.

SAVIANI (1991, p. 93) reitera ainda que, para Marx, a produção capitalista, em ambos os casos, “só se aplica de forma limitada”. No caso da segunda modalidade, o modo capitalista de produzir, “pela própria natureza da coisa, não se dá senão em algumas esferas”. A educação, enquadrada nesta segunda modalidade, portanto, só seria passível de gerar lucros – e assim colocando-se no rol das atividades produtivas – de uma forma muito específica: aquela que a caracteriza como um “serviço”. E recorre novamente a Marx:

“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” (MARX, *apud* SAVIANI, 1991, p. 93).

Para Marx, era evidente o fato de que um determinado tipo de trabalho ser “assalariado do capital” não o qualificava, necessariamente, como trabalho produtivo. Assim, trabalhador assalariado não é, necessariamente, sinônimo de trabalhador produtivo, embora o inverso seja verdadeiro: a relação entre trabalho e capital, que funda o modo de produção capitalista, não pode prescindir da alienação da força de trabalho alheio, o que coloca o indivíduo na condição de assalariado do capital. (MARX, [s/d]a, p. 113-5).

Assim, arremata SAVIANI (1991, p. 94): “Sendo uma atividade não-material cujo produto não se separa do produtor, a educação resulta, como regra, incompatível com a exigência de lucratividade inerente a todo o investimento especificamente capitalista”.

A produção científica se enquadra, também, neste sentido específico e limitado de trabalho produtivo. Nesta perspectiva, Ricardo ANTUNES (1999, p. 121-2) critica a idéia de que a ciência possa transformar-se em força produtiva principal do capitalismo, minorando a importância da produção, necessária e imanente, de valores-de-troca. Isso porque, em última instância, a ciência continua a ser prisioneira deste processo de criação do valor-de-troca, ou seja, da relação ineliminável entre o trabalho vivo e o capital. A ciência e a tecnologia formam, junto com o trabalho vivo, uma complexa e contraditória unidade, como afirma o autor:

“Ontologicamente prisioneira do solo material estruturado pelo capital, a ciência não poderia tornar-se sua principal força produtiva. Ela interage com o trabalho, na necessidade preponderante de participar do processo de valorização do capital. Não se sobrepõe ao valor, mas é parte intrínseca de seu mecanismo” (ANTUNES, 2003, p. 123).

Os trabalhos improditivos, por outro lado, também podem associar-se ao processo de criação da mais-valia, mas de forma “incidental”, isto é, não estando diretamente ligados ao processo de trabalho em questão. “Tudo isso se relaciona com os contratos estipulados entre os adquirentes e os vendedores das mercadorias e não tem nada que ver com a relação entre o capital e o trabalho” (MARX, [s/d]a, p. 113).

Ora, com isso não queremos afirmar que a educação e a produção científica, não possam, ao contrário, serem campos de apropriação privada e de domínio dos interesses do capital, aptos a gerar lucros. E é nesta perspectiva que entendemos ser necessário estabelecer a divisão propriamente teórica que vimos tentando ao longo deste capítulo: a diferença entre o público e o privado em educação, configura-se, grosso modo, entre aquilo que é passível de ser explorado pelo capital enquanto atividade produtiva (que, portanto, gera mais-valia) e aquilo que não é, por sua própria natureza. Segundo ANTUNES (2003, p. 123):

“Essa interpenetração entre atividades laborativas e ciência associa e articula a potência constituinte do trabalho vivo à potência constituída do conhecimento técnico-científico na produção de valores (materiais ou imateriais). O saber científico e o saber laborativo mesclam-se mais diretamente no mundo produtivo contemporâneo sem que o primeiro ‘faça cair por terra’ o segundo”.

A presença do saber intelectual no processo de produção pode, no entanto, fazer com que a participação do trabalho vivo seja cada vez mais reduzida e precarizada do ponto de vista das relações trabalhistas, mas de nenhuma forma, eliminadas. A tendência verificada nos processos produtivos é, contudo, a de haver uma crescente imbricação entre trabalho material e imaterial, cujo exemplo maior seria o do setor de serviços. (ANTUNES, 2003, p. 120-5).

Esta imbricação, por sua vez, cresce à medida que o processo de trabalho se torna cada vez mais complexo, e com ele a relação entre a produção e o consumo, passando a necessitar de uma série de intervenções no processo de realização do lucro, através do trabalho de caráter intelectual (indireto). O sistema do capital passa a necessitar de uma força de trabalho “ainda mais complexa, multifuncional, que deve ser explorada de maneira mais intensa e sofisticada...”. Dessa forma, a tendência é de produzir-se esta maior imbricação entre os trabalhos de caráter material e imaterial, por meio da expansão de atividades não diretamente produtivas, mas que “muitas vezes desempenham atividades imbricadas com o trabalho produtivo”. O valor de uso deste trabalho imaterial é justamente o seu “conteúdo informacional”, sua capacidade de criar uma ideologia, uma cultura, portanto, algo que não se perde ao ser consumido. (ANTUNES, 2003, p. 124-5). Ademais, o trabalho imaterial

“não produz somente mercadorias, mas antes de tudo a própria relação do capital. (...) Que o trabalho imaterial produza ao mesmo tempo subjetividade e valor econômico, isso demonstra como a produção capitalista tem invadido toda a vida, rompendo todas as oposições entre economia, poder e conhecimento” (LAZZARATO *apud* ANTUNES, 1999, p.127).

Essa diferenciação entre trabalho material e imaterial e a possibilidade de serem produtivos ou improdutivos, coloca a educação em um plano privilegiado no âmbito do processo de produção da mais-valia. Apesar disto, a relação entre a educação – enquanto serviço – e o processo de geração do valor não pode, da mesma forma, eliminar o “fator vivo” do processo produtivo, ou seja, o trabalho humano diretamente realizado.

A especificidade da educação, enquanto atividade humana imprescindível ao capital, impede que sua organização seja amplamente submetida aos critérios da acumulação capitalista. Como serviço, não pode senão realizar lucro na medida em que movimentada a massa da mais-valia produzida socialmente, dinamizando o processo de acumulação em seu caráter complexo. Este trabalho imaterial torna-se produtivo no momento em que a imbricação com os trabalhos materiais torna-se crescente e indispensável, ainda que isso não seja uma tendência passível de generalizações, já que realiza-se de forma diferenciada. O valor de uso próprio do trabalho educativo – o

conhecimento, em suas várias modalidades – é “transmitido” aos indivíduos, mas não converte-se necessariamente em objeto, em mercadoria apta a completar o ciclo de realização do lucro. Daí a razão pela qual, só pode ser “produtiva” enquanto serviço, uma vez que em seu processo de produção, não se gera mais-valia, mas movimenta-se a massa de valor socialmente produzida pelo capital. Só posteriormente é que, por meio da mencionada imbricação, se completa o processo de valorização do valor, quando o valor-de-uso gerado pelo trabalho educativo retorna ao âmbito da produção na forma de “potência constituída” para o capital. (Cf. ANTUNES, 2003, p. 120).

Segundo Gilberto L. ALVES (2001, p. 206), a criação e a manutenção destas atividades improdutivas, mesmo não sendo elas próprias atividades criadoras de *mais-valia*, é uma forma de assegurar a existência parasitária de grandes contingentes populacionais, de manter o equilíbrio social e as condições de reprodução da sociedade na fase monopolista do capitalismo. No caso das atividades escolares, revela-se “uma consistente tendência do capital, que induz uma atividade improdutiva a garantir a realização do lucro incorporado nas mercadorias produzidas por uma atividade produtiva”, que se referem aos mercados editoriais, aos produtores de papel, aos materiais escolares, à indústria da construção civil, à merenda escolar etc.²¹

A educação, portanto, vista na ótica do público e do privado – expressão da divisão entre o que é público e o que é mercantil –, não pode ser entendida sem uma compreensão do papel do Estado na conformação das relações capitalistas de produção. Desde os idos da economia política burguesa clássica, já estava claro o papel que este teria diante da educação, mormente as dificuldades estruturais que o capital enfrentaria caso tivesse de fazê-lo por si próprio. Por isso é que a educação pública geral não pode ficar sob a competência do setor privado, mesmo nos pressupostos da ideologia liberal, para a qual, via de regra, trata-se de uma questão de Estado. Segundo SAVIANI (1991, p. 94):

“Com efeito, o investimento privado em educação só é viável no que respeita à instrução da camada superior da população, isto é, a elite que, pela posição economicamente privilegiada que ocupa na sociedade, dispõe de renda suficiente

²¹ Sobre o significado histórico da produção escolar sob o capitalismo monopolista, ver ALVES (2001, cap. II).

para arcar com os custos da própria educação, aí incluída a remuneração (lucro) do capital nela investida”.

Em Marx, afirma SAVIANI (1991), a relação entre Estado e educação é colocada sob certa “desconfiança”, dado o caráter necessariamente negativo de sua concepção de Estado, compreendido como “força especial de repressão”, que se tornará supérflua quando da superação das sociedades divididas em classes. Entretanto,

“...não se devem confundir as reservas feitas em face do Estado com reservas em torno da educação pública. No Manifesto do Partido Comunista assim como nos debates travados nos Congressos da I Internacional entre 1866 e 1869 e em 1875 na ‘Crítica ao Programa de Gotha’, Marx se posiciona claramente em favor da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino, o que implica o caráter público da educação. Em outros termos, admite-se que o ensino seja estatal mas sem ficar sob o controle do governo, isto é, cabe ao Estado manter, fixar as regras de recrutamento dos professores, estabelecer as disciplinas a serem ensinadas e fiscalizar o cumprimento das normas, abstendo-se, porém, de controlar as atividades desenvolvidas, vale dizer, caberia aos próprios trabalhadores efetivar o recrutamento dos professores e definir, de acordo com os seus interesses, os rumos do ensino, controlando, assim, o serviço relativo à educação” (SAVIANI, 1991, p. 96).

Na perspectiva do socialismo, portanto, não tendo os trabalhadores o controle do Estado, só poderia se definir com reservas o papel do Estado na educação, uma vez que “a luta dos trabalhadores pelo controle da instrução se articulava com a luta mais ampla pelo controle do processo produtivo e do próprio Estado” (SAVIANI, 1991, p. 96-7). Daí porque o grande equívoco dos que defendem a educação pública seja, segundo este mesmo autor, o de defender a sua tutela em relação ao Estado – entendido aqui como governo constituído – ao invés de ter sua autonomia e controle socialmente determinados. (Cf. SAVIANI, 1984, p. 24-5).

A educação pública, quando pensada em termos de sua abrangência social, de sua universalidade, é, portanto, uma questão que extrapola as possibilidades do investimento capitalista. Não é à toa que a conduta histórica dos empresários da educação tem sido amplamente marcada pela disputa dos recursos públicos, o que torna o investimento em

educação passível de auferir rendimentos (diga-se: lucros). A transferência de dinheiro público para o setor privado não é uma novidade contemporânea. No Brasil, essa tendência pode ser identificada do ponto de vista da legislação educacional e, em particular, pode ser acompanhada por meio dos debates constituintes (parlamentares) que se desenvolveram em torno destas questões ao longo de quase dois séculos.²²

Ainda que se possa constatar a histórica interpenetração entre as esferas pública e privada no Brasil, e seus reflexos nas concepções que se tem de educação pública e educação privada – sobretudo em nossa história colonial há o predomínio desta “indistinação” (Cf. CURY, 2003; SANFELICE, 2003a), diferente de alguns países europeus onde esta divisão é bem demarcada –, entendemos, para os fins deste trabalho, que o florescer da questão do público não se dá apenas no sentido de seu estatuto jurídico, mas em consequência das funções que realizam socialmente, ainda que isso não signifique a subversão do estatuto da propriedade privada capitalista.

A despeito disso, reiteramos aqui a crítica feita por SADER (2003) na qual afirma-se que uma das mais bem-sucedidas “operações teóricas e políticas” do neoliberalismo foi a de escamotear a distinção entre público e privado associando-a às noções estreitas de estatal e não-estatal, impedindo assim a afirmação da real questão em jogo: “a polarização essencial não se dá entre o estatal e o privado, mas entre o público e o mercantil”.

A fronteira entre as esferas pública e privada, no ensino superior, não se esgota, portanto, nos limites da apreensão de sua natureza jurídica, embora ela seja também importante. As perspectivas anteriormente elencadas não são, todavia, excludentes. Isso implica apreender, de um lado, o processo mais amplo de reprodução do capitalismo e das bases históricas e materiais das relações sociais a ele relacionadas, em particular as formas nas quais o Brasil se insere neste processo; de outro, analisar a educação superior a partir das políticas de Estado (as políticas públicas, na acepção mais comum) para este nível de ensino.

Respeitando, entretanto, o sentido comum aplicado aos termos público e privado no campo educacional, nos referiremos, no decorrer dos próximos capítulos, ao ensino superior público e ao ensino superior privado, bem como à Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas, sem que isso implique abrir mão das considerações feitas até

²² Sobre a presença do tema do público e do privado nos debates parlamentares, ver FÁVERO (Org.), 2001, A

agora. Optamos pela utilização do termo *público*, não obstante as ressalvas, com o fim de não permitir qualquer margem de confusão com uma outra apreensão deste conceito que vem se tornando comum no campo educacional, consubstanciada na idéia do *público não-estatal*. Portanto, para efeito das considerações que serão feitas, sobretudo nos capítulos 3, 4 e 5, ao falar em rede pública de ensino estaremos nos referindo ao caráter público das IES (o que só existe, entendemos, naquelas mantidas pelo Estado) e que se reduz, quase que exclusivamente, à gratuidade, à autonomia e à laicidade do ensino.

A materialidade histórica das sociedades do capital produziu, portanto, uma concepção de público e de esfera pública que não transcende, por sua lógica, o estatuto da propriedade privada capitalista. Por outro lado – por mais paradoxal que possa parecer –, esta idéia de educação pública/estatal aprisionada à visão burguesa de sociedade, por sua qualidade intrínseca de atividade humana, mantém certa autonomia diante da relação capital-trabalho, que a permite flutuar nesta fronteira, mesmo nos limites de um Estado burguês. Torna-se assim possível falar em uma educação com “fins públicos”, uma educação improdutiva para o capital, já que se realiza de modo não completamente servil ao processo de acumulação do capital, em suas determinações diretas e indiretas.

Ora, o que queremos afirmar é que, no mínimo, é receoso pensar que esta seja uma educação posta exclusivamente a serviço do capital e, assim, não possa vir a ter, minimamente, um “caráter público”. Marx, na *Crítica ao programa de Gotha*, considera “inadmissível” pensar uma “educação popular a cargo do Estado” (do governo instituído), no entanto ressalva:

“Uma coisa é determinar por meio de uma lei geral, os recursos para as escolas públicas, as condições de capacitação do pessoal docente, as matérias de ensino, etc, e velar pelo cumprimento destas prescrições legais mediante inspetores do Estado (...), e outra completamente diferente é designar o Estado como educador do povo! Longe disto, o que deve ser feito é subtrair a toda influência por parte do governo e da Igreja” (MARX e ENGELS, [s/d]b, p. 223).

O próximo capítulo tratará, portanto, das possibilidades de realização deste caráter público no decorrer do desenvolvimento do capitalismo no século XX, sobretudo no que se refere ao desenvolvimento dos chamados Estados-providência e as políticas sociais. O contexto em que se constituem – para o Brasil, na verdade apenas é possível falar em políticas de bem-estar, não em um Estado efetivo – é revelador do exercício de certos controles sobre o capital e o processo de acumulação e auto-expansão. Mas, quais os seus limites? Estão para além das possibilidades de realização do lucro? A educação não está dissociada de tais bases histórico-materiais e, portanto, sua compreensão não deve desconsiderar esta etapa histórica do desenvolvimento capitalista.

Capítulo 2

O público e o privado no século XX: a constituição dos Estados-providência

“...enquanto a ampliação das funções de governo, (...) poderia parecer a um publicista do século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível transgressão do individualismo, eu a defendo, ao contrário, como o único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem-sucedido exercício da iniciativa individual”

(John Maynard Keynes)

No período que se estende dos anos 40 até o final dos anos 60 do século XX, convencionou-se considerar que o desenvolvimento do modo de produção capitalista – com todas as suas especificidades e diferenças nos mais diversos espaços do planeta – realizou-se de modo a consagrar uma nova dimensão para a esfera pública. Constituiu-se um tipo de administração dos fundos públicos para os fins da reprodução social, inédito na história do capitalismo, balizado pelas intensas turbulências enfrentadas pelo capital que, grosso modo, colocaram para a humanidade a possibilidade latente de sua plena destruição, cuja demonstração mais evidente foram as duas grandes guerras mundiais, a 1ª, de 1914 a 1918 e a 2ª, de 1939 a 1945.

Esta “saída capitalista” para a crise¹, por meio de um conjunto de políticas de Estado voltadas ao controle social do capital, atribuiu à esfera pública um novo e elevado poder político, constituindo-se enquanto processo civilizatório simultaneamente conduzido pelo capital, mas contrabalanceado por uma esfera pública de interesses, uma vez que as “forças do mercado” já haviam se mostrado insuficientes e ineficazes para garantir uma “pacífica” existência do capitalismo. Coube ao capital conceder tais “ganhos”, uma vez que sem estes não poderia ter dado seqüência à sua trajetória histórica de expansão e acumulação. Segundo Eric HOBSEBAWM (1995, p. 142),

“O século XX multiplicou as ocasiões em que se tornava essencial aos governos governar. O tipo de Estado que se limitava a prover regras básicas para o comércio e a sociedade civil, e oferecer polícia, prisões e Forças Armadas para manter afastado o perigo interno e externo, o ‘Estado-guarda-noturno’ das piadas políticas, tornou-se tão obsoleto quanto o ‘guarda-noturno’ que inspirou a metáfora”.

O que aqui denominamos de “ganhos” concedidos pelo capital não deve ser entendido sob qualquer perspectiva benevolente. Antes de tudo, trata-se de uma concessão histórica do ponto de vista do capital, pois a lógica da acumulação é a da crescente exploração e não a do equilíbrio, como postulam as teorias econômicas liberais. Essa tendência de expansão imanente ao capitalismo, porém, se desenvolve necessária e simultaneamente às lutas das classes trabalhadoras contra a dominação e a exploração de sua força de trabalho, o que, na medida em se modifica a dinâmica das relações sociais capitalistas, pode torná-las fortes o suficiente para arrancar das classes dominantes conquistas significativas, em geral sob a forma dos direitos sociais.

O processo histórico de formação das políticas deste Estado-providência, portanto, se realiza com base na dialética concessão/conquista: de um lado, promovendo uma retração na base social de exploração do capital ao conceder ganhos à classe trabalhadora; de outro, ao ver-se obrigado a atender tais reivindicações em um contexto de crise econômica, política e social, e da necessidade de reestruturação do capitalismo, portanto, das bases materiais da acumulação.

¹ Para uma análise mais acurada acerca das “saídas” para a crise do capitalismo do início do século XX, ver HOBSEBAWM (1995), sobretudo cap. 4, “*A queda do liberalismo*”.

Este segundo capítulo tem por objetivo entender esta forma específica do Estado capitalista à luz da relação entre o público e o privado, buscando assim fornecer alguns elementos para entender a sua desconstrução posterior, nos anos 90. Acompanhando este trajeto histórico, e entendendo que a educação – na forma das políticas educacionais para o ensino superior – está intrinsecamente ligada a tal conjunto de determinantes, buscaremos construir os alicerces mínimos necessários para uma compreensão do caráter de tais políticas nos anos 90, em vista das vicissitudes do capitalismo contemporâneo e suas transformações na sociedade brasileira.

1. A necessidade do controle social sobre o capital: o sentido do público e o do privado nos Estados-providência

Como vimos, a formação do Estado moderno é uma necessidade intrínseca à gênese do capitalismo. OLIVEIRA (1998, p. 20) afirma que a formação do sistema capitalista “é impensável sem a utilização de recursos públicos, que em certos casos funcionaram quase como uma ‘acumulação primitiva’...”. Há, entretanto, uma diferença fundamental a ser apreendida no caso do Estado-providência: a de que se cria uma “esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado”. Esta esfera, realizada através do controle político sobre o fundo público, constitui-se como cerne desta nova forma de exercício do controle sobre o capital.

No decorrer do século XX, a constituição do Estado-providência (Estado do Bem-Estar Social) conferiu um novo sentido para a divisão entre público/privado nos marcos das sociedades capitalistas, atribuindo ao Estado um novo e ampliado papel diante das necessidades de controle social sobre o capital.

1.1. A “Era de Ouro” do capitalismo

A crise do capitalismo mundial dos anos 70 minou as bases históricas de um período próspero do desenvolvimento econômico do século XX, que, grosso modo, se estende da

década de 1950 aos anos 70. A chamada Era de Ouro do capitalismo, na expressão de HOBBSAWM (1995), parecia pôr fim a um longo período histórico de instabilidades e problemas econômicos, que culminaram no inédito confronto entre as principais potências militares e econômicas mundiais em duas grandes guerras.

O marco fundamental das economias capitalistas do pós-guerra foi o estabelecimento de políticas econômicas de caráter anti-cíclico, inspiradas pela revolução teórica keynesiana e destinadas a conter as forças desestruturantes do capital, após décadas de “liberdade econômica” e de grandes incertezas que marcaram o período entre as duas grandes guerras mundiais. Seu produto histórico é o chamado Estado do bem-estar social², expressão dessa necessidade da ação estatal, consciente e planejada, no sentido de garantir a reprodução ampliada do capital.

Para OLIVEIRA (1998, p. 19-20), este Estado pode ser compreendido por meio da sistematização de uma esfera pública onde,

“a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

De um lado, vasta gama de recursos públicos era alocada, direta e indiretamente, para garantir a reprodução do capital, abrangendo os investimentos na produção de ciência e tecnologia, nos diversos subsídios à produção (industrial e agrícola), às exportações, aos setores de ponta da economia e sobretudo pela manutenção de amplos e poderosos setores estatais de produção industrial, do complexo bélico e os sistemas bancários; de outro, criava-se uma espécie de “salário indireto” que financiava em parte a reprodução da força de trabalho por meio de benefícios como a medicina socializada, a educação pública universal e gratuita, a previdência social, o seguro-desemprego, entre outros.

A especificidade histórica deste fundo público é a de que, ao ser estruturado, ele possibilitou que se percebesse, de forma ampliada e inédita, a incapacidade do sistema

² Generalizaremos aqui, sob o nome de “Estado do bem-estar” a constituição deste padrão de financiamento público da economia capitalista, cujas experiências históricas às quais nos referiremos são a dos próprios Estados do bem-estar social na Europa ocidental e as políticas do chamado *New Deal* norte-americano.

capitalista de prescindir da ação estatal. Tornou-se um “componente estrutural insubstituível” para as condições de reprodução de cada capital em particular e da sociedade como um todo³. A estruturação da esfera pública, mesmo nos limites de um Estado classista, negaria à burguesia a propriedade do Estado e sua dominação exclusiva, politizando as lutas sociais e conferindo importância aos interesses antepostos à lógica do mercado e do lucro capitalista. Em outras palavras, há o estabelecimento de determinados controles sociais sobre o capital, em que a tarefa da esfera pública é de criar “medidas”, tendo como pressupostos as diversas necessidades da reprodução social, em todos os sentidos e não apenas a de valorização do valor *per se*. (Cf. OLIVEIRA, 1998, p. 38-40).⁴

Esse controle social, mutuamente pactuado entre o capital e a força de trabalho via esfera pública, permite que haja uma “retração da base social da exploração”, de certa forma atando as garras do capital em sua trajetória histórica de ampliação permanente. O que fora possível apenas enquanto se podia garantir as condições para que o capital, simultaneamente, se expandisse de forma dinâmica e acelerada em grande parte do planeta na Era de Ouro.

Assim, para satisfazer as necessidades da auto-expansão, os mais diversos setores da reprodução societária foram colocados sob a esfera de atuação do capital, mesmo aqueles nos quais a reprodução do capital não poderia, por sua própria lógica, ser amplamente organizada, como a educação pública. E, dessa forma, “Necessidades que podem ser de vários tipos, como já foi citado anteriormente, desenvolvimento científico tecnológico, defesa nacional, (...) necessidades sociais em escala mais ampla que não podem depender unicamente da autocapacidade de nenhum capital em especial...” são submetidas ao controle público e não apenas aos critérios do capital. Prática esta típica da social-democracia do século XX – a de “publicizar” – na qual, mesmo que seus resultados sociais viessem a beneficiar o capital (aumentando a produtividade do trabalho, por exemplo), a lógica do lucro não era o seu pressuposto fundamental. (OLIVEIRA, 1998, p. 40).

³ OLIVEIRA (1998, p. 21-3) diz é que inadequado falar em “estatização” ou mesmo em “intervenção estatal” ao tratar das economias capitalistas do pós-2ª Guerra Mundial. Tais termos sugeririam apreensões limitadas do sentido histórico desse fundo público e do funcionamento destas economias. Por essa razão, prefere denominá-las como “padrão de financiamento público da economia capitalista.”

⁴ Segundo este autor, trata-se de um Estado que não deixou de ser um “instrumento poderoso para a dominação de classe”, mas que, em última instância, “está muito longe de repetir apenas o Estado ‘comitê da burguesia’ da concepção original de Marx” (OLIVEIRA, 1998, p. 38).

Segundo ALVES (2001, p. 192), essa prática remete-se às estratégias do Estado burguês na fase monopolista do capitalismo, que chama a si “a responsabilidade de gerar e administrar atividades improdutivas” como forma de gerir conflitos, de atenuar o desemprego e as outras várias mazelas sociais geradas com os movimentos da sociedade capitalista.

Neste processo de concessão/conquista histórica do capital diante das forças do trabalho, ressalta-se a importância das lutas sociais entre trabalhadores e capitalistas – via movimentos sociais, sindicais e partidos políticos – essenciais para a constituição do fundo público e do Estado do bem-estar. Contudo, não se pode entender a publicização como uma negação do capital. MÉSZÁROS (2002, p. 95) afirma que,

“...até algumas décadas atrás, foi possível extrair do capital concessões aparentemente significativas – tais como os relativos ganhos para o movimento socialista (tanto sob a forma de medidas legislativas para a ação da classe trabalhadora como sob a de melhoria gradual do padrão de vida, que mais tarde se demonstraram *reversíveis*), obtidos por meio de *organizações de defesa* do trabalho: sindicatos e grupos parlamentares. O capital teve condições de conceder esses ganhos, que puderam ser *assimilados* pelo conjunto do sistema, e *integrados* a ele, e resultaram em vantagem produtiva para o capital durante o seu processo de auto-expansão”.

O capitalismo do bem-estar social caracterizou-se, portanto, pela separação mais bem definida entre o público e o privado, ao menos no que se refere ao alcance desta esfera pública de interesses, e na medida em que os interesses antagônicos da acumulação do capital, de um lado, e das classes trabalhadoras, de outro, eram contemplados, permitindo que a válvula da pressão social por melhores condições de vida fosse temporariamente amenizada.

As políticas sociais garantiram um ciclo de grande expansão econômica no período do pós-2^a Guerra Mundial. De um lado, pela possibilidade de expansão do consumo desatada pela liberação do salário direto (renda dos trabalhadores), uma vez que o salário indireto (previdência social, seguridade, educação e saúde públicas, entre outras) garantia as mínimas condições de sobrevivência ao cidadão; e de outro, pela combinação deste

primeiro fator com a própria expansão da capacidade produtiva, a organização da produção em massa de caráter fordista e os ganhos de produtividade com o progresso técnico. (Cf. OLIVEIRA, 1998, p. 23).

A “Era de Ouro” do capitalismo representa, portanto, a constituição de uma forma histórica de acumulação do capital que abriu margem para a realização de padrões mínimos de “qualidade de vida” aos trabalhadores, pelo menos nos países mais desenvolvidos. Entretanto, foi sob o auspício dessa inovação de inspiração keynesiana que o caráter do Estado foi mistificado, dando-lhe a falsa aparência de “estado interventor” quando, de fato, não se tratava de uma intervenção permanente também para o proletariado, mas para a salvaguarda do capital. O ciclo de desenvolvimento desatado no pós-2ª Guerra Mundial é expressão das possibilidades desta prática “intervencionista” – tão bem expressa por Keynes em sua *Teoria Geral* (1985) ou, em vista de uma situação prática, em *Como pagar a Guerra* (1984) – em que o capital utiliza-se das próprias políticas sociais enquanto espaço para ampliação das possibilidades de acumulação. A reversibilidade de tais conquistas, atestada por MÉSZÁROS (2002, p. 95), é a prova de que aos interesses do capital, em se tratando do lucro, não se contrapõe qualquer tipo de “humanidade”; ou seja, as ações do capital, portanto, não podem ser entendidas senão como expressão desta necessidade primeira de geração do lucro.

Em síntese, a formação dos Estados-providência só foi possível na medida em que, com a “intervenção” estatal, criar-se-iam espaços para a dinamização do processo de acumulação. Espaços estes que, se no projeto keynesiano não tinham qualquer caráter social mais amplo, acabaram por redundar nas políticas de “bem-estar”, pois convinham ao momento histórico de reivindicação das classes trabalhadoras em geral, seja nos países mais desenvolvidos, seja na periferia do capitalismo.

1.2. O público e o privado na crise da “Era de Ouro”

A partir dos anos 70, desmoronariam as fundações da Era de Ouro do capitalismo. As vicissitudes do padrão de financiamento público da economia desencadearam as forças que colocariam em risco sua própria existência enquanto padrão de reprodução societária.

Mas, diferentemente da grande crise econômica dos anos 30, as chamadas “Décadas de Crise” guardavam uma especificidade histórica fundamental, que fez com que durante muitos anos não se pudesse acreditar – talvez em razão da traumática experiência anterior (anos 20/30) – que, de fato, o mundo estivesse diante de uma nova crise de proporções mundiais e que as fundações da Era de Ouro haviam desmoronado de forma irrecuperável. (HOBSBAWM, 1995). As duas décadas de expansão global do período ensejaram que iminentes teóricos keynesianos – corrente teórica então majoritária na economia política – passassem a criar mundos teóricos “miríficos” nos quais a expansão do capital, agora em fase de internacionalização acelerada, supostamente teria entrado em etapa histórica virtuosa, cujas características básicas seriam o bem-estar social aliado à expansão do complexo bélico, com o planejamento e a democracia substantiva e expansiva (modelo seriam os Estados Unidos), produzindo a crença de que o mundo caminharia para um futuro radioso de progresso. (LIMA FILHO, 1999a, p. 238-9).

O fato é que, mesmo diante de um mundo que temia pela volta de um período como os anos 30, a própria denominação “depressão” não dava conta de explicar a crise das décadas de 70-90. Isso porque a economia global não desabou, nem momentaneamente. O crescimento das economias mais desenvolvidas continuou, embora em ritmo mais lento do que na era de ouro, assim como continuou a expandir-se o comércio de produtos industriais, elemento chave da dinâmica do crescimento mundial.

Contudo, se a economia capitalista continuava a florescer⁵, isso não tranquilizava de modo algum a situação, já que “(Os) problemas que tinham dominado a crítica ao capitalismo antes da guerra, e que a Era de Ouro em grande parte eliminara durante uma geração – ‘pobreza, desemprego em massa, miséria, instabilidade’ (...) –, reapareceram depois de 1973” (HOBSBAWM, 1995, p. 396).

O padrão de acumulação da “Era de Ouro” funcionou relativamente bem enquanto caracterizou-se por um elevado dinamismo reprodutivo e estabilidade, com uma alta capacidade de gerar empregos, aumentos sistemáticos nos salários reais e crescente aumento dos gastos públicos. (Cf. SAMPAIO JR., p. 07). Com a crise, a expansão da miséria, do desemprego em massa, enfim, das incertezas quanto ao futuro, eram fatos. No entanto, as bases de controle social estabelecidas pelos Estados do bem-estar social

⁵ Fato observável nos países de industrialização recente, entre outros, a China e a Coreia do Sul.

permitiam ainda que grande parte das populações dos países mais desenvolvidos desfrutassem de condições razoáveis de vida, o que de certa forma, garantia a sobrevivência de um sistema cujas estruturas estavam sendo corroídas. Mas isso se tornou cada vez mais preocupante devido à pressão que a expansão das necessidades sociais fazia sobre os orçamentos públicos, cujo ritmo de crescimento não mais era capaz de acompanhar o acréscimo das demandas por políticas de bem-estar social⁶, fato demonstrado pela crescente ampliação da proporção entre a dívida pública e o PIB de grande parte dos países capitalistas no decorrer dos anos 60 e 70.

Apesar disso, de acordo com HOBBSAWM (1995, p. 398),

“...o fato fundamental das Décadas de Crise não é que o capitalismo não funcionava tão bem quanto na Era de Ouro, mas que suas operações se haviam tornado incontroláveis. Ninguém sabia o que fazer em relação aos caprichos da economia mundial, nem possuía instrumentos para administrá-la. O grande instrumento para fazer isso na Era de Ouro, a política de governo, coordenada nacional ou internacionalmente, não funcionava mais. As Décadas de Crise foram a era em que os Estados nacionais perderam seus poderes econômicos”.

Do ponto de vista teórico, não se trata também de uma “falha” do sistema. À gênese histórica do capital é imanente sua incontrolabilidade (Cf. MÉSZÁROS, 2002, p. 96), não no sentido de ser uma lógica sem “racionalidade”, mas sim de uma racionalidade que é, por sua vez, a negação do ser humano – pois baseada na exploração de uns pelos outros, na desumanização do homem – que, do nosso ponto de vista, é irracional. Num sentido mais amplo, trata-se da própria contradição intrínseca às sociedades capitalistas, em que a lógica da produção e da reprodução dos meios de vida se dá de forma a produzir a privação, a desigualdade, em meio a tanta abundância material. Contradições e problemas que tendem, portanto, ainda segundo Mézáros, a surgir em escala proporcional ao próprio porte atingindo pelo sistema do capital. (*Ibid.*, p. 104).

Tais condições, contudo, não se apresentavam imediatamente claras aos olhos daqueles que ocupavam as posições políticas de comando e decisão, seja na maioria dos

⁶ Usaremos este termo sempre que nos referirmos, de forma genérica, a todas as formas de políticas de controle social sobre o capital, uma vez que parece ser consensual a idéia de que em países como o Brasil não

países do mundo capitalista desenvolvido, seja nas menos desenvolvidas e também naqueles que, ao final da década de 80, transitaram para o “mundo ocidental”, com o fim dos regimes políticos do chamado “socialismo real”. Essa não-percepção fez com que muitos países continuassem a adotar, durante quase duas décadas, as mesmas fórmulas econômicas da Era de Ouro. No caso dos países do 3º Mundo, constituiu-se uma espécie de política de “compra de tempo”, cuja conseqüência foi a expansão ainda maior de suas dívidas com os países mais ricos⁷, uma das razões principais da sua falência financeira e a posterior aceitação – praticamente inexorável – das políticas de ajustes em suas economias determinadas de “fora”, sob as garras das instituições financeiras internacionais, que assumiam papel progressivamente maior no período.

Assim, à exceção dos países mais desenvolvidos, cujos aparatos de seguridade social aliviavam relativamente as tensões sociais, todo o conjunto das nações menos avançadas teve que pagar um preço ainda maior pelas conseqüências da crise. Do ponto de vista global, amplia-se a velha lógica imperialista da subordinação centro-periferia, da qual não pode prescindir o sistema capitalista, agora de forma potencializada, avançando também sobre os países centrais.⁸

O que estava em crise, portanto, era o modelo de financiamento público da economia capitalista. As circunstâncias históricas tornaram inexorável o aumento dos déficits públicos nos países capitalistas, sobretudo aqueles de menor grau de desenvolvimento. O rompimento do “círculo perfeito do Estado-providência” é devido, em primeira instância, à internacionalização produtiva e financeira da economia, como nos mostra OLIVEIRA (1998, p. 26):

“A regulação keynesiana funcionou enquanto a reprodução do capital, os aumentos de produtividade, a elevação do salário real, se circunscreveram aos limites – relativos, por certo –, da territorialidade nacional dos processos de interação daqueles componentes da renda e do produto”.

houve efetivamente um Estado do bem-estar social.

⁷ HOBBSAWM (1995, p. 411) alerta para a heterogeneidade do processo histórico que marcou a trajetória das “Décadas de Crise” nos países em desenvolvimento, o que impossibilitaria qualquer tipo de generalização segura neste sentido. A única exceção segura, afirma o autor, é a de que “quase todos os países dessa região haviam mergulhado em dívidas”.

O caráter extraordinariamente perturbador dos problemas econômicos das “décadas de crise” era que as flutuações conjecturais coincidiam com convulsões estruturais. Convulsões estas intimamente ligadas ao processo histórico de desenvolvimento do modo de produção capitalista, em sua tendência de auto-expansão permanente, em sua incontornabilidade. Não se tratava mais de uma típica regressão cíclica, na qual há redução tanto na produção como no emprego. Exemplo disso é a revolução ocorrida na relação entre trabalho e desemprego, que passou ser estrutural, de proporções inéditas e de conseqüências sociais terríveis. (HOBSBAWM, 1995, p. 402-3).

Mas a crise das economias do pós-2ª guerra, (e de seu padrão de financiamento público), cujo fator decisivo está intimamente relacionado à estruturação do fundo público, não altera, entretanto, os fundamentos de sua função reprodutiva. Ao contrário, o padrão de financiamento público mantém-se como peça fundamental do processo de acumulação ampliada do capital, só que em novas bases histórico-materiais. À luz das mudanças estruturais em processo, surgiu a necessidade de realocar o fundo público, redimensionando as esferas pública e privada num sentido oposto àquele de sua origem, intensificando seu papel na satisfação das necessidades do capital.⁹

2. Um “novo” capital e novas forças produtivas

A razão fundamental da crise é que o padrão de financiamento público da economia desencadeou uma série de fatores que tornaram impossível ao capital continuar a reproduzir-se dentro dos limites desta base historicamente construída no pós-2ª Guerra. A estruturação do fundo público, integrada à dinâmica auto-reprodutiva do capital, tornou-o estrutural e insubstituível, como mostra OLIVEIRA (1998, p. 31-2):

“...a sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das

⁸ Conforme István MÉSZÁROS (1989); Michel CHOSSUDOVSKY (1999) e Paulo A. LIMA FILHO (1999a). Para Chossudovsky, trata-se de um processo de “Globalização da pobreza”, no qual a miséria social deixa de ser atributo exclusivo dos países menos desenvolvidos.

forças produtivas de tal forma que o *lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar*, as novas possibilidades de progresso técnico abertas. Isso somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas. A massa de valor em mãos dos capitalistas, sob a forma de lucro, de cuja abundância a circulação monetária contemporânea é a expressão, não deve iludir: apesar da enorme liquidez, essa massa de valor é absolutamente insuficiente para plasmar as novas possibilidades abertas em acumulação de capital concreta”.

Esse processo de dinamização potencializada do capital se deu em função das políticas da social-democracia do século passado, que, dentre seus mais diversos resultados, gerou uma exacerbação da competitividade capitalista, o que elevou a criatividade a limites nunca vistos (do ponto de vista da produção de mercadorias) com a hipertrofia da inovação de produtos e o estímulo ao consumismo de massa. Essa espiral de inovação e consumo produziu uma concentração ainda maior do capital e, conseqüentemente de seu poder de acumulação. A tendência de expansão mundial do capital nas décadas finais do século XX – a chamada globalização – tem suas raízes neste processo que concentrou amplamente o capital nos países centrais do capitalismo e resultou na grande disponibilidade de recursos líquidos para investir no exterior devido ao aumento das taxas de subutilização do capital. (Cf. FURTADO, 1999, p. 14).

O capital mostrou toda a sua capacidade de superação, “revolucionando a si próprio” e todo o universo das relações societárias capitalistas, desta vez operando-as na forma de uma “regressão social planetária”, já que a expansão de uma nova civilização se faz pela destruição das bases históricas da civilização imediatamente anterior, no caso, dos Estados do bem-estar social. Desmentia-se, assim, os teóricos keynesianos que acreditaram em uma espécie de “eternização” do padrão de financiamento público da economia ocorrido no pós-2ª Guerra Mundial. (Cf. LIMA FILHO, 1999a, p. 239).

Esse processo de ruptura deu origem a um “novo” capital com base, sobretudo, no capital transnacional que, ao escapar dos seus limites técnicos, passou a ser cada vez mais

⁹ Nas economias capitalistas do pós-2ª guerra, a estruturação do fundo público foi operada para garantir parte da reprodução social da força de trabalho, reduzindo potencialmente a base de exploração do capital. Agora

decisivo na determinação dos processos econômicos mundiais e sobre todos os demais capitais. (LIMA FILHO, 1999a, p. 239-40). Por certo, este novo capital não é senão uma refuncionalização das formas de acumulação, só que agora em novas bases históricas – sobretudo técnicas e políticas –, cujas alternativas anteriores de controle social antecedentes tendem a ficar cada vez mais distantes. A “novidade” refere-se tão-somente à destruição de todas as ilusões acerca do caráter socialmente desagregador do capital e a impossibilidade de pensar numa sociedade justa, se organizada nesses moldes.

Na analogia de MÉSZÁROS (1989), esse movimento de expansão mundial do capital corresponde a uma forma de “canibalismo”, no qual o avanço se dá sempre no sentido da concentração e da devoração dos pequenos e médios capitais pelos grandes grupos e corporações.¹⁰ Afirma, ainda, que esta capacidade de auto-revolucionar-se, suplantando as amarras impostas pela história, é característica da própria gênese do capital. Razão pela qual, no século XX, diante das possibilidades abertas com o avanço cada vez maior da ciência e da tecnologia, o capital também pudera transformar sua produção em um “fim em si mesmo”. Ao incorporar a ciência e a tecnologia ao círculo da acumulação, em escala progressiva, reduziu-as a meras forças produtivas, isto é, a meios de produção forjados sob seus critérios e sua lógica de permanente acumulação, numa prática “paradoxalmente auto-orientada” e crescentemente desvinculada das reais necessidades humanas.¹¹

Nesse processo de internacionalização, consagrado pelo termo comum da “globalização”, é possível observar três trajetórias distintas de escape do capital transnacional diante dos demais capitais e de sua consolidação histórica. A primeira se dá pela expansão pura e simples do capital para todas as áreas do planeta, mantendo e ampliando a lógica da subordinação centro-periferia; a segunda, pela ação do capital financeiro, por meio da internacionalização do sistema bancário (primeiro o norte-americano e, posteriormente, do restante dos países mais desenvolvidos), criando assim um sistema bancário internacional, distante de quaisquer tipos de controles nacionais por órgãos públicos e Estados; e, a terceira, pelo movimento do capital produtivo industrial,

este fundo é progressivamente dirigido apenas a garantir a reprodução do capital.

¹⁰ Mézáros atualiza, de certa forma, a menção que Marx faz, em *O capital*, a um certo tipo de “canibalismo”, onde “cada capitalista devora muitos outros”, operando um processo de concentração de capitais, característico e imanente às leis da própria produção capitalista (Cf. MARX, 1976, p.20).

¹¹ Em OLIVEIRA (1998), processo análogo é denominado de “autonomização do capital constante”.

expressão da revolução científico-tecnológica, cujo coração se encontra no complexo industrial-militar das principais potências, setores de ponta da indústria mundial. (LIMA FILHO, 1999a, p. 240-1).

Esse processo de reestruturação gerou também a chamada ‘acumulação flexível’, fundada na revolução científica e tecnológica de base microeletrônica e geradora das tecnologias da informática – e, mais tarde, da robótica – permitindo ao capital superar quase todos os fatores (físicos, geográficos, biológicos, territoriais e etc) que antes limitavam as forças produtivas. Já do ponto de vista social, de um lado, tal revolução promove – ao menos nos setores em que se concentra, a indústria pesada – a “desnecessidade absoluta e crescente do trabalho vivo” nos processos produtivos, cujo impacto no emprego é assustadoramente prejudicial a grande parcela da humanidade. Por outro lado, permite-se que os “...vínculos das empresas transnacionais com as economias dependentes (tornem-se) particularmente fluídos e voláteis” (SAMPAIO JR., 2000, p. 08). De acordo com LIMA FILHO (1999a, p. 241-2),

“O significado principal do surgimento desse novo capital está em que essas suas novas forças produtivas não mais terão limites técnicos à sua expansão, alcançada desde então a possibilidade de reproduzir os movimentos humanos complexos, até então irreprodutíveis. A partir de então, teremos aumento incessante da composição orgânica do capital através da desnecessidade absoluta e crescente de trabalho vivo. Ao impactar preferencialmente os setores da indústria pesada, reduto privilegiado das antigas limitações técnicas e organizacionais das forças produtivas (...), dá ao desemprego absoluto e crônico dimensões e conseqüências alarmantes, agravado pela necessidade dos gastos bélicos, cujo impacto social é diferenciado.(...) O novo capital produtivo operará, então, ao escapar de seus limites técnicos, a real subsunção do trabalho ao capital, completando, desse modo, as premissas da primeira revolução industrial”.

A revolução das forças produtivas, portanto, dotou o capital – agora em sua forma transnacional – de uma força hegemônica que permitiu que os próprios Estados, enquanto enclaves territoriais, se tornassem aparentemente desnecessários. Isso resulta numa ampla e complexa transformação nas formas de reprodução societária então consagradas, de onde

emergiram novas relações entre o Estado e o capital e a necessidade de reformar e reorganizar tais aparatos nacionais para se adequar a uma nova materialidade histórica.

2.1. As Reformas e o neoliberalismo

Embora tardia, a percepção da gravidade e da amplitude da crise que se desenhava na economia mundial surgiria no decorrer dos anos. Diante das resistências à mudança e da não vontade de abandonar as políticas da Era de Ouro, a única alternativa oferecida era aquela propagandeada pela minoria de teólogos econômicos ultraliberais (HOBBSAWM, 1995, p. 398).

Inspiradas em iminentes teóricos conservadores, como o austríaco Friedrich August von Hayek e o norte-americano Milton Friedman, as idéias ortodoxas já haviam se manifestado antes mesmo que fosse evidente qualquer sinal de esgotamento do modelo de financiamento público da economia. De fato, a ideologia “anti-Bem estar social”, “anti-New Deal” ou “anti-Keynesiana” começa a ganhar espaço¹² já na década de 40, mais precisamente em 1947, ano do encontro de Mont Pelerin, onde se discutiu a possibilidade de volta ao sistema de livre funcionamento do mercado, pressuposto da liberdade e da prosperidade econômica, para os grupos liderados por estes dois teóricos, Hayek, na europa, e Friedman, nos Estados Unidos¹³.

As idéias em Mont Pelerin expressavam-se como reação ao “Estado interventor” do pós-guerra, baseando-se em pressupostos teóricos como o da liberdade econômica, da concorrência e da prosperidade, atributos que seriam essenciais ao sistema e caminho único para escapar à “servidão” representada pela intervenção estatal na economia. Se durante a Era de Ouro, tais idéias mantiveram-se na sombra, com a crise e a visível impotência das políticas econômicas convencionais ainda no final dos anos 60 e, sobretudo após 1973, ganharam um grande reforço e foram, progressivamente, tornando-se a ideologia

¹² As pretensões imperialistas dos grupos anti-New Deal nos Estados Unidos nunca deixaram de existir, apenas mantiveram-se um tanto afastadas do cenário político mundial por um curto período de tempo.

¹³ *O caminho da servidão* (original de 1944), de Hayek, e *Capitalismo e Liberdade* (original de 1962), de Friedman, são as obras consideradas mais ilustrativas desses ideais. É interessante notar duas questões: o livro de Friedman, embora publicado em 1962, resultou de uma série de palestras realizadas em junho de 1956;

dominante.¹⁴ O capitalismo mundial entrara em uma crise de grandes proporções, ameaçando desmoronar a “Pax Americana” e a hegemonia da qual desfrutavam os Estados Unidos desde os idos de Bretton Woods¹⁵. A consequência prática disso foi o início de um processo de destruição das fundações da Época de Ouro do capitalismo pós-guerra e a conseqüente expansão da desigualdade social. Segundo HOBBSAWM (1995, p. 393), “(A) história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise”.

Enfim, o contexto histórico de crise do padrão de financiamento público do Estado-providência somado ao conturbado período da economia internacional, criou as condições essenciais para que os ideais discutidos em Mont Pelerin ganhassem eco nos mais diversos cantos do planeta, fazendo com que, segundo HOBBSAWM (1995, p. 398), a alternativa oferecida pela propaganda ultraliberal assumisse, paulatinamente, o posto de única e hegemônica receita burguesa de política econômica. Atribuía-se aos gastos estatais toda a culpa pela crise do padrão de financiamento da acumulação capitalista e pretendia-se a volta às sociedades regidas pelas “forças do mercado” como panacéia para a retomada da vitalidade do sistema capitalista.

Mas essa ofensiva liberal (ou neoliberal) nos anos 70, com exceção da experiência-piloto do Chile¹⁶, só viria a dominar mais amplamente as políticas de governo nos anos 80. E justamente nos países mais avançados no processo de internacionalização de suas economias, que esta ideologia ganharia maior destaque no campo da economia política. Ao final da década de 70, na Inglaterra de Margareth Thatcher (1979) e no início dos 80, com Ronald Reagan (1980) nos Estados Unidos, o pensamento neoliberal passou a ser a tônica

enquanto Hayek também lecionou na Universidade de Chicago, berço desta linha de pensamento econômico ultra-conservadora nos EUA, cuja expressão máxima é justamente Friedman.

¹⁴ HOBBSAWM (1995, p. 398), diz que o Prêmio Nobel de economia é uma mostra disso. Criado em 1969, premiou os dois principais teóricos liberais nos anos 70: Hayek, em 1974 e Friedman, em 1976.

¹⁵ Howard WACHTEL (1988, cap. 4), chama a esse processo de o “paradoxo de Bretton Woods”, supondo que os Estados Unidos, ao promover a recuperação das economias européias e japonesa no pós-Segunda Guerra, a teria feito de forma a gerar as bases para a ameaça de sua própria hegemonia no comércio mundial. E que, sem uma posição firme nesse sentido, não teria poder para manter um sistema econômico internacional a funcionar sob seu controle e de sua moeda, o dólar. Esse “paradoxo”, no entanto, pode ser entendido, para Fred BLOCK (1980), como uma decisão política premeditada, porque na verdade, os objetivos norte-americanos nunca foram o de promover a recuperação das economias européias e japonesa por simples benevolência.

¹⁶ Sobre a experiência pioneira do Chile, ver ANDERSON (1995). Vale notar que, contraditoriamente, a liberdade econômica para Hayek não pressupunha a democracia política, o que nutria as ilusões de muitos

das políticas desses governos nacionais. Baseados numa vigorosa reação à ação estatal, propugnavam receitas ortodoxas para a crise, que teria sido forjada por um Estado mal administrado, ineficiente e que gastava demais, minando assim as bases do processo de acumulação ampliada do capital.

No consolidar dessas receitas ortodoxas, muitos países avançaram de formas distintas. Variantes mais ou menos ortodoxas explicitavam as particularidades históricas de cada nação e, sobretudo, naquelas economicamente mais desenvolvidas, o “peso” dos Estados do bem-estar tardou a ser reduzido, em razão do próprio fracasso econômico das políticas ortodoxas (que alimentava mais pressões e demandas sociais), todavia não compensado pelo seu aparente sucesso financeiro. (Cf. ANDERSON, 1995).

De maneira geral, a expansão da pobreza e da miséria absoluta caracterizam-se como as formas, por excelência, de expressão deste processo de re-funcionalização da produção e acumulação capitalistas¹⁷. “A tragédia histórica das Décadas de Crise foi a de que a produção agora dispensava visivelmente seres humanos mais rapidamente do que a economia de mercado gerava novos empregos para eles”. Se nos países ricos, minimizou-se esse processo com a destruição paulatina dos ex-aparatos de bem-estar social, nos países pobres alimentou-se mais ainda a “grande e obscura” economia “informal” ou “paralela”. (HOBSBAWM, 1995, p. 404-5).

A ascensão da doutrina neoliberal vem, portanto, ao encontro do movimento contemporâneo de expansão do capital. O neoliberalismo confirma a necessidade de criar, em momentos de crise, novos mecanismos de “interiorização” por parte dos indivíduos e sujeitos políticos em geral, fazendo-os adotar as perspectivas do sistema. Segundo MÉSZÁROS (1981, p. 260-1), trata-se da imprescindível “...continuidade ontológica objetiva do desenvolvimento do capital, materializado em todas as formas e instituições de intercâmbio social, e não apenas nas mediações de segunda ordem, diretamente econômicas”.

A necessidade de promover reformas nos aparelhos de Estado pelo mundo todo surgia como forma de garantir essa “remodelação” em função das novas necessidades econômicas. Portanto, as reformas são, a um só tempo, expressão de uma base material

teóricos liberais de então. Basta ver que a bem-sucedida experiência chilena (na ótica dos defensores do livre-mercado) se deu sob o governo ditatorial de Augusto Pinochet. (Cf. HOBSBAWM, 1995, p. 399).

¹⁷ Para um quadro amplo e detalhado sobre esse processo em todo o mundo, ver CHOSSUDOVSKY (1999).

específica que está em transformação e de uma ideologia que cria “consensos pró-capital”, conferindo legitimidade social para os ajustes.

O neoliberalismo resulta em um ataque vigoroso e apaixonado ao Estado, ao público e a tudo aquilo que intervém nas forças do mercado, este último, a categoria central do modelo “salvador” que substituiria o *ultrapassado* capitalismo de Estado. (Cf. SANFELICE, 2000, p. 151-2). A chamada globalização, ao gerar as condições para que o processo de acumulação passasse a se realizar mundialmente em escala nunca antes vista, fez com que os espaços nacionais fossem atropelados enquanto aparatos de controle do capital, enquanto enclaves territoriais, diferenciando-se, portanto, das formas clássicas da dominação imperialista que pressupunham a presença “física” do dominador¹⁸. Apoiando-se, muitas vezes, na falsa idéia de que o Estado deixa de ser necessário, promoveu-se então o ataque aos gastos sociais públicos – tema muito caro aos reformadores – cujo objetivo é “dissolver as arenas específicas de confronto e negociação, para deixar o espaço aberto a um Estado mínimo, livre de todas as peias estabelecidas (...) [no âmbito de] cada arena específica da reprodução social” produzindo uma verdadeira regressão que tenta manter o fundo público como pressuposto apenas para o capital. (OLIVEIRA, 1998, p. 44). Ainda segundo este autor,

“É típico da reação thatcherista e reaganiana o ataque aos gastos sociais públicos que intervêm na nova determinação das relações sociais de produção, enquanto o fundo público aprofunda o seu lugar como pressuposto do capital; veja-se a irredutibilidade da dívida pública nos grandes países capitalistas, financiando as frentes de ponta da terceira revolução industrial” (OLIVEIRA, 1998, p. 44).

Esta ofensiva contra o Estado, por sua vez, baseia-se em uma visão tacanha sobre as relações deste com a sociedade. Pensa-se em uma crise do Estado e do público sem que haja qualquer crise da economia ou do capitalismo, deslocando o eixo da questão para uma simplificada apreensão do problema: aquela que entende tal crise como sendo apenas uma “inadaptação” do Estado e do público à globalização. (OLIVEIRA, 1999a, p. 12).

Por essa razão, as reformas macroeconômicas no mundo pós-anos 80 redundam, segundo CHOSSUDOVSKY (1999, p. 11), não em um mundo de “livre-mercado” das

ilusões (neo) liberais, mas em um “novo esquema intervencionista”. As grandes instituições financeiras internacionais criadas em Bretton Woods, no final da 2ª Guerra Mundial, passam a ter um papel crucial, atuando como entidades reguladoras do sistema econômico mundial em benefício do grande capital, embora destituídas de suas prerrogativas originais. O Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (antigo *GATT*) e outras promovem as reformas e os ajustes das economias nacionais ao esquema mundializado de reprodução do capital, sendo a expressão teórica daquilo que ficou conhecido como *Consenso de Washington*. A imposição desses ajustes é decorrência quase “natural” da própria condição na qual se encontram os Estados, altamente endividados e, na prática, falidos financeiramente.

Essa nova ordem mundial reproduz a lógica do imperialismo, cuja forma imprescindível de complementaridade centro-periferia é “potencializada”, ampliando a distância entre estes “mundos”. (Cf. LIMA FILHO, 1999a, p. 247). CHOSSUDOVSKY (1999) corrobora esta idéia ao afirmar que a lógica da nova ordem é a da formação dos grandes monopólios globais (com as fusões de capitais), o que lhes confere poderes quase ilimitados se comparados com os dos pequenos capitais, e têm nos aparelhos estatais o aparato necessário – incentivos fiscais, apoio para as fusões, fim das barreiras alfandegárias etc. – à circulação livre pelo mundo, provocando a desestruturação das economias nacionais e, portanto, dos poderes locais.¹⁹

A lógica do imperialismo como forma imanente ao desenvolvimento do capitalismo monopolista, (re)produz-se ainda mais do que antes, a partir de mecanismos como o endividamento das nações menos desenvolvidas, que permitem aos grandes credores internacionais (banqueiros e grandes corporações) um controle total sobre as mesmas, de forma a determinar os seus rumos e impedi-las de superar tal condição. “No final do século XX, a total ‘conquista das nações’, significando o controle dos bens produtivos, do trabalho, dos recursos naturais e das instituições, pode ser realizada de modo impessoal a partir da sala da diretoria das corporações: ordens são despachadas...” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 289).

¹⁸ Cf. Francisco de OLIVEIRA (1999b) e CHAÚÍ (1999a).

¹⁹ CHOMSKY (1997) diz tratar-se de uma “nova era imperial”, na qual se esvaziam as instituições democráticas historicamente consolidadas, que se tornam mera formalidade, instaurando uma forma de dominação imperialista diferente da clássica, cuja recolonização territorial não é o pressuposto.

A lógica da mundialização – que sugere o novo, a “novidade” – não difere, portanto, em termos da essência do capitalismo, da clássica definição de Lenin, em o *Estado e a Revolução*, para o imperialismo. Para ele, tratava-se da “época do capital bancário, época dos gigantescos monopólios capitalistas, época em que o capitalismo dos monopólios se transforma, por via de crescimento, em capitalismo de monopólios de Estado” e era a mostra de uma “extraordinária consolidação da ‘máquina governamental’, o inaudito crescimento do seu aparelho administrativo e militar, ao mesmo tempo em que se multiplicam as repressões contra o proletariado” (LENIN, 1978, p. 41)²⁰. A atual etapa de recomposição do capitalismo, sob a vigência da ideologia neoliberal, mostra que as concepções “clássicas” sobre o desenvolvimento do capitalismo monopólico na forma do imperialismo, guardadas as devidas proporções, continuam válidas para o entendimento do mundo contemporâneo.

Estratégia de recomposição que, nos dias atuais, encontra-se potencializada pela maior volatilidade do capital financeiro, que, com a revolução da informática, pode facilmente reproduzir-se por todos os lugares, realizando a contento movimentos inversos em caso de infortúnios, no bojo da chamada “ciranda financeira mundial”.

A solução neoliberal da ortodoxia financeira para a crise dos anos 70 e 80, portanto, impõe que os Estados sejam “fortes” o suficiente para desobstruir os caminhos da acumulação ampliada do capital. A ‘disciplina fiscal’ é sua razão última, o que no limite não permite gastos públicos e reverte a conquista de direitos sociais outrora consolidada, redimensionando as esferas pública e privada em benefício da última. A lógica é de “flexibilizar” as relações de trabalho, reduzir os encargos trabalhistas, os gastos com a previdência social e os serviços sociais. Enfim, criar as condições para a ‘estabilidade’ da economia e de sua moeda, propiciando ‘segurança’ aos grandes monopólios internacionais e um orçamento público crescentemente superavitário para “honrar os compromissos” com o capital financeiro, impondo o fim das economias nacionais fundadas essencialmente nos Estados nacionais (Cf. ANDERSON, 1995).

Em resumo, os termos do chamado *Consenso de Washington*, sobretudo no que se refere aos países periféricos do capitalismo, que podem ser assim agrupados: 1.

²⁰ Aqui, valemo-nos da definição sucinta, porém esclarecedora, de Lenin em *O Estado e a Revolução (1917)*, obra publicada na mesma época em que o autor escrevia o seu clássico livro *Imperialismo, fase superior do capitalismo* dedicado exclusivamente ao tema (escrito em 1916 e publicado em 1917).

Manutenção de um rigoroso equilíbrio orçamentário, principalmente com a redução dos gastos públicos; 2. Abertura comercial, com a eliminação de todos os tipos de barreiras não-tarifárias e redução das tarifas de importação; 3. A liberalização financeira, o que prevê e desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais, permitindo a livre circulação do capital financeiro internacional; 4. Desregulamentação dos mercados domésticos via redução do controle do Estado (intervenção) sobre os preços, concessão de incentivos e/ou subsídios e etc.; 5. Privatização dos serviços públicos e das empresas estatais. (Cf. SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 26). São estes os termos que formam o eixo central das políticas de ajustes estruturais e reformas dos aparelhos de Estado e das reformas de mercado conduzidas pelos organismos internacionais.

E se os Estados nacionais perdem, gradativamente, sua capacidade autônoma frente a este novo padrão de acumulação expandido, já que passam a não deter mais a prerrogativa de intervir nos processos econômicos em função dos interesses propriamente nacionais, nem os relativos à reprodução do capital, nem nos processos de garantia da reprodução da força de trabalho, no entanto, permanecem ocupando papel central na garantia e no planejamento desta reprodução ampliada do capital. Pois,

“Apesar (e em função) das mutações e extensão das capacidades contemporâneas do capital, as guerras, a crise global, a necessidade inexorável da manutenção de vastos complexos industrial-militares permanecem sendo as formas todavia insuperáveis da sua reprodução” (LIMA FILHO, 1999a, p. 238).

A necessidade da acumulação e da auto-expansão, fundamentos da referida incontrollabilidade do capital, manifesta-se, portanto, na “incompatibilidade do Estado capitalista com a democracia e a cidadania, bem como na impossibilidade deste modo de produção viabilizar a inclusão da maioria dos seres humanos como partícipes de suas conquistas materiais, intelectuais, científicas e tecnológicas” (SANFELICE, 2003a, p. 164-5). A forma como isso se manifesta é extremamente perversa, já que desta vez, ao contrário do que ocorrera no passado, não há mais a perspectiva de integração social para a imensa maioria da população, em termos mundiais:

“Em finais do século XIX e primeiras décadas (do XX) (...), as fronteiras do mundo ainda estavam abertas. A população europeia excedente pôde, então, imigrar. Hoje não há mais fronteiras abertas para a imigração em massa. As novas fronteiras estão ou no subsolo ou no espaço cósmico” (LIMA FILHO, 1999a, p. 244).

Em meio a este processo de reestruturação das formas de acumulação, é que se produz, portanto, um redimensionamento deste público, que progressivamente deixa de ser o espaço de controle social sobre o capital, em prol de um privado que não apenas é o locus da apropriação, da reprodução e acumulação do capital, mas que tende a totalizar-se, passando a ocupar todos os momentos da reprodução societal. A partir de então, o espaço antes ocupado por esta esfera pública, passará a ser, progressiva e diretamente, ocupado pela lógica do privado, do mercado, enfim, da acumulação capitalista.

O campo educacional, intrinsecamente ligado a esta base material, tende a ser cada vez mais apropriado pelo capital como espaço privilegiado para a acumulação, utilizando-se, por isso mesmo, de mudanças fundamentais em sua estrutura e condicionando sua relação com o Estado. Assim, a ideologia dominante tende a produzir novos conceitos cujo intuito é legitimar a base social desta nova forma de exploração, escamoteando seus reais fundamentos.

Se, historicamente, a construção desta esfera pública nos marcos da sociedade burguesa, veio a garantir uma certa retração da base social de exploração, o movimento contemporâneo de expansão é realizado no sentido oposto, portanto, de reversão de conquistas sociais. Ademais, a perversidade deste processo revela-se por meio da ampliação/potencialização das formas de exclusão que são iminentes ao sistema capitalista. Isto significa que, *pari passu* ao desenvolvimento deste “novo” capitalismo, desprovido tecnicamente de quase todas as suas amarras, mais e mais contradições e problemas sociais serão gerados, abrindo perspectivas sombrias para o futuro da humanidade.

O capítulo seguinte tem como objetivo analisar, por um lado, as mudanças de caráter mais geral na educação superior brasileira no intervalo que vai do Golpe Militar de 1964 aos anos 90 e que corresponde, grosso modo, ao período histórico em que se desenvolve este emaranhado de transformações do capitalismo mundial e das bases de

acumulação do capital. Por outro lado, em termos mais específicos, o objetivo é situar o ensino superior no plano destas mudanças, suas conexões com o processo de apropriação do capital e a desconstrução, nos anos 90, das políticas que caracterizaram os chamados Estados-providência no mundo da produção capitalista e que gozaram de uma existência, no mínimo, limitada – quando não meramente formal – no Brasil.

Capítulo 3

O público e o privado no ensino superior: do Golpe de 1964 aos anos 90

*“Os tempos e os ritmos da história do presente e o que eles prometiam como futuro amedrontavam e contrariavam as classes possuidoras, seus estratos dominantes e suas elites culturais. Na empreitada de atingir esse objetivo, foram impostas medidas que passaram de uma **universidade ideal**, focalizada contraditoriamente na década de sessenta, e da **universidade conglomerada**, existente de fato, para a **antiuniversidade**”*

(Florestan Fernandes)

“O bom da lógica tecnocrática é que ela tem cara de lógica, rabo de lógica, rugido de lógica, mas só encaixa à martelada”

(Millor Fernandes)

Em vista do caráter histórico dos conceitos de público e de privado, torna-se impossível dissociá-los das bases materiais objetivas da sociedade que lhes corresponde e dá sentido, ou seja, do modo de produção capitalista. Nesse aspecto, poder-se-ia dizer que a educação superior e, portanto, as políticas educacionais que lhe dizem respeito, são parte indissociável deste complexo de relações sociais, expressando também os antagonismos dos quais se constitui o Estado burguês e sendo mediadoras de suas relações com o mesmo.

Em outras palavras, trata-se do produto de determinações recíprocas entre o Estado e a sociedade civil: nem paira sobre esta última, nem exprime a “vontade geral”. (Cf. IANNI, 1980, p. 30). Em seus limites são produzidas e podem ser compreendidas, o que, todavia não significa que não possam contribuir para a superação de tais condições histórico-materiais, que são socialmente determinadas.

Antes de mais nada, é através do olhar histórico sobre as políticas para o ensino superior no Brasil que pretendemos visualizar as dimensões variantes do público e do privado, ou seja, as fronteiras entre um e outro nos marcos do Estado brasileiro.

O objetivo deste e dos capítulos seguintes é o de apreender este sentido movente das esferas pública e privada no âmbito das políticas educacionais, em particular, para o ensino superior no Brasil, no período que vai do Golpe de 1964 aos anos 90. Neste terceiro capítulo, retornaremos ao momento histórico precedente (pós-Golpe de 1964), procurando investigar as bases históricas concretas que o tornam tão importante para a compreensão, não só do ensino superior nos anos 90, mas das mudanças na educação brasileira ao longo deste período.

1. Breve histórico da relação público/privado no ensino superior

O caráter reconhecidamente tardio da universidade brasileira, pois surgida apenas na década de 30 do século XX, reafirma o também tardio feitio de todo o ensino superior brasileiro. De fato, as primeiras escolas de ensino superior foram criadas apenas em 1808, e, desde então, por todo o período que vai até a Proclamação da República, o crescimento deste nível de ensino ocorreu de forma muito lenta. Em contraste, há um aceleração desse processo de expansão, no período que vai de 1889 a 1918: 56 novas instituições foram criadas, sendo a maioria delas privadas, sempre nos moldes das velhas escolas superiores. (Cf. SAMPAIO, 2000, p. 37-8).

A dinâmica de crescimento do ensino superior, contudo, atesta a presença sempre crescente e decisiva do setor privado. O limitado sistema de ensino que se restringia às escolas de elite – das profissões liberais – não permitia uma dinamização suficiente para a expansão da rede de ensino como um todo. Com a Constituição da República de 1891, no

entanto, essa “imobilidade” seria quebrada com a abertura de uma brecha para a criação e expansão das instituições privadas, em geral de iniciativa confessional católica ou das elites locais que buscavam dotar seus estados de estabelecimentos de ensino superior. Apenas nos anos 20, 86 novas instituições foram criadas, o que ilustra esse processo. (Cf. SAMPAIO, 2000, p. 39-40).

Se, historicamente, é patente observar o caráter essencialmente privado do nosso ensino superior, dois períodos destacam-se no processo de expansão do setor privado no país; o primeiro, de 1933 a 1965, e o segundo, de 1965 a 1980:

“O primeiro (...) caracteriza-se pela consolidação e estabilidade no crescimento da participação relativa do setor privado no sistema; o segundo corresponde à mudança de patamar no crescimento das matrículas privadas, levando à predominância desse setor no sistema de ensino superior” (SAMPAIO, 2000, p. 43).

Neste trabalho, procuraremos entender melhor este segundo período de expansão, no qual se observa não só uma efetiva consolidação do setor privado de ensino superior, mas, sobretudo, a sua crescente expansão, em detrimento da rede pública. Tais tendências tornar-se-iam mais evidentes com a Ditadura Militar e os marcos legais gestados em seu seio, marcados pela forte repressão aos movimentos sociais – sobretudo os movimentos estudantil e docente –, a predominância de um poder executivo forte e centralizador e a conseqüente ausência de quaisquer princípios democráticos no processo de elaboração das políticas educacionais.

2. A Ditadura militar

As décadas de 1950-60 constituem-se como períodos muito ricos na História do Brasil, de grande efervescência política e cultural, de grandes formulações e propostas para a universidade brasileira e, em geral, para a educação superior. Desenvolvia-se um intenso debate sobre os rumos da universidade, amparados cada qual em perspectivas distintas e em experiências históricas diferenciadas, de onde nasceram também projetos de universidade. Da “universidade crítica”, que reproduzia o modelo francês e se inspirava na revolução de

maio de 1968, ao modelo que provinha do trabalho de Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira, do qual resultou a Universidade de Brasília (UnB), inspirada na experiência norte-americana. (cf. FERNANDES, 1989, p. 106).

Anísio TEIXEIRA (1989, p. 86-93), ao constatar o caráter efêmero de nosso ensino superior, afirmara que este fora órfão de um verdadeiro projeto de universidade ao longo de mais de um século¹. E que, mesmo após um breve “renascer” do projeto de universidade nos anos 30, durante as décadas de 40 e 50 este nível de ensino havia sofrido um processo de indiscriminada expansão, perversamente nos moldes das velhas escolas profissionais. Somente na década de 60 é que seria retomada a idéia de universidade, com o projeto da UnB.

A ditadura militar, contudo, haveria de sufocar tal debate, impedindo a realização de uma universidade de fato no Brasil, e impondo a sua “reforma” ou, parafraseando Florestan FERNANDES (1989, p. 106), sua contra-reforma: “(A) ironia foi a ditadura ter chamado para si a idéia de uma reforma, que foi um processo de colonização direta, absorvido pela nação associada”. O retrocesso histórico se fez possível, ainda segundo este autor, pois a pobreza política de nossas elites e da história que herdamos, haveria de manter vivo o “*Frankenstein*” das escolas isoladas minimamente necessárias, das quais constituiu-se, via agregação, a nossa universidade como criação já tardia nos anos 30. (FERNANDES, 1984, p. 32-4).

A consolidação do regime ditatorial após o Golpe de 1964, mais do que um ponto de partida, é, certamente, um importante ponto de inflexão na política educacional, que, em grande medida, ajuda a explicar as mudanças que se processariam no ensino superior brasileiro nas últimas décadas do século XX. Na trilha da chamada “modernização do ensino superior” (Cf. CUNHA, 1988), é possível encontrar senão os mesmos (o que seria um exagero e talvez um equívoco historiográfico afirmar), mas alguns elementos fundamentais que pautaram as reformas – ou contra-reformas – sofridas por este nível de ensino no Brasil.

¹ O autor refere-se, aqui, ao período que vai dos primeiros esforços dos jesuítas, antes de Pombal, no século XIX, passando por todo o império e chegando à década de 30, quando “nasce” um projeto de universidade no país. Afirma: “...o país viveu esse longo período de mais de cem anos a multiplicar vegetativamente aquelas primeiras escolas profissionais...” (TEIXEIRA, 1989, p. 92).

Segundo CUNHA (1988), o sentido histórico das reformas da ditadura militar para o ensino superior não pode ser entendido de forma única, como um bloco homogêneo de transformações. Tais políticas devem ser apreendidas à luz das complexas relações entre a educação e o contexto histórico – político, econômico e social – vivido pelo país nesses conturbados anos, em que pesem, sobretudo, as relações entre um Estado militar – cujo poder permanecera, de forma inédita no período republicano, mais de duas décadas em mãos dos militares – e a educação, dimensão importante do regime, seja por sua função mediata de legitimação e inculcação ideológica, seja pelo lado imediato da formação técnico-profissional, suprimindo assim a demanda pela qualificação da mão-de-obra.

2.1. O contexto histórico precedente ao Golpe de 1964

Mencionaremos aqui apenas alguns momentos essenciais deste período com o intuito de tornar clara a mudança histórica que o caracteriza, portanto sem o compromisso de reproduzir sua história completa, cuja riqueza e complexidade já foi tratada, com propriedade, por muitos autores². De um modo geral, duas grandes ordens de questões são imprescindíveis para tal caracterização:

1. As transformações no capitalismo mundial, que está em crise, sobretudo a partir dos anos 60, com as mudanças tecnológicas, os novos padrões de acumulação que se desenvolviam e a crise política – o contexto da “guerra fria” –, econômica e social que se desencadeou com esse processo. Neste sentido, é imprescindível mencionar o estabelecimento das políticas da “Aliança para o Progresso”, fundadas a partir de 1961, nos termos da denominada “Carta de Punta del Este” e com importantes reflexos nos países latino-americanos; e

² Para uma visão mais aprofundada deste período, tomamos como base algumas obras. No campo da História da Educação, ver: SHIROMA *et al.* (2002); RIBEIRO (2001a); GERMANO (2000); NOGUEIRA (1999); SAVIANI (1996); CUNHA (1991 e 1988); FERNANDES (1989 e 1984); CUNHA e GÓES (1985); ROMANELLI (1984) e ARAPIRACA (1982). No âmbito mundial, ver HOBBSAWM (1995).

2. O papel do Brasil neste contexto, sua forma de inserção – historicamente subordinada – em relação à economia mundial e a conjuntura política interna que levou a uma crise, que acabaria culminando no Golpe de 1964.

Com base nestas duas grandes questões, constata-se que, de fato, trata-se de um período de intensas e decisivas transformações, de grandes mudanças em todos os campos da vida social, na política, na economia, na cultura em geral. Tempos de grandes instabilidades e incertezas, e de um mundo que, na acepção de HOBBSAWM (1995, p. 393), perderia suas referências.

No plano internacional, a hegemonia norte-americana, sobretudo em relação à América Latina, ganhava novos ares com a mudança de rumos perpetrada pela “Carta de Punta del Este”, assinada em 1961, e a entrada em vigor da chamada “Aliança para o Progresso”. Em plena *guerra fria*, a crise capitalista tornava aqueles anos especialmente “perturbadores”, tornando necessário às potências dominantes, sobretudo os Estados Unidos, exercerem um rígido controle sobre os países do chamado 3º mundo, em especial, com o intuito de manter sua forma subordinada de inserção no capitalismo mundial, dependentes em vários sentidos da força econômica e militar dessas potências.

Paralelamente, no plano da política interna, as mudanças em curso no contexto mundial fariam com que perturbadoras ameaças ao *status quo* capitalista pró-EUA viessem à tona. No Brasil, os anos de 1950 e 1960 deram ensejo a uma série de reivindicações populares, fruto das insatisfações e das lutas por melhores condições de vida num país atrasado, marcado por uma forte concentração de renda e de terras, pela desigualdade social, pelo baixo nível educacional etc.

O desenvolvimento das chamadas lutas pelas “Reformas de Base”, expressava uma mudança essencial nos rumos da economia brasileira e na sua forma de inserção no plano mundial. O modelo de desenvolvimento via “substituição de importações” estaria em declínio e a bandeira da industrialização, antes identificada mesmo como “nacionalismo”, agora se via diante de um impasse. Este impasse expressava-se, em linhas gerais, nos termos dos distintos interesses das burguesias nacional e internacional. Interesses estes que, até certo ponto podiam se conjugar, não sendo propriamente antagônicos. (Cf. SAVIANI, 1996, p. 69-70).

Mas o desenrolar do processo histórico fez com que os antagonismos entre os interesses das burguesias nacional e internacional aflorassem, fazendo emergir, já na fase final do processo de substituição de importações (Governo Juscelino Kubitschek)³, “uma contradição que irá constituir-se no centro da crise do início da década de 60. Trata-se da contradição entre o modelo econômico e a ideologia política vigentes” (SAVIANI, 1996, p. 69).

Embora tenha sido muito hábil em conduzir essa contradição, mantendo-a “estável” por um certo tempo – já que podia compatibilizar de certa forma os interesses da burguesia nacional-desenvolvimentista, ao mesmo tempo em que permitia a entrada do capital estrangeiro para “benefício” do processo de substituição de importações –, é, contudo, no governo Juscelino Kubitschek que a mudança de rumos ganha formas mais concretas.

Segundo SAVIANI (1996, p. 69-70), os novos rumos nacionais pareciam já delineados nas opções do próprio Juscelino Kubitschek, que não revogou, por exemplo, a famosa Instrução nº 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), ícone do processo de entrada do capital estrangeiro e das mudanças na economia nacional. Para LIMA FILHO (1999b, p. 05-6), trata-se de uma opção pela “rehierarquização” das hegemonias mundiais. Ou seja, do fortalecimento dos laços de subordinação ampliada de nossas classes dominantes nativas em relação aos grandes capitais internacionais, particularmente norte-americanos. “Uma inserção heteronômica, porém especial, nesta rehierarquização das hegemonias”. Um processo de longa duração, cujas linhas centrais foram delineadas e consolidadas no período da ditadura militar, o que confirma o “languescimento do projeto nacional varguista, de subordinação restrita ou crescentemente restringida”.

Este aflorar das contradições indicava as diferenças fundamentais em termos das aspirações políticas da burguesia nacional e dos setores proletários, o que fez com que “novas aspirações” viessem à tona, fazendo-se presente através das reivindicações pelas reformas de Base no governo João Goulart, bem como pela nacionalização da economia, pelo controle sobre as remessas de lucros⁴ e etc. (SAVIANI, 1996, p. 70-1). Em outras

³ Na acepção de SAVIANI (1996), a idéia de “fase final” do modelo de substituição de importações refere-se às mudanças históricas nas bases materiais que, no plano do desenvolvimento econômico, tornaram desfavorável a este modelo a conjugação de fatores que antes lhe havia garantido relativo êxito.

⁴ Para uma leitura mais aprofundada sobre a *Lei de Remessa de lucros* (Lei nº 4.131, de 17 de agosto de 1962), ver GENNARI (1999); em especial, cap. II: p. 73-110.

palavras, RIBEIRO (2001a, p. 156) afirma que a opção de Goulart foi a de manter o modelo político do nacional-desenvolvimentismo, criando assim um conflito imanente com os interesses do grande capital internacional que, com o apoio mesmo de muitos setores da burguesia nacional, preconizava uma mudança no modelo econômico.

Estava posto o “centro” da crise dos anos 60 no Brasil: ajustar as aspirações políticas ao modelo econômico ou o inverso. Todavia, o que se viu foi o desenvolvimento simultâneo de uma grande mobilização social em prol das reformas e o seu oposto, arquitetado pelas elites atrasadas, cujo interesse era o de não romper com a ordem estabelecida e com a forma subordinada de inserção nacional na economia mundial. A ditadura veio a confirmar a opção por esta última. Esta “guinada” na política externa brasileira no contexto da ditadura daria origem a mudanças no plano das políticas educacionais. Trata-se de um processo de “alienação da economia nacional”, protagonizada pelo capital estrangeiro, que assumiria paulatinamente um papel muito importante na condução dos rumos de nossa economia e na direção política do país, construindo, de fato, um “novo modelo econômico” (Cf. RIBEIRO, 2001a).

2.2. O modelo econômico e a “ajuda externa” para a educação

No contexto desse processo de reestruturação do capitalismo mundial e, no plano interno, de suas conseqüências no modelo econômico brasileiro, desenvolveu-se um novo “padrão” de execução da política externa, sobretudo norte-americana, cujos benefícios favoreciam explicitamente ao capital financeiro global. A chamada “ajuda externa”, associada aos programas de “ajuda técnica”, desenvolvem-se no pós-2ª Guerra, com o intuito de promover o desenvolvimento econômico mundial, com base no ideal da “cooperação internacional” e da “interdependência” dos países.

Mas o ideal do desenvolvimento econômico que, em um primeiro momento, se pautava pela necessidade da reconstrução dos países centrais do capitalismo europeu ocidental depois de 1945, passou a ter significados distintos ao longo do período subsequente. No caso dos países subdesenvolvidos, quando a partir dos anos 50 a ajuda passa a ser realizada em movimentos mais intensos, a especificidade de tais programas não

se assemelhava à dos países devastados pela guerra, ainda que o pano de fundo do “desenvolvimento” estivesse sempre presente.

Desde a Conferência de Bretton Woods, em 1944, a arquitetura da hegemonia norte-americana se fazia sob o lema da ajuda para o desenvolvimento. Foi o próprio Estado norte-americano que patrocinou sua política de “portas abertas”, a partir do que se foi “emoldurando a inexorabilidade da assistência técnica para o crescimento econômico, com todos os seus corolários, desde a mensagem de Truman...” (NOGUEIRA, 1999, p. 46).

A construção da hegemonia norte-americana pautou-se, fundamentalmente, no abandono de uma política de caráter bilateral e na adoção, em consequência, da idéia da multilateralidade dos acordos e das relações internacionais, ou seja, da política externa norte-americana. O discurso pró-multilateralismo, da necessária interdependência econômica entre as nações do mundo capitalista, corroborava as mudanças que estavam ocorrendo nas estruturas econômicas dos países mais desenvolvidos. A ajuda se insere na lógica deste processo de construção da hegemonia norte-americana no pós-2ª guerra mundial. Os ideais de “cooperação internacional” e de “interdependência”, com o intuito de promover o desenvolvimento e a recuperação econômica dos países devastados pela guerra somavam-se, assim, ao pressuposto das “ameaças”, tanto do nazismo como do comunismo no contexto da guerra fria, formando assim um fértil terreno para as tais políticas de ajuda técnica e financeira, cujo marco histórico se deu com a criação das agências internacionais multilaterais, na conferência de Bretton Woods.

Nesse sentido, os dois eixos fundamentais das políticas de ajuda eram: de um lado, a necessidade de investir em educação como forma de tornar as nações “aptas” a receber a “ajuda”, na forma de investimentos produtivos e incorporação de tecnologia, via preparação da mão-de-obra qualificada para tanto; e, de outro, a necessidade de também se investir em infra-estrutura para receber os investimentos, facilitando-os e criando um ambiente econômico favorável aos interesses privados (menores custos de produção, força de trabalho devidamente qualificada e etc.). (Cf. NOGUEIRA, 1999).

No Brasil, conforme afirmado anteriormente, foi com a ditadura militar que veio a mudança decisiva. Essa ajuda passou a ter o caráter maior de empréstimos financeiros, destinados à obtenção de lucros para o setor financeiro que sustentava as políticas de empréstimos das agências multilaterais responsáveis pela “ajuda”. Mudança essa que

reflete, em certo sentido, a percepção norte-americana quanto ao modelo de substituição de importações, que se tornou cada vez mais contrário aos seus interesses políticos e econômicos, bem como os de suas corporações. (Cf. NOGUEIRA, 1999, p. 92-3; 105).

A lógica de funcionamento da economia mundial no pós-guerra é a indicação mais evidente deste processo: “A ampliação dos empréstimos do Banco para outros setores (...) parece, contudo, ser explicado pela convergência da necessidade de adequação do Banco (...) às condições da acumulação internacional...”, afirma NOGUEIRA (1999, p. 110). Isso porque tudo indica que, dos anos 50 aos anos 90,

“a assistência técnica se constituiu como condição ‘sine qua non’ para a realização do crescimento econômico, para a promoção do desenvolvimento, possibilitando a estreita vinculação econômico-financeira da ajuda para o desenvolvimento e as ajudas de financiamento externo para a educação escolar...” (NOGUEIRA, 1999, p. 154).

A ajuda externa tornou-se instrumento fundamental, não só do ponto de vista dos interesses do capital, mas de um modo muito especial no campo educacional, cuja atuação se fez valer em dois momentos: o do aspecto financeiro/econômico e do político/ideológico (legitimação). A função desta “ajuda”, segundo ARAPIRACA (1982, p. 72-3), seria a de fazer com que os países subdesenvolvidos passassem a orbitar dentro das esferas de influência direta dos países centrais, cujos organismos internacionais – FMI, Bird, USAID e etc. – faziam o papel de mediadores. Além do que, tais organismos, pretensamente multilaterais, amenizavam as flutuações cíclicas do capitalismo, garantindo assim maior estabilidade ao sistema global de acumulação.

Ainda segundo ARAPIRACA (1982, p. 78; 83), a ajuda “jamais deve ser entendida como filantropia”. Sua função político-ideológica é a de manipular as realidades nacionais para os interesses do capitalismo internacional, cujo *status quo* é necessariamente concentrador, o que demonstra a natureza instável, incontrolável do capitalismo. Para este autor, a manutenção do sistema capitalista indica tão-somente que, enquanto houver “ajudas” deste caráter não se estará fazendo mais do que manter uma “relação circular de dependência” entre os países detentores do capital e aqueles que se inserem, de forma subordinada, na ordem internacional.

Nos países menos desenvolvidos, em especial o Brasil, as chamadas políticas de “ajuda” – que cresceram substancialmente neste período – são um produto direto desta necessidade de controle, capitaneada acima de tudo pelos interesses norte-americanos sob a vigência da Aliança para o Progresso. No caso da educação, a “ajuda” teria um papel ainda maior, uma vez que funcionaria também como instrumento de legitimação ideológica dessa intervenção. Seu papel foi o de introduzir no campo educacional uma certa forma de pensar, que propiciava a sua utilização como instrumento de legitimação política de uma nova ordem econômica mundial. Em grande medida, seu principal instrumento se constituiu através da estratégia de disseminação dos princípios da “teoria do capital humano” e da utilização da educação enquanto forma de criar uma ideologia pró-reformas. (Cf. ARAPIRACA, 1982).

De um modo geral o núcleo central das políticas de ajuda era o de preparar o terreno para a entrada do capital estrangeiro, conciliando-se, assim, com o projeto político-econômico constituído com a ditadura militar. O compromisso político assumido com o capital estrangeiro nada mais faz do que afirmar a dependência política e econômica nacional. A ajuda externa é, na metáfora de José Arapiraca, o “Cavalo de Tróia” da política externa brasileira nos anos 60, isso porque os mecanismos da dominação imperialista – para usar um termo caro ao autor – realizar-se-iam, sobretudo, com a “conquista” dos “serviços” da burguesia local, uma vez que a política de endividamento amarrava as mãos desta. A ajuda efetivamente não “ajudava” o país a conquistar sua autonomia e independência tecnológica e econômica, mas sim a tornar-se ainda mais heterônomo. Financiava a capacidade de importar produtos com tecnologia agregada, mas não de produzi-los internamente. Essa é a lógica da ajuda externa e daí a metáfora do Cavalo de Tróia, já que se trata de um movimento possível apenas quando consentido também internamente, com a “aceitação” da burguesia nacional. (ARAPIRACA, 1982, p. 105).

2.3. O tecnicismo na educação: a concepção de “capital humano”

No aspecto político, a “ajuda externa” à educação nutria-se dos valores produzidos e disseminados no seio de uma nova disciplina, que se desenvolveu sobretudo a partir dos

anos 50: a economia da educação. Foi a partir das concepções nela produzidas que se construiu um forte arsenal ideológico, cujo intuito era legitimar, no campo educacional, a introdução da lógica capitalista de produção.

A chamada *Teoria do Capital Humano* desenvolveu-se a partir dos esforços de alguns pensadores – com destaque para Theodore W. Schultz⁵ – preocupados em explicar o peso, em termos econômicos, que o “fator humano” tinha na produção do valor, uma vez que certos ganhos de produtividade (na sociedade como um todo) não encontravam justificativa direta em nenhuma das demais variáveis que determinam o crescimento da produção. Em outras palavras, tratava-se de estabelecer uma correlação positiva entre este fator humano, cujo resultado era um acréscimo de capacidade produtiva, e o crescimento econômico. As conclusões de Schultz e outros, redundariam justamente na idéia de capital humano, cuja essência seria a educação.

Esta capacidade produtiva do trabalho humano ampliada pela educação, portanto, permitiria elevar o trabalhador a um nível pretensamente similar ao do capitalista no âmbito da produção, já que ao se educar o indivíduo tornar-se-ia apto a gerar uma renda maior, possibilitando um retorno maior ao fator de produção trabalho.

O contexto histórico do pós-2ª Guerra Mundial, de grande expansão do capitalismo e do visível processo de crescimento econômico nos países mais avançados, propiciou um ambiente favorável nesse sentido, resultando nesta preocupação em determinar a existência de um “valor econômico da educação”. (SAVIANI, 2002, p. 22-3; GENTILI, 2002, p. 47; FREITAG, 1986, p. 27).

As constatações da chamada “economia da educação”, por sua vez, tiveram amplo impacto na educação e nas concepções pedagógicas desse período histórico – marcado sobretudo pela organização taylorista-fordista da produção –, ensejando uma visão que privilegiava o caráter “técnico” da educação, portanto, de uma “pedagogia tecnicista” possível. Ao conceber a educação como fator econômico, abria-se caminho para que a mesma também fosse entendida como *investimento econômico*, passível de retornos financeiros e, portanto, sujeita às determinações da economia capitalista.

⁵ As concepções de Schultz – então professor do emblemático departamento de economia da Universidade de Chicago – sobre a educação tornaram-se ainda mais conhecidas com as obras *O valor econômico da educação*, de 1963, e *O capital humano - investimentos em educação e pesquisa*, de 1971.

A tradução dessa lógica, no plano mais geral da educação, é a da busca de uma reorientação dos sistemas educacionais e, em consequência, dos investimentos em educação em prol das necessidades econômicas, determinadas agora no âmbito da formação do “capital humano”. A economia da educação e o planejamento educacional buscaram imputar ao campo da educação a lógica do capital, especialmente no que se refere aos gastos estatais: o investimento em educação passou a feito em nome do desenvolvimento da nação – entendido sobretudo como crescimento econômico –, o que significava, via de regra, nada mais do que a qualificação mínima dos trabalhadores para incremento do capital variável e, portanto, das possibilidades de extração de mais-valia de sua força de trabalho. (FREITAG, 1986, p. 28-9).

Porém, o caráter ideológico dessa teoria, bem como o equívoco de que fosse possível pensar em “capital humano”, seriam questionados. Para ARAPIRACA (1982, p. 12), a teoria do capital humano constitui-se a partir de uma manipulação ideológica cujo intuito é “anular” a perspectiva de classe dos trabalhadores. Tal apreensão distorce os fundamentos históricos do capital enquanto produto social da relação entre homens. A idéia de um possível “capital humano” camuflaria as reais relações que fundam o modo de produção capitalista, e que, no limite, são as causas mesmas da dicotomia existente entre trabalho e capital, eliminando, em suma, todas as contradições e antagonismos dos quais se constitui tal relação. (ARAPIRACA, 1982, p. 12).

A essência de tal apreensão equivocada expressa-se na ilusão induzida pela teoria do capital humano de que, potencialmente, o trabalhador também pode ser um capitalista, bastando, para tanto, estar provido de “educação”. Assim, a qualificação e a formação seriam os fundamentos da ascensão social do indivíduo, pois geradoras de maior renda ao mesmo, idéia essa que reproduz as velhas e simplistas fórmulas econômicas neoclássicas em que cada fator de produção é remunerado de acordo com sua contribuição no processo produtivo. O trabalho, pensado como capital humano, seria então melhor remunerado quanto mais qualificado fosse o indivíduo, o que dá substância ao “mito” da educação como “fator do desenvolvimento econômico”. (Cf. GENTILI, 2002, p. 56).

Em síntese, o que a teoria do capital humano escamoteia é o fato de que capital e trabalho são expressões de uma mesma relação social, que se baseia na exploração do trabalho alheio, na alienação dos produtos do trabalho de uns homens por outros, cujo

pressuposto é a divisão social do trabalho. E que, enquanto expressões de uma relação dialética, não podem existir senão de forma integrada. A idéia de capital humano, portanto, é assaz conservadora, na medida em que “ignora” a luta de classes, tornando-se, assim, um poderoso instrumento ideológico de manutenção das condições vigentes.

O pressuposto do *capital*, em Marx, é o de ser determinada quantidade de trabalho acumulado na forma de meio de produção (ou de meios de trabalho) que será novamente utilizado em um processo de trabalho, cujo intuito é gerar mais *sobre-trabalho*. No caso do indivíduo desprovido de quaisquer meios de produção (trabalho humano acumulado), essa relação simplesmente não é possível, pois a acumulação (pressuposto do capital) não pode realizar-se autonomamente, por mais qualificado que seja o indivíduo. A educação vista como qualificação para o trabalho, portanto, ao contrário do que dissemina a teoria do capital humano, é um instrumento de submissão ainda maior do trabalhador ao capital: é a forma como o sistema do capital o prepara para incluir-se em sua base social de exploração. A qualificação maior do trabalhador nada mais faz do que torná-lo apto a gerar quantidades crescentes de mais-valia na produção, cuja contrapartida ao trabalhador pode, em geral, ser uma elevação salarial, mas não a superação de sua condição de *trabalhador assalariado*.

Se, por um lado, foi o contexto favorável ao desenvolvimento do capitalismo no pós-2ª Guerra que permitiu o surgimento desses valores, de outro lado, foi também o que levou a uma disseminação, de certa forma “tranquila”, dos mesmos. Devido ao aumento dos gastos sociais destinados à reprodução da força de trabalho neste período, passou-se a propagar fortemente o ideal de que tais investimentos no “capital humano” constituiriam a base para o crescimento econômico, no bojo do qual a educação passou a ocupar lugar central no âmbito das políticas externas do grande capital internacional, o que se objetivou nas intensas propagandas dos organismos internacionais para com a necessidade de investir-se em educação, estratégia utilizada, em especial, na América Latina. Segundo FRIGOTTO (1995, p. 93), o sucesso desta teoria resulta, por isso, “da forma invertida de apreender a materialidade histórica das relações econômicas, que são relações de poder e de força e não uma equação matemática como querem os neoclássicos ou neoconservadores”.

Ademais, trata-se de uma educação com fins muito estreitos, distantes dos horizontes colocados pelos seus publicistas, como afirma ARAPIRACA (1982, p. 59):

“...a função da educação nos seus aspectos formais, em relação ao processo produtivo não é, objetiva e explicitamente, formar o mais qualificado trabalhador, mas instrumentalizá-lo ideologicamente para manter e reproduzir o modo de produção da propriedade privada dos meios de produção”.

Do ponto de vista da história da educação, é fundamental reconhecer que as formulações teóricas que resultaram na Teoria do Capital Humano, se constituíram nos pilares essenciais daquelas que seriam as políticas educacionais do período da Ditadura Militar. Em grande medida, foram essas concepções que introduziram a linguagem técnica na educação, que seria a base, por exemplo, dos importantes acordos de “ajuda externa” para a educação brasileira nos anos 60 e 70, sobretudo. Assim como, muitas das mais significativas propostas para a educação superior no período que vai do Golpe de 1964 aos anos 90, foram também formuladas dentro desses marcos teóricos, que mais tarde facilitariam, direta e amplamente, o processo de expansão do setor privado.

Mas essa “tecnificação” do ensino superior brasileiro e em particular das universidades é, na visão de Florestan Fernandes, um processo histórico “normal”:

“(Uma) universidade que se mantivesse elitista no sentido tradicional (brasileiro e latino-americano) seria uma aberração sob o capitalismo monopolista. Este exige uma ampla tecnificação do ensino superior e uma importância ainda maior na associação de ciência, tecnologia, instrumentalidade empresarial e Estado tecnocrático” (FERNANDES, 1984, p. 60).

Com a tecnificação, o ensino superior, tal como acontece com os demais níveis de ensino, torna-se adequado aos requisitos mais ou menos banais da “existência civilizada”, numa sociedade capitalista de desenvolvimento limitado em sua forma histórica. É nesse contexto que a constituição da chamada “trama privatizante” (GERMANO, 2000, p. 195), que engloba as concepções privatizantes da educação brasileira na Ditadura Militar e, com ela, as políticas de favorecimento estatal ao setor privado de ensino – cuja base, em grande medida, advém da economia da educação – deve ser entendida. Este é um importante ponto de apoio, cujos reflexos se fazem presentes até hoje, como veremos no decorrer deste trabalho.

2.4. Os primeiros passos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1961

Um dos momentos essenciais da constituição do que viria a ser a política educacional pós-1964, expressa-se no longo processo de elaboração e tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), cujo primeiro anteprojeto fora apresentado à Câmara dos Deputados em 29/10/1948, e cujo texto final da lei foi promulgado, treze anos mais tarde, em 20/12/1961. Clemente Mariani, um banqueiro nomeado Ministro da Educação no governo Dutra (1947), foi o responsável por organizar uma Comissão para redigir o anteprojeto de lei, respaldado no cumprimento da determinação constitucional de elaboração das “diretrizes e bases” da educação nacional. Nesta Comissão estiveram representadas, de forma mais ou menos ativa, as principais correntes do pensamento educacional brasileiro⁶.

Já de início, o projeto sofreria duros ataques no Congresso Nacional, sobretudo advindos dos dirigentes das escolas particulares e dos defensores da política educacional do Estado Novo, indicação do rumo que as discussões tomariam daí por diante. Um parecer do deputado Gustavo Capanema, apresentado à Comissão Mista de Leis Complementares do Congresso, seria suficiente para “travar” a tramitação do anteprojeto por vários anos. E foi quando o setor privado passou a enfrentar uma crise financeira (diminuição das taxas de lucro e insolvências no setor), em função de um contexto social-econômico desfavorável, que o debate em torno das diretrizes e bases reacendeu. Não à toa, a disputa por recursos públicos pelas escolas privadas seria o tom das discussões. (Cf. CUNHA, 1983, p. 119-20).

Nesse contexto, o processo político de tramitação do projeto de lei da LDB se centraria, fundamentalmente, no embate entre os defensores dos interesses das escolas privadas, congregados mais tarde no apoio ao *Substitutivo Lacerda*⁷, e os defensores do

⁶ Liberais como Almeida Júnior, Joaquim Faria Goes Filho e Celso Kelly foram nomeados para a comissão e dela participaram ativamente; já Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo não aceitaram suas nomeações, mas foram consultados pelos demais membros. (CUNHA, 1983, p. 110).

⁷ Apresentado por Carlos Lacerda e Perilo Teixeira em novembro de 1958, sendo seguido por um novo substitutivo três meses mais tarde. (CUNHA, 1983, p. 123).

ensino público, gratuito e laico, mobilizados contra a proposta privatista de Lacerda e organizados na então *Campanha de Defesa da Escola Pública*⁸.

Na trincheira dos interesses privatistas, organizaram-se em torno do Substitutivo Lacerda sobretudo os setores ligados à Igreja Católica, uma vez que os responsáveis pelas escolas particulares leigas “não elaboraram uma defesa específica”, argumenta RIBEIRO (2001a, p. 166). Por sua vez, o embate ideológico se deu frente à outra proposta em jogo – o Projeto Mariani –, cujos defensores uniram-se na Campanha de Defesa da Escola Pública, esta marcada por uma mescla de posições ideológicas, em que se retomava o pensamento liberal norte-americano e europeu do final do séc. XIX, contando também com o apoio de marxistas e mobilizando parte da opinião pública, os movimentos operário e estudantil. (CUNHA e GÓES, 1985, p. 13-4; CUNHA, 1983, p. 124-7).

O desequilíbrio de forças, no entanto, refletir-se-ia na prevalência dos interesses do setor privado, conferindo um caráter privatista à LDB aprovada em 1961.⁹ E a estratégia consistiu na reunião de ambos os projetos, em uma mistura que favoreceu francamente tais interesses: após a apresentação do Substitutivo Lacerda, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara apresentaria um novo substitutivo, reunindo os “aspectos técnico-pedagógicos do projeto de 1948 e os dispositivos privatistas [do projeto Lacerda]”, que então foi aprovado em 1960 pela Câmara e, no ano seguinte, pelo Senado. (CUNHA, 1983, p. 131-2).

Por essa razão é que

“A LDB terminou sendo uma conciliação dos projetos Mariani e Lacerda. Assim o ensino no Brasil é direito tanto do poder público quanto da iniciativa privada (art 2º). A gratuidade do ensino, conquista constitucional, fica sem explicitação. Abre-se a porta para o Estado financiar a escola privada (art. 95)” (CUNHA e GÓES, 1985, p. 14).

⁸ A Campanha de Defesa da Escola Pública congregou intelectuais de grande renome como Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Florestan Fernandes, Fernando de Azevedo, Carneiro Leão, entre outros e teve como seu principal ponto de irradiação a Universidade de São Paulo.

⁹ O caráter privatista da LDB/1961 é consenso entre muitos estudiosos, dentre os quais destacamos: SHIROMA et al. (2002, p. 29-30); RIBEIRO (2001a, p. 170-7); SAMPAIO (2000, p. 55-7); CUNHA (1995, p. 12; 1991, p. 323; 1983, p. 131); FREITAG (1986, p. 58); CUNHA e GÓES (1985, p. 13); FERNANDES (1984, p. 92); ROMANELLI (1984, p. 182-3).

Florestan FERNANDES sintetiza este caráter privado, ao tratar do conservadorismo das elites e classes políticas brasileiras, que ficaria evidente nas “conciliações” que se anunciavam, ainda nos final dos anos 50, em torno do projeto de LDB entre os interesses conservadores de militares e civis, que haveria de resultar no Golpe de 1964. A Lei aprovada nada mais era do que uma expressão deste movimento:

“A aliança do clero com a iniciativa privada (no caso, dos donos de escolas ou organizações de ensino) e a tenacidade de Carlos Lacerda na batalha pela aprovação de um projeto de lei particularista e antinacional deram um salto que jamais seria anulado por um governo vacilante como o de Goulart” (FERNANDES, 1984, p. 92).

Mesmo com o apoio de muitos setores sociais organizados – o grande apoio do movimento operário, por exemplo – a campanha de defesa da escola pública não seria suficiente para barrar a força do conservadorismo da sociedade brasileira e sua defesa dos interesses privados. E do próprio Florestan FERNANDES (1984, p. 71) sairia uma das mais ácidas críticas (também uma autocrítica) ao movimento:

“Nem na Campanha de Defesa da Escola Pública nem nas campanhas subseqüentes das reformas de base (a reforma universitária inclusive) ousamos formular equações socialistas das plataformas reformistas. A pressão das classes conservadoras era tão forte e o ponto de apoio para ir mais longe tão fraco que ficávamos, na prática, na órbita do radicalismo burguês, com a esperança de que o próprio processo criasse uma espiral de acelerações políticas progressivas”.

A LDB de 1961 consagrou, em seus dispositivos, a possibilidade de certas práticas que se tornariam muito comuns na educação brasileira, práticas estas reveladoras da relação entre as políticas educacionais e a utilização de recursos públicos para benefício do setor privado. A LDB constituiu-se numa espécie de “abertura de portas” para o processo de privatização que se seguiria na educação superior brasileira com o Regime Militar. (Cf. CUNHA, 1991, p. 332). De acordo com este autor,

“A estruturação dos sistemas de ensino previstos pela primeira LDB favorecia os interesses privatistas, por transferir para os conselhos de educação (o federal e os estaduais) importantes competências antes concentradas nos detentores dos cargos executivos. Os membros desses conselhos, nomeados livremente pelo Presidente da República e pelos governadores dos estados, não só podiam recair em pessoas escolhidas mediante pressão e articulação privada, menos visíveis para as forças políticas partidárias, como também (...) ficavam expostos a pressões e atrativos de diversas espécies” (CUNHA, 1991, p. 323).

De modo geral, tratava-se de estender às escolas privadas as mesmas condições das escolas mantidas pelo Estado, no sentido de poderem ter acesso livre aos recursos públicos, bem como fazer parte das instâncias decisórias e regulatórias da educação. Um dos “argumentos” centrais dos privatistas, no que tange ao financiamento, era o de que o Estado, ao invés de criar escolas, deveria financiar as particulares para que estas se tornassem gratuitas e os pais tivessem direito à escolha da escola para seus filhos, alegação esta que se somava à defesa da “liberdade de ensino” pelos católicos (um direito inalienável às famílias), que o Estado não poderia violar tendo ele o “monopólio” do ensino. (RIBEIRO, 2001a, p. 168-9 e CUNHA, 1983, p. 118-9). Essas premissas foram consagradas na LDB de 1961, sobretudo nos artigos 2º, 3º (incisos I e II), 4º e 5º, garantindo, portanto, que prevalecessem os “direitos da família” e a tão reivindicada igualdade entre escolas públicas e privadas. (Cf. ROMANELLI, 1984, p. 182).

Em termos da organização do ensino superior, a legitimidade conferida aos interesses privados ficou patente na medida em que se consagrou uma concepção de universidade como sendo pressuposto de faculdades, escolas e/ou institutos preexistentes, vetando a possibilidade da constituição direta de universidades, de forma integrada e a partir de projetos específicos. Assim, o texto final da lei

“acabou por reforçar ainda mais a concepção arcaica da organização universitária a partir da aglomeração de faculdades, sem a função integradora, pelo menos em tese, da FFCL. Essa concepção atomizada do ensino superior (...) presidiu a expansão desse ensino verificada na república populista e, com mais força ainda, a que veio a se processar depois de 1964” (CUNHA, 1983, p. 135).

Em termos da relação entre os setores público e privado, o texto da LDB de 1961 marca um processo de franco favorecimento do setor privado em detrimento da autonomia do público, um anúncio dos sombrios tempos que viriam com a Ditadura militar, já delineados com a desmobilização das forças de resistência diante daquela política educacional. As grandes mobilizações contra os interesses privatistas, diz CUNHA (1983, p. 148), tiveram talvez seu último suspiro nas reivindicações estudantis – em princípio organizadas em torno da participação efetiva de representantes dos estudantes nos órgãos colegiados e instâncias decisórias das universidades – que redundariam na elaboração de um projeto de emenda à Constituição Federal (1946) e à LDB¹⁰, em 1963.

Por outro lado, o contexto favorecia, a cada momento, o fortalecimento das forças conservadoras e, simultaneamente, o enfraquecimento das mobilizações contra as políticas de caráter privado. O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) seria, neste sentido, um dos mais importantes centros irradiadores do pensamento privatista para o ensino superior. Dentre suas inúmeras posições francamente anti-ensino público, encontravam-se: o fim da gratuidade nos estabelecimentos oficiais de ensino; a concepção utilitarista do ensino superior, a ser viabilizada pela integração universidade-empresa; combate à expansão da escola pública; entre outras bandeiras que marcaram o período dos militares no poder, como veremos nos itens seguintes.

Do ponto de vista dos recursos públicos, ainda, a Constituição Federal de 1967 (e outras medidas do regime militar), consagraria um importante retrocesso ao “revelar claramente” o descomprometimento do Estado com relação ao financiamento das escolas públicas e, simultaneamente, a concessão de benefícios ao setor privado. A constituição desta “trama privatizante” encontraria, como veremos, fértil terreno no período após o Golpe de 1964. (GERMANO, 2000, p. 196).

3. Estado e política educacional no pós-1964

A política educacional do Estado brasileiro nos tempos da ditadura é a expressão de um processo de readequação deste Estado aos ditames de uma forma de inserção

¹⁰ Para mais detalhes sobre este projeto, ver CUNHA (1983, p. 143-8).

heterônoma do país diante das condições históricas deste período. SHIROMA et al. (2002, p. 34) afirmam que o regime militar “procurou equacionar o sistema educacional” em vista da necessidade de um modelo econômico que colocava a educação sob uma perspectiva economicista, “subordinando-o (...) aos imperativos de uma concepção estritamente econômica de desenvolvimento”. Trata-se de uma reorganização da política desenvolvimentista a esta perspectiva de educação como “capital humano”. O que se confirma com a adoção do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976).

O significado histórico do Golpe de 1964 e da instauração de um governo militar que permaneceria inéditos 21 anos à frente do poder de Estado no país, remete-se a esta complexa conjugação de fatores que marcaram a vida nacional de forma decisiva no início dos anos 60. Grosso modo, as mudanças no plano econômico, com o declínio de um modelo de desenvolvimento baseado no processo de substituição de importações, a “nova política externa brasileira”¹¹ que favorecia francamente ao capital estrangeiro, a resistência oferecida através da política externa norte-americana no contexto da Guerra Fria e da Aliança para o Progresso e as reivindicações populares afluídas no governo Goulart pelas reformas de base, são os elementos essenciais que conduziram à tomada do poder pelos militares, em um golpe político que contou com o apoio da elite brasileira e com a ajuda de muitos países (Cf. GERMANO, 2000, p. 49-56).

Nesse sentido, a opção feita pelos militares de implementar explicitamente sua “doutrina da interdependência”, abandonando as pretensões nacionalistas de um desenvolvimento capitalista autônomo, não significava o surgimento de uma nova ideologia. Na verdade, tratava-se de uma disputa que estivera latente durante todo o processo de industrialização brasileira desde os anos 30. O esgotamento do modelo de substituição de importações contribuiu efetivamente como um catalisador desse processo e, portanto, dessas forças nacionais conservadoras cujo interesse era o de manter o país distante de um projeto de desenvolvimento autônomo.

¹¹ No plano histórico, essa mudança significou o abandono das pretensões nacionalistas, simbolizada pelo ideal da industrialização, sobretudo após a Revolução de 1930, no Brasil. A ideologia do nacional-desenvolvimentismo, alimentada distintamente pelos vários setores sociais que a defendiam, foi, contudo, substituída pela “doutrina da interdependência”, elaborada no seio da Escola Superior de Guerra. (Cf. SAVIANI, 1996, p. 71).

Em um contexto tão conturbado, de grande efervescência no pensamento, na produção científica, nas lutas sociais em prol de reforma, não à toa, a característica essencial deste Estado militar no Brasil foi o de uma “hipertrofia do Poder Executivo” em relação aos demais. A importância do papel dos militares centrava-se na força que detinham e que puderam manter, de forma a criar uma quase total “ausência de controle social” sobre o poder político. Esta superconcentração de poderes nas mãos do Executivo teve como seus dois braços principais, de um lado a arbitrariedade, de outro a repressão violenta, sempre sob a fachada da ideologia da “segurança nacional” (Cf. GERMANO, 2000, p. 23-4).

O golpe militar representava a tentativa de recompor uma hegemonia que entrara em crise nos anos 60. Só que, desta vez, a hegemonia seria reconstruída sob novas bases, não aquelas “liberais” de 1946, mas com base na violência e na repressão do “Estado de segurança nacional”, política e amplamente apoiada pelos Estados Unidos no contexto da chamada Aliança para o Progresso na América Latina. Uma política de Estado deliberadamente repressora com vistas a defender os interesses do capital. Repressão esta que torna insuficiente, segundo GERMANO (2000, p. 25), a própria definição “autoritário” para caracterizar tal Estado, mais apropriadamente “ditatorial”.¹²

O Estado militar brasileiro era bastante complexo. Os militares gozaram de uma certa “autonomia” no poder, o que implica reconhecer que, simultaneamente ao inegável caráter burguês do Estado, os mesmos não se subordinavam pura e simplesmente a esta condição. Seu poder de ação, muitas vezes, deve ser entendido para além dela. A presença do elemento militar à frente do Estado e seus condicionamentos diante das políticas, é uma questão-chave para o entendimento do regime de 1964-85. A relevância deste elemento refere-se, sobretudo, à idéia de que haveria uma “substituição” das classes dominantes mediante o poder estatal: o Estado é que faz as tarefas da burguesia, neste caso, com a atuação decisiva das forças armadas. (GERMANO, 2000, p. 31-6).¹³

Esta autonomia de poder dos militares, entretanto, também precisa ser apreendida de forma relativa:

¹²Para uma discussão mais apurada sobre as razões pelas quais o autor considera mais coerente classificar o Estado militar brasileiro como “ditatorial” e não como “autoritário”, ver também p. 27-9 da obra citada.

¹³ A preocupação deste autor para com o elemento militar se justifica na medida em que, durante toda a história republicana do Brasil, nunca havia sido tão longa a permanência dos militares no poder. O exército (e suas instituições) – portanto, parte do Estado – tornou-se o próprio Estado. E, apesar de a Ditadura brasileira

“...se a ampliação da ação econômica do Estado – a uma escala até então desconhecida – decorreu, em parte, da militarização do poder que conferiu um elevado grau de autonomia de decisões ao Executivo, isso não significa que tal autonomia do Estado tenha lhe conferido primazia sobre a classe dominante” (GERMANO, 2000, p. 75).¹⁴

Do ponto de vista econômico, se a forma histórica de reprodução do sistema capitalista no Brasil já se caracterizava por uma significativa “presença do Estado na economia”, na Ditadura esse peso foi ainda maior. Por certo, como decorrência da necessidade de levar adiante um processo de ajuste da economia nacional aos ditames do capitalismo mundial, desta vez de forma a ampliar a sua subordinação daquela a este.

O Estado brasileiro tornou-se, neste sentido, o braço direito do capital privado, nacional e estrangeiro. O imenso volume de recursos que o mesmo destinou ao capital, em favorecimento às suas atividades de acumulação, não nega esse caráter. O “tripé” da economia nacional deste período – como ficou conhecido – tinha no Estado e no fundo público a sua perna mais forte e importante, levando a uma expansão intensa e prolongada das dívidas estatais, o que seria também a própria razão da crise de acumulação dos anos posteriores. (Cf. GERMANO, 2000, p. 77-9).

Contudo, se o Estado brasileiro desempenhava o papel mais importante do tripé, certamente os maiores benefícios não eram igualmente distribuídos entre as frações do capital privado. Em razão de uma “excessiva” proteção estatal conferida ao capital estrangeiro, parte da própria burguesia nacional seria conduzida ao posto de oposição ao regime, o que, por sua vez, não pode ser confundido com uma postura “democratizante” ou “liberalizante”. Tratava-se mesmo de uma disputa entre os setores da burguesia, aos quais interessava assumir o controle de tais fundos públicos. GERMANO, 2000, p. 79).

Neste sentido, os dois vetores fundamentais do regime foram, de um lado, a política de “segurança nacional” e a aliança do regime com o grande capital nacional e internacional, com vistas a colocar o país nos moldes do “desenvolvimento associado ao capitalismo internacional”. Leia-se, abandonar as pretensões nacionalistas de outrora e

talvez ter sido menos sanguinária que muitas outras na América Latina, foi a que mais ficou “enquistada nos organismos de Estado e no aparelho de governo” (GERMANO, 2000, p. 48-9).

¹⁴ Sobre o significado histórico desta “hipertrofia do poder executivo”, ver sobretudo cap. I, item 3, p. 56-70, da referida obra.

consolidar um tipo de existência do Estado brasileiro amplamente subordinada ao capitalismo internacional e caracterizado por práticas que favoreciam tais interesses. (CUNHA, 1988, p. 26-7). De outro lado, a perpetração de um amplo esquema de repressão aos movimentos de resistência ao regime, sobretudo nos meios estudantis e de professores e funcionários, prática esta essencial para que o governo pudesse levar adiante os seus projetos fossem eles no campo da educação, da política externa, da economia etc.¹⁵

3.1. “Modernização” e privatização do ensino

Nos termos desta readequação ou da “equalização” das políticas educacionais à luz das necessidades do capitalismo brasileiro capitaneadas por este novo Estado, um aspecto em particular deve nos prender aqui a atenção: a questão do movimento entre o público e o privado no campo da educação superior.

Nos anos 60, não por coincidência e pela primeira vez no Brasil, ganhou forma, uma doutrina sistemática sobre a reforma universitária, que respondia, de certa forma, aos antigos anseios de superação de nosso “modelo napoleônico de ensino superior”, precariamente vigente no país. (Cf. CUNHA, 1988, p. 17).

O tipo de organização do ensino superior que pautou, em linhas gerais, as propostas para a Reforma Universitária dos anos 60, não é apenas um produto da Ditadura Militar. Mas foi no contexto desta que se criaram as condições históricas necessárias para fazer desaguar tal processo, isso porque, em grande medida, as concepções implícitas em suas formulações, inspiradas no modelo organizacional norte-americano, há muito tempo já estavam presentes na educação brasileira. Contradição esta em que se destaca, mesmo considerando as influências do modelo alemão em nosso ensino superior, a não-unicidade deste processo. (CUNHA, 1988, p. 19).

Por certo, não se trata de minimizar o papel desempenhado pelos militares no poder, bem como no desenvolvimento das políticas para o ensino superior. Como vimos anteriormente, a importância dos militares e a relativa autonomia de que gozaram no comando do Estado brasileiro, não implicam de modo algum em desprezar o caráter acima

¹⁵ Sobre a repressão política aos movimentos estudantil e docente, ver CUNHA (1988), cap. 2, itens 1 e 2,

de tudo “burguês” deste, mas sim em não desqualificar seu papel diante da conformação de tais diretrizes políticas, o que se fez refletir também nas mudanças realizadas na educação. (Cf. GERMANO, 2000).

A chamada “Reforma universitária” de 1968 no Brasil foi gestada ao longo de um processo que Luiz A. Cunha denomina de “americanização” do ensino superior, que não foi um processo único, nem o fruto de uma conspiração imposta ao Brasil:

“Na busca das determinações do ensino superior, encontrei a subordinação da universidade à empresa capitalista. Não a imediata e visível subordinação financeira e administrativa, que tanto se temia. Mais profundamente, a dominância – melhor diria, com Antônio Gramsci, hegemonia – que as práticas do ‘americanismo’, próprias da grande indústria, passaram a ter nela: a organização e a avaliação da universidade em função da produtividade, da organização racional do trabalho e das linhas de comando, conceitos essenciais às doutrinas de F. Taylor e de Henry Fayol” (CUNHA, 1988, p. 19).

O essencial – afirmaria este mesmo autor – é que, desde os anos 40, as práticas acima mencionadas já vêm se constituindo como o projeto educacional de nossas elites, o que viria a ser confirmado com o golpe de 1964. Não se trata, portanto, de um projeto “imposto” pela USAID, agência que à época, teria encontrado aqui no Brasil um terreno fértil para fazer valer as suas propostas para a educação.

“...a concepção de universidade calcada nos modelos norte-americanos não foi imposta pela USAID, com a conivência da burocracia da ditadura, mas, antes de tudo, foi buscada, desde fins da década de 40, por administradores educacionais, professores e estudantes, principalmente aqueles, como um imperativo da modernização e, até mesmo, da democratização do ensino superior em nosso país” (CUNHA, 1988, p. 22).

As chamadas práticas de privatização (privatismo), definidas como formas “de pôr a administração pública a serviço de grupos particulares, sejam econômicos, religiosos ou

“‘Depuração’ das universidades” e “Estudantes: enquadramento e trabalho”, respectivamente (p. 39-70).

político-partidários” (CUNHA, 1991, p. 322), foram historicamente consagradas na política educacional brasileira, por meio da própria atuação do Estado. Assim, cabe desmentir que a universidade fora “autônoma” antes de 1964, e que a ação dos governos teria inaugurado nela a intervenção estatal. (CUNHA, 1988, p. 20-2).

O caráter essencialmente privado do ensino superior brasileiro já era visível quando o processo de expansão a que foi submetido, nos anos da ditadura militar, levou a um aprofundamento desta tendência histórica. Entretanto, para além de uma visão acrítica, que tenta identificar este processo com uma pretensa democratização do ensino, entendemos aqui a privatização como parte de um processo histórico, longo e complexo. Processo este que escapa às simples determinações políticas emanadas de dentro do próprio campo educacional, bem como das intenções declaradas de seus formuladores, mas que faz sentido quando posto em seu solo material, em sua objetividade, no bojo de uma sociedade inserida no plano internacional e caudatária das mudanças que se processaram nos padrões de acumulação do capitalismo mundial após a década de 60.

A Ditadura Militar semeou o terreno do ensino privado, facilitando sua expansão e fazendo deste um período muito importante para o setor. Não porque antes o ensino superior privado fosse insignificante em termos quantitativos – ao contrário –, mas porque foi com o golpe que se iniciou um novo período na história educacional brasileira em que a contra-reforma da universidade viria a selar de vez a intenção de nossas elites em eliminar o caráter crítico da universidade, da produção autônoma do conhecimento, enfim da já parca função pública da universidade, consolidando para este ensino um modelo pautado, via de regra, nos moldes das antigas escolas superiores.

3.2. Da repressão à “modernização institucionalizada”

Com o decorrer do regime, a lógica de beneficiar o grande capital monopolista, assim como muitas das diretrizes e práticas políticas – que já estavam presentes em nossa história educacional antes do Golpe de 1964 – foram então institucionalizadas como políticas de Estado:

“...quando o governo federal precisou de recursos para modernizar sua burocracia, subsidiar o setor privado e fazer investimentos que favorecessem a acumulação de capital, não hesitou em cortar as verbas das universidades e protelar a entrega de verbas constantes do orçamento” (CUNHA, 1988, p. 89).

Em muitos aspectos, o golpe transformou em atividades de governo certas práticas já vigentes, ideologicamente, num movimento cujos dois vetores fundamentais foram, como afirmamos anteriormente, a repressão ao movimento estudantil e o combate à subversão dentro das IES, de um lado; e, de outro, o processo de “modernização tecnocrática e privatização” dessas instituições. (CUNHA, 1988, p. 39).

A repressão às universidades, sobretudo aos docentes e ao movimento estudantil, constituiu-se num meio importante para o regime induzir a privatização via políticas educacionais. O regime utilizou, assim, uma espécie de atuação conjunta (repressão e políticas educacionais) para implantar o processo de modernização-privatização das universidades. Não coincidentemente, o “primeiro efeito do golpe de Estado no campo educacional foi a desorganização do movimento estudantil” (CUNHA, 1988, p. 55).¹⁶

O regime procurou, em nome da “democracia”, instalar um sistema centralizado, autoritário e extremamente repressor para conter as forças políticas de oposição, em todo o território nacional. Segundo SAVIANI (1996, p. 82-3), trata-se de um “autoritarismo desmobilizador”, cuja violência e repressão institucionalizadas se fizeram com o objetivo da desmobilização social, caracterizando assim uma “democracia excludente”.

Grosso modo, as medidas repressivas traduziram-se no campo da educação superior através do processo de elaboração da chamada Reforma universitária de 1968. Mas o caminho que levou à Lei nº 5.540/1968 – ícone desta reforma – é anterior mesmo ao Golpe de 1964, onde encontramos um fértil emaranhado de medidas e debates essenciais para a compreensão das mudanças sofridas pelo ensino superior desde então.

¹⁶Sobre a repressão nas universidades, ver CUNHA (1988), cap. 2; ADUSP (1979), e ADUFRGS (1979).

3.2.1. A reforma universitária

Embora a Lei nº 5.540, de 1968, tenha ficado conhecida como a “Lei da reforma universitária”, trataremos aqui de um processo mais amplo, que não se restringe a esta lei específica, nem mesmo a um conjunto de medidas legais implantadas de forma coordenada. Trata-se da associação entre uma série de iniciativas legislativas, de práticas e discursos gerados antes e durante os governos militares, que encontraram no contexto pós-1964 condições favoráveis para a sua realização, enquanto ações efetivas de governo para a educação superior brasileira.

Neste contexto de um conjunto de discursos e práticas questionáveis, de um movimento estudantil que ganhava força, de precárias condições do ensino superior público (a demanda reprimida pela falta de vagas, os chamados “excedentes”¹⁷, a baixa qualidade do ensino e das condições das IES em geral, entre outras questões), formou-se um tipo de consenso pró-reforma, generalizando a idéia de que todo o ensino superior brasileiro precisava ser reformado, ainda que por motivos completamente distintos.

Por isso é que

“(A) reforma universitária do Regime Militar representa, sobretudo, uma incorporação desfigurada de experiências e demandas anteriores acrescida das recomendações privatistas de Atcon, dos assessores da Usaid e de outras comissões – como a comissão Meira Mattos – criadas para analisar e propor modificações do ensino superior brasileiro” (GERMANO, 2000, p. 123).

Esse emaranhado de medidas traduziu-se, inicialmente, nos processos de elaboração e tramitação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/1961 – LDB) – já mencionada anteriormente – onde a contenda referente à defesa dos interesses das escolas pública e privada foi muito acirrada. O eixo central do debate foi sobre o tipo de financiamento, sendo que para os setores privatistas o Estado, ao invés de criar escolas, deveria financiar as particulares para que estas se tornassem gratuitas e os pais tivessem direito à escolha da escola (então defendido como um “direito da família”).

¹⁷Especificamente sobre a questão da demanda reprimida e dos “excedentes” no ensino superior, ver CUNHA (1988, p. 88-9) e GERMANO (2000, p. 124).

A LDB aprovada no Congresso Nacional indica, sem sombra de dúvida, que a correlação de forças políticas no Poder Legislativo da época favoreceu os interesses do setor privado, sobretudo ligado à Igreja Católica. Ademais, a demonstração da força dos setores privatistas era tão grande que, poder-se-ia dizer, segundo RIBEIRO (2001a, p. 170-1), que sequer houve um enfrentamento entre os defensores da escola pública e da escola particular. Ou seja, que os esforços dos defensores da escola pública não foram suficientes para opor resistência efetiva ao setor privado de ensino.

Outro importante fator no processo de conformação das propostas de reforma universitária são os conhecidos convênios firmados entre o MEC e a USAID. Embora não tenham inaugurado a política de intervenção norte-americana na educação brasileira – que já se realizava, desde o governo Dutra, na forma das pretensas “ajudas” –, tais acordos representam um momento muito importante nesta trajetória. Todavia, foi no governo Castelo Branco que “a desnacionalização do campo educacional tomou formas nunca antes vistas” (CUNHA e GÓES, 1985, p. 33).

Nas relações entre o MEC e a USAID durante a Ditadura Militar ocorreu um ponto de inflexão na educação brasileira: as propostas da agência tornaram-se mais abrangentes e sua estratégia se voltou, também, para a educação superior, no sentido de criar uma linha política própria para este nível de ensino, tal como já havia sido feito para os demais níveis educacionais. Neste período, o governo brasileiro contratava os próprios norte-americanos para diagnosticar os problemas do nosso ensino superior e para nos dizer como organizá-lo.

Em junho de 1965, estabelece-se o primeiro dos acordos MEC-USAID envolvendo a educação superior, no qual se previa a criação de uma Equipe de Planejamento do Educação Superior (EPES). Suas atribuições eram amplas: “...não só faria o cotejo da realidade diagnosticada com um ‘sistema ideal de ensino superior para o Brasil’ (...) como também faria sugestões em termos de currículo, métodos didáticos e programas de pesquisa, de estrutura de organização e provimento dos quadros de pessoal docente, administrativo e de pesquisa” (CUNHA, 1988, p. 175-6).

Em 1965, com o lançamento do Plano de Ação Econômica do Governo - 1964-66 (PAEG) – elaborado sob a direção do economista Roberto Campos, antes mesmo do Golpe – a educação tornou-se “pauta econômica”, ao ser definida oficialmente enquanto “capital humano”. Ademais, o PAEG estabelecia uma série de orientações de caráter estritamente

econômico para o ensino superior, tais como a necessidade de adequação desse ensino aos critérios do mercado e das necessidades do setor produtivo e a orientação para que o financiamento deixasse de ser gratuito nos estabelecimentos oficiais, incluindo formas diretas e indiretas de pagamento. (CUNHA, 1988, p. 71-2).¹⁸

Outro importante marco do ensino superior no Brasil pré-1964 foi, segundo esse mesmo autor, o projeto inovador da UnB¹⁹, que representava a modernização inovadora dos anos 60 em termos do ensino superior. Com a ditadura, entretanto, a inovação converteu-se em conservação. Este projeto fora amplamente desqualificado pelos setores conservadores e pela direita brasileira, além, é claro, das invasões policiais e militares a que foi submetida a universidade em diversas ocasiões. A Ditadura “mudou o sinal” do projeto da UnB porque descaracterizou-o, procurando ainda homogeneizar algumas das “soluções” que esta havia encontrado, para todo o ensino superior, banalizando-as e imputando-lhes um caráter meramente técnico e economicista. Exemplo disso é a questão da justaposição das faculdades o que tornava o ensino muito custoso e ineficiente, segundo os pressupostos do regime e que deu ensejo para a implantação da organização departamental nas universidades. CUNHA (1985, p. 82-3).

3.2.2. As concepções implícitas no projeto de reforma

Grande parte das formulações que orientaram, direta ou indiretamente, a Reforma Universitária, foram concebidas com base nos conceitos da Teoria do capital humano e das diretrizes políticas da “Ideologia da segurança nacional”, afirma GERMANO (2000, p. 105). Desta base conceitual, destacam-se algumas formulações que mais influenciaram no processo de produção da reforma – que culminou com a aprovação da Lei n° 5.540/1968 – e que se tornaram referências para o estudo das políticas educacionais do período da Ditadura Militar no Brasil. Mencionaremos aqui apenas algumas dessas formulações, em seus aspectos mais gerais, buscando estabelecer, posteriormente, uma linha de coerência

¹⁸ O autor ressalta, ainda, que tais orientações “articulavam-se com as perspectivas dos novos detentores do poder no campo educacional”, similitude revelada nas propostas defendidas na I Conferência Nacional de Educação, realizada em Brasília, no ano de 1965.

¹⁹ Sobre o projeto da UnB, bem como o processo de descaracterização a que fora submetida na ditadura militar, ver CUNHA (1988, p. 39-55), cap. 2, item “A depuração das universidades”.

entre as mesmas. Por certo, enfatizaremos, em especial, aquelas formulações conceituais e diretrizes que dizem respeito às relações entre o *público* e o *privado*, escopo deste trabalho.

O “Relatório Atcon”

Contratado pela Direção de Ensino Superior do MEC, em junho de 1965, com o objetivo de propor as alterações que julgasse necessárias para as universidades brasileiras, Rudolph Atcon, um autodenominado especialista em planejamento educacional, seria um dos principais formuladores de diretrizes para o ensino superior no âmbito da reforma universitária. Reconhecido por sua habilidade em transformar propostas genéricas em ações específicas, Atcon procurava defender-se do sentimento de oposição que sofria nos meios universitários arvorando-se na suposta neutralidade política de suas propostas.

A principal das contribuições desse especialista, o chamado “Relatório Atcon”, foi publicado pelo MEC em 1965, com o título de “Rumos à reformulação estrutural da universidade brasileira”. Diante das propostas contidas no relatório, CUNHA (1988) é incisivo ao criticar o seu caráter auto-declarado neutro:

“(os) ‘rumos da reformulação estrutural da universidade brasileira’ não foram assim isentos de uma clara proposta política: a proposta tecnocrática foi a maneira de *rejeitar* como ‘política’, isto é, ilegítima, toda proposta política de cunho liberal ou de esquerda” (CUNHA, 1988, p. 205).

De um modo geral, as propostas de Atcon apontavam problemas estruturais das universidades brasileiras – os quais, julgava-se, poderiam ser resolvidos por meio de uma reforma – atentando-se até mesmo para certos pontos que resultavam do senso comum, já amplamente atestado por professores e estudantes. A idéia da racionalização da gestão universitária, nos moldes empresariais, é um dos pontos centrais de suas propostas.²⁰ Tal “racionalização” incluía a redução da presença dos estudantes nas instâncias decisórias e, por conseqüência, o enfraquecimento do movimento estudantil.

²⁰ Sobre o conteúdo e as intenções políticas do “Relatório Atcon”, em detalhes, ver item “O périplo universitário de Atcon” (CUNHA, 1988, p. 203-220).

O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES)

O IPES, espécie de “partido ideológico do empresariado” brasileiro, criado por iniciativa de um grupo de empresários do Rio de Janeiro e de São Paulo, não só teve um importante papel no processo de arquitetura política do Golpe de 1964, como constituiu-se também em um influente ator social para as reformas da educação no Brasil. (SAVIANI, 1996, p. 72).

Suas principais propostas para o ensino superior foram apresentadas no simpósio “A educação que nos convém”, organizado pelo instituto na PUC do Rio de Janeiro, em outubro e novembro de 1968. (Cf. GERMANO, 2000, p. 129). Do ponto de vista deste nível de ensino, o IPES formulou algumas propostas e endossou outras, de onde saíram algumas das diretrizes da modernização tecnocrática e da privatização, no duplo aspecto de ‘integração empresa-escola’ e de pagamento do ensino nos estabelecimentos oficiais (Cf. CUNHA, 1988, p. 39).²¹

As propostas do IPES, em síntese, expressavam a preocupação das elites para com a educação superior e os movimentos de contestação da ordem, principalmente o movimento estudantil. A idéia orientadora era a de “reformular para desmobilizar”, objetivando implantar aqui um ensino cuja inspiração adivinha, sobretudo, do modelo organizacional norte-americano. (CUNHA, 1988, p. 76; GERMANO, 2000, p. 129).

A Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES)

Criada no âmbito dos acordos do MEC com a USAID, no ano de 1965, a EAPES surgiu primeiramente como EPES (Equipe de Planejamento do Ensino Superior), e fora modificada em função das estratégias políticas do regime. Em grande medida, significou a consolidação da mudança de estratégia da USAID com relação ao ensino superior, que teve início no ano de 1963, com a chegada da primeira equipe especial de consultores (o “Higher education team”), no país, para cotejar a realidade deste nível de ensino com a assistência que já se desenvolvia. O objetivo da equipe era “descobrir meios para adequar a assistência ao ensino superior à estratégia geral da USAID e opinar sobre a conveniência de

se organizar um programa especificamente voltado para o ensino superior, como já havia para outras áreas” (CUNHA, 1988, p. 168).

O contexto de oposição à “ingerência externa” – representada pela figura dos técnicos norte-americanos aqui presentes – faria, no entanto, com que as pretensões iniciais do convênio, que deu origem à equipe, fossem alteradas. Com isso, procurou-se minimizar o papel dos técnicos estrangeiros, atribuindo-lhes um caráter não determinante, mas meramente acessório.

Após um conturbado período de trabalhos e dos contratempos que tais trabalhos geraram, produziu-se e apresentou-se o *Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior*, em 29/08/1968.²²

Comissão Especial “Meira Mattos”

A criação da Comissão do General-de-Brigada Carlos de Meira Mattos se deu no momento em que se “aprofundava a crise político-econômica do país e se radicalizava o movimento estudantil”, indicando o início do processo de intervenção direta dos militares na educação. “Deixaram de perguntar o que a universidade podia fazer pela segurança nacional, para dizer como aquela havia se transformado num problema para esta, o qual cumpria a eles resolver” (CUNHA, 1988, p. 94).

Os objetivos desta Comissão Especial, criada no Ministério da Educação por Decreto presidencial, eram: “a) emitir parecer conclusivo sobre as reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis; b) planejar e propor medidas que possibilit(ass)em melhor aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil; c) supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes, mediante delegação do ministro do Estado”²³. A presidência ficaria a cargo de Meira Mattos.

Após três meses de trabalho, a comissão produziu o que ficou conhecido como Relatório Meira Mattos.²⁴

²¹ Uma das influências mais significativas das idéias do IPES foram consolidadas nas medidas do Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG. (Cf. CUNHA, 1988, p. 70).

²² Sobre o processo de criação da EAPES e o conteúdo do respectivo relatório apresentado, ver CUNHA (1988, p. 174-203).

²³ Cf. Decreto n° 62.024, de 29 de dezembro de 1967 (CUNHA, 1988, p. 95).

²⁴ Sobre a Comissão Meira Mattos, em pormenores, ver CUNHA (1988, p. 94-104).

3.2.3. O consenso privatizante²⁵

Sobre as concepções e as propostas referidas anteriormente – que deram substância ao projeto de reforma universitária que seria enviado ao Congresso Nacional em 1968 – pode-se afirmar com razoável certeza, que havia uma espécie de **consenso privatizante**, tal como afirma GERMANO (2000, p. 130): “...entendemos que a posição a favor da privatização do ensino decorre da existência de um ‘consenso’ entre os setores dirigentes (intelectuais, empresários, tecnoburocratas, militares) em face do projeto político e econômico do Regime Militar”.

A política educacional da ditadura, no contexto da “modernização do ensino”, institucionalizou a linguagem tecnicista no campo educacional. Tornou, com isso, concepções como a **racionalização**, a **eficácia**, a **eficiência**, entre outras, referências importantes na formulação de diretrizes e medidas efetivas para a educação superior. Concepções essas que, muito embora o contexto político, econômico e social dos tempos da ditadura fosse completamente diferente, ainda persistem e exerceram ampla influência na definição de temas e nos debates sobre a educação superior nas décadas seguintes, sobretudo nos anos 90, mas ainda presentes nos dias atuais.

Dessa forma, procuramos analisar este emaranhado de propostas agregando-as em alguns eixos principais, cuja identificação busca sintetizar algumas tendências gerais em termos das políticas educacionais contempladas nas propostas. Apresentamos, na seqüência, essas tendências gerais na forma de itens, para uma melhor visualização.

Gestão das universidades e autonomia: racionalização é a palavra-chave neste item; além disso, de maneira aparentemente consensual, coloca-se a necessidade de controlar o movimento estudantil, bem como de alterar a forma de gestão das universidades, mudando sua estrutura de poder e administração. Prevalece uma concepção de autonomia que indica, de modo geral, para uma “independência” das universidades em relação ao Estado, independência esta traduzida como a não responsabilidade do Estado em financiar as

²⁵ Apresentamos aqui, uma síntese das principais diretrizes e formulações que alimentaram a produção da reforma universitária do governo militar. As principais referências utilizadas sobre este tema foram: RIBEIRO (2001a); GERMANO (2000) ; SAVIANI (1996); CUNHA (1991, 1988) CUNHA e GÓES (1985); ROMANELLI (1984) e ARAPIRACA (1982).

universidades, porém, com um maior controle direto sobre as mesmas. Algumas das propostas podem assim ser sumariadas:

- a necessidade de “agilizar a burocracia” e os processos administrativos das universidades, tidos lentos e ineficientes;
- a contenção de despesas: o Estado deve ser apenas um dos financiadores das universidades, uma espécie de “parceiro” destas;
- a ampliação da relação entre ensino e setor produtivo, aproximando-os cada vez mais;
- a administração e a gestão dos recursos nas universidades devem seguir os parâmetros das empresas;
- a gestão não deve ser feita, exclusivamente, pelos membros das universidades: criação de um “Conselho de Curadores” – contando com “bem-sucedidos” representantes do meio empresarial –, de forma a interferir na gestão e a contrabalancear o poder dos conselhos universitários;
- a existência de um “clima de falência da autoridade” dentro das universidades, devido à LDB/1961 e à incapacidade do CFE, resultando na proposta de supressão de todos os órgãos deliberativos das universidades, em prol da manutenção dos cargos de reitores e diretores, a serem direta e livremente escolhidos pelo presidente.

O financiamento do ensino superior: as propostas que tratam do financiamento contemplam, via de regra, a questão do papel do Estado na oferta do ensino, enfatizando a escassez de recursos públicos para a expansão deste nível de ensino e preconizando novas formas de obtenção de recursos, tais como:

- o fim da gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais, com a cobrança de mensalidades ou anuidades, geralmente contemplando as idéias de que “alguns podem pagar” e/ou da criação de um sistema de cobrança proporcional à renda das famílias dos estudantes;
- a obtenção de fontes “alternativas” de recursos, como a prestação de serviços, a venda de produtos, pesquisas e livros e as doações de pessoas físicas e/ou de empresas (pessoas jurídicas);

- a criação de um Banco Nacional de Educação, com vistas a captar recursos no setor privado, nacional e estrangeiro;
- a possibilidade de transferir recursos públicos para o setor privado, cuja “função social” seria a de complementar a oferta de vagas do setor público;
- a transferência de recursos para as universidades de forma global, sem dotações específicas.

Formação e currículo: contempla a idéia da maior aproximação entre escola e setor produtivo, nos marcos da Teoria do capital humano. Algumas das diretrizes podem ser assim resumidas:

- o ensino deve ter um caráter utilitarista, voltado mais para a certificação – que permita o ingresso no mercado de trabalho – do que, propriamente, a formação intelectual dos estudantes;
- a redução do tempo de formação;
- a criação de formas diferenciadas de ensino para atender à enorme demanda reprimida no ensino superior – associada à idéia de um ensino de 2º grau (hoje, ensino médio) com caráter terminal, profissionalizante, ao invés de preparatório para o 3º grau (hoje, ensino superior) –, cujo padrão seria o modelo organizacional norte-americano;
- a substituição do regime seriado pelo regime de créditos.

Regime de trabalho: a tônica deste item incide, sobretudo, sobre o regime de trabalho dos docentes e do pessoal administrativo, com o intuito de ampliar a produtividade do trabalho e a utilização da capacidade instalada, supostamente ociosa. Algumas diretrizes podem ser assim sumariadas:

- o fim da estabilidade dos docentes em seus cargos, o que seria um dos fatores decisivos para as suas supostas baixa produtividade e ineficiência, que também agravavam o problema da ociosidade da capacidade instalada;
- a desvinculação do pessoal docente e pessoal administrativo dos cânones do serviço público.

Por fim, o ponto que talvez expresse um maior consenso, consideradas todas as principais propostas mencionadas anteriormente.

Controlar e reprimir o movimento estudantil: este objetivo foi traduzido de várias formas nas propostas, desde a oferta de um tipo específico de “extensão universitária”²⁶, que procurava muitas vezes apenas “ocupar” os estudantes, canalizando suas energias e seu intuito de transformação e, até mesmo, buscando tornar obrigatória a prática de educação física.

O controle sobre o movimento estudantil foi também, para além das reivindicações das elites, peça-chave da política para o ensino superior na Ditadura, e permitiu que o regime unisse duas necessidades em uma só: a do controle sobre as práticas supostamente subversivas dos estudantes, ao mesmo tempo em que tal controle era utilizado como instrumento de legitimação do regime, pois parte dessas práticas eram revestidas de um caráter assistencialista e caritativo, nos moldes dos referidos programas de “extensão universitária” (Cf. GERMANO, 2000, p. 137-8).

3.2.4. Das propostas à prática: a herança da Ditadura

A instituição do Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária (GTRU) se deu em um momento político muito específico, o qual criou a necessidade de o governo responder, de certa forma, à crise política que se desenvolvia no país, sobretudo no terreno da educação. Crise esta cuja expressão maior se dava por meio do acirramento do movimento estudantil, que contestava a estrutura da universidade brasileira e gerava contra si receio das classes dominantes por seu caráter subversivo, e de amplos setores sociais, organizados ou não, contra a Ditadura. (Cf. GERMANO, 2000, p. 132-3; SAVIANI, 1996, p. 72; CUNHA e GÓES, 1985, p. 86).

A necessidade de legitimação por parte do regime levou o governo a desejar rapidez na elaboração do plano de reforma para a universidade. Tudo foi feito às pressas, sem debate e sem grandes resistências, já que o outro lado da estratégia governamental consistia

no uso do aparato repressivo e no controle ideológico contra quaisquer movimentos de oposição. Assim, no auge da “crise” estudantil, em 02 de julho de 1968, instituiu-se o GTRU através do Decreto nº 62.937/1968 (Cf. SAVIANI, 1996, p. 71-2; GERMANO, 2000, p. 132-3).

O processo de produção das reformas foi, no entanto, construído ao longo de vários anos. As propostas contidas implicitamente nas pretensões governistas, oficializadas no Relatório apresentado pelo GTRU, advinham de um longo processo que se iniciou com a criação dos acordos MEC-USAID e teve seqüência com as formulações do IPES, os relatórios Atcon e Meira Mattos e a EAPES, entre outras iniciativas no campo da educação brasileira. Em suma, o GTRU já dispunha de uma série de subsídios quando foi constituído em 1968. Dos trabalhos nele desenvolvidos, resultou, em 07/10/1968, a entrada do PL nº 32 na ordem do dia do Congresso Nacional, com o objetivo de “fixar as normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e dar outras providências” (SAVIANI, 1996, p. 78).

Ademais, o processo de tramitação do projeto revela a intenção do governo em não só fazer aprovar com urgência o projeto, por conta das circunstâncias políticas desfavoráveis, como também de forma autoritária, haja vista que a Comissão mista criada no Congresso Nacional para analisar a medida era composta, em sua grande maioria, por deputados e senadores da ARENA, o partido oficial de apoio ao governo militar. (SAVIANI, 1996, p. 77).

Desde o decurso de sua elaboração até o processo de tramitação a aprovação da Lei nº 5.540/1968 (Lei da Reforma Universitária) observa-se uma das características mais marcantes dos governos militares, no que se refere às políticas educacionais: a contradição entre os motivos expressos (objetivos declarados) e as realizações efetivas. Algumas das medidas que foram concretizadas no texto legal se transformaram, de fato, em práticas correntes na educação superior. Outras, muitas vezes de caráter menos imediato e nem tão francamente favoráveis ao setor privado, tornaram-se letra morta, o princípio da universidade como modelo ideal de ensino superior, por exemplo.

Antes mesmo da aprovação da Lei da Reforma Universitária, algumas medidas, não menos importantes, já haviam sido implantadas. Dentre elas, destacam-se os Decretos nº

²⁶ CUNHA (1988, cap. 2, item 2) e GERMANO (2000, p. 126-7 e 136-7), dedicam especial atenção a este

53, de 08/11/1966, que traçou princípios e normas para a organização das universidades federais – com base no diagnóstico apresentado no documento “Diretrizes para a reforma da universidade do Brasil”, de 1962 –, cuja questão central era a do diagnóstico da “falta de unidade” das universidades brasileiras²⁷; e o Decreto nº 252, de 28/02/1967, que tratou, sobretudo, da departamentalização dos cursos, em detrimento do regime de cátedra. Além de outras importantes experiências já constituídas, indicando que muitos dos aspectos ideológicos da reforma já estavam presentes na própria política nacional, como os casos da UnB e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Esta é uma das razões pelas quais, segundo GERMANO (2000, p. 124-6), se pode relativizar o peso da USAID e das “interferências externas” na educação brasileira, mas sem tirar-lhe a importância na conformação das reformas aqui ocorridas.

Correspondendo, portanto, à visão hegemônica impregnada no relatório do GTRU – a da “racionalização”, princípio este basilar da reforma universitária, de orientação tecnocrática (Cf. CUNHA, 1988, p. 259-60) – a Lei nº 5.540 foi aprovada e sancionada, com muitos vetos presidenciais, em 28/11/1968.

3.2.5. O Projeto do GTRU e a Lei nº 5.540

Vejamos agora, alguns dos elementos mais gerais contemplados na Lei da reforma universitária, sobretudo, no que diz respeito às relações entre o público e o privado no ensino superior.

O primeiro aspecto de maior relevância, sem dúvida, é o que trata dos objetivos do ensino superior, algo não contido no Relatório do GTRU. A Lei 5.540/1968, entretanto, estabeleceu o princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, enquanto que a extensão (mesmo associada a estas) foi matéria de um artigo específico. Ademais, previu-se uma grande inovação: a de que todo o ensino superior fosse ministrado nas universidades e, excepcionalmente, nos institutos isolados. Mas é lícito lembrar que isto não passou de letra

aspecto.

²⁷ Em certa medida coincidindo com a apreensão que o governo militar fez do projeto inovador da UnB – o princípio da não justaposição de meios para realização de fins idênticos – e a tentativa de homogeneizá-lo a todas as universidades públicas.

morta, uma vez que a tendência do ensino superior foi a de tornar-se cada vez mais heterogêneo na Ditadura Militar, favorecendo francamente a expansão das IES privadas.

Ainda sobre os objetivos do ensino superior, o Congresso Nacional vetou o termo “fator de transformação social” no que dizia respeito aos princípios que deveriam revestir o funcionamento das universidades. Características essas que consagraram duas outras importantes medidas: a organização das unidades de ensino na forma dos departamentos e a “racionalidade de organização, com plena utilização de dos recursos materiais e humanos disponíveis” (CUNHA, 1988, p. 276-7).

Em relação à gestão da universidade e o polêmico princípio da autonomia, embora o GTRU tivesse previsto a existência de uma Lei complementar que regulamentasse posteriormente a matéria, a medida foi tratada diretamente por iniciativa da Comissão Mista que tratou dos processos de tramitação e de aprovação. Segundo CUNHA (1988, p. 244), prevaleceu uma concepção de autonomia “limitada e limitadora” de autonomia, colocada quase que apenas no plano da “racionalização da distribuição dos recursos”, tornando a universidade mera “executora” da política governamental.

Além disso, foram previstas as possibilidades de se “admitir e demitir quaisquer funcionários, dispor sobre regime de trabalho e remuneração, dentro de suas dotações orçamentárias e outros recursos financeiros”. A “novidade” introduzida no PL n° 32 durante o processo de tramitação, a “autonomia disciplinar” – que procurava estabelecer os limites da própria autonomia – também seria vetada pela Presidência da República. (CUNHA, 1988, p. 280).

Em outra matéria tratada pelo GTRU, pela Comissão Mista no Congresso Nacional e finalmente aprovada com alguns vetos da presidência da República, previu-se a possibilidade de suspensão da autonomia e da escolha dos dirigentes universitários. Assim, prevaleceu o autoritarismo e arbitrariedade do Poder Executivo, que vetou a prerrogativa das universidades públicas de escolher seus próprios reitores e diretores, o que, segundo os pressupostos do regime, seria uma ‘escolha natural’ do Poder Público que as mantém. Igualmente, reforçou-se a possibilidade de afastamento de dirigentes de seus respectivos cargos, nos casos de “abuso ou omissão”, institucionalizando, assim, a possibilidade de intervenção externa nas universidades. (CUNHA, 1988, p. 286-7).

A composição dos órgãos colegiados, sobretudo a instância máxima dos Conselhos Universitários, por sua vez, fez-se determinar pela idéia da gestão “aberta”, permitindo contar com pessoas da ‘comunidade’ (representantes das “classes produtoras”, não necessariamente nacional). Assim como estabeleceu-se a possibilidade de criação de um “Conselho de Curadores”, com destacada presença de representantes da indústria, permitindo assim que dentre os quadros responsáveis pela gestão das universidades, mesmo das públicas, participassem pessoas ligadas ao setor privado, representantes diretos dos interesses do capital. (CUNHA, 1988, p. 288).

Quanto ao regime jurídico das universidades e demais IES, é lícito ressaltar o debate que se travou entre as concepções de autarquia e fundação. No relatório do GTRU, previa-se a organização dos estabelecimentos oficiais em ambas as formas. A Lei aprovada, no entanto, foi alvo de uma emenda que determinou que as IES organizadas juridicamente como fundações, no caso das IES públicas, seriam de **direito público**. A justificativa de tal emenda versava sobre a própria forma “fundação”, considerada passível de interpretações dúbias, pois o regime fundacional implicava na dependência de recursos externos para manutenção das IES, o que poderia ensejar a desresponsabilização do Estado para com os estabelecimentos oficiais de ensino – criando “fundações sem fundo”, fadadas ao fracasso, alertam CUNHA e GÓES (1985, p. 89-90). O adjetivo “público” serviria, neste caso, como um paliativo para se contrapor à tendência, então dominante, de fazer com que as IES públicas fossem organizadas segundo o modelo norte-americano. (CUNHA, 1988, p. 281).

As IES privadas, por sua vez, poderiam ser organizadas como fundações ou como associações. Outra emenda, que previa a impossibilidade de as IES privadas, fossem fundações ou associações, terem fins lucrativos, não foi aprovada. O tom predominantemente privatista da Lei revelar-se-ia, ainda, na forma das chamadas “federações de escolas”, possibilidade prevista aos estabelecimentos isolados para que se congregassem de uma forma “alternativa” à constituição de universidades, e que significava também a obtenção de prioridade para receber recursos governamentais. A organização na forma das federações ganhou mesmo uma recomendação no Congresso Nacional, cujo texto aprovado afirma: “sempre que possível” os estabelecimentos isolados deveriam congregarem-se não mais, “preferencialmente como universidades”, mas em universidades **ou** em federações de escolas. (CUNHA, 1988, p. 281-2).

No âmbito da formação e do currículo, verifica-se a tendência de diversificar o ensino. Os pressupostos eram, de um lado, o da necessidade de atender a uma enorme demanda reprimida e a possibilidade de “solucionar” tal problema massificando o ensino – de pior qualidade, rápido e barato – com a chamada “diversificação vertical com escalonamento de estudos”; além disso, promovendo também uma maior integração entre universidade e setor produtivo (ou entre formação e mercado de trabalho)²⁸; de outro lado, manter um ensino fortemente marcado pela formação de elite, que seria a “missão permanente” da universidade, destinada à construção da ciência e da manutenção da “alta cultura”. (GERMANO, 2000, p. 142; CUNHA, 1988, p. 249-51).

Embora tenha sido novidade no projeto de lei, a idéia de criar cursos de formação mais rápida e com caráter terminal – não propedêuticos – acabou sendo modificada quando o projeto passou pela Comissão Mista. Assim é que a criação de IES especialmente voltadas para a oferta de tais cursos, à semelhança dos *Colleges* norte-americanos, foi frustrada. O que permaneceu, por fim, foi a criação dos ciclos de formação, um “básico”, porém apto a preparar profissionalmente o indivíduo, o outro, profissionalizante de longa duração. (CUNHA, 1988, p. 292-3).

Um grande dilema envolveu, por seu turno, a expansão da oferta de vagas no ensino superior: o de atender as demandas das camadas médias da população em favor de um aumento de vagas no setor público – camadas essas cujo apoio ao regime era imprescindível –, conciliando-as com os interesses privados no campo da educação superior. O setor privado reivindicava não só um “enxugamento” dos recursos públicos para a educação pública como a “desburocratização” do Estado, aliada à transferência destes recursos para o setor privado, criando, assim, condições objetivas para um avanço do capital no campo educacional. (CUNHA, 1988, p. 255-6).

Cabe lembrar ainda que o processo de expansão do ensino superior em moldes mais “flexíveis” era uma demanda do setor privado, que se aproveitava da escassez de vagas no setor como forma de promover um ensino de tipo barato, rápido e muito lucrativo. Sem

²⁸ A Lei nº 464/1969, que complementa a Lei nº 5.540, reafirma este princípio. Em seu Art. 2º, a própria autorização de funcionamento de cursos em universidades e estabelecimentos isolados fica subordinada às exigências do mercado de trabalho (GERMANO, 2000, p. 142).

prescindir, é claro, das transferências de recursos públicos, sem os quais não poderiam viabilizar seus empreendimentos. (CUNHA e GÓES, 1985, p.87-8).²⁹

Assim é que, no âmbito do financiamento, destaca-se a presença – mesmo que não aprovada – de duas emendas: uma, em que se previa a possibilidade de inclusão das dotações orçamentárias consignadas ao MEC (e outros recursos para a educação) em fundos de reserva e/ou medidas de contenção ou economia; a outra, que previa a fixação de recursos às IES de modo a garantir-lhes ‘autonomia’. (CUNHA, 1988, p. 295-6).

A possibilidade do fim da gratuidade em estabelecimentos oficiais também foi contemplada. No item que tratava do “financiamento das bolsas”, estava previsto o pagamento de uns para a gratuidade de outros, ou seja, os recursos arrecadados pelas instituições seriam destinados ao “financiamento” dos alunos com menor renda. (CUNHA, 1988, p. 248). Prevaleceu, portanto, a idéia do “quem pode paga”, baseada no pressuposto da escassez de recursos públicos. A proposta de criar um sistema de bolsas restituíveis, por isso mesmo, “representou uma abertura no sentido de não somente o Estado se desobrigar com a educação pública, abrindo caminho para a expansão da rede privada, como ainda de transferir recursos públicos para as escolas particulares” (GERMANO, 2000, p. 144). Soma-se a isso as intensas campanhas do setor privado com o objetivo de obter recursos para si. A consequência foi a redução progressiva do financiamento público às universidades públicas, dos anos 70 para os anos 80.³⁰

O regime de cátedra também foi extinto na Lei. Afirmava-se, assim, mais um dos pontos da pretendida “racionalização” dos recursos para o ensino. Em seu lugar, entrou a figura dos departamentos, cujo princípio, em linhas gerais, incorporava a idéia da não-duplicação de meios para fins idênticos, pressupondo maior eficiência no trabalho docente. (CUNHA, 1988, p. 253-4). Abriu-se, com isso, caminho para o “triumfo do individualismo docente” que “se não foi premeditado, não deixou de ser aproveitado pela ditadura e seus prepostos, dentro da universidade, para impedir o ingresso ou para dispensar os professores considerados ameaçadores à ordem estabelecida” (CUNHA e GÓES, 1985, p. 87).

²⁹ Como uma espécie de reação ideológica à necessidade de expansão de vagas, o GTRU chegou mesmo a propor que o ensino de 2º grau tivesse um caráter terminal, o que se pautava pela idéia de que o mercado também demandava um tipo de trabalhador “menos qualificado”, ou seja, uma forma de institucionalizar a não ampliação do ensino superior para todos, denotando uma concepção elitista de educação superior.

³⁰ Cf. CUNHA e GÓES (1985, p. 88); GERMANO (2000, p. 206) e RIBEIRO (2001a, p. 182).

Ademais, para os docentes admitidos mediante contrato de trabalho, a legislação trabalhista passou a ser a regra, embora garantisse a permanência dos funcionários públicos no regime próprio. (CUNHA, 1988, p. 298). Outra medida “técnica” soma-se a isso: a criação do regime de créditos, em detrimento do regime seriado dos cursos, modelo importado dos Estados Unidos que não só favorecia a implantação do regime departamental, como também interessava ao setor privado, pois o sistema de créditos beneficiava a cobrança de mensalidades. (CUNHA e GÓES, 1985, p. 84).

Quanto à repressão nas universidades, a reforma universitária reforçou as várias medidas – já praticadas pelo governo desde os primórdios do Golpe – que visavam o controle político do movimento estudantil e dos docentes em geral. Instituiu-se a possibilidade de punição aos docentes e minimizou-se a participação política dos estudantes nas instâncias decisórias das universidades. CUNHA (1988, p. 254-5) sugere, ainda, que a criação do sistema de créditos era também uma medida que cumpria o fim de desmobilizar os estudantes, pois exterminava as tradicionais “turmas” (comuns nos regimes seriados) e, de certa forma, isolava os estudantes, evitando sua organização.

3.3. O caso emblemático da Unicamp

A inovação contida na proposta de criação da UnB, com base na constituição de uma universidade de fato, subvertendo a lógica então vigente de universidades criadas a partir da mera agregação de faculdades e/ou institutos isolados já existentes – a exemplo das “federalizações” nos anos 50 – foi, como vimos, apropriada pelo regime autoritário, que ousou imprimir-lhe um sentido completamente distinto, adequando-a aos interesses dos governos militares estabelecidos. Mas há ainda um outro caso emblemático que expressa bem o sentido das políticas para o ensino superior na Ditadura: trata-se da criação da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, em São Paulo.

A Unicamp foi gestada no seio do regime militar e surgiu para cumprir muitas das intenções deste regime no que tange às concepções utilitaristas que se tinha de ensino superior. Embora criada pela Lei nº 7.655, de 28/12/1962, sua implementação efetiva se deu apenas com o Decreto nº 45.220, de 09/08/1965, no governo do general Castelo

Branco. As bases legais da universidade seriam ainda alteradas em 1967 e em 1968 (Leis nº 9.715 e nº 10.214, respectivamente).

Erigida com base no discurso oficial de que a universidade brasileira mantinha uma postura socialmente “isolacionista”, a Unicamp foi, desde sempre, pensada para ser uma instituição integrada com as empresas e o setor produtivo em geral, apta a produzir pesquisas científicas e tecnológicas e transferi-las às empresas, ainda que não houvesse, do outro lado, uma demanda propriamente eficaz no sentido de absorver toda esta produção. (Cf. ALMEIDA, 2002, p. 24-5).

Cabe ressaltar, a despeito deste objetivo não haver se concretizado exatamente tal como pretendido, que a Unicamp é um produto típico do regime militar no que se refere às políticas para o ensino superior, o que lhe confere um caráter de vanguarda no país, afirma ALMEIDA (2002, p. 25). O objetivo de uma plena adequação de suas atividades ao setor empresarial, muitas vezes foi maculado pelo próprio interesse limitado dos complexos empresariais nacionais em relação ao desenvolvimento da pesquisa e da tecnologia. O intuito de promover essa integração, do ponto de vista das relações entre a esfera pública e a privada, significava, contudo, uma maior aproximação (na verdade, absorção) entre os recursos públicos estatais investidos em sua construção e manutenção aos objetivos das empresas privadas – sobretudo do pólo industrial campineiro, beneficiário de suas atividades –, relação essa que foi se intensificando com o passar dos anos e que caracteriza o pioneirismo da Unicamp. (*Ibid.*, p. 31).

Neste momento, o mais importante é ressaltar que estes primeiros passos do modelo de universidade pensado para a Unicamp – no contexto complexo e específico da Ditadura Militar – serão reintroduzidos, nos anos 90, com uma nova roupagem e um sentido refuncionalizado, agora mais abrangente, da relação entre o setor privado e as universidades públicas (estatais). A crescente presença das fundações de direito privado no interior dessas universidades é sua expressão mais visível, como veremos adiante.

Para os fins correspondentes ao escopo deste trabalho, o objetivo era mostrar como a política educacional do regime militar alterou, de forma significativa, as dimensões do

público e do privado no ensino superior brasileiro, em franco favor do setor privado. Neste processo, as forças políticas que, ao seu modo, associaram-se a cada um dos interesses em disputa, obtiveram êxitos e fracassos, numa equação que tendeu muito mais para um lado do que para o outro. Parafraseando GERMANO (2000, p. 195), trata-se da montagem de uma verdadeira “trama privatizante”, na qual a legislação educacional da Ditadura buscou institucionalizar algumas das práticas fundamentais para o setor privado, que ajudam a entender o ensino superior nos anos 90.

As medidas que integram a chamada reforma universitária da Ditadura Militar mostram que, mais do que a simples “imposição” externa de diretrizes para a educação, havia, de fato, um clima favorável às reformas no Brasil. Os acordos MEC-USAID não inauguraram a interferência norte-americana na educação brasileira, mas colocaram uma pedra fundamental neste processo de transformações da educação superior, que seria aprofundado com os governos militares.

Para SAVIANI (1996, p. 80), citando Florestan Fernandes, a Lei nº 5.540 é um “típico produto” do regime instaurado no país em 1964 e seus resultados não poderiam ser outros que não o da “empulhação” e do “consentimento” com relação ao governo vigente e em detrimento de uma outra reforma universitária, que afirmasse a “vocaçao da liberdade, de igualdade e de independência do povo brasileiro”.

Por certo, as duas dimensões essenciais deste processo, a repressão e o superdimensionamento do Poder Executivo fizeram com que este “clima” reformista tivesse “mão única”: a reforma do governo militar tornou-se a única reforma possível naquele contexto histórico. Não por coincidência, os militares utilizaram-se amplamente do pseudo-argumento de que a sociedade brasileira clamava por reformas no ensino universitário, arvorando-se em legítimos defensores dos interesses desta como forma de legitimação das reformas que impunham e conduziam, de forma autoritária e com grande centralidade e força política (SAVIANI, 1996, p. 74-5).

De acordo com Florestan Fernandes,

“A (...) reforma universitária foi reformada, segundo um figurino bicéfalo plasmado pela usaidização (um composto híbrido, MEC-USAID) e imposto centralizadamente pelo braço militar do regime ditatorial. Configura-se, assim, o tríplice movimento que estilhaçou a nossa florescente universidade. Os Estados Unidos forneceram o

cérebro com as suas fórmulas inovadoras seguras, o Estado brasileiro entrou com os técnicos títeres e a vontade ‘revolucionária’, que impôs de cima para baixo – como óleo de rícino – as novas normas da ‘institucionalização’ da vida universitária, sendo que a própria universidade brasileira forneceu a retaguarda que garantiu o êxito fácil do conformismo ‘institucionalizado’” (FERNANDES, 1984, p. 13-4).

Foi sob a vigência dos *Atos Institucionais* e da política repressiva dos governos ditatoriais sob o signo da Ideologia de Segurança Nacional – expresso no terror institucionalizado dentro e fora das universidades e, sobretudo, contra os movimentos de oposição – que, de um modo geral, conduziu-se tal política. O arsenal da modernização conservadora (não só do ensino superior) constituiu-se, assim, de um grande número de medidas do Poder Executivo de caráter absoluto.³¹

A contra-reforma universitária fez-se possível, ainda, por meio da implantação das diretrizes formuladas, propostas ou simplesmente defendidas pelos setores sociais que apoiavam o regime e de intensas campanhas do setor privado contra as universidades públicas e o setor público em geral. O caráter essencialmente privado pelo qual se deu, não só a expansão do ensino superior, mas sobretudo pela forma como penetrou suas concepções, suas visões de educação e de universidade no âmbito da modernização conservadora, fez com que a Ditadura afastasse ainda mais o país da realização de uma educação nos moldes republicanos, ou seja: pública, laica e gratuita.

Ancorada no falso argumento de que os gastos do governo com o ensino superior eram muito maiores do que com a educação básica, a ideologia privatista que formatou, no período, as políticas para este nível de ensino, fez com que as universidades públicas fossem as mais prejudicadas, perdendo não só em termos do financiamento para custeio de suas atividades, como também das verbas para a pesquisa, cujo fomento passou a ser direcionado, sobretudo, para as fontes de financiamento privadas. (Cf. GERMANO, 2000, p. 206-7). Ainda segundo este autor,

“A forma de manifestação do Estado capitalista, entre nós, durante a ditadura militar (...) foi bastante perversa e despótica com os despossuídos. Ele cumpriu as funções

³¹ A herança deste arsenal legislativo da Ditadura (1964-85) é significativa: 17 Atos Institucionais, 11 Decretos secretos e 2.260 Decretos-Leis (Cf. GERMANO, 2000, p. 70).

diretamente afetas ao capital e deixou de cumprir as funções que dizem respeito – mesmo num Estado burguês – aos chamados direitos sociais, entre os quais a educação” (GERMANO, 2000, p. 276).

A ditadura reprimiu, extinguiu direitos e a liberdade em nome da democracia, na verdade uma “democracia excludente” (SAVIANI, 1996, p. 83), que excluiu deliberadamente a participação do movimento estudantil. Sua política educacional fortaleceu acima de tudo o setor privado e seus interesses em nome do “ensino público e de qualidade”. Criou, em suma, uma espécie de contradição precípua entre intenções declaradas e as medidas efetivadas (Cf. GERMANO, 2000).

Não é exagero afirmar, portanto, que o regime constituído no período pós-1964 foi um ponto de inflexão política essencial, que contribuiu para a geração de uma concepção que se tornaria comum nos anos 90, no âmbito do Estado e, particularmente, da política educacional: a idéia de que o público é desnecessário. Enfim, abriu caminho para a reversão de direitos e de conquistas sociais – já escassas – em um Estado cuja história sequer permitiu realizar, efetivamente, algumas das conquistas mínimas do chamado Estado do Bem-estar social nos países capitalistas mais desenvolvidos.

O declínio do chamado modelo de desenvolvimento da economia brasileira, que teve como base o processo de substituição de importações, arrastou consigo a possibilidade do desenvolvimento nacional autônomo, levando também ao declínio de uma concepção de universidade voltada para esse fim, pensada nesses moldes, contando para isso com a contribuição de uma política de ensino superior perversa que, ao dar ‘início’ ao “fim” desta universidade, (RIBEIRO, 2001a, p. 189) criou em seu lugar, a “antiuniversidade”, na denominação crítica de Florestan Fernandes.

Em fins dos anos 80, em particular com as eleições presidenciais de 1989, um novo passo seria dado decisivamente neste mesmo sentido histórico, fornecendo contornos mais visíveis ao processo de reforma do Estado brasileiro e de suas instituições em geral, no plano da reestruturação capitalista no mundo. Processo este que reafirmaria a forma heterônoma do desenvolvimento brasileiro e de sua inserção no plano internacional, cujas conseqüências no campo educacional seriam sentidas no decorrer dos anos, grande parte delas reafirmando muitas das diretrizes e princípios que orientaram as reformas da Ditadura

para o ensino superior, mesmo que, por vezes, não tenham se transformando em políticas efetivas.

Do ponto de vista da relação entre as esferas pública e privada no ensino superior, os anos 90 produziram uma série de políticas que ampliaram o processo de privatização iniciado, enquanto política institucional de governo, em 1964. A ponte histórica estabelecida entre a Reforma Universitária de 1968 e as “reformas” para o ensino superior nos anos 90 é aquela em que se constata grande semelhança entre estes dois essenciais momentos da educação superior no Brasil, entre seus pressupostos e nos discursos que os envolvem, em especial, na particular tendência privatizante.

Não obstante os esforços – sobretudo do movimento estudantil – em evitar que a política educacional do regime institucionalizasse tais práticas, elas estiveram presentes nos embates, discussões (?) e na legislação educacional, abrindo caminhos que nunca mais seriam fechados na educação brasileira. Temas como o fim da gratuidade nas IES oficiais, seja com a cobrança de quem pode “pagar”, seja com a introdução de taxas escolares ou mesmo “vendendo serviços”; a diversificação do ensino e a diferenciação institucional, criando modalidades voltadas à preparação para o mercado de trabalho, imprimindo um caráter utilitarista ao ensino superior; as variadas formas de favorecimento ao setor privado, que teria uma função complementar ao ensino público que, em tempos de escassez de recursos, não poderia expandir-se e atender a demanda reprimida por estudantes advindos do ensino médio; a necessidade de promover uma racionalização administrativa, adequando a gestão escolar aos moldes empresariais; a idéia de diversificar o ensino, atendendo a supostas diferentes demandas de formação, não necessariamente “acadêmicas”; controle sobre os movimentos estudantil e docente, de forma a desmobilizá-los; incentivo às práticas individualistas dos servidores, via incentivos individuais por produtividade no trabalho; são algumas das cicatrizes da Ditadura Militar no que se refere às relações entre as redes pública e privada de ensino superior no Brasil e que estão presentes nos debates atuais, nas propostas dos atores sociais que influenciaram diretamente a conformação de tais políticas e na própria legislação para o ensino superior nos anos 90.

O capítulo seguinte tratará, em pormenores, das principais medidas que caracterizam as reformas para a educação superior no Brasil nos anos 90, tendo como fundamento o processo histórico de adequação do Estado brasileiro à nova base material de

acumulação do capitalismo mundial, reunindo elementos para uma compreensão contemporânea das dimensões do público e do privado na educação brasileira.

Capítulo 4

Panorama do ensino superior brasileiro nos anos 90

“O presidente e o ministro Paulo Renato estabeleceram uma política educacional e acabaram com os ‘cartórios’ do ensino superior, abrindo a concorrência entre as escolas particulares. Se bem que, devido à atual crise, acho que está na hora de parar”

(João Carlos Di Gênio¹)

“...eu não me interessei pela educação e nem acho que eu seja uma pessoa muito interessada pela educação. (...) Estou interessado na Estácio de Sá”

(João Uchôa Cavalcanti²)

A literatura educacional destaca, há muitos anos, uma realidade preocupante, que aflige a educação superior brasileira e, em particular ao conjunto de universidades e IES públicas. No decorrer dos anos 90, esta realidade agravou-se, ocupando um espaço ainda mais significativo nos estudos e pesquisas sobre os rumos da educação nacional. Tais estudos e pesquisas revelaram novas propostas e/ou reafirmaram outras – conservadoras em sua maioria –, trazendo a educação superior para um destacado plano de discussões,

¹ Empresário e proprietário da Universidade Paulista (Unip), de São Paulo/SP, em termos quantitativos, a segunda maior universidade do país, com mais de 92 mil alunos.

² Empresário, fundador e proprietário da Universidade Estácio de Sá, do Rio de Janeiro/RJ, a maior do país, em termos quantitativos, com mais de 100 mil estudantes matriculados em 2003.

críticas, contradições, que expôs não só a vontade de muitos, mas também o interesse das classes conservadoras em destruir este importante patrimônio histórico brasileiro e, simultaneamente, torná-lo ‘útil’, subordinando-o ao imediatismo de seus interesses em uma economia mundializada e incapaz de autodeterminar-se, de desenvolver-se autonomamente. Por outro lado, este contexto expôs, também, os defensores mais árdios da educação superior pública, dentro e fora do mundo acadêmico, a exemplo do que ocorrera em momentos decisivos da história brasileira, como a Campanha de defesa da escola pública, no período anterior ao Golpe de 1964.

A título de ilustração, observe-se que grande parte dos títulos de trabalhos e pesquisas sobre a universidade, sejam fundados ou não em concepções mais ou menos conservadoras, revelam análises sempre muito negativas acerca do tratamento dispensado ao ensino superior no país. Mencionamos aqui apenas alguns destes trabalhos, de significado especial para este estudo: A “Universidade em ruínas” (Hélgio Trindade – Org., 1999), “Universidade sitiada” (Luis Carlos de Menezes, 2000), “Universidade desconstruída” (José Dias Sobrinho e Dilvo Ristoff, 2000), “Universidades na penumbra” (Pablo Gentili – Org., 2001), “Universidade LTDA” (Benedito H. Machado, 2000), o “Impasse na academia” (Folha de S. Paulo, 2000), “Universidade em choque” (*Mais*, Folha de S. Paulo, 2000), “Universidade operacional” (Marilena Chauí, 1999b). Muitos outros títulos de trabalhos vieram a substituir aqueles já tradicionais, de caráter mais geral e amplo sobre o tema, apresentando adjetivações que, de certo modo, até amenizam – tornando-a, por vezes, redundante – a denominação “crise”, não menos freqüente.

Alguns termos, a maior parte com um sentido negativo, tornaram-se cada vez mais usuais para qualificar o quadro atual do ensino superior. Denominações que, sobretudo por seu caráter depreciativo, indicam a direção nefasta que orientou o processo de transformações da educação superior pública nos anos 90. Desconstrução, sucateamento, precarização, destruição sistemática, demolição, empresariamento, privatização, mercantilização etc. são termos recorrentes na literatura da década passada e também assaz presentes nas lutas dos movimentos estudantil, docente e sindical.

Inúmeros debates, seminários, simpósios, colóquios, congressos – regionais, nacionais e até internacionais –, reuniões de associações de pesquisa etc., também tiveram e continuam tendo como objeto os mais diversos temas que envolvem as reformas do ensino

superior. A preocupação com a educação deixou de ser apenas de “educadores” e dos programas de pós-graduação em educação – seu reduto “natural” –, passando a ser explorada em vários outros ramos da pesquisa, extrapolando os limites das universidades e do meio acadêmico. Por certo, a presença atual da temática “educação superior” indica a amplitude de interesses em jogo e seus reflexos na sociedade.

Nesse contexto, pode-se afirmar, sobretudo a partir de 1995, a universidade atingiu o “estrelato”, com exposição sistemática na mídia e nos meios de comunicação de massa³, freqüentando editoriais de jornais e revistas com uma periodicidade inédita. Um dos responsáveis diretos por tal façanha foi Paulo Renato Souza, figura-chave neste período, ministro da Educação durante os dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e dos que mais tempo permaneceu no cargo. A exposição sistemática na mídia – a propaganda, por assim dizer – fez do ministro uma figura conhecida. Seu marketing político tornou os debates mais visíveis, ao mesmo tempo em que trouxe a discussão para um plano mais superficial, fazendo com que se tornasse, por isso, um importante instrumento de legitimação social das mudanças que desejava implantar. O ex-ministro tornou-se uma espécie de porta-voz dos interesses privados na educação, sendo, hoje, proprietário de uma empresa de consultoria em assuntos educacionais.⁴

É nesse sentido que Maria da G. SETTON (2002) avalia a presença sistemática de temas relacionados com o ensino superior na mídia impressa paulista (fevereiro a maio de 2000) e seus possíveis impactos na criação de uma ideologia pró-reformas. Suas constatações são claras: a constância de temas como a avaliação, a expansão das matrículas e as políticas de contenção de recursos para as universidades públicas, entre outros, afirmam o caráter “técnico” com que se veicula a maioria das mensagens, o que, ademais, aponta para a suposta “ineficiência” das IES públicas, a escassez de recursos para as mesmas e a necessidade destas serem “reformadas” à luz de critérios econômicos, reforçando assim as posições oficiais do governo e dando grande visibilidade às suas

³ Universidades e centros universitários privados mantêm, sistematicamente, programações próprias em emissoras de televisão com transmissão via cabo. Exemplos paulistas: Unip, Uniban, Unisa, Unicsul etc.

⁴ Após “quarentena” imposta aos ex-ocupantes de cargos no governo, o ex-ministro da Educação entrou para o ramo dos negócios. Em sociedade com Renato Souza Neto (seu filho), tornou-se proprietário da empresa *Paulo Renato Souza Consultores*, que assessora projetos sobre a ‘indústria do conhecimento’, abrangendo iniciativas nos setores público e privado, incluindo instituições como o BID e o Banco Mundial. Na sugestiva matéria “Conhecimento é bom negócio” (jornal *Gazeta Mercantil* de 26/06/03), o ex-ministro relata, com

propostas para a educação. Uma imprensa, portanto, complacente com as políticas educacionais vigentes.

Trata-se, segundo Eneida SHIROMA et al. (2002, p. 13-4), de uma nova “celebração” da educação, só que em outros termos, diferentemente do momento histórico antecedente, no qual o intuito desta estava intimamente ligado ao ideal de construção de um projeto autônomo de capitalismo no Brasil, na trilha do nacional-desenvolvimentismo. A “centralidade da educação” agora é posta, ao contrário, nos termos das “virtudes do mercado”, cuja exposição na mídia torna-se imprescindível e parte indissociável de sua lógica de expansão e acumulação.

Tal exposição da universidade e da educação superior em geral, não permitiu, por outro lado, uma maior visibilidade social do caráter dessas mudanças. O setor privado, por sua vez, ampliou significativamente seus gastos com propaganda e marketing, dispendendo recursos para tornar seus “produtos” e “serviços” atraentes ao público-consumidor. Em grande medida, a propaganda privada torna-se ainda mais perniciososa, pois ocupa-se de uma pretensa incapacidade a que foi submetido o setor público de atender a população no nível superior de ensino. Como conseqüência direta disso, a cada ano, os vestibulares (agora, eufemisticamente denominados de “processos seletivos”⁵) tornam-se ainda mais concorridos nas IES públicas, verdadeiras odisséias em busca de uma vaga na rede pública, ao passo que nas IES privadas multiplicam-se as formas de acesso via processos ditos alternativos, como “vestibulares de inverno”, “processos seletivos continuados” e processos seletivos “com hora marcada”⁶ (também chamados “provas agendadas”), indicando que a concorrência por alunos-consumidores certamente tem estado imune a qualquer forma de

entusiasmo, que seus primeiros clientes foram três fundos de investimentos privados cujo interesse é o de entrar no ‘mercado educacional’ brasileiro.

⁵ Sobre este assunto, CUNHA (2003, p. 43) afirma que o texto da LDB é “omisso” e que rompe com um dos elementos mais tradicionais do ensino superior brasileiro, os vestibulares, obrigatórios desde 1911 para todos os cursos superiores. Embora faça referência à aprovação em “processos seletivos” e à exigência de conclusão do ensino médio como condição para admissão em cursos superiores, os concursos vestibulares não são mencionados, o que abriu caminho para que as IES adotassem diversos processos de admissão de estudantes, a seu bem entender.

⁶ A título de ilustração, reproduzimos aqui a frase de um anúncio feito por uma conhecida IES privada do interior do Estado de São Paulo (com unidade também na capital) para “ofertar” seus serviços: “Você liga para 0800xxxxxxx e agenda a sua prova eletrônica no dia e horário que desejar. Realiza a prova e uma redação. Se aprovado, você já faz a sua matrícula”. Outro exemplo é o “vestibular alternativo 48 horas” do Centro Universitário Belas Artes, de São Paulo, cuja seleção de realiza no ato da inscrição e em 48 horas o candidato é informado do resultado. (Revista da Folha, *Folha de S. Paulo*, 27/06/2004).

controle social, fazendo valer para este ingresso apenas a capacidade de pagamento das mensalidades.⁷

A década dos 90 caracterizou-se como uma década de reformas. “Vivemos a era da reforma pela reforma”, diz Carlos LESSA (1999, p. 06), mas sem que se explicita seus reais objetivos: porque reformar e de que forma. SHIROMA et al. (2002, p. 87), traduzem essa era do reformismo para o campo educacional como uma inversão do sentido de política educacional. Argumentam que, nos anos 90, abandonou-se a idéia de uma política nacional de educação, confundindo-a apenas como legislação e tornando-a refém de pretensas reformas. Em última instância, política nacional de educação e legislação educacional são até mesmo tratadas como sinônimos.

Expôs-se com maior veemência, nesses conturbados anos, a incapacidade (aqui entendida como a ausência de um projeto oficial de governo) de se construir um Sistema Nacional de Educação, reivindicação constante dos setores organizados da sociedade, cujas formulações vêm sendo concretizadas por meio de Congressos Nacionais de Educação (CONED), desde o primeiro, em 1996 na cidade de Belo Horizonte/MG, até a sua quinta edição em 2004⁸. Momento fundamental nesta trajetória foi o II CONED (Belo Horizonte/MG, novembro de 1997), cuja plenária de encerramento consolidou uma proposta de plano educacional – a do *Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*. Tal plano destaca, dentre muitos outros, o objetivo fundamental de construir um Sistema Nacional de Educação, concebido como “expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas de todo o país” e cuja instância máxima deliberativa seria o *Fórum Nacional de Educação*, a contar com “ampla participação dos setores sociais envolvidos com a educação” (Plano Nacional de Educação, Caderno do III CONED, p. 131).

Atualmente, estas e outras questões presentes no debate educacional apenas ilustram a situação da educação brasileira dos anos 90 para cá. Em seguida, numa tentativa de

⁷ Os dados do Censo do Ensino Superior de 2002, sistematizados e apresentados em matéria da Folha de S. Paulo (18/10/03 – cad. Cotidiano, p. 03), mostram que a proporção de alunos que ingressam no ensino superior sem passar pelos exames vestibulares vem aumentando. Em 2002, um em cada 10 alunos do ensino superior não prestou exame vestibular, ao passo que em 1997, a proporção era de 1 para 16.

⁸ O 5º CONED foi realizado na cidade de Recife, Pernambuco, entre os dias 02 e 05 de maio de 2004.

entender melhor os problemas do ensino superior, apresentamos alguns dos principais dados sobre esse nível educacional no Brasil, buscando sempre destacar a relação entre as IES públicas e IES privadas. O intuito de traçar este panorama na forma de dados estatísticos, mais do que fornecer um quadro geral e detalhado da conjuntura atual, é tentar compreender certos elementos desta realidade, seus pilares de sustentação. A partir daí é que pretendemos, posteriormente, contribuir para uma análise crítica do processo de reformas do ensino superior nos anos 90, por meio de um olhar permeado pela distinção entre o público e o privado no contexto dessas reformas.

Há um destaque intencional para o período que se inicia a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República, em fins de 1994, momento em que as mudanças no cenário da educação superior tornam-se mais evidentes. Para tanto, utilizaremos os marcos legais da educação superior e de muitos dados estatísticos, em geral fornecidos pelos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela educação superior e, quando necessário, recorreremos a dados extra-oficiais.⁹

1. O panorama das reformas do ensino superior

Na era de reformismo neoliberal, as políticas educacionais vêm desempenhando um papel de suma importância dentro do quadro geral das ações do Estado brasileiro. Segundo CUNHA (2003, p. 40), na reforma da educação superior em curso, constata-se a existência de um modelo já concebido, particularmente em meados dos anos 80, e cuja expressão paradigmática foi então dada pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES)¹⁰.

Dando continuidade aos trabalhos iniciados em 1985, O GERES elaborou um anteprojeto de reorganização das universidades federais, divulgado pelo MEC em 1986. Ao comentar este anteprojeto, Simon SCHWARTZMAN (1986) criticou as “reações

⁹ Optamos aqui pela apresentação dos dados do ensino superior sempre em sua forma agregada, o que não implica qualquer tipo de desprezo em relação às possíveis diferenciações regionais e/ou institucionais. O intuito é o de caracterizar o ensino superior em suas linhas gerais, podendo estabelecer e verificar suas tendências, tendo o cuidado de não fazer uso de mecanismos reducionistas.

históricas” que despertara, o que poderia vir a acabar com a “última chance para as universidades”, no que diz respeito a “atingirem um novo patamar de autonomia, competência, relevância social e, em última análise, recursos”. Tal crítica, contudo, situa-se dentro de uma visão específica destes conceitos: autonomia entendida como adoção de listas tríplices e indicação do reitor pelo poder público (“sistema de governo universitário autônomo”); competência a ser obtida com um plano de carreira único, mas com possibilidade de as universidades mais “bem dotadas” pagarem extras para seus quadros, de onde decorreria o reconhecimento da “relevância”, via “incentivos salariais específicos” atrelados ao mérito; além do fim da dedicação exclusiva, que era entendida como a “farsa das 40 horas”.

A despeito dos trabalhos realizados no âmbito do GERES, contudo, o período que se inicia com o final do regime militar, em 1985, e vai até a promulgação da CF/1988, foi de pouca movimentação para a universidade brasileira no sentido de trazer grandes inovações em termos de diretrizes políticas. A chamada Nova República caracterizou-se muito mais por adotar, de fato, uma política de continuidade com relação aos projetos da Ditadura Militar para o ensino superior. Como destaca FERNANDES (1989, p. 108):

“A Nova República tentou levar até às últimas conseqüências aquilo que a ditadura pretendeu realizar e não conseguiu. De modo que o papel do atual regime é o de manter todas as políticas preexistentes e buscar, por meio de vários subterfúgios, concretizá-las...”.

Mais do que uma visão propriamente pessimista sobre o futuro da educação no país, o alerta de Florestan Fernandes fazia muito sentido, devido à escassa perspectiva de mudanças apresentada para a educação superior brasileira com o novo regime, cuja correlação de forças políticas se formara no contexto da chamada “transição transada”, que não abria possibilidades de mudança, a não ser meramente formais. Muito embora, as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 representassem avanços significativos com relação ao período anterior, o processo histórico que se inicia com a

¹⁰ O GERES foi criado pelo então presidente da República José Sarney, em 1985, dando continuidade à iniciativa anterior de constituir uma *Comissão de Alto Nível*, cujo objetivo era o de discutir questões referentes às universidades brasileiras.

eleição de Fernando Collor de Mello, apenas um ano após a promulgação da Carta, já indicava o caminho pelo qual trilhariam no país, não só a educação como as políticas sociais em geral. A conturbada crise política que se viu desatada no país em meio a toda a polêmica causada pelo novo presidente eleito, no entanto, não será tratada aqui.

Nos anos 90, como já mencionamos, foi a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República que as reformas ganharam impulso definitivo e formas mais profundas e duradouras no plano geral das reformas constitucionais, consubstanciadas por meio da *Reforma do Estado*. Tal processo fez com que até mesmo fosse criado um novo ministério – o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) –, com o intuito de centralizar os esforços do governo em levar adiante a reforma. O MARE teria, por sua vez, um papel também importante na condução das políticas educacionais, sendo ele próprio formulador de propostas que afetavam o ensino superior, como foi o caso das “Organizações Sociais”. (Cf. MARE, 1995).

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), o Poder Executivo lançou mão de um grande número de documentos alardeando a melhoria da rede de ensino superior brasileira, destacando supostos feitos e negando críticas que incidiam sobre o quadro educacional e que constatavam a existência de um processo de desconstrução das Instituições de Ensino Superior públicas (IES públicas) e de uma conseqüente privatização deste nível de ensino.¹¹

Afora as pretensas medidas para tornar as IES públicas “eficientes”, segundo o discurso da “produtividade” e outros, um dos principais méritos destes dois governos teria sido o de promover uma maior “democratização” do ensino superior, cujos dados sobre a expansão de vagas seria prova inequívoca. Tal expansão, quase sempre tomada em sua dimensão quantitativa e com base, muitas vezes, apenas no número de alunos inicialmente matriculados, passou a ser o grande mote do MEC e do Poder Executivo, autodeclarados promotores de uma grande transformação na educação superior:

“Os bons novos números da educação superior no Brasil – realmente impactantes – são o resultado de mais recursos (...), mas sobretudo de políticas e ações corretas, visando ao melhor uso dos recursos públicos. Será difícil encontrarmos analistas

¹¹ Cf. INEP, *Resultados e tendências da educação superior* (2000, p. 05-16), MEC/SESu, *Enfrentar e vencer desafios* (2000) e INEP, *Evolução do ensino superior: 1980-1998, (1999, p.09-10).*

sérios repetindo a cantilena de que o governo do Presidente Fernando Henrique não tem política para as universidades federais, que as está ‘sucateando’ ou, ainda, que guarda em relação a elas ‘óbvias intenções privatizantes’” (SOUZA, 2000[a], p. 11).

Já a presidente do INEP no período, Maria Helena CASTRO (2000, p. 11-6), ao comentar os resultados do Censo da Educação Superior de 1999, afirmou que este ensino havia entrado em um “ciclo de expansão acelerada”, fenômeno que já estava esboçado em 1996. Esta nova dinâmica de desenvolvimento do ensino superior teria como principais tendências a aceleração do ritmo de expansão das matrículas de graduação a partir de 1994, intensificada em 1996; a melhoria global dos indicadores de eficiência e produtividade do sistema; a melhoria da qualificação docente, mantendo-se maior concentração de mestres e doutores nas IES públicas, exceto municipais, mas verificando-se um alto crescimento da proporção de professores titulados nas instituições privadas, tendência que se acentuou a partir de 1996; e a expansão e consolidação dos programas de pós-graduação nas IES públicas, estimulando também o desenvolvimento de programas de mestrado e doutorado nas IES privadas.

SCHWARTZMAN (2000, p. 01), um dos principais formuladores de propostas para o ensino superior nos dois governos FHC, atribuiu a este conjunto de mudanças o caráter de uma “revolução silenciosa”, atribuição esta que também seria divulgada pelo ex-ministro Paulo Renato Souza. Na perspectiva desta revolução em processo, segundo o autor, o ensino superior teria alcançado “um estágio bem melhor do que o atual, e em linha com as principais recomendações do *Task Force*” (documento do Banco Mundial em parceria com a UNESCO que contou com a colaboração de intelectuais brasileiros). Além do que, conclui, não haveria razões para se ter um quadro pessimista sobre o ensino, afinal há um grande número de “oportunidades”, algumas praticamente inexploradas, tais como a ampliação da diferenciação do ensino e das instituições, possibilitando a criação de “todo um novo nível de educação de dois ou três anos de duração”, o uso de novas tecnologias e novos formatos de educação não presencial e, ainda, o “uso mais adequado dos recursos públicos, se as universidades passarem a ter responsabilidade pelos seus orçamentos” (*Ibid.*, p. 17).

O tom otimista dos discursos, tanto oficiais do governo brasileiro como de seus apoiadores, foi, portanto, uma das principais características das reformas para o ensino

superior nos anos 90, não só na disseminação de um consenso pró-reformas, como também na legitimação da forma pretendida para as mesmas.

1.1 Os marcos regulatórios: legislação educacional e mudanças no ensino superior¹²

Segundo João dos R. SILVA JR. e Valdemar SGUISSARDI (1999, p. 27-8), há dois conjuntos de políticas do Estado brasileiro essenciais para entender o processo de regulamentação da educação superior nos anos 90: as políticas no âmbito do MARE e as políticas no âmbito do MEC. De um lado, porque as estratégias e ações oficiais para a reforma da educação superior estão situadas no plano de uma reforma mais ampla, a do aparelho do Estado brasileiro, que se intensificou a partir da criação do MARE, em 1995, sob o comando do ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. De um modo geral, pressupunha-se a necessidade de reformar o Estado no contexto da Globalização. Este teria perdido a autonomia para formular e implementar políticas, em função, sobretudo, de uma “crise fiscal” do Estado, advinda da crise econômica dos anos 70.¹³ No âmbito do MEC, por outro lado, não só se executam as políticas educacionais em suas formas específicas (portarias, decretos, propostas de emenda à Constituição Federal etc.) como também são praticadas políticas em consonância com os ministérios da chamada área econômica, redundando em redução e/ou estagnação de salários, não-contratação de novos servidores, redução do orçamento para contenção de custos etc. (*Ibid.*, p. 46).

Entretanto, pode-se constatar que, nos anos 90, as políticas para este nível de ensino foram executadas, via de regra, de forma fragmentada. Apesar de a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) ser, em princípio, a “lei geral”, uma série de outras iniciativas foram sendo tomadas ao longo do tempo, por meio de medidas provisórias, decretos presidenciais e/ou ministeriais, resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE), portarias do MEC, entre outras, constituindo-se desta forma no arsenal do Estado brasileiro para a construção das políticas educacionais deste período. Esta “colcha de

¹² Para uma visão mais ampla da Legislação e dos marcos regulatórios da educação superior dos anos 90, ver Nicholas DAVIES (2002a).

¹³ Os pressupostos da *Reforma do Estado* do MARE serão melhor analisados no capítulo 5 deste trabalho.

retalhos”¹⁴ torna muito difícil uma visualização ampla do panorama legal do ensino superior. Assim, buscaremos relacionar apenas as principais medidas, aquelas de maior impacto na educação em todas as suas dimensões, deixando outras menos significativas, sem que isso implique em uma análise parcial do conjunto.

A base desta legislação está na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que ensejava a elaboração de uma nova LDB e afirmava como atribuição privativa da União a de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, em seu Art. 22, XXIV. (Cf. MURANAKA, 1998, p. 116).

Mas a consolidação da LDB no Congresso Nacional não foi tranqüila. Após a promulgação da CF/1988, e da elaboração primeira de um projeto de Lei (PL)¹⁵, apresentado ao Congresso Nacional pelo Deputado Octávio Elísio (PL nº 1258/88) ainda em dezembro de 1988, longos oito anos se passaram, até que a mesma fosse aprovada, de forma controversa e conturbada, em 16 de dezembro de 1996.¹⁶

Neste processo, um segundo projeto de LDB foi elaborado e, muito embora a intenção do primeiro fosse a de obter a “prioridade” de discussão e tramitação democráticas no Congresso, foi o teor do segundo projeto que acabou prevalecendo. Originado de uma manobra política realizada pelo governo federal, o projeto foi apresentado por Darcy Ribeiro – um dos signatários do mesmo – ao Senado, em maio de 1992, de forma “impositiva e desrespeitosa para com as normas regimentais”, além de simplesmente desconsiderar todo a longa seqüência de debates que constituía o processo até então. (MURANAKA, 1998, p. 223).

A longa tramitação da LDB no Congresso Nacional caracterizou-se como uma das faces dessa política de o Poder Executivo legislar em “doses homeopáticas”, o que se tornou prática recorrente nestes anos. MURANAKA e MINTO (1998, p. 65) afirmam que a LDB aprovada “foi gerada com lacunas intencionais, a serem preenchidas posteriormente” e, além disso, que “alguns dispositivos já haviam sido regulamentados por antecipação”. Assim, não por acaso, é uma lei “esbelta e enxuta”, cujo sentido político se fez claro,

¹⁴ Conforme MURANAKA e MINTO (1998).

¹⁵ A autoria deste projeto é de Dermeval Saviani (Cf. MURANAKA, 1998).

¹⁶ Muitos trabalhos tratam dos processos de elaboração e tramitação da LDB/1996. Referimo-nos aqui apenas a alguns deles: CUNHA (2003); MURANAKA (1998); BRITO (1997); SAVIANI (1997); OLIVEIRA (1997) e MINTO (1996).

durante sua tramitação, com a insistência do governo federal em desqualificar o “projeto original”, acusando-o de “detalhista, corporativo e utópico”.

O MEC atropelou o processo democrático, que vinha sendo conduzido de forma inédita no país, contando com amplo respaldo dos setores organizados da sociedade civil, dentre as quais as associações de docentes, de alunos e de funcionários, e amplamente debatida. (MURANAKA e MINTO, 1998, p. 65-6). Ao longo deste período, o projeto de LDB foi sendo adaptado às intenções do Poder Executivo, na medida em que passava nas comissões e no plenário do Congresso.

Corroborando a existência desta prática, CUNHA (2003, p. 40) afirma que a LDB é “minimalista”, uma vez que não contém, propriamente, todas as diretrizes nem todas as bases da educação nacional: “Elas terão de ser procuradas dentro, mas também fora dela”, caracterizando, assim, a intenção de permitir que algumas das mais importantes questões relacionadas à política educacional viessem a ser tratadas em momentos distintos. E acrescenta: “a LDB diz pouco ou quase nada sobre questões tão importantes quanto o Conselho Nacional de Educação (...) ou a avaliação universitária”.

Ainda segundo CUNHA (2003, p. 40):

“O MEC traçou uma estratégia de enfrentamento parcial de problemas e adversários. Uma estratégia semelhante à do governo como um todo no que se refere às reformas constitucionais. No caso da área educacional, ela foi ainda mais elaborada, já que os níveis mais baixos da legislação *atropelaram* os mais altos. (...); em vez de investir numa lei geral para o ensino superior, o MEC foi traçando, *no varejo*, as diretrizes e bases da educação nacional, não *contra* o que seria a lei maior de educação, mas por *fora dela*”.

Para SILVA JR. e SGUISSARDI (1999, p. 54), a LDB constitui-se, ainda, na “adequada moldura jurídica” para as reformas da educação superior propostas pelo governo brasileiro nos anos 90. Disso pode-se concluir que a intencionalidade deste projeto, aprovado de forma “enxuta”, testemunha a arregimentação autoritária do governo federal – e dos setores que o apoiavam –, cujo objetivo era aprovar um texto de LDB que fosse conveniente para construir as bases de adequação da educação nacional aos ditames da Reforma do Estado, da modernização da economia e do “ajuste fiscal”.

1.2. A educação superior na CF/1988 e na LDB/1996

O caráter fragmentário da política educacional brasileira, em sua essência, está também vinculado às próprias bases de organização e estrutura educacionais, previstas na legislação. É possível constatar a ausência de uma instância articuladora das políticas educacionais, ou seja, de um “efetivo Sistema Nacional de Educação (...), com competência para organizar, de forma articulada, o cumprimento das responsabilidades educacionais dos diferentes entes federados” (Cf. Caderno do 5º Coned, 2004, p. 03).

Constata-se uma indefinição conceitual no Art. 211 da CF/1988, ao estabelecer que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, não deixando claro o significado deste *regime*, nem das *formas de colaboração*, cujas responsabilidades são simplesmente remetidas para os Estados e Municípios. E esta indefinição é repetida pela LDB/1996:

“Art. 8º- A União, os Estados e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º - Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º- Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.”

Afrânio CATANI e João OLIVEIRA (2002a, p. 77-8), afirmam, ainda, que prevalece uma concepção elitista de educação na CF/1988, particularmente no Art. 208, inciso V, que trata do dever do Estado para com a educação.

“A própria noção de educação superior como algo acima do que é básico, ou seja, do que pode ser para todos, corrobora essa concepção elitista de educação e faculta usos ideológicos os mais diversos, tais como a dicotomia educação básica - educação superior, a priorização dos fundos públicos para o ensino que é considerado básico, a privatização da educação superior (...), a realização da pesquisa apenas em espaços privilegiados de excelência, dentre outros” (*Ibid.*, p. 77-8).

Em suma, do ponto de vista da legislação de base, a educação superior no Brasil organiza-se fundamentalmente por meio de:

- IES federais, mantidas pela União (poder público federal) e subordinadas ao Sistema Federal de Ensino;
- IES estaduais, mantidas pelo poder público estadual e do Distrito Federal, e subordinadas aos Sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal¹⁷;
- IES mantidas pelo poder público municipal e também subordinadas aos Sistemas Estaduais de ensino e do DF;
- IES privadas, que fazem parte do Sistema Federal de ensino.

Já a LDB, na esteira da intenção política de promover uma diferenciação institucional, foi um dos pilares da gestão Paulo Renato Souza no MEC, e não reafirmou o princípio da indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade (Cf. MURANAKA e MINTO, 1998, p. 67; CATANI e OLIVEIRA, 2002a, p. 82), ou seja, foi também omissa no que se refere à descrição do que seriam os diferentes tipos de IES, definindo apenas de “modo bastante sumário” as universidades (Art. 52). Além do que, segundo SILVA JR. e SGUISSARDI (1999, p. 54), a LDB ensejou o surgimento de uma contradição semântica: a possibilidade de constituir-se uma “universidade especializada por campo do saber” (Art. 52, § único).

Ademais, a LDB consagrou uma concepção de ensino de caráter meramente restrito à “transmissão/recepção de conhecimentos, impermeável ao objetivo de construção do saber, o que impede a probabilidade de transformar aquilo que se constata” (MURANAKA e MINTO, 1998, p. 67). Um exemplo disso foi a retirada da expressão “educação enquanto instrumento de transformação social”, presente nos projetos da Câmara dos Deputados, repetindo o que já havia ocorrido com a primeira LDB (Lei nº 4.024/61). No que se refere à definição de universidade, “sua leitura pode ensejar a interpretação de que as atividades de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade sejam apenas justapostas, ao invés de articuladas”, favorecendo uma concepção conservadora de universidade e um modelo de ensino enquanto mero conglomerado de cursos diferenciados, sem integração e sem

¹⁷ Conforme CAVALCANTE (2000, p. 14), os sistemas estaduais têm características específicas, que variam de Estado para Estado, com legislação própria em relação às instituições de ensino superior.

interdisciplinaridade, mas apenas “pluridisciplinaridade”, como diz o texto da LDB. (*Ibid.*, p. 70-1).

Ao analisar a educação superior na LDB/1996, Carlos R. Jamil CURY (1998, p. 76-7) questiona: “Há, ou não, uma nova reforma?” A resposta a esta questão, diz o autor, depende de outra anterior, sobre uma possível alteração do Art. 207 da CF/1988, que trata do princípio da autonomia das universidades. E esta sugere que há sim uma reforma em curso, mas centrada em dois grandes eixos: a avaliação e a autonomia. Há ainda uma “centralização diretiva”, uma vez que a União se investe de poderes sobre a educação escolar, em todos os níveis, a partir das noções de coordenação e avaliação, “como jamais se viu em um regime democrático no Brasil”. E assim conclui o autor:

“De todo modo, a LDB se polariza entre a flexibilidade inicial do rendimento e o controle teleológico do produto através da avaliação. Ela parece orientar os sistemas no sentido de mostrar a educação inclusive como produto, insistindo na noção de qualidade e de excelência. O que aponta para a dimensão do cidadão também enquanto consumidor” (CURY, 1998, p. 77).

1.3. A legislação fragmentada: os pilares da reforma

A LDB/1996, ao omitir aspectos fundamentais da organização do ensino superior, por outro lado, não deixou de abrir caminho para que este ensino fosse regulamentado em momento oportuno, durante e depois do processo de tramitação dos projetos de Lei no Congresso; ou mesmo antes de sua aprovação, como foi o caso da Lei nº 9.131, aprovada em 24/11/95, que criou o Conselho Nacional de Educação e o “provão”, dentre outras providências, das quais trataremos mais adiante.

Algumas das diretrizes das políticas para a educação superior constituem-se em pilares fundamentais para a configuração das reformas. A legislação fragmentada, não por acaso, exerceu um papel indispensável aos interesses do Poder Executivo para fazer aprovar as medidas mais polêmicas, as questões de maior embate na discussão política. Ao deslocá-las da LDB/1996, criando uma já citada lei “enxuta”, facilitou-se muito a

possibilidade de contemplar os interesses e os projetos que, comandados pelo Poder Executivo, tinham franco apoio dos setores privatistas. (Cf. MURANAKA, 1998).

A idéia de uma política centrada em alguns pilares pode ser identificada nos termos utilizados pelo próprio ex-ministro Paulo Renato Souza. Ao tratar da política de ensino superior do MEC a partir de 1995, o ministro afirmara que seriam cinco seus princípios fundamentais: expansão, diversificação, avaliação, supervisão, qualificação e modernização (SOUZA, 2000, p. 09). Princípios estes que norteariam uma política voltada para a superação de um “atraso secular”, cujas expressões máximas seriam o elitismo de nossas universidades públicas, a perda de qualidade do ensino e a “rigidez” de um sistema antiquado e inadequado para os novos tempos – o do chamado “modelo único” de ensino – organizado na forma institucional prioritária das universidades e tido como empecilho para a “democratização do acesso” ao ensino.

Alguns documentos oficiais, produzidos nacional e internacionalmente, são fundamentais para perceber com maior precisão os princípios gerais que orientaram as decisões políticas do governo na área da educação superior nos anos 90, sendo estes determinantes para a compreensão da gênese e das prioridades que pautaram tais políticas. Apresentamos aqui, brevemente, as premissas estabelecidas em três desses documentos, considerados essenciais.

O primeiro deles *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (BIRD/Banco Mundial, 1995, p. 04), estabeleceu as seguintes premissas:

- Fomentar a maior diversificação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas (“menos onerosas” e “mais atrativas para os alunos” satisfazendo a “demanda social”);
- Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação de estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre financiamento fiscal e resultados;
- Redefinir a função do governo no ensino superior;
- Adotar políticas que estejam destinadas a outorgar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade;

Um segundo documento incorpora estas premissas, digamos, na versão local *Planejamento Político-Estratégico 1995/1998* (MEC, 1995), cujos princípios fundamentais corroboram, não por coincidência, os do Banco Mundial. São eles, em seus três eixos principais:

1. Transformar as relações do poder público com as instituições de ensino:
 - substituir controles meramente burocráticos por processos de avaliação da qualidade dos serviços oferecidos e da relação custo-benefício;
 - estabelecer exigências de padrões mínimos de eficiência e eficácia no uso dos serviços públicos;
 - descentralizar o sistema, atribuindo maior autonomia às instituições de ensino.
2. Expandir o sistema de ensino superior público através da otimização dos recursos disponíveis e da diversificação do atendimento, valorizando alternativas institucionais aos modelos existentes.
3. Reconhecer a diversidade e heterogeneidade do sistema, formulando políticas diversificadas que atendam às peculiaridades dos diferentes setores do ensino público e privado. (MEC, 1995, p. 26).

Um terceiro documento, de caráter mais geral, seria produzido por um grupo de especialistas de todo o mundo, a pedido da UNESCO e sob a coordenação de Jacques Delors. O resultado de três anos de trabalho (de 1993 a 1996) ficou conhecido como *Relatório Delors* (DELORS, 1996)¹⁸, e estabeleceu aquelas que seriam as principais diretrizes defendidas pela UNESCO para as reformas educacionais em todo o mundo.

Com base num diagnóstico acerca da situação mundial, das perspectivas de uma sociedade “globalizada”, das relações de interdependência entre as nações, das mazelas sociais do mundo contemporâneo e as inúmeras e complexas formas assumidas por este processo, os “relatores” pretenderam discorrer sobre as questões referentes à educação e à formação necessárias para os novos tempos, para enfrentar os desafios trazidos nesta nova conjuntura, enfim, sobre o conjunto de conhecimentos que serão imprescindíveis para a humanidade. Assim, há inúmeras “tensões” a serem resolvidas e é nesse sentido que o papel

da educação é pensado: não só em sua função estratégica para superar tais tensões, mas também para solucionar os desafios que a própria educação terá que enfrentar no século XXI.

No caso do ensino superior – um dos destaques do *Relatório Delors* – defende-se a adoção de uma visão já consagrada, de cunho utilitarista: a da educação enquanto motor do desenvolvimento econômico, locus da produção e da transmissão dos conhecimentos necessários à sociedade e à economia e, por isso, um dos pólos da “educação ao longo da vida”. (DELORS, 2001, p. 139-40).

Apesar de pressupor um contexto de crise no ensino superior, particularmente oneroso para os países em desenvolvimento, e apontar alguns dos principais problemas que vêm sendo criticados em todo o mundo (o problema da diferenciação do ensino, a redução da qualidade da formação, a escassez de verbas para a pesquisa científica etc.), o relatório, contudo, não teve a preocupação de identificar as causas de tais mazelas, como que as tornando naturais, estáticas, dadas e não constituídas historicamente. Assim, defende-se a liberdade acadêmica e a autonomia necessária ao desenvolvimento da pesquisa científica, mas critica-se o “academicismo estéril”, ao qual a universidade deve se contrapor, sendo ela capaz de atender às necessidades do “setor econômico” via parcerias de pesquisa, bem como “responder à procura, adaptando constantemente os novos cursos às necessidades da sociedade” (DELORS, 2001, p. 143).

Não obstante essas conclusões, o Relatório ainda preconiza uma maior capacidade de cooperação internacional, que as universidades devem ter como “função essencial”. Esse ideal fica mais patente quando o relatório se refere à proveitosa “geminção de instituições de pesquisa de países industrializados com instituições homólogas de países em desenvolvimento” e da “livre circulação de pessoas e a partilha de conhecimentos”, além das necessárias parcerias do setor econômico com as universidades, como sendo princípios importantes, mas desde que devidamente respeitadas as “normas da propriedade intelectual” (DELORS, 2001, p. 145-6).

Em conseqüência, as diretrizes políticas apontadas também não enfrentam, efetivamente, as causas de tal situação. Os pressupostos de uma “educação ao longo de toda a vida” como forma de combate à “exclusão social”, por certo concebem a educação

¹⁸ No Brasil, o *Relatório Delors* foi publicado com o título de “Educação: um tesouro a descobrir”, pela

enquanto campo estratégico para a aquisição das “competências” necessárias à vida profissional, portanto desta ascensão social pretensamente possível. Ao que se soma a necessidade de criar “novas formas de certificação” que levem em conta o conjunto das competências adquiridas (ao invés de contar apenas com o diploma tradicional, tida como “via principal e única” para a profissionalização), isto é, a oferta de tipos diferenciados de educação – sobretudo à distância – para uma população com necessidades crescentemente distintas. (DELORS, 2001, p. 147-51).

A noção de *competência*, portanto, não é meramente acessória. Ao pretender subverter a noção comum de qualificação profissional (enquanto qualificação de caráter mais “técnico”, não tão dinâmico), esta explora os aspectos subjetivos do indivíduo, atribuindo às suas próprias capacidades cognitivas (de organização, de gerir e resolver conflitos e problemas, de relacionamento pessoal etc.) o “sucesso profissional”. As exigências do mercado de trabalho, portanto, passam a ser relacionadas mais à *competência pessoal* do que à qualificação profissional, razão pela qual se defende uma educação adequada a tais necessidades e apta a produzir trabalhadores com tal perfil, cujos “quatro pilares” sintetizadores seriam: *aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser*. (DELORS, 2001, p. 93-104).

A despeito de seu caráter genérico e, muitas vezes, ambíguo, as diretrizes do Relatório Delors se assemelham, em linhas gerais, às defendidas pelo Banco Mundial e reproduzidas pelo MEC, como vimos anteriormente. Sinteticamente, tais semelhanças podem ser assim caracterizadas:

- a defesa dos pilares da diferenciação institucional e da diversificação do ensino (flexibilização), viabilizando a quebra do “modelo único” de ensino superior, com a proliferação, sobretudo, dos cursos de formação rápida e do ensino à distância;
- o diagnóstico das dificuldades de investir em educação e a necessidade de buscar saídas, principalmente nas parcerias com o setor privado;
- a concepção de autonomia aplicada a universidade, de modo que esta ultrapasse o *confronto entre a lógica do serviço público e a do mercado de trabalho*, adequando-se às formas de financiamento misto (público e privado);

editora Cortez, em 1997. Aqui, tomamos como base a 5ª ed. desta publicação, de 2001.

- a necessidade da avaliação do sistema educativo, no sentido da “prestação” de contas à sociedade e da construção de uma educação com base nos princípios como os da qualidade, equidade, eficiência.

A construção das políticas para a educação superior, no período tratado, teve, portanto, como pilares essenciais esse conjunto de princípios, que bem se expressam nos três documentos brevemente analisados. Para isso, contaram ainda com o empenho explícito do Poder Executivo. Isso implicou num complexo conjunto de medidas legais para este nível de ensino, não isoladas, mas imbricadas, constituindo-se em momentos de implantação de uma mesma política educacional. Assim, as medidas centrais da reforma da educação superior, em nosso entender, podem ser organizadas de forma didática, nos seguintes itens gerais: avaliação institucional, autonomia (concepção que interfere na gestão das IES), financiamento e modelo de ensino superior (chamado pelos reformadores de “modelo único”)¹⁹. A este conjunto denominaremos, à semelhança do discurso reformista, os “pilares” das reformas para o ensino superior nos anos 90.

1.3.1. A avaliação institucional

Tida como peça-chave na conformação da política educacional durante a gestão do ministro Paulo Renato Souza, a avaliação tem seu alicerce na Lei n° 9.131, de 24/11/1995, que altera dispositivos da primeira LDB (Lei n° 4.024/1961), com destaque para a criação do Exame Nacional de Cursos – o “provão” – e das providências para o funcionamento do Conselho Nacional de Educação, criado para substituir o então Conselho Federal de Educação.

A Lei n° 9.131/1995 afirma que o MEC “fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão” (*caput* do Art. 3°). No entanto, ao explicar os referidos procedimentos menciona apenas a inclusão do exame nacional, a ser realizado anualmente

¹⁹ Cf. DURHAM (1996), SCHWARTZMAN (2000) e SOUZA (2000), entre outros.

(e necessariamente), mas não faz menção a quaisquer outros instrumentos de avaliação dentre os sugeridos procedimentos e critérios abrangentes (Art. 3º, § 1º).

O “provão” tornou-se o carro-chefe de propaganda²⁰ do MEC e do governo federal sobre seus feitos no ensino superior, assunto que obteve grande exposição na mídia e, a despeito de inúmeros protestos e da resistência promovida, sobretudo pelo movimento estudantil, nos primeiros anos do exame, acabou generalizando-se com certa facilidade e tornando-se numa espécie de vitrine do projeto de governo para a educação.²¹

Iniciada em julho de 1996 e abrangendo apenas 4 cursos, a realização do Exame Nacional de Cursos foi crescendo progressivamente, chegando em 2002 a abranger um total de 24 áreas de graduação, 5.030 cursos e 395.955 estudantes inscritos para o exame. (Cf. MEC, 2002, p. 31). Números que o MEC sempre divulgou como forma de mostrar a sua política de “controle” do ensino e da qualidade das IES, gabando-se do “crescimento” do número de cursos avaliados, muito embora o termo *nacional* já indicasse, naturalmente, que o Exame abrangeria cada vez mais cursos, chegando à totalidade, conforme previa o texto da Lei nº 9.131/1995. No ano de 2003, no entanto, o “provão” foi suspenso, sendo apresentado em seu lugar o projeto de criação de um novo exame, de características muito parecidas, que todavia ainda não foi efetivamente implementado.²²

Além disso, outro importante braço do sistema de avaliação, cujo objetivo era complementar o “provão” no processo de classificação das IES, era a *Avaliação das Condições de Ensino* dos cursos de graduação, regulamentada pelo Decreto nº 2.026/1996 (inciso III do Art. 1º e Art. 6º) e iniciada em 1997. A ACE, antes denominada Avaliação das Condições de Oferta (ACO), segundo a definição do INEP, é um procedimento utilizado “para o reconhecimento ou renovação de reconhecimento dos cursos de graduação representando uma medida necessária para a emissão de diplomas”, que “passou a ser realizada de forma periódica com o objetivo de cumprir a determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior, a fim de garantir a qualidade do ensino oferecido pelas Instituições de Educação Superior”. O procedimento inclui o preenchimento de um

²⁰ O próprio ministro Paulo Renato Souza afirmou que o “provão” é o que “dá mais íbope” (Folha de S. Paulo, 21/10/2001).

²¹ Não queremos, com isso, afirmar que houve uma conformação dos estudantes e da comunidade acadêmica ao “provão”, havendo protestos constantes em muitas universidades e, mesmo, em cursos localizados. Os chamados “boicotes” continuam resistindo à política de avaliação do MEC, inclusive à revelia de muitos dirigentes universitários, mas em termos gerais, em número cada vez mais reduzido.

formulário eletrônico pelas IES, o que possibilita a análise prévia da situação dos cursos, pelos avaliadores, seguida da verificação *in loco*²³. Este formulário abrange três questões principais sobre: a qualidade do corpo docente, a organização didático-pedagógica e as instalações físicas, com ênfase na biblioteca. (Cf. *www.inep.gov.br*).

O Decreto nº 3.860/2001, Art. 15, § 1º, inciso IV, por sua vez, tornou obrigatória a publicização anual dos resultados das avaliações dos cursos superiores das IES (“provão” e ACE), antes de cada período letivo, o que reforça a centralidade adotada pelas políticas de pretensa avaliação no conjunto das políticas educacionais para o ensino superior nos anos 90.

Muito embora o centro das atenções tenha sido o “provão”, a avaliação institucional teria outros importantes braços, como o seu atrelamento às políticas de financiamento das IES públicas, seguindo, portanto, uma das premissas essenciais estabelecidas pelo Banco Mundial como prioridade para a educação superior e, assim, interferindo em outro importante elemento das políticas em questão: a autonomia.

1.3.2. A autonomia

A autonomia é outro dos pilares da política adotada para a educação superior nos anos 90. Nos termos da Constituição Federal de 1988, está definida no Capítulo III, Seção I, Art. 207, apenas para as universidades, como “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

A autonomia ganhou novas cores na LDB, que conferiu maior importância à administração financeira das universidades. Seu Art. 53 explicita o conjunto de atribuições das universidades no exercício de sua autonomia, enquanto o Art. 54 posterga para outra Lei a possibilidade de adoção 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 do seu pessoal”.

²² Sobre os novos processos de avaliação da educação superior, ver SINAES (Lei nº 10.861, de 14/04/2004).

²³ Verificação esta que é realizada por Comissões de Especialistas designados para visitar as IES.

Pode-se dizer que, da mesma forma que a avaliação, a autonomia aqui concebida, é aquela já prevista em *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (Banco Mundial, 1995). Neste documento, a autonomia adquiriu um sentido muito específico, de cunho tecnicista e economicista, expressa como sinônimo da gestão financeira eficiente e, sobretudo, da capacidade de as IES públicas serem auto-suficientes em relação ao financiamento (por meio de fontes “alternativas”, sobretudo do setor privado) e, desta forma, cada vez mais independentes do aporte de recursos estatais²⁴. Uma concepção de autonomia, portanto, completamente desvinculada de qualquer visão histórica de educação autônoma.²⁵

Em referência a este sentido específico de autonomia, é importante verificar as propostas de outro importante ator das reformas educacionais dos anos 90, o já extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE. No *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (MARE, 1995), a educação superior é considerada atividade pertencente à categoria dos “serviços não-exclusivos do Estado”, com o que, para os fins da reforma, prevê-se sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, assumindo a forma de “organizações sociais”²⁶.

Diz o Plano:

“O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais existe a participação do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal” (MARE, 1995, p. 74).

No projeto do MARE, portanto, a autonomia financeira e administrativa da qual gozariam as organizações sociais não contempla qualquer mecanismo de garantia de

²⁴ Em julho de 1999, o governo federal apresentou um projeto de lei visando regulamentar a autonomia das IFES. Tal projeto previa metas para a expansão da oferta de vagas sem, contudo, garantir verbas públicas para sua realização. Além disso, contemplava o fim do princípio da isonomia salarial entre as IFES, com a criação de planos de cargos e salários próprios, e o fim da estabilidade no emprego para professores contratados após a aprovação do projeto (Folha de S. Paulo, 30/07/2001, 3º cad., p. 1).

²⁵ Sobre a concepção de autonomia defendida pelo Banco Mundial, ver também AMARAL e LIMA NETO (1996).

financiamento público para tais atividades. O Estado abandonaria o papel de executor ou prestador direto de tais serviços, mantendo-se no papel de regulador e provedor/promotor dos mesmos, financiando-os, assim, apenas parcialmente. As organizações sociais “receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc.” e adicionalmente buscar-se-ia “uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor mas significativa dos custos dos serviços prestados” (MARE, 1995, p. 73-5).²⁷

Por fim, do ponto de vista institucional, uma novidade seria instituída a partir do Decreto n° 3.860/2001, onde se estendeu a autonomia, antes dita “privilégio” das universidades, também para os Centros Universitários, contemplando assim os objetivos das chamadas diferenciação institucional e diversificação do ensino, um dos princípios da política para a educação superior na gestão do ministro Paulo Renato Souza.

1.3.3. O financiamento do ensino superior federal e das redes estaduais

Inicialmente, é preciso lembrar que, no Brasil, a vinculação constitucional de recursos para a educação data de longo tempo. Foi na Constituição Federal de 1934 que, pela primeira vez, se definiu um percentual mínimo de recursos públicos a ser destinado à educação. À União previa-se o destino de 10% de suas receitas, 20% para os Estados e 10% para os municípios, com base na receita de impostos. Em 1937, a vinculação não foi prevista, sendo retomada apenas em 1946, com o fim do Estado Novo e a elaboração de uma nova Constituição Federal. Na ocasião, os percentuais foram mantidos, à exceção dos municípios, que passaram a destinar 20% das receitas de seus impostos para a educação (Cf. Caderno do 5° Coned, 2004, p. 15-6).

Novos retrocessos, contudo, ocorreriam durante o regime militar. Apesar da LDB/1961 ter ampliado o percentual a ser destinado pela União à educação, a Constituição Federal de 1967 suprimira todas as vinculações constitucionais. No ano de 1969, a Emenda

²⁶ São “(...) 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 a dotação orçamentária” (MARE, 1995, p. 74).

²⁷ A Lei n° 9.637, de 15/05/1998, dentre outras medidas, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.

Constitucional I reintroduziu de forma limitada a vinculação, desta vez sobre uma base reduzida (a receita tributária) e apenas para os municípios, que deveriam destinar 20% desta receita à educação. Em 1983, foi aprovada uma nova proposta de Emenda Constitucional que reintroduziu tal preceito, garantindo assim o destino de recursos públicos para a educação. Nessa proposta – não aprovada anteriormente quando apresentada pelo senador João Calmon, em 1976 – os percentuais foram fixados em 13% para a União e 25% para Estados e Municípios. De 1983 para cá, o preceito da vinculação constitucional tem sido mantido. (Cf. Caderno do 5º Coned, 2004, p. 15-6).

A CF/1988 (Art. 212) estabelece como fonte de financiamento do ensino superior federal, no mínimo 18% da receita resultante de seus impostos, excluídas as transferências para outras esferas administrativas, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

No nível estadual, o financiamento da educação superior varia. Na CF/1988, a vinculação mínima de recursos estabelecida é de 25% dos impostos estaduais para a MDE, sem especificação quanto à aplicação deste montante em relação aos níveis de ensino. No ano de 1989, muitas das Constituições Estaduais aumentaram esse percentual mínimo para 30%, como é o caso dos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio de Janeiro e Goiás; e para 35% nos casos do Rio Grande do Sul e Mato Grosso.

Mas é lícito desmistificar, também, a idéia de que a União é que gasta muito com educação no Brasil, uma vez que os dados do financiamento mostram claramente que são os Estados e Municípios os entes federativos que mais dispendem com educação no país. No ano de 1999, por exemplo, o gasto público com a educação atingiu cerca de 4,3% do PIB brasileiro, sendo que à União coube apenas 0,7% destes gastos (ou 16,5% do total), enquanto os Estados gastaram 1,9% e os Municípios, 1,7% (Caderno do 5º Coned, 2004, p. 14-5). (ver Tabela 5).

A tendência mais evidente nos anos 90, contudo, é aquela que indica que o montante dos orçamentos públicos destinados ao ensino superior vem sendo cada vez menor em relação ao tamanho que a rede de ensino alcançou. Escassez esta expressa de muitas formas, abrangendo a simples contenção dos recursos de custeio e manutenção das IES²⁸, o

²⁸ Contenção esta que se tornou rotineira e vem dificultando o funcionamento das IES públicas – até as maiores e de maior “tradição”. Exemplo dessa dificuldade foi explicitado pelo professor Carlos Lessa, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), quando atestara sua admiração para com o trabalho dos funcionários da universidade, uma vez que “o que ganham é quase nada e mantém essa máquina em funcionamento em condições de terrível precariedade. Já houve época de professores fazerem *vaquinha* para

já contumaz congelamento dos salários de docentes e servidores e muitas outras medidas de impacto indireto, tais como o baixo valor relativo e a pequena oferta de bolsas para a pós-graduação.

O percentual do orçamento geral da União gasto com a educação vem diminuindo. De 1995 a 1999, é possível verificar esta tendência de redução, não só com relação aos gastos em outras áreas, mas também dentro do próprio do orçamento destinado à educação, no qual o ensino superior também vem perdendo recursos.

Observa-se que, não só no ensino superior, como também na educação infantil e nos ensinos médio e supletivo, o percentual dos gastos totais da União decresce ao longo da segunda metade dos anos 90. A exceção, o ensino fundamental, deve, por sua vez, ser ponderada pela análise dos gastos do MEC com a educação, já que parte importante deste aumento está vinculada a uma modificação na forma de contabilização dos gastos. Segundo José A. RIBEIRO (2001), a ampliação dos gastos do MEC, sobretudo a partir de 1997, com o ensino fundamental resulta, em grande medida, da incorporação do item “alimentação escolar” a esta categoria, deixando de fazer parte da categoria “saúde”, que, em consequência, decresceu significativamente no mesmo período²⁹.

Tabela 1 – Percentual de participação do setor educacional no orçamento total, por programas – Brasil, 1995-1999

Programas	1995	1996	1997	1998	1999
Educação de crianças de 0 a 6 anos	0,083	0,088	0,069	0,047	0,038
Ensino fundamental	0,878	0,950	0,799	0,768	1,376
Ensino médio	0,194	0,168	0,127	0,104	0,104
Ensino superior	1,597	1,546	1,177	0,910	0,930
Ensino supletivo	0,005	0,008	0,007	0,004	0,002
Educação e Cultura**	3,3	3,3	2,7	3,0	2,7

Fonte: Elaboração Desep/CUT, a partir de dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (em: NASCIMENTO et al., 2002, p. 100-1).

*as informações selecionadas incluem despesas com pessoal, encargos sociais e dívida.

** em relação ao orçamento geral da União

comprar papel higiênico.” (LESSA, 1999, p. 7). Corroborando este fato, o jornal Folha de S. Paulo (16/08/03, cad. C, p. 3) divulgou a gravidade da situação do financiamento das três universidades estaduais paulistas, cujo repasse governamental, vinculado ao ICMS, não foi sequer capaz de cobrir os gastos com a folha de pagamento nos meses de maio a julho de 2003.

²⁹ A análise dos gastos do MEC, por programa, refere-se ao período 1993-1999. (cf. RIBEIRO, 2001, p. 40).

Ainda que o MEC não seja o único responsável por financiar o ensino superior no Brasil – sendo, contudo, responsável pela maior parte dos gastos – constata-se que o montante de recursos destinados ao programa “ensino superior”, com relação aos demais programas, permaneceu relativamente estável na segunda metade dos anos 90.

Tabela 2 – Gastos realizados pelo governo federal, por função - Brasil, 1995-2000

Ano	Educação e Cultura Realizado	Ensino Superior	
		Lei + Crédito	Realizado
1995	9.359.523.572	5.006.339.285	4.477.552.740
1996	9.494.946.419	4.819.651.515	4.471.559.088
1997	10.428.474.847	4.920.818.638	4.604.629.026
1998	14.441.835.084	4.933.810.321	4.550.027.216
1999	16.159.537.722	5.792.063.588	5.509.017.569
2000*	10.854.583.898	n.d.	n.d.

Fonte: Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento Federal

* Os dados discriminados na função "Ensino Superior" não se encontram mais disponíveis.

É lícito ressaltar, contudo, que as despesas de custeio e pessoal tendem sempre a aumentar no ensino superior, já que no item “ensino superior” incluem-se os gastos com aposentadorias (os chamados “inativos”), pensionistas e outras despesas como os precatórios que, em tese, não são itens da chamada manutenção e desenvolvimento do ensino. Em simulação feita por Rodolfo J. da LUZ (1999), com dados do governo federal de 1994 a 1998, observa-se que mesmo com o cumprimento efetivo dos percentuais constitucionais previstos para a educação superior (75% do montante de 18% da receita tributária a ser gasta com educação), estes não seriam suficientes para arcar com todas as despesas das IFES da forma como estão estruturadas hoje, o que inclui nas despesas com *manutenção e desenvolvimento do ensino* o pagamento de servidores inativos, pensionistas e precatórios. Quando excluídos tais gastos, entretanto, essa porcentagem revela o verdadeiro montante de recursos da união aplicado nas IFES, que, aliás, vem diminuindo. No ano de 1998, por exemplo, a diferença entre o total arrecadado e o que efetivamente foi aplicado nas IFES como despesa de MDE, não atinge a casa dos 70%.

No caso das IFES, há ainda outro fator agravante: os gastos de pessoal com os inativos vem crescendo significativamente nos anos 90, conforme dados do próprio MEC.

**Tabela 3 – Execução orçamentária do MEC
referente aos gastos com pessoal inativo nas
IFES – Brasil, 1995-2001**

Ano	Milhões de R\$
1995	1.223
1996	1.348
1997	1.480
1998	1.645
1999	1.864
2000	1.962
2001	2.071

Fonte: MEC/INEP/DAES.

O fim da gratuidade do ensino nas IES mantidas pelo poder público também vem sendo muito debatido dos anos 90 para cá, atualizando muitas das idéias e propostas desenvolvidas durante o regime militar. Embora exista, de fato, desde os anos 50³⁰, a gratuidade só passou a ser garantida por direito pela CF/1988 (Art. 206, inciso IV) – reafirmada pela LDB (Art. 3º, inciso VI) –, que assegurou a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”, sem explicar, contudo, quais são tais estabelecimentos. Reiteradas vezes, o ministro Paulo Renato Souza afirmara que a gratuidade no ensino superior público poderia ser revista, ainda que se tratasse de um tema extremamente polêmico: “(nunca) esteve em nossas propostas cobrar do ensino superior público. Mas é um assunto que vai ter de ser discutido” (Folha de S. Paulo, 21/10/2001). Em outra oportunidade, expôs uma pretensa justificativa para a necessidade de cobrança: o problema da expansão da demanda e do maior acesso de alunos carentes às universidades (não

³⁰ Segundo CUNHA (1999, p. 42), nas IES criadas e mantidas pelo Estado de São Paulo, o ensino passou a ser gratuito com a Constituição Estadual de 1947.

necessariamente nas IES públicas), sugerindo a criação de uma distinção que estabelecesse “quem deveria ter gratuidade”. (UOL Educação, 17/01/2002).

Admitindo como pressuposto que o ensino superior público brasileiro é elitista, as diretrizes defendidas pelo Banco Mundial nos anos 90 corroboram a tese do fim da gratuidade. E, mais do que uma simples diretriz de caráter polêmico, em suas últimas propostas o Banco Mundial coloca a revisão do financiamento às IES públicas (incluindo o fim da gratuidade) inclusive como condição para a liberação de empréstimos financeiros ao país.³¹ Neste mesmo sentido e com base na idéia de que a gratuidade irrestrita nas IES públicas é um fator de geração e de manutenção de injustiças sociais, outros autores concordam com a tese da cobrança de mensalidades e ou anuidades dos alunos que “podem pagar”.³² O pressuposto é o de que o Estado brasileiro já gasta em educação o limite de recursos públicos de que dispõe, sendo necessária a inclusão de novas fontes de financiamento.

Apoiado em um diagnóstico muito parecido, o Relatório Delors, a despeito de também preconizar a “prioridade à educação básica no investimento público”, converge com o Banco Mundial na questão do fim da gratuidade e o estabelecimento de um tipo de “financiamento misto” (recursos públicos e privados), a fim de alcançar uma gestão mais eficiente dos recursos para o ensino superior (e também para o ensino médio), contudo, preservando a manutenção “constante” do financiamento público. Propõe assim a “cobrança generalizada de taxas no ensino superior público, combinada com empréstimos, deduções fiscais e outros mecanismos que permitam aos estudantes sem recursos adiar o pagamento dos estudos até o momento em que comecem a ganhar a vida e atribuição seletiva de bolsas” (DELORS, 2001, p. 182-3).

A redução progressiva dos fundos públicos destinados ao ensino superior deixou margem, ainda, para que um outro tipo de ‘fonte alternativa’ de financiamento passasse a estar cada vez mais presente no ensino superior público. Trata-se das fundações de direito privado que, nos anos 90, expandiram-se de forma significativa. O contundente exemplo da USP, verificado a partir das investigações internas feitas sobre o funcionamento das fundações, mostra a crescente presença das fundações e seu caráter, o que, à primeira vista,

³¹ Folha de S. Paulo (08/07/2003, p. A6; 03/08/2003, p. C4).

³² Ver SCHWARTZMAN (2000, p. 16-7; 2003, p. A3) e Cláudio de M. Castro (Folha de S. Paulo, 02/09/1996, cotidiano, p. 10).

parece aprofundar a tendência iniciada na Ditadura quando da gestação e criação da Unicamp.³³

O *Dossiê Fundações* constatou a existência de, pelo menos, 28 fundações na USP. “Algumas dessas fundações têm centenas de funcionários e movimentam somas mais altas do que as destinadas, no orçamento da USP, às unidades que lhes deram origem”. Além disso, “São empreendimentos que utilizam a ‘grife USP’, a estrutura física e professores formados pela universidade (na maioria das vezes contratados em regime dedicação integral) para a prestação de consultorias privadas e cursos remunerados, ou seja, para fins particulares. A essas regalias acrescenta-se o fato de que não pagam impostos, ou pagam quase nada” (CASTANHEIRA et al., 2001, p. 68).

Ademais, o *Dossiê* apontou outro dado significativo sobre o caráter de tais fundações. O montante de recursos repassados por estas entidades à universidade, representa apenas uma parcela muito pequena diante do orçamento total da instituição, sendo, ainda, que muitas delas sequer garantiam o repasse, obrigatório por lei. Fato que, no mínimo, coloca em questão a idéia de serem as fundações simples “fontes alternativas” de recursos para as universidades, uma vez que estes acabam por não serem destinados à universidade.³⁴

1.3.3.1. O Banco Mundial e o financiamento externo à educação

Como vimos no capítulo anterior, as chamadas políticas de “ajuda externa” à educação vêm exercendo um importante papel na conformação das políticas educacionais, sobretudo nos chamados países em desenvolvimento. No Brasil, os acordos pioneiros de ajuda e “cooperação técnica” foram firmados ainda na primeira metade do século passado, mas foi com a USAID, nos anos 60, que adquiriram maior peso. A partir do final daquela década, o Banco Mundial³⁵ assumiria papel central neste processo e, através também do

³³ A Associação dos Docentes da USP (ADUSP), promoveu, no ano de 2001, uma série de reportagens sobre o complexo de fundações de direito privado existentes na USP. Seus resultados foram publicados na Revista Adusp, sob o nome de “Dossiê Fundações” (Revista ADUSP, números 22, 23 e 24).

³⁴ Sobre os repasses das fundações à universidade, ver edição de nº 24 da revista ADUSP.

³⁵ Atualmente composto por um conjunto de instituições, lideradas pelo BIRD (Banco Internacional para Reconstrução de Desenvolvimento) e abrangendo: a IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento), a

BID, celebraria uma série de acordos para financiamento de projetos na área educacional no país no âmbito da “cooperação internacional”, cuja presença vem sendo crescente ao longo das décadas.

Entretanto, mais importante dos que os próprios montantes aplicados em tais projetos – que, ademais, vêm crescendo em relação aos empréstimos totais³⁶, as políticas de ajuda externa trazem, em si, um elemento decisivo: nessas várias décadas de cooperação técnica, os objetivos da ajuda financeira estão indissociados das intenções políticas representadas por estes organismos multilaterais. As estratégias para a educação devem ser entendidas associadas às estratégias adotadas pelo país em termos do “desenvolvimento econômico” no contexto da reforma do Estado. (Cf. FONSECA, 1995, p. 179; HADDAD, 1998, p. 46; NOGUEIRA, 1999, p. 138).

Na educação, embora o Banco Mundial defenda a prioridade dos investimentos públicos na educação básica, é importante notar que as diretrizes decorrentes desta premissa, em geral, afetam diretamente a educação superior. Além do que, o fulcro das propostas do Banco reporta-se diretamente às medidas de caráter econômico, formando uma espécie de “pacote” de reformas e ajustes, o que envolve as áreas sociais e, neste caso específico, a educação em todos os níveis. (Cf. SOARES, 2000, p. 28-9).

Ademais, as diretrizes do Banco fundam-se nas concepções tecnicistas da Teoria da Capital Humano. As reformas educacionais que julga necessárias envolvem diretamente as perspectivas da formação/qualificação para o mercado de trabalho (a aquisição de competências) e, no plano da gestão educacional, a adequação das instituições aos moldes empresariais, da gestão eficiente que envolve a redução de custos e a melhor utilização dos já disponíveis, ainda que escassos. Neste sentido, a privatização, denominada de transferência dos serviços públicos para o setor privado, é uma das principais orientações e, via de regra, realiza-se através da formação de um verdadeiro mercado de consumo de serviços educacionais, para o que a expansão do setor privado no ensino superior é patente.

Do ponto de vista técnico, os empréstimos do Banco não são, a despeito da denominação “cooperação” ou “assistência técnica”, de caráter filantrópico. São

IFC (Corporação Financeira Internacional), a ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos), a MIGA (Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais) e a GEF (Fundo Mundial para o Meio Ambiente). (Cf. SOARES, 2000, p. 15-6).

³⁶ A participação da educação nos empréstimos do Banco passou de 2% (1987-1990) a 29% (1991-1994). (Cf. SOARES, 2000, p. 35).

empréstimos comuns, que integram a dívida externa do país e incorrem em encargos com o pagamento de juros e rigidez em suas regras condicionantes, como o cumprimento de prazos, por exemplo. (FONSECA, 1995, p. 175-6).

A lógica privatista que permeia tais empréstimos se justifica, portanto, na medida em que a política do Banco visa assegurar a realização de reformas mais amplas. Mais do que isso, constitui-se em elemento essencial à forma pela qual tais ajustes são viabilizados, dada a abrangência do setor das políticas sociais e a centralidade destas em termos da lógica de reforma do Estado dentro dos cânones neoliberais, que prevê, acima de tudo, a retirada dos gastos sociais da estrutura de gastos estatais. Assim é que, muitas vezes, os “créditos de ajustamento estrutural e setorial” são uma pré-condição para os “créditos de investimento”, de modo que se obtenha um financiamento “híbrido”, combinando investimentos em educação, de um lado, com a retenção de gastos, a redução de custos e a racionalização da gestão educacional, por outro. (FONSECA, 1995, p. 179).

1.3.4. O modelo de ensino superior

O ensino superior no Brasil, desde a criação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, estava basicamente organizado segundo um “modelo ideal” – nunca generalizado, de fato –, com uma orientação para o formato institucional das universidades. Essa orientação sintetizou, em seu tempo, a existência de uma preocupação com a organização das instituições de ensino superior e com o tipo de ensino a ser ministrado. Preocupação essa que, nos anos do chamado nacional-desenvolvimentismo ocupava um papel fundamental, já que orientava a busca pelo cultivo do saber independente e autônomo, nacionalmente produzido e coerente com o sonho de construção de um projeto de capitalismo autônomo no país.

Na CF/1988, essa concepção de ensino superior, pautada no princípio da indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, seria consagrada nos termos da autonomia didático-científica, administrativa e financeira atribuída às universidades (Art. 207), uma luta histórica dos movimentos sociais (de educadores, de docentes, da comunidade científica, de estudantes e da sociedade civil organizada em geral)

em prol da liberdade acadêmica e da autogestão. (CATANI e OLIVEIRA, 2002a, p. 78). De acordo com esses autores, o referido Artigo 207

“parece ter implícita a pretensão de confirmar um dado modelo de universidade, ou melhor, de confirmar a própria universidade como instituição e ideal de referência para o conjunto das IES. Nesse sentido, a indissociabilidade (...) visa a concretização de um padrão de qualidade na oferta da educação superior, assim como a limitação de fortes constrangimentos estatais, mercadológicos ou de outra natureza que consubstanciem dependência nos processos de ensino, de produção e de difusão do conhecimento” (CATANI e OLIVEIRA, 2002a, p. 79).

Nos anos 90, no entanto, um dos pilares fundamentais das reformas do ensino superior foi o de acabar com este tipo “ideal” de organização institucional que, de fato, sequer chegara a se constituir e, muito menos, a predominar. Sobretudo nos documentos oficiais do MEC da época, tais reformas constituem-se em necessidades urgentes, e sua direção reafirma as premissas do Banco Mundial para o ensino superior.

Já no texto da LDB, a diversificação do ensino, propósito caro aos reformadores, estava prevista não só na figura dos chamados cursos seqüenciais (Art. 44, inciso I), como também da paradoxal “universidade especializada por campo do saber”, (Art. 52, § único) verdadeira “contradição semântica”. (SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 54). Tais instituições caracterizar-se-iam por concentrar suas atividades de ensino e pesquisa em um campo do saber, tanto em áreas básicas como nas aplicadas, e sua criação estaria vinculada à comprovação da existência de tais atividades. (Cf. Decreto n° 3.860, Art.8°, § 2°).³⁷

O Decreto n° 2.306, de 19/08/1997, que substituiu o Decreto n° 2.207, de 15/04/1997, determinaria contornos mais contundentes ao processo de diferenciação institucional e diversificação do ensino. Este determinou a existência de cinco tipos de instituições de ensino na educação superior: as universidades; os centros universitários; as faculdades integradas; as faculdades; e os institutos ou escolas superiores, apesar de definir suas atribuições apenas de forma incompleta (MURANAKA e MINTO, 1998, p. 69). O

³⁷ Antes mesmo de a LDB ser aprovada e sem amparo legal, o governo federal decretou, em dezembro de 1994, a transformação da antiga Escola Paulista de Medicina em Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), tornando-se, a rigor, a primeira “universidade especializada por campo do saber”. (Cf. CUNHA, 2003, p. 52-4).

Decreto nº 3.860, de 09/07/2001, manteve esta configuração praticamente inalterada. A redução dos tipos de instituições para apenas três, todavia, se deu através da agregação em uma única modalidade das Faculdades integradas, Faculdades e Institutos ou Escolas superiores. (Art. 7º).³⁸

Apesar do prolapado senso comum no país de que há “leis que pegam” e “leis que não pegam”, a diversificação do ensino superior é um fato no Brasil dos anos 90. Em pouco mais de uma década descaracterizou-se o chamado “modelo único” de ensino, já escasso no país. Os expedientes adotados para a expansão do ensino superior – sob o pretexto de democratização do acesso – ostentam uma visão muito específica do ensino e da qualidade da formação que se pretende oferecer. A alegada não necessidade de expandir as instituições universitárias, tidas como “centros de excelência”, fez com que as novas IES criadas desconsiderassem o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Nesse sentido é mais fácil compreender porque os setores sociais conservadores se esforçaram para que a LDB não reafirmasse tal princípio quando tratou da definição das atribuições das universidades, mesmo estando previsto na LDB/1961 e na CF/1988.

Um olhar mais detido sobre esse processo de expansão do ensino superior recoloca um velho dilema histórico: o da capacidade de o Brasil ser produtor autônomo de conhecimento e da capacidade científico-tecnológica que permita sua inserção no mundo capitalista de forma minimamente soberana. Dilema este que deu origem à famosa metáfora de Florestan Fernandes, acerca de nosso sistema de ensino superior, cujas universidades foram criadas não a partir de projetos específicos, mas pela simples agregação de faculdades isoladas já existentes, dando origem a verdadeiros monstros, ou ao “Frankenstein”, referindo-se à USP, oficialmente a primeira universidade brasileira (Cf. FERNANDES, 1984, p. 33).

A omissão da LDB em definir os demais tipos de IES só seria reparada, de forma ainda incompleta, no ano de 2001, também com o Decreto nº 3.860, que assim definiu:

- **Centros universitários**³⁹ (Art. 11): “Os centros universitários são instituições de ensino superior pluricurriculares, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido,

³⁸ Diz o Art. 7º do Decreto nº 3.860: “Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, classificam-se em: I – universidades; II – centros universitários; e III – faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores.”

³⁹ O próprio termo “Uni” acabou sendo alvo de disputa. Predominou o interesse do setor privado, para o qual a utilização deste prefixo significava, política e ideologicamente, um status distinto para as IES. No processo

comprovada pelo desempenho de seus cursos nas avaliações coordenadas pelo Ministério da Educação, pela qualificação de seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecida à comunidade escolar.

§ 1º Fica estendida aos centros universitários credenciados a autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes”.

O parágrafo 2º do referido artigo assegura ainda a extensão de outras atribuições da autonomia universitária aos centros universitários, nos termos do parágrafo 2º do Art. 54 da LDB.

- *Faculdades Integradas* (Art. 12): “são instituições com propostas curriculares em mais de uma área de conhecimento, organizadas para atuar com regimento comum e comando unificado”.

- *Institutos superiores*⁴⁰ (Art. 14, § único): “poderão ser organizados como unidades acadêmicas de instituições de ensino superior já credenciadas, devendo neste caso definir planos de desenvolvimento acadêmico”.

As demais atribuições dos diferentes tipos de IES tampouco são definidas por este Decreto.

2. A expansão do ensino superior: do “frankenstein” à diversificação

Quando se pensa em educação superior, no Brasil, inevitavelmente se é levado a pensar sobre a sua baixa incidência, a sua desigual distribuição regional e, sobretudo, o seu alcance limitado diante de uma enorme população cujo perfil é marcadamente jovem. A despeito de todas as mudanças, qualitativas e quantitativas, pelas quais passou esse ensino

de regulamentação dos “centros universitários” não foi garantida a exclusividade de sua utilização para as universidades.

⁴⁰ O Artigo 14 faz referência aos Institutos na forma do Decreto nº 3.276, de 06/12/1999. Sua criação, no entanto, foi regulamentada em Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE/CP nº 1/1999). O referido Decreto teve seu artigo 3º modificado pelo Decreto nº 3.554/2000, onde se substituiu a “exclusividade” dos Institutos Superiores pela “preferência” em oferecer a formação superior mínima prevista na LDB para os professores da Educação básica (Art. 62 e 64) (cf. Plano Estadual de Educação – Proposta da Sociedade Paulista, 2003, p. 40-1).

no Brasil nas últimas duas décadas, permanecemos sendo um país de grandes deficiências no setor, com desempenho muito inferior aos países desenvolvidos e, ainda que em menor escala, também com relação aos países da América Latina.

Da metáfora do *Frankenstein*, de Florestan Fernandes, em respeito à criação da USP nos anos 30, chegamos aos anos 90 com um perfil de organização do ensino superior não menos monstruoso. Se, hoje, podemos dizer que a “criatura” dos anos 30 sobreviveu ao século XX, não podemos, contudo, afirmar que se tornou menos horrenda. A educação superior no Brasil não se modificou em sua essência, ainda que projetos diferenciados tenham surgido e, a seu tempo, reprimidos e sufocados pelo conservadorismo imperante em nossa história, a exemplo da UnB nos anos 60.

Nos anos 90, o ensino superior cresceu de forma significativa – como nos anos da Ditadura – sem, contudo, alterar sua velha estrutura desigual que, ao contrário, se ampliou. O perfil da expansão que se quer mostrar aqui é aquele que traz à tona dados, em geral, não publicizados pelos órgãos oficiais, uma vez que revelam esta perversidade educacional. Vista dessa forma, abre-se caminho para o entendimento de tal expansão à luz das suas reais conseqüências dentro do conjunto das políticas educacionais dos anos 90.

Apresentamos, em primeiro lugar, três tabelas com as principais variáveis do ensino superior, considerado em seu conjunto (Tabela 4) e, posteriormente, discriminando-o nas redes pública (Tabela 5) e privada (Tabela 6), com o intuito de mostrar o processo de expansão do ensino em perspectiva ampliada.

Tabela 4 - Quadro geral do ensino superior - Brasil, 1960-2003

Ano	IES	Cursos	Matrículas	Docentes*	Vagas oferecidas	Ingressos	Concluintes
1960	260	1.115	93.202	21.064	35.381	-	16.893
1965	372*	1.224	155.781	33.126	57.469	47.219	20.793
1970	619**	2.166	425.478	54.389	145.125	107.723**	64.049
1975	860	3.602	1.072.548	83.386	348.227	-	161.183
1980	882	3.782	1.377.286	109.788	404.814	356.667	222.896
1985	859	3.923	1.367.609	113.459	430.482	346.380	227.824
1990	918	4.712	1.540.080	131.641	502.784	407.148	230.206
1991	893	4.908	1.565.056	133.135	516.663	426.558	236.377
1992	893	5.081	1.535.788	134.403	534.847	410.910	234.267
1993	873	5.280	1.594.668	137.156	548.678	439.801	240.269
1994	851	5.562	1.661.034	141.482	574.135	463.240	245.887
1995	894	6.252	1.759.703	145.290	610.355	510.377	254.401
1996	922	6.644	1.868.529	148.320	634.236	513.842	260.224
1997	900	6.132	1.945.615	165.964	699.198	573.900	274.384
1998	973	6.950	2.125.958	165.122	776.031	651.353	300.761
1999	1.097	8.878	2.369.945	173.836	894.390	787.638	324.734
2000	1.180	10.585	2.694.245	197.712	1.216.287	897.557	352.305
2001	1.391	12.155	3.030.754	219.947	1.408.492	1.036.690	395.988
2002	1.637	14.399	3.479.913	242.475	1.773.087	1.205.140	466.260
2003	1.859	16.453	3.887.771	268.816	2.002.848	1.262.904	528.102
(%)	239,2	239,2	1377,7	421,2	1044,2	-	1219,5
60/1980							
80/1990	4,1	24,6	11,8	19,9	24,2	14,2	3,3
90/2003	102,5	249,2	152,4	104,2	298,4	210,18	129,4

OBS: Os dados de 2000 e 2001 incluem também os docentes afastados de suas atividades

* dado de 1968

** dado de 1971.

Fontes: MEC/INEP/Seplan/SEEC – dados tabulados por FONSECA (1992) e MARTINS (1991); 1968/71, O ensino superior no Brasil, tabulados por NEIVA (1992); MPGC-IPEA, tabulados por VAHL (1980); IBGE – *Anuário Estatístico do Brasil e Sinopse Estatística do Brasil – 1973*; MEC (1969).

Tabela 5 - Quadro geral do ensino superior público - Brasil, 1960-2003

Ano	IES	Cursos	Matrículas	Docentes*	Vagas oferecidas	Ingressos	Concluintes
1960	146*	505	51.915	12.089	19.105	-	8.335
1965	129**	640	87.587	22.208	30.936	-	10.161
1970	184***	1.152	210.613	33.374	69.670	-	35.011
1975	215	1.549	410.225	46.195	106.741	-	56.076
1980	200	1.656	492.232	60.337	126.940	117.414	74.967
1985	233	1.785	556.600	64.449	141.274	123.744	55.166
1990	222	2.001	578.625	71.904	155.009	126.139	77.854
1991	222	2.139	605.736	72.123	162.506	142.857	81.271
1992	227	2.244	629.662	72.242	171.048	149.726	80.190
1993	221	2.293	653.516	72.594	171.627	153.689	84.882
1994	218	2.412	690.450	75.285	177.453	159.786	87.862
1995	210	2.782	700.540	76.268	178.145	158.012	94.951
1996	211	2.978	735.427	74.666	183.513	166.494	99.820
1997	211	2.698	759.182	84.591	193.821	181.859	106.082
1998	209	2.970	804.729	83.738	205.725	196.365	105.360
1999	192	3.494	832.022	80.883	218.589	210.473	112.451
2000	176	4.021	887.026	88.154	245.632	233.083	116.641
2001	183	4.401	939.225	90.950	256.498	244.621	132.616
2002	195	5.252	1.051.655	92.215	295.354	280.491	151.101
2003	207	5.662	1.137.119	95.863	281.328	267.031	169.038
(%)	36,99	227,92	848,15	399,11	564,43	-	799,42
60/1980							
80/1990	11,00	20,83	17,55	19,17	22,11	7,43	3,85
90/2003	-6,76	182,96	96,52	33,32	81,49	111,70	117,12

OBS: Os dados de 2000 e 2001 incluem também os docentes afastados de suas atividades

* dado aproximado

** dado de 1968

*** dado de 1971

Fontes: MEC/INEP/Seplan/SEEC – dados tabulados por FONSECA (1992) e MARTINS (1991); 1968/71, O ensino superior no Brasil, tabulados por NEIVA (1992); MPGC-IPEA, tabulados por VAHL (1980); IBGE – Anuário Estatístico do Brasil.

Tabela 6 - Quadro geral do ensino superior privado - Brasil, 1960-2003

Ano	IES	Cursos	Matrículas	Docentes*	Vagas oferecidas	Ingressos	Concluintes
1960	114*	610	41.287	8.975	16.276	-	8.558
1965	243**	584	68.194	10.918	26.533	-	10.632
1970	435***	1.014	214.865	21.015	75.455	-	29.038
1975	645	2.053	662.323	37.191	241.486	-	105.107
1980	682	2.126	885.054	49.451	277.874	239.253	147.929
1985	626	2.138	811.009	49.010	289.208	222.636	172.658
1990	696	2.711	961.455	59.737	347.775	281.009	152.352
1991	671	2.769	959.320	61.012	354.157	283.701	155.106
1992	666	2.837	906.126	62.161	363.799	261.184	154.077
1993	652	2.987	941.152	64.562	377.051	286.112	155.387
1994	633	3.150	970.584	66.197	396.682	303.454	158.025
1995	684	3.470	1.059.163	69.022	432.210	352.365	159.450
1996	711	3.666	1.133.102	73.654	450.723	347.348	160.404
1997	689	3.434	1.186.433	81.373	505.377	392.041	168.302
1998	764	3.980	1.321.229	81.384	570.306	454.988	195.401
1999	905	5.384	1.537.923	92.963	675.801	533.551	212.664
2000	1.004	6.564	1.807.219	109.558	970.655	664.474	235.664
2001	1.208	7.754	2.091.529	128.997	1.151.994	792.069	263.372
2002	1.442	9.147	2.428.258	150.260	1.477.733	924.649	315.159
2003	1.652	10.791	2.750.652	172.953	1.721.520	995.873	359.064
(%)	498,25	248,52	2043,66	450,99	1607,26	-	1628,55
60/1980							
80/1980	2,05	27,52	8,63	20,80	25,16	17,45	2,99
90/2003	137,36	298,05	186,09	189,52	395,01	254,39	135,68

OBS: Os dados de 2000 e 2001 incluem também os docentes afastados de suas atividades

* dado aproximado

** dado de 1968

*** dado de 1971

Fontes: MEC/INEP/Seplan/SEEC – dados tabulados por FONSECA (1992) e MARTINS (1991); 1968/71, O ensino superior no Brasil, tabulados por NEIVA (1992); MPGC-IPEA, tabulados por VAHL (1980); IBGE – Anuário Estatístico do Brasil.

Observa-se por meio dos dados aqui apresentados que há duas fases evidentes de expansão do ensino superior no período que vai do Golpe de 1964 aos anos 90. O primeiro “ciclo” de expansão se dá entre as décadas de 1960 e 1970, com forte acentuação no final desta primeira década. Neste caso, é lícito lembrar que a variação percentual de variáveis como matrículas e vagas oferecidas, que neste caso ultrapassam a casa dos mil por cento, referem-se a um período em que o ensino superior no país era praticamente inexistente, quando pensado à luz do tamanho da população do país já nesta época. O segundo “ciclo” apresenta números menos impressionantes, mas significativos quando referidos ao período anterior de crescimento, pois já contava com uma rede de ensino mais desenvolvida em termos quantitativos no país.

Mas há um elemento comum que une ambos os ciclos de expansão, dando-lhes características mais evidentes: a forte prevalência do setor privado. Prevalência essa indicada por todas as principais variáveis do ensino superior no período e que superam, em muito, as taxas de crescimento da rede pública. É com o objetivo de qualificar esse processo de expansão que desenvolveremos os itens seguintes.

2.1. Quantidade e qualidade

Um primeiro aspecto, a despeito de todo o processo de expansão do ensino superior, há de ser ressaltado. O Brasil continua a destinar pequena parcela de suas riquezas totais produzidas (PIB)⁴¹ à educação. Chegamos ao final dos anos 90 com níveis ainda baixos, e assim adentramos o século XXI. Um breve quadro geral dos gastos com educação na conjuntura atual pode revelar a verdadeira prioridade que os orçamentos oficiais de governo têm dado à educação.

⁴¹ É preciso salientar que a utilização deste agregado – Produto Interno Bruto –, embora seja de uso corrente e universal, no caso da educação, poderia ser ainda mais “útil” se a proporção em questão fosse revelada a partir do PIB *per capita*, que equivale à “média dos recursos potencialmente disponível para cada habitante” (Caderno do 5º Coned, 2004, p. 25).

Tabela 7 - Gasto Público com Educação (em termos de % do PIB) - Alguns países selecionados, 2000/2001

Países	Gasto Público/PIB
Argentina	4,6
Bolívia	5,5
Brasil	3,8
Canadá	5,4
Chile	4,2
Colômbia	5,1 (*)
Cuba	8,5
Dinamarca	8,0
Estados Unidos	4,8
Noruega	7,4
Finlândia ⁽¹⁾	6,1
França	5,8
México ⁽¹⁾	4,4
Paraguai	5,0 (**)
Peru ⁽¹⁾	3,5
Portugal	5,8
Suécia ⁽¹⁾	7,8
Uruguai	2,8

Fontes: UNESCO *Institute for Statistics* – UIS, 2002.

Elaboração: Caderno do 5º Coned

Notas: ⁽¹⁾ dados referentes a 1999/2000

(*) estimativa UIS (**) estimativa nacional (***) valor aproximado em US\$

É preciso desmistificar o mito vigente no Brasil de que o país investe o suficiente em educação, mas de forma mal aproveitada. Em matéria publicada no jornal O Estado de S. Paulo, de 10/03/2002, afirma-se, com destaque, que o total de investimentos do país em educação equivaleria a cerca de 5,1% do PIB, número portanto próximo ao de países ricos como os Estados Unidos (5,4%), Alemanha (4,8%) e Japão (3,6%), entre outros. Mas não se menciona o valor efetivo correspondente a esta porcentagem, que é, por certo, bem mais elevado nos países “desenvolvidos”, já que possuem PIB mais elevados, com o que se obscurece a questão. (Cf. Caderno do 5º Coned, 2004, p. 14-5).⁴²

⁴² Deve-se levar em conta que a utilização da proporção Gasto público/PIB, de certa forma ameniza o fato de que, para os países detentores de PIB mais elevados, a aplicação de certa porcentagem, à primeira vista baixa, em educação pode significar números absolutos bem mais elevados do que países com PIB menor. Uma vez mais, justificar-se-ia o uso de dados mais diretos, como o PIB *per capita*, por exemplo.

Tabela 8 – Evolução dos gastos públicos com educação, por esfera de governo - Brasil, 1994-2000

Ano	Brasil % do PIB	Federal %	Estadual %	Municipal %
1994	3,9	n.d.	n.d.	n.d.
1995	3,9	20	49	31
1996	3,8	17	51	32
1997	3,7	17	49	34
1998	4,2	16	48	36
1999	4,3	17	44	39
2000	3,8	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: INEP (dados elaborados por José Marcelino Rezende Pinto, *Tendências recentes nos gastos com educação no Brasil*, 2003); Caderno do 5º Coned.

* Não estão incluídos os gastos com aposentadorias, bem como aqueles não definidos pela LDB como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Todavia, é importante acompanhar, ainda que de forma breve, a evolução dos indicadores do PIB brasileiro, e de seu PIB *per capita* (também denominada Renda *per capita*), de modo que seja possível visualizar o significado dos percentuais gastos com a educação no país.

Os dados da Tabela 9 indicam que, por meio do PIB *per capita*, é possível visualizar o montante gasto com educação, sem menosprezar o crescimento da população. A evolução absoluta apresentada pelo PIB (29,9%, entre 1990 e 2000) poderia sugerir uma crescente expansão dos gastos com educação, deixando de lado o fato de que, em termos *per capita*, o PIB evoluiu em proporções bem menores ao longo dos anos 90 (12,7%, entre 1990 e 2000).

De um modo geral, tem-se aí uma indicação de que os gastos públicos com educação no Brasil, mantendo-se um percentual médio abaixo dos 4% do PIB (3,94% entre 1994 a 2000), não poderiam implicar em maiores gastos relativamente a sua população. Assim, mesmo que o PIB tenha crescido em termos absolutos, isso pouco significou em termos das reais necessidades educacionais, uma vez que o crescimento da população foi mais do que proporcional ao incremento do PIB (o PIB *per capita* cresceu relativamente menos).

Tabela 9 – Evolução do Produto Interno Bruto e Renda *per capita* – Brasil, 1990-2000

Ano	PIB (em R\$ milhões)*	PIB <i>per capita</i> (em R\$)*
1990	898.444	6.087
1991	907.698	6.054
1992	902.763	5.930
1993	947.222	6.130
1994	1.002.662	6.396
1995	1.045.012	6.572
1996	1.072.795	6.653
1997	1.107.890	6.777
1998	1.109.352	6.695
1999	1.118.359	6.660
2000	1.167.145	6.860

Fontes: Banco Central do Brasil – *Relatório Anual*
Elaboração: DIEESE In: Caderno do 5º Coned, p. 13.
* a preços de 2001

Afora as comparações anteriores, uma outra pode ajudar a visualizar melhor o quadro permanente de carências no ensino superior: a capacidade de atendimento à população na faixa etária considerada ideal para freqüentar este nível de ensino, dos 18 aos 24 anos de idade⁴³. Historicamente, o Brasil tem apresentado amplas deficiências nesse sentido, o que dificilmente é destacado nos documentos oficiais e, quando muito, é apresentado de forma a mostrar algum pretenso aspecto positivo das mudanças em curso. Conforme dados do MEC/INEP, apenas 12% da população brasileira da faixa entre 18 e 24 anos – cerca de 23,4 milhões de pessoas em 2000 – é atendida no nível superior. (Cf. MEC/INEP, 2003, p. 14-5).

Em termos do número de matrículas iniciais no ensino superior, por exemplo, a mesma comparação torna-se aparentemente mais generosa, sem, contudo, levar em conta a permanência dos estudantes nas IES. É assim que o INEP apresenta o avanço do número de matrículas de graduação de cerca de 72,2% entre os anos de 1991 e 2000, para só então

relativizar a situação, mencionando a referida carência, ainda longe de ser superada. (Cf. MEC/INEP, 2003, p. 14-5).

Segundo os dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), realizada pelo IBGE em 2001, o perfil dos estudantes brasileiros indicava ainda que, apesar dos aproximadamente 2,1 milhões de estudantes freqüentando o ensino superior na faixa dos 18-24 anos, a média de anos de estudo dessa população sequer atingia 8 anos.⁴⁴ Média esta tão baixa que, em última instância, indica que a maior parte da população sequer chega a ter acesso ao nível superior. (Cf. SPOSITO, 2003).

Se considerarmos a população total, este número pode ser ainda mais revelador. Nos dados do Censo Demográfico de 2000, o IBGE mostra que há, no país, 5.585.835 de pessoas com o ensino superior (nível de graduação) concluído, dentre os quais, 2.516.010 homens e 3.069.825 mulheres. Na pós-graduação, a situação é ainda mais contundente: 304.795 formados, sendo 173.716 homens e 131.080 mulheres. Portanto, para uma população estimada em cerca de 170 milhões de habitantes⁴⁵, dos quais cerca de 23,4 milhões em idade considerada apropriada para freqüentar cursos superiores (18-24 anos), o número total de graduados não atinge 3,29%, ao passo que o número de pós-graduados não ultrapassa 0,18% (ou, respectivamente, 6,54% e 0,36% da população residente com mais de 25 anos⁴⁶).

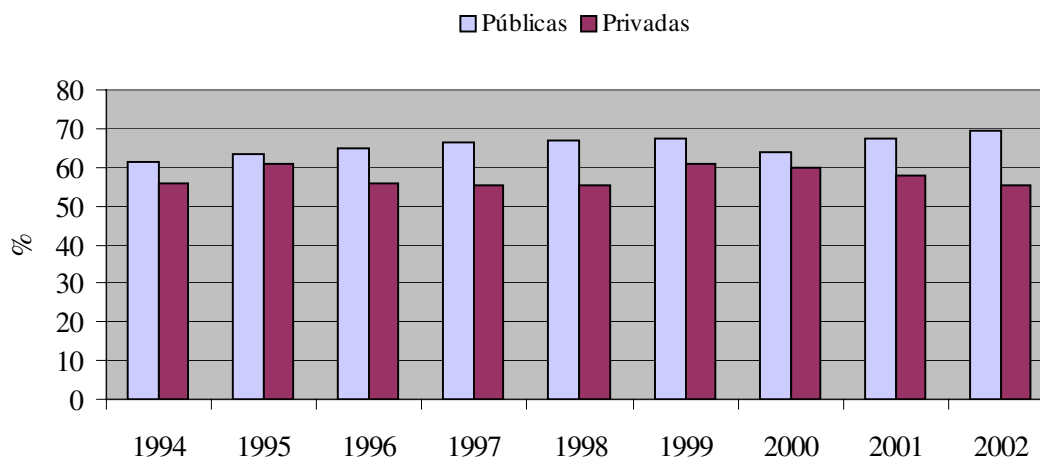
Uma vez que os dados oficiais referem-se, em grande medida, ao número de estudantes matriculados a cada ano letivo, pode-se concluir que haja uma pequena margem de erro, indicação possível de que esta proporção seja ainda menor. Ademais, não é lícito ignorar que a incidência de alunos que abandonam os cursos – por variadas razões – é muito alta no Brasil. No gráfico seguinte observa-se que o número de concluintes não acompanha o número de matrículas nos anos 90, atestando algum tipo de descompasso entre ingressantes e concluintes, que geralmente passa despercebido.

⁴³ Dados esses geralmente utilizados para comparações internacionais.

⁴⁴ Dados do Censo Demográfico 2000 do IBGE, em *Anuário Estatístico do Brasil – 2001*, p. 02-14. As médias são, respectivamente, 7,3 anos para os jovens da faixa dos 18 e 19 anos, e de 7,4 anos para os de 20 a 24 anos de idade.

⁴⁵ O Censo Demográfico do IBGE, de 2000, apontou uma população residente total de 169.799.170.

Gráfico 1
Percentual de concluintes em relação aos ingressantes 4 anos antes,
por categoria administrativa - Brasil, 1994-2002



Fonte: MEC/INEP/DAES.

Quando discriminados em termos absolutos, os setores público e privado apresentam, no período de 1994 a 2002, descompasso ainda maior, evidenciando a distância que separa o primeiro do segundo, em termos da permanência dos alunos na rede de ensino. Como a oferta de vagas nos concursos vestibulares (e/ou processos seletivos) das IES privadas é extremamente superior à das IES públicas – e vem crescendo a altas taxas – esta proporção, já elevada, torna-se ainda mais preocupante. No setor privado, não chega a 60% o percentual médio de estudantes que concluem o curso, percentual este que também é baixo no setor público, atingindo cerca de 65,72% (com máximo de 69,5% em 2002) no período considerado.

Verifica-se que a disparidade entre o número de candidatos às vagas no ensino superior e o número de estudantes que efetivamente ingressam nas IES (em termos de matrículas iniciais), têm sido crescente no caso das públicas, mas não das privadas. Ao longo dos anos 90, a relação candidato/vaga no ensino superior, como um todo, tem

⁴⁶ A população residente com mais de 25 anos, em 2000, equivalia a 85.451.718. (Censo Demográfico, IBGE, 2000).

apresentado uma ligeira variação, com tendência a reduzir-se na segunda metade do período. É, no entanto, pouco provável – veremos mais adiante – que essa relação indique uma redução no contingente absoluto de pessoas que permanecem sem acesso ao ensino, uma vez que outros dois fatores são imprescindíveis para verificar esta tendência: o aproveitamento das vagas e a permanência dos estudantes nas IES. Em primeiro lugar, vejamos os dados sobre a relação candidato/vaga na Tabela 10.

Tabela 10 – Relação entre o número de candidatos inscritos nos vestibulares e as vagas disponíveis, por categoria administrativa – Brasil, 1960-2003

Ano	Ensino superior	IES públicas	IES privadas
1960	1,83	1,83	1,83
1965	1,93	1,93	1,92
1970	2,27	2,45	2,09
1975	2,24	3,78	1,56
1980	3,28	4,84	2,32
1985	3,52	5,51	2,54
1990	3,79	5,69	2,94
1991	3,84	6,25	2,74
1992	3,43	6,11	2,18
1993	3,70	6,61	2,37
1994	3,90	7,28	2,38
1995	4,35	7,85	2,90
1996	4,02	7,55	2,58
1997	3,88	7,36	2,54
1998	3,68	7,74	2,22
1999	3,74	8,26	2,28
2000	3,32	8,87	1,92
2001	3,02	8,67	1,77
2002	2,81	8,90	1,60
2003	2,44	8,41	1,47

Fontes: MEC/INEP/Daes - dados sistematizados pelo IPEA (2003); MEC/INEP, *Censo da educação superior* (2002/03).

Observe-se que, no ensino superior como um todo, a relação entre o número de candidatos e as vagas disponíveis diminuiu nos anos 90, sobretudo após o ano de 1995. No

setor privado esta redução foi ainda mais significativa, ao contrário do setor público, onde a tendência foi de ampliação.

Em seguida, ponderemos esta relação entre candidatos e vagas utilizando um outro dado. Ainda que se possa afirmar que a oferta tenha crescido vertiginosamente, o que seria um tipo de “compensação”, é no setor privado que o aproveitamento das vagas é relativamente menor, o que representa um acúmulo de perdas durante a década, já que é neste setor que a oferta absoluta de vagas mais cresceu.

Tabela 11 – Percentuais de aproveitamento de vagas no ensino superior, por categoria administrativa – Brasil, 1990-2003

Ano	Total	Público	Privado
1990	81,0	81,4	80,8
1991	82,6	87,9	80,1
1992	76,8	87,5	71,8
1993	80,2	89,6	75,9
1994	80,7	90,0	76,5
1995	83,6	88,7	81,5
1996	81,0	90,7	77,1
1997	82,1	93,8	77,6
1998	83,9	95,5	79,8
1999	88,1	96,3	79,0
2000	73,8	94,9	68,5
2001	73,6	95,4	68,8
2002	68,0	95,0	62,6
2003	63,1	94,9	57,8

Fonte: MEC/INEP/Daes.

O aproveitamento aqui indica a relação entre o número de vagas oferecidas e a quantidade de ingressantes que se matriculam para ocupá-las. É interessante notar que, no início da década, havia uma “igualdade de aproveitamento” entre os setores público e privado, na faixa de 80% das vagas. No decorrer dos anos, a rede pública passou a ter a sua oferta de vagas ocupada em uma proporção cada vez mais apertada, o que se justifica pelo aumento significativo do número de candidatos inscritos nos vestibulares. Dessa forma, nos

anos 90, as IES públicas passaram a operar, de um modo geral, com capacidade máxima (“eficiência”, na linguagem dos economistas), chegando ao final da década a níveis muito próximos de aproveitamento pleno da oferta de vagas ou de uma saturação da rede disponível.

Na esteira dessa tendência à saturação, como salientamos anteriormente, é importante verificar a capacidade de permanência e conclusão dos estudantes em seus respectivos cursos. Tomando como referência os dados absolutos do número de ingressantes e do número de concluintes a cada período médio de 4 anos⁴⁷ posteriores ao ano de ingresso, obtemos os seguintes números aproximados:

Tabela 12 – Estudantes que não concluem a graduação*, por categoria administrativa das IES – Brasil, 1994-2002

Ano	Total	Públicas	Privadas
1994	180.671	54.995	125.676
1995	156.509	54.775	101.734
1996	179.577	53.869	125.708
1997	188.856	53.704	135.152
1998	209.616	52.652	156.964
1999	189.108	54.043	134.684
2000	221.595	65.218	156.377
2001	255.365	63.749	191.616
2002	321.378	66.396	254.982

Fontes: MEC/INEP/Daes

* incluem-se aqui todos os estudantes que se matricularam e, por variadas razões, não terminaram a graduação

As IES privadas são as maiores responsáveis pelo elevado número de alunos que não concluem a graduação. Nas tendências anteriormente indicadas, constata-se que, no setor público há uma relativa estabilidade entre os números absolutos de ingressantes e de concluintes em seus respectivos cursos, à exceção do ano de 2000, que apresenta um verdadeiro salto em relação aos anos anteriores, tanto no setor público quanto no privado. O

inverso ocorre nas IES privadas, cujo número absoluto de matrículas vêm aumentando significativamente, mas sem a contrapartida de um aumento do número de concluintes. Isto mostra que, apesar de o setor privado ser, em grande medida, protagonista da “explosão” da oferta de vagas no ensino superior⁴⁸ nos anos 90, sobretudo a partir de 1995, todavia, este setor não tem sido capaz de garantir a seqüência dos estudos de grande parte dos estudantes.

É verdade também que, no setor público, a distância entre o número de candidatos e as vagas disponíveis, ainda que melhor “aproveitadas”, é alarmante. Diferença essa que, ao longo dos anos, vem contribuindo para a formação de um elevado e crescente contingente deficitário no lado da oferta de vagas do sistema, cálculo feito a partir da diferença entre o número de candidatos inscritos nos vestibulares e o de vagas disponíveis, mesmo que estas não sejam completamente preenchidas.

Tabela 13 – Evolução do Déficit* de vagas no ensino superior com base no ano de 1990, por categoria administrativa – Brasil, 1993-2003⁴⁹

Ano	Público		Privado	
	Déficit	% (base 1990)	Déficit	% (base 1990)
1993	963.272	32,6	517.573	-23,5
1995	1.220.947	68,0	822.551	21,6
1997	1.231.961	69,6	780.617	15,4
1999	1.587.619	118,5	862.264	27,5
2001	1.967.627	170,8	884.142	30,8
2003	2.085.652	187,1	811.056	19,9

Fonte: MEC/INEP/Daes.

* indica a relação entre o número de inscritos no vestibular e as vagas disponíveis

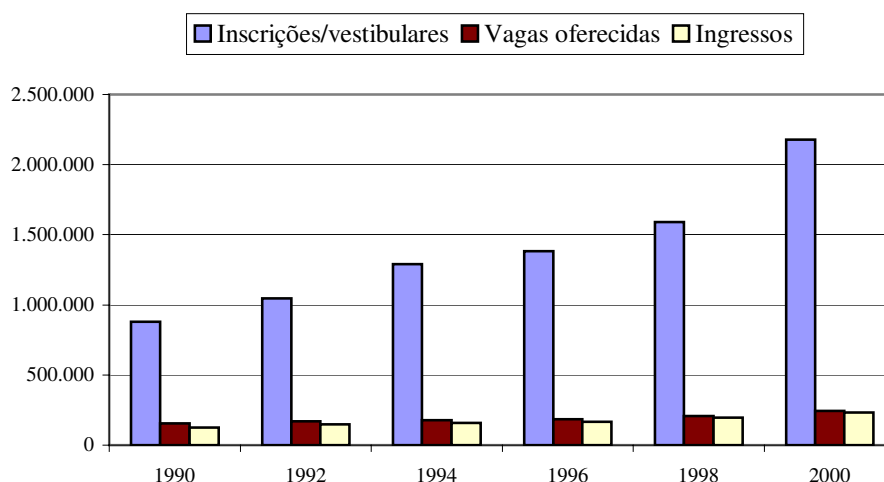
⁴⁷ Quatro anos é o tempo médio de duração dos cursos de graduação no ensino superior, considerado aqui para efeito didático de comparação.

⁴⁸ Trataremos mais adiante dessa “explosão” de vagas no setor privado.

⁴⁹ O objetivo desta tabela é apenas o de mostrar que a quantidade de estudantes que se candidatam às vagas no ensino superior é bem superior ao número de vagas disponíveis e que esta disparidade vem aumentando nos anos 90, ainda que tenha aumentado o total de vagas. Não desprezamos o fato de que tal “demanda” é meramente quantitativa, não permitindo explicar as causas desta crescente disparidade, bem como a permanência dos estudantes no ensino. O que a tabela revela é que, mesmo com um “aproveitamento” máximo de todas as vagas disponíveis – o que, demonstramos, não vem ocorrendo -, ainda estaríamos longe de qualquer tipo de satisfação desta demanda.

O referido déficit pode ser visualizado, de forma ainda mais contundente, quando se compara a evolução da relação entre candidatos e vagas nos setores público e privado, bem como a discrepância entre a oferta e a demanda nesses mesmos setores. Nas IES públicas – que aproveitam quase que a totalidade das vagas oferecidas nos cursos de graduação – a demanda, indicada pelo número de candidatos inscritos nos concursos vestibulares, não pára de expandir.

Gráfico 2 - Demanda e Oferta no Ensino Superior Público - Brasil, 1990-2000



Fontes: MEC/INEP/Daes – dados sistematizados pelo IPEA, *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, agosto de 2003.

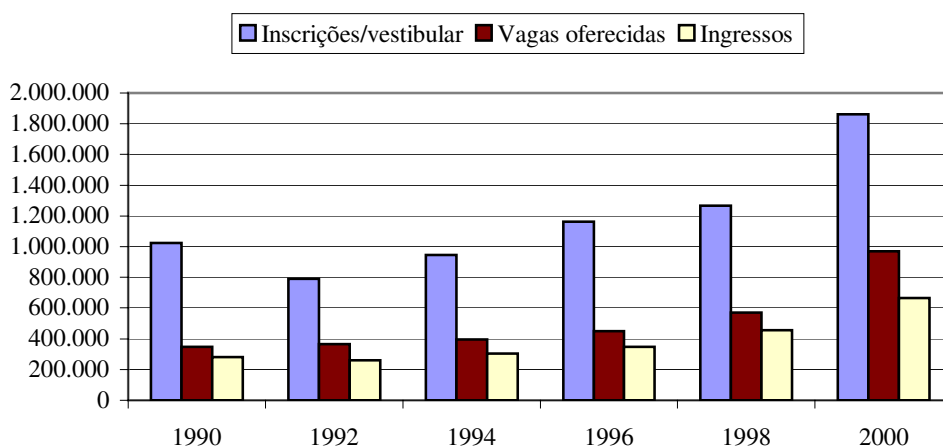
O setor privado, por sua vez, ávido pela “clientela” advinda do ensino médio e sem perspectivas de obter uma vaga na rede pública, expandiu sua oferta de vagas de modo abrupto – cerca de 180% – entre 1990 e 2000. Os números desta expansão indicam que, mesmo com um índice decrescente de aproveitamento das vagas (menor relação matrículas/vagas) – o que é agravado pela crescente taxa de inadimplência no setor⁵⁰ – e

⁵⁰ Nos últimos anos, vem crescendo a taxa de inadimplência no ensino superior privado. Além dos estudantes que não conseguem pagar as mensalidades em dia, cerca de 40% (Folha de S. Paulo, 15/06/03), vem aumentando o número de inadimplentes que acumulam dívidas em relação às IES (Folha de S. Paulo, 20/08/2001). O antigo programa de Crédito Educativo (atual Fies) também acumula dívidas de cerca de 2,119 milhões de reais (Folha de S. Paulo, 06/03/04).

com uma expansão menos significativa que o setor público no número de inscritos nos vestibulares e processos seletivos⁵¹, o setor privado continuou a investir na expansão da oferta de vagas. (Ver Gráfico 3).

Por outro lado, o paradoxo aparente da rede pública é que, mesmo tendo uma demanda crescente, o número de vagas oferecidas cresce de maneira muito lenta, gerando um enorme déficit no atendimento da população. Enquanto o número de inscritos nos vestibulares cresceu cerca de 147% nos anos 90, o número de instituições públicas permaneceu quase o mesmo e a oferta de vagas cresceu apenas 59%, aproximadamente.

Gráfico 3 - Demanda e Oferta no Ensino Superior Privado - Brasil, 1990-2000



Fontes: MEC/INEP/Daes – dados sistematizados pelo IPEA, *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, agosto de 2003.

2.2. As IES⁵² diante da expansão do setor

É inegável que, de um modo geral, houve uma significativa expansão do ensino superior no Brasil (Tabela 14). Mas, neste caso, os dados “não falam por si mesmos”. É preciso qualificar a forma desta expansão de modo detalhado: suas linhas gerais e seus

⁵¹ Neste mesmo período, o número de inscrições aumentou apenas em cerca de 82%.

impactos em termos da organização e da estrutura de ensino superior no país. O crescimento em termos absolutos que, na lógica de muitos economistas e tecnocratas, é sempre “melhor que a estagnação”, não pode ser tomado como critério único e inquestionável de análise das mudanças no ensino superior.

Do ponto de vista das IES, esta expansão se deu de modo a reforçar o processo de descaracterização do modelo anterior de ensino, pautado, em termos legais, na indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão. Na última década, a tendência mais marcante do processo de expansão foi a da “diferenciação” das instituições e da “diversificação” das modalidades de ensino.

Tabela 14 - Percentual de crescimento das principais variáveis do ensino superior, por categoria administrativa - Brasil, 1960-2003

Variação	Categoria	IES	Cursos	Matrículas	Docentes	Vagas oferecidas	Ingressos	Concluintes
60/1980 (%)	Total	239,2	239,2	1377,7	421,2	1044,2	-	1219,5
	Público	36,9	227,9	848,1	399,1	564,4	-	799,4
	Privado	498,2	248,5	2043,7	451,0	1607,3	-	1628,5
80/1990 (%)	Total	4,1	24,6	11,8	19,9	24,2	14,2	3,3
	Público	11,00	20,8	17,6	19,2	22,1	7,4	3,9
	Privado	2,1	27,5	8,6	20,8	25,2	17,5	3,0
90/2003 (%)	Total	102,5	249,2	152,4	104,2	298,4	278,2	129,4
	Público	-6,8	183,0	96,5	33,3	81,5	154,6	117,1
	Privado	137,4	298,0	186,1	189,5	395,0	333,7	135,7

Fonte: MEC/INEP/Seplan/SEEC

Muito embora a proporção entre os setores público e privado, em termos do número de matrículas no final dos anos 90, tenha chegado a cerca de 30/70%, respectivamente, em

⁵² Para fins didáticos, incluímos aqui todas as IES, sem, neste primeiro momento, fazer distinção entre as instituições federais, estaduais e municipais, bem como as privadas, elas mesmas também claramente distintas entre si.

relação ao número de instituições, é possível verificar que as IES não-universitárias⁵³ obtiveram um peso relativo significativamente maior no setor, reafirmando a tendência anteriormente mencionada, além de, na esteira desta ruptura, conferir maior sentido ao processo de privatização do ensino superior, uma vez que este tipo de expansão foi ocasionado sobretudo pelo setor privado.

Tabela 15 - Percentual de matrículas iniciais no ensino superior de graduação, por categoria administrativa das IES – Brasil, 1960-2003

Ano	Total	Públicas (%)	Privadas (%)
1960	93.202	55,7	44,3
1965	155.781	56,2	43,8
1970	425.478	49,5	50,5
1974	897.200	38,6	61,4
1976	1.035.000	36,7	63,3
1980	1.377.286	35,7	64,3
1984	1.399.539	40,9	59,1
1986	1.418.196	40,7	59,3
1990	1.540.080	37,6	62,4
1991	1.565.056	38,7	61,3
1992	1.535.788	41,0	59,0
1993	1.594.668	41,0	59,0
1994	1.661.034	41,6	58,4
1995	1.759.703	39,8	60,2
1996	1.868.529	39,4	60,6
1997	1.945.615	39,0	61,0
1998	2.125.958	37,9	62,1
1999	2.369.945	35,1	64,9
2000	2.694.245	32,9	67,1
2001	3.030.754	31,0	69,0
2002	3.479.913	30,2	69,8
2003	3.887.771	29,2	70,8

Fontes: MEC/INEP/Seplan/SEEC

⁵³ Denominamos aqui de “IES não-universitárias” aquelas instituições que não se organizam conforme a definição de universidade do Art. 52 da LDB/1996. Dessa forma, os dados estão agregados e referem-se aos *Centros universitários*, às *Faculdades Integradas*, às *Faculdades*, *Escolas e Institutos isolados* e aos *Centros de Educação Tecnológica*, definição utilizada pelo INEP no Censo da Educação Superior. Embora entendamos que a utilização dos dados em separado fosse ainda mais interessante, não os encontramos disponíveis nas Sinopses estatísticas do INEP (à exceção dos anos de 1999 a 2002) esta separação por tipo de IES, o que nos levou a tomá-las como um todo agregado.

O caso dos centros universitários privados talvez seja o mais exemplar. De 1997, ano em que foram criados, a 2003, o número de IES deste tipo atingiu 74, enquanto o número de universidades continuou praticamente o mesmo (84). No Estado mais rico da federação, São Paulo, já há mais centros universitários (31) do que universidades (30) privadas, mostrando que, para o setor privado, a criação de IES desse tipo tem sido uma opção de negócio altamente rentável. (Folha de S. Paulo, 11/12/2003, p. C1).

Em termos da simples distinção entre IES públicas e privadas, o processo de expansão vem mostrando uma tendência a ampliar a presença relativa do setor privado, proporção esta que, nos anos 80, permanecera praticamente inalterada.

Tabela 16 – Instituições de Ensino Superior, por categoria administrativa – Brasil, 1960-2003

Ano	Total	IES Públicas	%	IES Privadas	%
1960	260	146*	56,0	114*	44,0
1968	372	129	34,7	243	65,3
1971	619	184	29,7	435	70,3
1975	860	215	25,0	645	75,0
1980	882	200	22,7	682	77,3
1985	859	233	27,1	626	72,9
1990	918	222	24,2	696	75,8
1991	893	222	24,9	671	75,1
1992	893	227	25,4	666	74,6
1993	873	221	25,3	652	74,7
1994	851	218	25,6	633	74,4
1995	894	210	23,5	684	76,5
1996	922	211	22,9	711	77,1
1997	900	211	23,4	689	76,6
1998	973	209	21,5	764	78,5
1999	1097	192	17,5	905	82,5
2000	1180	176	14,9	1004	85,1
2001	1391	183	13,2	1208	86,8
2002	1637	195	11,9	1442	88,1
2003	1.859	207	11,1	1.652	88,9

Fontes: MEC/SAG/CPS/SEEC – dados tabulados por FONSECA (1992) e MARTINS (1991); 1968/71, O ensino superior no Brasil, tabulados por NEIVA (1992); MPGC-IPEA, tabulados por VAHL (1980); IBGE – Anuário Estatístico do Brasil.

* números aproximados, pois não há dados exatos referentes ao ano de 1960.

Juntando tais dados aos outros mencionados anteriormente, constata-se que as IES públicas – que, em 2002 e 2003, não ultrapassam a 12% do total – apresentam, em seu conjunto, uma crucial indicação: a de que, com um aproveitamento de vagas já perto do nível de saturação, novas expansões só poderão ser feitas mediante a ampliação de sua infra-estrutura. Diferente do setor privado, que além de ter um baixo aproveitamento (que, ademais, caiu nos anos 90), ainda têm um número crescente de instituições, o que mostra uma tendência de que seu peso relativo no sistema tenderá a ampliar-se, sendo protagonista, cada vez mais, do chamado processo de “democratização” do ensino.

Além do que, pode-se ver que o tipo de ensino que mais cresceu nos últimos anos foi o ensino de tipo não-universitário, tanto em termos do número de IES, como o de matrículas (Tabela 17), o que reafirma uma tendência já existente nos anos 60 e 70 (Cf. VAHL, 1980, p. 99). Grande parte do processo de expansão do ensino superior se deu de forma a reafirmar a chamada diversificação da oferta e das modalidades de ensino, possibilidade aberta a partir do Decreto nº 2.306/1997, com o qual permitiu-se a criação de IES diferenciadas, com objetivos distintos e voltadas para um público também distinto e, supostamente, demandante de um tipo de ensino mais rápido, ágil, voltado para fácil alocação da força de trabalho no mercado, sem preocupação “acadêmica”. Os pressupostos desta diferenciação foram expostos em diagnóstico feito pelo MEC sobre o ensino superior no Brasil.⁵⁴

A diferenciação institucional é, dentre outros, um dos principais fatores que permitiram a ocorrência de uma verdadeira “explosão” do setor privado. Para que se possa ter idéia do significado dessa expansão, no estado de São Paulo, onde foi mais expressiva, apenas entre os anos de 1998 e 2000, uma IES privada foi criada a cada 7 dias, em média.⁵⁵ Em consequência deste processo de abertura indiscriminada – que seria denunciado até mesmo por amigos pessoais do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso⁵⁶ e, até então,

⁵⁴ MEC, *Planejamento político-estratégico 1995/1998*, 1995, p. 25-7. Ver também GOLDEMBERG e DURHAM (2002), SCHWARTZMAN (2000), SOUZA (1996, p. 15-21) e DURHAM (1996).

⁵⁵ Segundo dados do INEP/MEC, elaborados e apresentados em matéria da revista VEJA, 20/12/2000, p. 98-9.

⁵⁶ Eunice Durham explicava, em entrevista ao jornal Folha de S. Paulo, os motivos de seu pedido de demissão do Conselho Nacional de Educação, dentre os quais indicava: “Tem havido um crescimento desmesurado do sistema privado de ensino superior, que está ameaçando a credibilidade do sistema no seu conjunto, principalmente porque desequilibra a proporção público e privado. O crescimento do ensino particular está sendo, em boa parte, governado pelo mercado, pelo processo de lucro, e isso é perigoso para o sistema.” E conclui: “Há a necessidade de um empenho mais eficaz do ministério no sentido de evitar o abuso de

conhecidos defensores da política educacional do MEC na gestão Paulo Renato Souza – o ensino superior adquiriu uma configuração muito mais diferenciada (“flexível” na linguagem dos reformadores) mas, ainda assim, incapaz de suprir as necessidades da população brasileira.

Fato este que pode ser agravado a partir da constatação de um aparente paradoxo: o da “sobra de vagas”, que atinge sobremaneira o setor privado, mas não deixa passar ileso até mesmo o setor público. Apesar da grande expansão do setor privado e da crescente demanda por vagas nas IES públicas – que fez com que os concursos vestibulares se transformassem em verdadeiras batalhas – no Censo do Ensino Superior de 1998, aponta-se uma “sobra” de 124.678 vagas não preenchidas, com destaque para os cursos de licenciatura, responsáveis por 39.863 destas vagas. (O Estado de S. Paulo, 26/06/1999, p. A13).

Sem dúvida, tal “ociosidade” é mais enfática no setor privado, cuja expansão em números absolutos foi bem maior nos anos 90 (ver Tabela 11). Em estudo realizado em 2001 pelo sociólogo Paulo Corbucci, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), concluiu-se que cerca de 21% das 686 mil vagas ofertadas pelo setor privado não foram preenchidas, no ano de 1999. Esta conclusão indica que o crescimento das vagas oferecidas superou a demanda pelas mesmas ao longo deste período, gerando uma relação candidato/vaga nos concursos vestibulares proporcionalmente menor no ano de 1999 em relação a 1990. Nos anos de 2000 e 2001, esta sobre-oferta chegou a quase 31% do total de vagas. (Folha de S. Paulo, 10/03/01, p. C5).

No sistema federal de ensino superior é bem menor o índice de não preenchimento das vagas oferecidas. Ao todo, as 53 IFES têm cerca de 14 mil vagas ditas ociosas (3% do total de matrículas), segundo dados da Secretaria de Educação Superior do MEC (SESu). A ociosidade, neste caso, é caracterizada não pelo não-preenchimento das vagas ofertadas nos concursos vestibulares, mas por serem vagas supostamente ocupadas por estudantes que abandonaram a universidade, que trancaram a matrícula e nunca a reabriram, que foram

autonomia que está ocorrendo por parte de algumas universidades privadas, que ganham autonomia e estão criando dezenas de cursos ilegais.” (Folha de S. Paulo, 23/07/2001, p. A6). Curioso é notar que Durham havia substituído a José A. Giannotti no CNE, em 1997, após uma discordância deste em relação à decisão de transformar a Faculdade Anhembí Morumbi em universidade. Na ocasião, afirmara que “A câmara (de Educação superior do CNE) se transformou numa reunião de lobbies, num fórum de partilha de interesses privados” (revista *Isto É*, 09/02/2000, p. 42).

desligados da instituição ou jubilados⁵⁷, ou mesmo faleceram durante o curso. (Cf. Folha de S. Paulo, 28/07/2003, p. C4).

Não obstante, é importante salientar uma distinção entre ambas as redes de ensino no que se refere à ociosidade. Enquanto no setor público, o percentual de ocupação das vagas – aqui denominado “aproveitamento” – chega próximo aos 96%, no setor privado, o mesmo não ultrapassa os 70%. Isso implica um necessário cuidado com o uso da terminologia “ociosidade”, uma vez que fatores posteriores ao ato de matrícula não são levados em conta, sobretudo os que dizem respeito à evasão de estudantes.

No caso do setor privado, é imprescindível atentar para um dos fatores que limitam a permanência de muitos estudantes no ensino: o alto custo das mensalidades com relação ao poder aquisitivo da maior parte da população brasileira, cuja expressão é o alto índice de inadimplência no setor, o que vem preocupando seus dirigentes (Cf. SEMESP, 2003, p. 28-30)⁵⁸. Além do que, é preciso colocar em discussão a própria utilização do termo “ociosidade” (que pode indicar ineficiência, má utilização dos recursos, e o caráter negativo de desperdício), uma vez que a lógica do capitalismo é a de “prever” as ampliações, uma necessidade da própria expansão do capital e da acumulação. As estruturas têm de ser planejadas também para expansão futura e não apenas para o imediato, para o curto prazo. Na verdade, trata-se de um pressuposto do capital. Basta ver que as IES privadas, mesmo com a propalada crise de inadimplência e falta de ocupação de vagas, vêm aumentando incessantemente, o que indica, no mínimo, que se espera um crescimento futuro do mercado educacional e da demanda por vagas.⁵⁹

O setor privado continua a crescer, apesar do diagnóstico de que a população em condições de pagar pelo ensino esteja chegando ao seu limite. São sintomáticas, neste sentido, as declarações do empresário João Carlos Di Gênio – proprietário do grupo Objetivo e da segunda maior universidade brasileira em termos numéricos –, em entrevista, explicando o porquê da expansão do setor privado no Brasil: “o número de alunos que

⁵⁷ O termo “jubilado” designa o estudante que ultrapassa o prazo máximo de curso permitido pela instituição sem se formar, o que varia para cada curso e período em que o mesmo está sendo cursado. Os cursos noturnos, por exemplo, em geral têm um prazo-limite maior do que os de tempo integral.

⁵⁸ A renda *per capita* do país têm se mantido na faixa de 6 mil reais/ano nos anos 90, o que, tomada como única despesa existente, equivaleria à possibilidade de custear uma mensalidade de cerca de 500 reais/mês, excetuando quaisquer outros gastos.

podem pagar uma escola particular no Brasil é, na melhor das hipóteses, 1,8 milhão. Não vejo como esse número possa crescer”. Mas, ao tratar de possíveis saídas, mencionando a política governamental de veto em relação ao aumento de vagas na rede pública, o empresário sugere a necessidade de que o governo brasileiro financie os custos destes estudantes nas IES privadas: “O aumento de vagas na rede universitária foi vetado, não tem jeito. E os alunos que sairão das escolas públicas e não tiverem dinheiro, o que acontecerá? Vai ter que haver financiamento” (Folha de S. Paulo, 04/08/2002, p. C7).

2.3. Diversificação e diferenciação: as novas modalidades de ensino

Uma das principais marcas da gestão educacional nos governos de Fernando Henrique Cardoso, como vimos anteriormente, foi a chamada flexibilização do ensino superior, cujas duas principais dimensões foram, de um lado, a *diversificação* das modalidades de ensino (cursos diferenciados, cursos seqüenciais previstos na LDB, os cursos de curta duração, o ensino à distância etc.); de outro lado, a *diferenciação institucional*, regulamentada por Decreto em 1997, que estabeleceu a existência de 5 tipos de IES, cada qual com atribuições próprias.

A expansão das IES, bem como do número de matrículas e de concluintes tende a esconder essa marca, uma vez que generalizado sob o signo do “ensino superior”, tende-se a criar uma homogeneidade onde, de fato, não há. Os dados da Tabela 17 indicam o caráter diversificado e diferenciado do processo de expansão, assim como a maior presença do setor privado em seu plano geral e, em particular, no âmbito das IES não-universitárias.

Em 1980, as IES não-universitárias eram responsáveis por cerca de 52,7% das matrículas no ensino superior. Ao longo dos anos, esta proporção tendeu a crescer favoravelmente no setor das IES universitárias, que passou a concentrar mais matrículas, obtendo cerca de 64,7% delas, em 1996. Entretanto, a partir de 1997 – ano em que o governo lança o Decreto nº 2.306, que estabeleceu a diferenciação institucional – as matrículas em IES não-universitárias cresceram acima da média, mais do que dobrando até

⁵⁹ Ver Folha de S. Paulo, várias edições (22/10/2003, p. A2); (18/10/2003, p. C1); (05/08/2003, A2); (15/06/2003, p. B7); (04/08/2002, p. C7); (20/08/2001, p. B8); (10/03/2001, p. C5) e Estado de S. Paulo (26/06/1999, p. A13).

2002, em especial concentrando-se cada vez mais no setor privado. As matrículas universitárias também cresceram no período, mas sua participação relativa no conjunto das matrículas vem caindo ano a ano.

Tabela 17 – Número de matrículas em cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica e por categoria administrativa – Brasil, 1980-2002

Ano	IES Universitárias	Público (%)	Privado (%)	IES Não-universitárias	Público (%)	Privado (%)
1980	652.200	61,9	38,1	725.086	12,2	87,8
1985	671.977	64,6	35,4	695.632	17,6	82,4
1990	824.627	55,1	44,9	715.453	17,4	82,6
1991	855.258	56,5	43,5	709.798	17,2	82,8
1992	871.729	57,5	42,5	664.059	19,4	80,6
1993	940.921	55,8	44,2	653.747	19,6	80,4
1994	1.034.726	55,2	44,8	626.308	19,0	81,0
1995	1.127.932	53,1	46,9	631.771	16,1	83,9
1996	1.209.400	51,8	48,2	659.129	16,6	83,4
1997	1.326.459	50,2	49,8	619.156	15,0	85,0
1998	1.467.888	47,7	52,3	658.070	15,8	84,2
1999	1.619.734	44,8	55,2	750.211	14,2	85,8
2000	1.806.989	43,2	56,8	887.256	12,0	88,0
2001	1.956.542	41,8	58,2	1.074.212	11,4	88,6
2002	2.150.659	42,6	57,4	1.329.254	10,2	89,8

Fonte: MEC/INEP

Pautada nos termos da LDB/1996, uma outra modalidade de ensino vem se tornando mais freqüente no Brasil ao longo dos últimos anos. O chamado ensino à distância, modalidade tida eficiente, de baixo custo e favorável a uma pretensa democratização do acesso ao ensino superior, foi uma das bandeiras mais divulgadas nas gestão Paulo Renato de Souza no MEC.

A LDB/1996 reconheceu os cursos superiores de graduação à distância, em particular nos artigos 80 e 87. Em caráter experimental, o primeiro curso de graduação (pedagogia) à distância foi criado na Universidade Federal de Mato Grosso, em 1995. Segundo José MORAN (2002, p. 251-2), foi a partir de 1998 que passou-se a observar um

crescente envolvimento das IES com cursos de educação à distância, a grande maioria na área da formação de professores – sobretudo pedagogia e curso normal. A explicação mais provável estaria na própria LDB, parágrafo 4º do Art. 87⁶⁰, que estabeleceu a exigência de formação superior para os novos professores que viessem a ser admitidos e/ou o “treinamento” daqueles já em serviço até o final de 2006.

No ano de 2002 atingiu-se um total de 46 cursos de graduação, somando um total de 24.389 vagas oferecidas, dentre as quais 20.685 foram preenchidas (cerca de 85%), num universo de 29.702 inscritos. Ao todo, há 40.714 estudantes matriculados em cursos deste caráter, sendo que apenas 1.712 concluíram os mesmos no ano de 2002.

A Portaria nº 2.253 do MEC, de 18/10/2001, restringe ainda a carga horária permitida para o ensino não-presencial, determinando que o currículo de cursos superiores reconhecidos possa ser oferecido à distância em até vinte por cento de sua carga horária total. (MORAN, 2002, p. 253).

Somam-se a isso os cursos seqüenciais, também ministrados na modalidade de ensino à distância. São três os cursos existentes e denominados cursos de “Formação específica à distância”. Neles, apenas 127 estudantes ingressaram no ano de 2002, conformando um total de 169 matrículas. Em outra modalidade, a dos cursos de “Formação específica presencial”, havia um total de 521 cursos no Brasil, sendo eles ministrados em todos os tipos de IES, à exceção dos Centros de Educação Tecnológica.⁶¹

3. Servidores docentes e técnico-administrativos

Paralelamente ao processo de expansão da educação superior nos anos 90, ocorreram mudanças importantes nas relações de trabalho dentro das IES, o que contribuiu para alterar significativamente o quadro de servidores (docentes e técnico-administrativos) das IES públicas, sobretudo na rede federal de ensino superior.

No caso dos docentes, observa-se que a quantidade de funções em exercício no ensino superior como um todo é crescente nos anos de 1990 a 2001. É, contudo, no setor

⁶⁰ “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.”

⁶¹ Dados do INEP, *Censo da Educação Superior de 2002*.

privado que o número de docentes aumenta de maneira mais visível, acompanhando, de certa forma, a própria expansão do número de instituições e, mais diretamente, do número de matrículas.

Tabela 18 – Funções docentes em exercício no ensino superior, por categoria administrativa – Brasil, 1960-2003

Ano	Funções docentes em exercício	Públicas	Privadas
1960	21.064	12.089	8.975
1965	33.126	22.208	10.918
1970	54.389	33.374	21.015
1975	83.386	46.195	37.191
1980	109.788	60.337	49.451
1985	113.459	64.449	49.010
1990	131.641	71.904	59.737
1991	133.135	72.123	61.012
1992	134.403	72.242	62.161
1993	137.156	72.594	64.562
1994	141.482	75.285	66.197
1995	145.290	76.268	69.022
1996	148.320	74.666	73.654
1997	165.964	84.591	81.373
1998	165.122	83.738	81.384
1999	173.836	80.883	92.963
2000	197.712	88.154	109.558
2001	219.947	90.950	128.997
2002	242.475	84.006	143.838
2003	254.153	88.795	165.358

Fontes: MEC/INEP/SEEC - Evolução do ensino superior: 1980-1998

* OBS: 1. Os dados de 2000 e 2001 incluem os docentes afastados; 2. O mesmo professor pode exercer mais de uma função docente.

Estes dados refletem, por um lado, o crescimento absoluto do número de vagas oferecidas no ensino privado, e, por outro, o processo de contenção financeira a que foram submetidas as IES da rede pública, sobretudo as federais. No primeiro caso, a ampliação do corpo docente foi uma necessidade, ao passo que, no segundo, uma série de políticas afetaram negativamente a rede de ensino, reduzindo a proporção de docentes por estudantes nas IES.

Tabela 19 - Funções docentes e estudantes matriculados, por categoria administrativa – Brasil, 1960-2003

Ano	Docentes* (A)	Matrículas (B)	B/A	B/A - público	B/A - privado
1960	21.064	93.202	4,4	4,3	4,6
1965	33.126	155.781	4,7	3,9	6,2
1970	54.389	425.478	7,8	6,3	10,2
1975	83.386	1.072.548	12,9	8,9	17,8
1980	109.788	1.377.286	12,5	8,2	17,9
1985	113.459	1.367.609	12,1	8,6	16,5
1990	131.641	1.540.080	11,7	8,0	16,1
1991	133.135	1.565.056	11,8	8,4	15,7
1993	137.156	1.594.668	11,6	9,0	14,6
1995	145.290	1.759.703	12,1	9,2	15,3
1997	165.964	1.945.615	11,7	9,0	14,6
1999	173.836	2.369.945	13,6	10,3	16,5
2001	219.947	3.030.754	13,8	10,3	16,2
2003	254.153	3.887.771	15,3	12,8	16,6
60/2003 (%)	1106,6	4071,3	247,7	197,7	260,9

Fontes: MEC/INEP; IPEA.

* Os dados de 2001 incluem também os docentes afastados de suas atividades

Entre 1990 e 2001, o crescimento do número de estudantes matriculados nas IES não foi acompanhado pelo crescimento do número de funções docentes na mesma proporção. Tal disparidade, em consequência, contribuiu para a ampliação da relação entre o número de estudantes por docente no ensino superior, em particular na rede pública, enquanto, na rede privada, esta relação já era elevada no início da década e manteve-se relativamente estável.

O número de servidores técnico-administrativos no ensino superior público também diminuiu nos anos 90, mais do que dobrando a proporção entre servidores e estudantes. Na rede privada, ao contrário, esta proporção diminuiu, permanecendo, contudo, em patamares bem mais elevados do que na rede pública. (Tabela 20).

De maneira geral, verifica-se que a ampliação da relação estudantes/docentes e estudantes/funcionários nas IES públicas está atrelada às políticas de pretensa ampliação da eficiência e produtividade do trabalho dos servidores públicos, premissas do Banco Mundial e do MEC/MARE para a gestão do ensino superior. Assim, mesmo tendo diagnosticado que, apesar das “deficiências qualitativas, quantitativas e de equidade no

sistema, a curto prazo não é possível aumentar significativamente os recursos para o ensino superior”, o MEC definiu sua estratégia para expansão do ensino superior público, nos anos 90, “através da otimização dos recursos disponíveis e da diversificação do atendimento, valorizando alternativas institucionais aos modelos existentes” (MEC, 1995, p. 26).

Tabela 20 – Servidores técnico-administrativos em exercício no ensino superior, por categoria administrativa - Brasil, 1991-2003

Ano	Funcionários	Público	Privado	Matrículas/funcionários		
				total	público	privado
1991	184.928	147.660	37.268	8,5	4,1	25,7
1992	194.808	149.707	45.101	7,9	4,2	20,1
1993	204.934	153.385	51.549	7,8	4,3	18,3
1994	211.617	158.786	52.831	7,8	4,3	18,4
1995	218.085	164.316	53.769	8,1	4,3	19,7
1996	222.202	162.305	59.897	8,4	4,5	18,9
1997	210.686	151.481	59.205	9,2	5,0	20,0
1998	189.889	125.096	64.793	11,2	6,4	20,4
1999	193.387	121.233	72.154	12,3	6,9	21,3
2000*	202.888	117.613	85.275	13,3	7,5	21,2
2001*	206.040	106.301	99.739	14,7	8,8	21,0
2002	221.955	105.388	116.567	15,7	10,0	20,8
2003	241.658	108.792	132.866	16,1	10,5	20,7
91/2003 (%)	30,68	-26,32	256,51	89,41	156,10	-19,46

Fontes: INEP/MEC; SEMESP

* incluem os funcionários em exercício e afastados

Esta busca de pretensa eficiência e modernização da gestão do ensino superior induziu, portanto, a redução do número de docentes e de servidores administrativos por estudantes matriculados, pois passou a ser um dos fatores de maior relevância dentro do conjunto das políticas do MEC para o ensino superior. “A baixa relação aluno/docente e aluno/servidor repercute no peso que o gasto com pagamento de pessoal tem na matriz de custo do ensino superior público” (MEC/SESu, 2000, p. 26).

No caso das IFES, este caráter estritamente financeiro das políticas para o ensino superior, refletiu-se, portanto, na definição de suas estratégias de gestão, quando se previu “viabilizar a autonomia universitária”, associando recursos a indicadores de desempenho, e

“ampliar a oferta de vagas através da otimização dos recursos, incentivando a abertura de cursos noturnos” (MEC, 1995, p. 27-8).

Ademais, na tentativa de viabilizar a melhoria da pretensa produtividade docente, foram criados mecanismos de incentivo individual, como a Gratificação de Estímulo à Docência (GED) – prevista na Lei nº 9.678/1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.668, de 13/07/1998 –, que estaria “funcionando como um atrativo para os professores que, antes, preferiam se afastar da sala de aula e se dedicar à pesquisa. Graças a esse movimento, o número de vagas pode aumentar (...) sem que sejam contratados novos professores” (MEC/SESu, 2000, p. 26).

Observa-se ainda que o MEC, aparentemente, precaveu-se para enfrentar um problema que se intensificou a partir de meados dos anos 90: o das aposentadorias. Para tanto, previu-se, para as IFES, “implantar, a curto prazo, incentivos para a retenção de docentes aposentados e prestes a se aposentar” (MEC, 1995, p. 29). Do mesmo modo, entre os anos de 1997 e 1999, o número de docentes que pediu aposentadoria nas três universidades estaduais paulistas, por exemplo, cresceu quase 100%, ao passo que menos da metade destas vagas foram preenchidas por meio de novas contratações e concursos públicos. (Folha de S. Paulo, 24/04/2000, Ribeirão, p. 7).

Ao final dos anos 90, após uma redução significativa no quadro de professores nas IES públicas, o MEC, entretanto, afirmava a continuidade das políticas de pretensa modernização e aumento da eficiência e da produtividade das atividades docentes: “Os principais indicadores mostram que as universidades públicas federais têm condições de ampliar de forma considerável o número de alunos sem a necessidade de aumentar, na mesma proporção, o número de professores” (MEC/SESu, 2000, p. 26).

Assim é que, de modo geral, pode-se dizer que a redução dos quadros docentes nas IES públicas insere-se na lógica de reforma da educação superior segundo as premissas do Banco Mundial e do MEC/MARE. A forma como se realizou essa redução pode ser, aqui, sintetizada em duas grandes tendências:

1. o aumento do número de pedidos de aposentadoria, de um lado, por conta da saída “natural” de professores e, por outro, pela antecipação de muitos destes pedidos em

função não só dos salários defasados oferecidos pela rede pública⁶², mas também pela crescente ameaça de perda de direitos na qual se constituiu o ideal de reformar a previdência social.⁶³ Roberto ROMANO (1997, p. 08) constata:

“Com a atual crise das aposentadorias, o medo, que antes dominava os professores da rede privada, começou a tanger os professores das universidades públicas. Estes, receosos em perder direitos, aposentaram-se em massa, desguarnecendo os *campi* oficiais. Ao mesmo tempo, começaram a se empregar nas privadas, melhorando o seu plantel. A desculpa é dupla: o baixo salário pago pelas oficiais, e o medo da perda de direitos”.

2. as políticas de não-contratação de novos docentes, enquanto o ritmo de aposentadorias⁶⁴ aumentava significativamente. Na rede pública, enquanto o número de matrículas cresceu cerca de 62,3%, o de docentes cresceu apenas cerca de 26,5% nos anos 90.

A partir de ambas as tendências, constata-se que os objetivos do governo federal, expressos pelas políticas do MEC para o ensino superior, foram alcançados em seu conjunto, o que é afirmado por CUNHA (2003, p. 57): “a redução das despesas das universidades federais (...) só foi alcançada mediante a compressão dos salários e dos orçamentos, assim como pela não-reposição dos quadros perdidos”.

Os docentes que permanecem e aqueles que são contratados junto às universidades públicas, por sua vez, também foram submetidos a outras formas de contenção de recursos, viabilizadas através da idéia de “flexibilizar” o regime de trabalho, garantindo assim a redução de direitos trabalhistas. Do ponto de vista legal, pretende-se desregulamentar as relações de trabalho, com a progressiva “eliminação dos direitos constantes do Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos civis federais”, e a tendência de terceirização

⁶² Os salários oferecidos em algumas IES privadas atraíram muitos docentes, que “anteciparam” a sua aposentadoria no setor público, onde os salários estavam defasados, quando não congelados há anos. Corroborando este fato, Eunice Durham sugeriu que uma solução “barata” para “segurar” estes docentes nas IES públicas seria a de oferecer bolsas após a aposentadoria, evitando assim a sua migração para a rede privada (Folha de S. Paulo, 24/04/2000, Ribeirão, p. 7). Ver também SILVA JR. e SGUISSARDI (1999, p. 66-7).

⁶³ Ver também Folha de S. Paulo, (09/05/2003, p. A2).

do pessoal técnico e administrativo, nos termos da Lei nº 9.527/1997 e da EC nº 19/1998. (Cf. Caderno do 5º Coned, 2004, p. 41-2) ⁶⁵.

Corroborando a lógica do MARE em seu plano para reformar o Estado brasileiro, que previa a flexibilização das relações trabalhistas, a LDB (Art. 54) criou uma brecha para a quebra do regime, prevendo a possibilidade de um “regime jurídico especial” para as IFES. Abrindo caminho, em conseqüência, para uma possível supressão do princípio da unidade de carreira, da isonomia salarial e, em última instância, para o fim do estatuto dos servidores públicos e a transformação de seu regime de trabalho de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). (SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 44).

Esta flexibilização das relações trabalhistas já estava implícita em dois importantes documentos do MEC: o primeiro deles – o já mencionado *Planejamento político-estratégico: 1995-1998* (MEC, 1995, p. 28) – antecipando-se mesmo à aprovação da LDB; em outro, na concepção de autonomia apresentada no documento *A política para as Instituições Federais de ensino superior* (MEC/SPE, 1995), que prevê, dentre outras atribuições, a possibilidade de as IFES proporem planos de carreira e política de pessoal diferenciada, não seguindo parâmetros comuns.

Ademais, medidas de cunho tecnocrático, como o congelamento dos salários nas IFES (desde 1995), a não-autorização para preenchimento de vagas, as ameaças constantes de perda de direitos de aposentadoria e direitos trabalhistas, os cortes nos programas de auxílio à formação (pós-graduação) e a instituição de Programas de incentivo à docência, como a GED, vêm contribuindo para esta precarização das condições do trabalho docente nas IES e somada à avaliação no magistério superior das IFES, introduzindo a lógica da competição entre docentes (Cf. CATANI e OLIVEIRA, 1999, p. 186 e SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 66-7).

As precárias condições para realização do trabalho docente nas IES públicas, por sua vez, contribuíram decisivamente para a ampliação da presença das fundações de direito privado, como afirma Benedito H. MACHADO (2000, p. 07):

⁶⁴ Na Universidade Estadual Paulista (UNESP), por exemplo, a contratação de novos docentes chegou a ser proibida, justamente no período em que os pedidos de aposentadorias atingiram seu ponto máximo nos anos 90 (Cf. Folha de S. Paulo, 24/04/2000, Ribeirão, p. 7).

⁶⁵ A Lei nº 9.527/1997 e a Emenda Constitucional nº 19/1998, introduziram a possibilidade de contratação de servidores públicos via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a criação do chamado “emprego público”. (Cf. ANDES, 2003; e FORUM ESTADUAL DE DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA - SP, 2003).

“O modelo de universidade que vem sendo implementado desde 1988 (...) estimulou num primeiro momento os segmentos das unidades profissionalizantes a buscarem recursos financeiros para complementarem a remuneração salarial através das assessorias. Estes recursos foram e continuam sendo utilizados principalmente para a remuneração destes segmentos, uma vez que os salários pagos pela universidade não são compatíveis...”.

Na rede privada, por outro lado, as relações de trabalho também apresentam um quadro de precarização. As exigências da LDB/1996, via de regra, não são cumpridas pelas universidades privadas, que encontram formas de burlar a legislação. Em levantamento realizado pela *Folha de S. Paulo*, constatou-se que 83% das universidades privadas não cumprem a exigência mínima de manter ao menos 1/3 do corpo docente contratado em regime de trabalho integral. Ao contrário, o regime de trabalho mais comum nas instituições privadas é aquele que prevê o pagamento por hora. A legislação tornou-se letra morta: “Quando a LDB foi aprovada, achamos excelente essa exigência, (...) porque ela diminuiria o sacrifício do professor horista. O problema é que as universidades ainda não cumprem essa legislação”.⁶⁶

Ademais, o cumprimento da exigência do MEC com relação à qualificação mínima do corpo docente nas universidades, vem produzindo outro fenômeno nas IES privadas: a redução do número de doutores dentre os docentes “qualificados”, que deve ser 1/3 do total. A inexistência de uma exigência distinta entre o número de mestres e de doutores, faz com que os portadores do título de mestre tenham a “preferência” dos empresários, pois são, em tese, trabalhadores “menos qualificados” e, por consequência, pior remunerados no mercado (leia-se: mão-de-obra mais barata). (*Folha de S. Paulo*, 10/01/2005, p. C1).

4. O caráter essencialmente privado do ensino superior brasileiro

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que o setor privado não é composto por instituições de mesmo caráter ou finalidade. As IES privadas são mantidas e administradas

por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, e podem ser classificadas, segundo o Art. 20 da LDB/1996, em:

- *Particulares*: instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; sem as demais características abaixo.
- *Comunitárias*: instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos. Devem incluir, na sua entidade mantenedora, representante de comunidade.
- *Confessionais*: instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideológica específica a ao disposto no item anterior.
- *Filantrópicas*: na forma da lei, são as instituições de educação ou de assistência social que prestam os serviços para os quais instituídas, colocando-os à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem qualquer remuneração.

Além disso, as mantenedoras possuem regimes jurídicos diferenciados, o que as separa em: instituições *com fins lucrativos* (as particulares), subordinadas à legislação que rege as sociedades mercantis; e instituições *sem fins lucrativos* (comunitárias, confessionais e filantrópicas), que obedecem a critérios específicos para comprovação de seus fins (Decreto nº 3860/2001). É lícito lembrar que o Art. 213 da CF/1988, abriu a possibilidade de transferência de recursos públicos também para as entidades de direito privado, sem fins lucrativos. Portanto, não se previu a exclusividade dos recursos públicos para as instituições públicas.

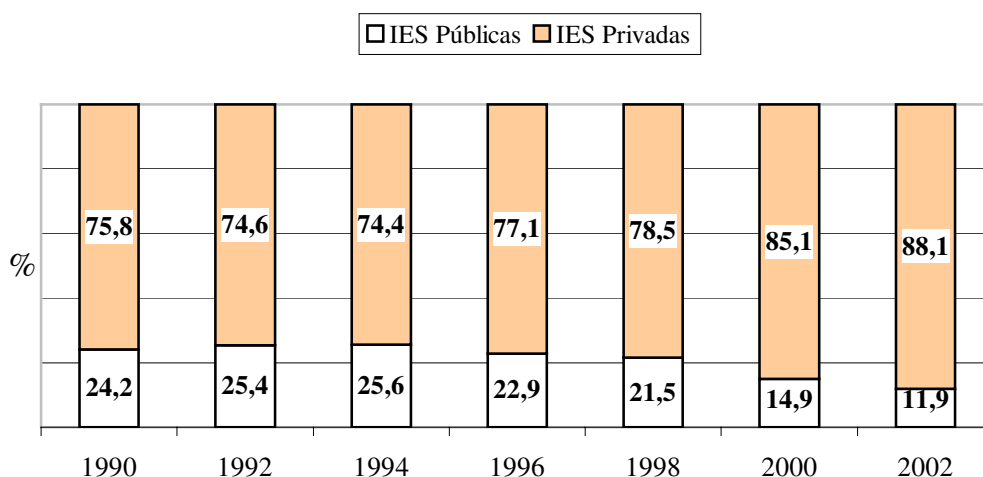
Não obstante as ressalvas legais quanto às finalidades do ensino superior privado, são inúmeras as evidências que indicam a intensificação deste caráter essencialmente privado do ensino superior brasileiro nos anos 90. Do ponto de vista histórico, ainda que a proporção entre as redes pública e privada favorecesse, de modo geral, à última, no

⁶⁶ Marcos A. Gomes, presidente do sindicato dos professores do município do Rio de Janeiro (Folha de S. Paulo, 12/01/2004, p. C1). Diz ainda a matéria que, dos 70.076 professores das instituições privadas, 35.354 trabalham por hora. Os dados referentes a este levantamento são do MEC/INEP e da CAPES.

contexto das reformas para o ensino superior nos anos 90, essa característica foi acentuada (Gráfico 4).

Como vimos nos dados acerca do perfil de expansão do ensino superior, a rede privada deteve um peso muito grande em relação ao total do setor na maioria dos critérios quantitativos. Se pegarmos o número de matrículas no ensino, também verificaremos que a proporção entre público e privado é extremamente desfavorável ao primeiro, sobretudo no que se refere ao ensino não-universitário (ver Tabela 14).

Gráfico 4 - Evolução da participação das IES, por categoria administrativa - Brasil, 1990-2002



Fonte: MEC/INEP/Daes

Corroborando esta tendência, o número de cursos de graduação tende, portanto, a estar cada vez mais concentrado no setor privado, seja nas IES não-universitárias, seja até mesmo nas universitárias, onde a disparidade é menos contundente.

Tabela 21 – Percentual de cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica e por categoria administrativa - Brasil, 1990-2002

Ano	Não-universitárias		Universitárias	
	Pública	Privada	Pública	Privada
1990	20,78	79,22	63,48	36,52
1991	21,73	78,27	63,32	36,68
1992	23,57	76,43	61,49	38,51
1993	23,24	76,76	58,92	41,08
1994	22,08	77,92	57,78	42,22
1995	18,84	81,16	59,69	40,31
1996	19,48	80,52	59,90	40,10
1997	18,03	81,97	57,22	42,78
1998	16,83	83,17	56,04	43,96
1999	14,50	85,50	52,67	47,33
2000	12,25	87,75	52,18	47,82
2001	11,22	88,78	51,90	48,10
2002	11,04	88,96	54,20	45,80

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Este breve panorama da educação superior brasileira nos anos 90 nos traz uma infundável série de questões, muitas delas de difícil resposta. As origens das reformas educacionais não se exprimem pelos próprios fatos e dados objetivos, o que, em conseqüência, impõe dificuldades para sua compreensão. Como vimos anteriormente, tal realidade vem sendo negativamente atestada por uma vasta gama de trabalhos acadêmicos, extra-acadêmicos, jornalísticos etc., o que, todavia, não tem sido suficiente para que se desvende este quadro preocupante.

De onde vêm as reformas? Qual o seu intuito e quais os interesses concretos e/ou simbólicos que as orientam? Qual a relação destas com os planos da política e da economia? Enfim, quais são as suas origens históricas?

A descrição da situação atual do ensino superior é, entendemos, apenas o ponto de partida para a análise a que nos propomos. Não o contrário. Partimos deste concreto para então buscar entender as suas raízes históricas. Estas sim, são capazes de iluminar o presente e de fazer vislumbrar nele as possibilidades de construção de um futuro diferente. A “anatomia” do ensino superior nos anos 90 é o ponto de partida e também de chegada para entender a sua constituição, à luz do processo histórico que lhe deu origem. A temática

do público e do privado é, por sua vez, a chave analítica (ou uma das) com a qual entendemos ser possível analisar as políticas educacionais nos anos 90 em sua gênese histórica, cujos traços mais significativos vêm sendo desenhados, sobretudo, a partir da ditadura militar (1964-1985).

No capítulo seguinte, buscaremos analisar de forma mais conclusiva o conjunto das políticas educacionais para o ensino superior nos anos 90, com o intuito de entender como é que se redefine e se aprofunda este caráter essencialmente privado do ensino.

Capítulo 5

Dimensões do público e do privado nas reformas para o ensino superior nos anos 90

“El interés no piensa; calcula. Los motivos son sus números. El motivo es la razón que permite abolir los fundamentos jurídicos, y ¿quién puede dudar que el interés privado encontrará todas las razones que quiera para ello? La bondad de un motivo consiste en la sinuosidad con que, en cada caso, pueda escamotear los hechos objetivos y mecense y hacer que otros se mezan en la ilusión de que lo importante no es la bondad de la cosa misma, sino los buenos pensamientos que justifiquen las cosas malas”

(Karl Marx)

Nos capítulos precedentes, tentamos mostrar que a presença do setor privado no ensino superior brasileiro data de longo período e que, ademais, vem crescendo a taxas cada vez mais intensas nos anos 90. Procuramos ressaltar também que, tal processo só poderia ser compreendido diante das circunstâncias históricas, das quais a expansão do ensino superior é, não apenas tributária, mas também parte intrínseca e determinante.

Com este objetivo, partimos de uma apreensão do significado histórico-teórico das relações entre público e privado no plano do Estado moderno burguês e das relações capitalistas. Relação essa que ganhou um novo matiz, embora não tivesse alterado seus

fundamentos, com as chamadas políticas do bem-estar social no século XX, no período do pós-2ª Guerra Mundial. No caso brasileiro, a particularidade da constituição do Estado no período da Ditadura Militar e sua forte presença na garantia das necessidades do capital nacional e estrangeiro foi decisiva neste processo. E, embora não tenha vigorado aqui um Estado do Bem-estar de fato, o sentido histórico representado por esta forma específica de organização da economia capitalista teve aqui suas conseqüências.

Ao período de crise da economia capitalista (a partir dos anos 60 no mundo, no Brasil sobretudo nos 70) e, portanto, de declínio do modelo de financiamento público da economia, com reflexos no regime instaurado com o Golpe de 1964 no Brasil, corresponde um processo cujo sentido histórico é oposto àquele que fora erigido ainda na primeira metade do século XX e que estabeleceu certos controles sociais sobre o capital. O processo de reestruturação capitalista, que consiste na recuperação das taxas de lucro e das taxas de expansão, opera-se agora com a reversão de várias conquistas sociais, com reflexos imediatos na educação. A esses diversos elementos somam-se os dados apresentados no capítulo anterior, cujo intuito era oferecer uma visão objetiva do plano geral das reformas para a educação superior nos anos 90, a partir de suas principais medidas e tendências.

A análise de todos estes aspectos é que, por fim, nos leva a percorrer o período mais recente da educação superior no Brasil, à luz deste processo histórico de privatização, ou seja, da análise das dimensões do público e do privado nos anos 90. Tal pretensão torna-se ainda mais interessante na medida em que se constata uma certa admiração causada por este processo – sobretudo no meio acadêmico – com relação à velocidade e à capacidade do capital de apropriar-se do poder público em benefício dos interesses da acumulação/expansão, neste caso, no campo educacional. Sobre a análise da privatização recai também uma crítica, já recorrente, sobre um suposto viés economicista que, ao atribuir muita importância ao aspecto econômico, distorceria o processo, não tornando-o claro em sua essência.

É lícito lembrar que a importância atribuída aos aspectos econômicos, neste trabalho, não tem o intuito de reproduzir qualquer análise reducionista do real. Peso este que é, não obstante, determinado historicamente pelas condições objetivas do modo de produção capitalista. Ao contrário das interpretações ditas economicistas, entendemos que a determinação, em última instância, da base material, significa tão-somente que partimos de

uma visão não-idealista do real, mas consideramos fundamental a importância dos elementos subjetivos na conformação deste. Melhor dizendo, como em Marx, o concreto só é concreto porque é síntese de múltiplas determinações.

O público e o privado, dentro dos marcos teóricos aqui apresentados, não podem ser entendidos, senão com base em sua própria gênese, no seio das condições materiais e do modo de produção que a gerou. Assim como a gênese das políticas educacionais que constituem o conjunto das reformas para o ensino superior nos anos 90, dada sua complexidade, só pode ser analisada em suas bases históricas – econômicas, sociais e políticas – no âmbito das relações entre Estado e educação, Estado e sociedade nos marcos do modo de produção capitalista e em sua especificidade brasileira, e não apenas em sua dimensão mais imediata, referente apenas ao campo educacional. Assim, pois, tal como ponderamos, desde o início deste trabalho, sobre o caráter não auto-explicativo do recorte histórico, o campo da educação também segue a mesma premissa, não sendo possível de ser compreendido senão, com base na totalidade das condições históricas de constituição da sociedade brasileira.

Assim, este capítulo tem como finalidade examinar mais atentamente as medidas que conformaram as reformas para o ensino superior no Brasil nos anos 90, na perspectiva histórica traçada ao longo dos capítulos antecedentes, situando historicamente o público e o privado sem atribuir-lhes qualquer determinação *a priori*, mas sim lançando mão de todos os recursos possíveis para uma compreensão de suas dimensões diante deste processo. Por essa razão, procuraremos manter um diálogo constante com os dados objetivos apresentados anteriormente, ao passo que nos preocuparemos, agora, em proceder a uma análise de caráter mais conclusivo sobre este panorama geral do ensino superior brasileiro nos anos 90.

1. Reforma do Estado: o contexto para reformas educacionais nos anos 90

Embora a política econômica do regime militar no Brasil indicasse, já em meados dos anos 60, uma mudança significativa nos rumos do desenvolvimento capitalista nacional, foi no final dos anos 80 e no início dos 90 que se institucionalizaram no país as

mudanças que, de fato, marcaram este processo de readequação do Estado brasileiro aos desígnios do capitalismo internacional em tempos de crise. Tais mudanças ganharam, em consequência desse contexto, o *status* de reformas do Estado brasileiro como um todo.

Neste sentido, pode-se afirmar que a preeminência do tema das reformas no Brasil tem suas origens nos anos 80, mas só ganha formas evidentes, ainda que de certo modo desordenado, a partir das eleições presidenciais de 1989, com a vitória de Fernando Collor de Mello. O presidente eleito pelo voto direto, contudo, não conseguiu construir uma hegemonia política que desse a seu governo a capacidade de colocar em prática as reformas mais profundas no Estado. Utilizando-se da “ira popular” – contra a corrupção, contra as filas do INSS, entre outros, o “caçador de marajás” *falsificou-a*, destruindo o pouco de políticas públicas que havia, e atacando vigorosamente as organizações populares, sobretudo as sindicais, um sintoma inicial da reforma que, de fato viria posteriormente com Fernando Henrique Cardoso. (Cf. OLIVEIRA, 1998, p. 225-6).

Nos anos 90, a necessidade da reordenação econômica, política e social do Estado brasileiro, segundo os novos ditames do capital transnacional, ganharia o *status* de Ministério Federal¹ com a chamada *Reforma do Estado*. OLIVEIRA (1999b, p. 70-1) afirma que essa reordenação torna-se necessária na medida em que é preciso re-instituir a relação Estado-sociedade, perdida com as décadas de crise. Primeiro, porque nos anos 80, a “capacidade de domínio” que as classes dominantes impõe, através do Estado, sobre as classes dominadas, “havia sido contestada” com o fim da ditadura militar e a ascensão de importantes movimentos sociais, com destaque para as lutas sindicais no ABC paulista. Segundo, porque a Constituição Federal de 1988 significou um verdadeiro “tropeço” frente as forças históricas do capital, uma vez que “instituiu o conflito” ao reconceder direitos sociais.²

Do ponto de vista financeiro, o Brasil encontrava-se liquidado já nos anos 80 – assim como a maioria dos países não-desenvolvidos – e incapaz, portanto, de resistir

¹ Primeiramente criou-se apenas uma Secretaria da Presidência que, posteriormente, transformar-se-ia no Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, MARE, já extinto.

² Duas evidências disso podem ser vistas, de um lado, na análise de Roberto CAMPOS (1999[b]), insuspeito defensor de idéias liberais, para quem a “Constituição besteiro!” teria significado um retrocesso histórico ao país, por ter estabelecido princípios que limitariam o livre funcionamento da economia de mercado; e, de outro, no texto do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* que, em 1995, apontava o “retrocesso burocrático” de 1988 no rumo da construção de uma administração pública gerencial (MARE, 1995, p. 27-9), à qual faremos menção mais adiante.

politicamente às reformas. O endividamento externo, por outro lado, foi também uma condição para que a crise da segunda metade dos anos 70 e do início dos anos 80 não se tornasse ainda maior; esta foi a forma encontrada pelos administradores do país para manter a lucratividade das empresas privadas e evitar a falência do sistema. O país é que pagou (e continua a pagar), através da crescente absorção dos fundos públicos, a internacionalização de sua economia. (Cf. OLIVEIRA, 1999b, p. 71).

Nesse sentido, o fundamento das reformas está em suprir a falta de um poder autoritário e ditatorial, tal como na Ditadura Militar. No que se refere à Constituição de 1988, trata-se da destruição sistemática de todos os princípios que garantiam a reconquista de direitos sociais. O Estado se subordina por completo às determinações da nova aliança entre as grandes burguesias internacionalizadas, tornando a Carta Magna mera ficção e recorrendo ao uso de formas, não menos ditatoriais, de exercício do controle sobre o poder estatal, com vistas a satisfazer as necessidades de acumulação do novo capital. Observe-se, de um lado, a edição descabida de Medidas Provisórias nos anos 90, caracterizando a supremacia do Poder Executivo sobre os demais poderes, e, de outro, o controle não menos dispensável do poder da mídia. (Cf. LIMA FILHO, 1999b, p. 05).

Do ponto de vista econômico, portanto, OLIVEIRA (1999b, p. 74) afirma que os pressupostos da reforma são: 1) a *abdicação da moeda nacional* – “vetor principal da violência capitalista” – com o que se perde o poder de decisão sobre o futuro do país; 2) a *privatização do patrimônio público*; e 3) os *acordos da dívida externa*, explicitando a subordinação ao capital financeiro internacional e a perda de autonomia nacional no que se refere ao controle dos gastos públicos, agora subordinados ao cumprimento de ortodoxas metas financeiras pré-estabelecidas.

Assim é que,

“A Economia política da nova ordem, nacional e internacionalmente, tem como eixo desse novo ciclo (de acumulação global) a multiplicação da subordinação do Estado, enquanto capitalista coletivo, às determinações da nova aliança entre as grandes burguesias internacionalizadas, nacional e forânea, com seus apêndices tradicionais. Transfere-se à propriedade dessas burguesias os complexos industriais mais capazes de dinamizar sua ação internacional (...) [e] revalorizar seus capitais... A abertura comercial, por sua vez, evidencia política industrial passiva, fortalecendo o conjunto

dos capitais monopolistas (...) sobre o mercado interno, assim como sobre todos os novos complexos sociais acoplados direta ou indiretamente às novas exigências da acumulação” (LIMA FILHO, 1999b, p. 05).

O que se faz com os ajustes neoliberais é, sob o suposto funcionamento do mercado como a salvação para todos os problemas, criar mecanismos que permitam uma eficiente realocação de toda a riqueza nacional para o pagamento de juros, amortizações e demais serviços da dívida externa brasileira, a saber, as necessidades de expansão e acumulação do capital financeiro internacional. Com isso, o governo brasileiro torna-se prisioneiro dos credores internacionais. O FMI, o Banco Mundial e outros organismos cumprem o papel de viabilizar e fiscalizar o bom funcionamento das regras que garantam que estes credores tenham seus compromissos “honrados” e que, no caso, o governo brasileiro “administre a dívida” sempre, mas não que possa pagá-la. (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 171).

O quadro abaixo indica as proporções adquiridas pela dívida pública da União a partir da segunda metade dos anos 90 e, principalmente, o peso dos encargos financeiros anuais a ela associados, cujo crescimento é progressivo, o que realimenta, simultaneamente, o crescimento da própria dívida total.

Tabela 22 – Dívida total e total pago em encargos da dívida pública da União (em Bilhões de R\$) - Brasil, 1995-2002

Ano	Total pago	Dívida Total
1995	26,40	86
1996	26,40	115
1997	34,30	226
1998	55,21	420
1999	72,50	588
2000	144,50	698
2001	142,99	805
2002	136,57	893

Fontes: SIAFE/STN; dados elaborados e apresentados no Caderno do 5º CONED, 2004.

A dinâmica do processo de expansão desta economia amplamente financeirizada reproduz a lógica imanente à acumulação capitalista, que é a de realizar-se sempre no sentido da expansão e da concentração do capital nas mãos de poucos proprietários. MÉSZÁROS (1989) coloca que a tendência de concentração do capital – seja na forma que for – tem por fundamento a necessidade de este produzir e reproduzir-se a si próprio, e em escala crescente, como novo capital, apto a gerar parcelas sempre maiores de lucros que, por sua vez, serão convertidos em novos meios de produção também em maior quantidade.

A referida dinâmica, portanto, torna cada vez mais “totais” (totalitárias) as determinações do capital. Isto é, quanto mais se realiza a acumulação capitalista, quanto mais se desenvolvem suas forças produtivas, maior é a tendência de as relações por este determinadas passarem a ocupar amplos espaços sociais, outrora não determinados em toda a sua dimensão.

Em essência, a lógica das reformas encontraria sua expressão teórica no que seria denominado, mais tarde, o *Consenso de Washington*. Assim, deve ser pensada dentro dos limites desse processo de reestruturação do capitalismo e, no caso brasileiro, de abandono das pretensões nacionalistas de desenvolvimento autônomo, das novas formas de associação da burguesia nacional com a grande burguesia internacional, e a execução de uma série de reformas no sentido de promover essa readaptação necessária do Estado brasileiro às novas exigências da acumulação. A Reforma do Estado, em suas principais ações, caracteriza-se, portanto, como um processo de crescente descontrolo sobre a reprodução social. (Cf. LIMA FILHO, 1999b, p. 06).

A compreensão do Estado moderno e as dimensões do público e do privado no plano da reestruturação produtiva do capitalismo mundial e das reformas sob a vigência do *Consenso de Washington*, são, por essa razão, o ponto de partida para a sua transposição para o âmbito do ensino superior nos anos 90. Tais reformas, marcadamente no Brasil, inserem-se no bojo de um conjunto de transformações históricas que, ao alterar substancialmente as formas do processo de reprodução do capital em escala mundial, altera concomitantemente as possibilidades dos direitos sociais e da cidadania e, com eles, a da educação neste Estado capitalista.

A reestruturação econômica e as reformas dos aparelhos de Estado gera, por outro lado, uma apreensão ideológica que tende a hegemonizar-se, tornando-se ela própria,

indutora das transformações mesmas das quais é tributária. Em razão de uma concepção que entende esse processo de redefinição do papel do Estado enquanto delimitador das esferas pública e privada, gerou-se também a visão de que haveria um “desmantelamento” do Estado, numa clara desconsideração sobre o caráter histórico desta mudança, haja vista a imanente relação entre Estado e capitalismo, entre Estado e capital.

Ao pressupor o Estado como sendo o locus por excelência do interesse público efetivo, do interesse geral, a consequência óbvia foi a interpretação das reformas como sendo também produtoras de um desmantelamento do público e das políticas públicas (políticas de Estado), como se estas se tornassem desnecessárias. Por certo, a tendência verificada com as reformas neoliberais é a de produzir uma ampla e crescente redução desta esfera pública no plano do Estado capitalista – se pensada enquanto esfera da reprodução da força de trabalho –, no entanto, sem que isso implique pensar no desmantelamento deste último e, muito menos, na perda de sua importância histórica para o capital.

2. Políticas sociais: “desmantelamento” do Estado ou *Estado Máximo* para o capital?

Se a gênese do Estado moderno burguês está fundada essencialmente nas contradições e nos antagonismos de classes que caracterizam a sociedade produtora de mercadorias, estranha a admiração causada naqueles que julgam imprópria a utilização de recursos do fundo público para os fins da acumulação do capital. Ora, o processo de reconfiguração do capital – a reestruturação produtiva, a recomposição das taxas de lucro da produção capitalista – se dá através desse processo histórico em que o capital apropriase, de forma crescente, dos setores antes não dominados inteiramente por sua lógica reprodutiva, a saber, da esfera estatal de interesses públicos cujo veículo são as políticas sociais.

Embora o discurso comum reformista apontasse a possibilidade de ampliar a capacidade de investir em políticas sociais como consequência do “saneamento fiscal do Estado”, a decorrência óbvia das reformas e da transformação das bases materiais de acumulação do capital é a da perda de espaço das políticas sociais em função da necessidade de transferir para a esfera do capital privado – cada vez mais concentrado em

poucas mãos – o acesso aos fundos públicos que outrora financiavam tais políticas. Reduzindo, assim, a esfera dos direitos sociais e o “horizonte” de possibilidades da cidadania (SILVA JR., 2002, p. 20), uma vez que, ao permitir que o capital controle tais fundos, seu destino passará a ser exclusivamente o de ampliar as bases de acumulação e expansão. Essa é a razão pela qual CHOSSUDOVSKY (1999) afirma que a pobreza não foi apenas uma consequência das reformas, mas sim uma *condição explícita* das mesmas, sobretudo no que se refere aos acordos com as instituições financeiras internacionais.

Esse processo de privatização, no entanto, não equivale à desmontagem do suporte do fundo público ao capital, pois trata-se de uma relação estrutural que não pode ser desfeita. O que está em processo é a retirada dos gastos sociais dessa estrutura, fato que atualiza a velha idéia de Marx de que, para o sistema capitalista, o limite do capital é o próprio capital. (Cf. OLIVEIRA, 1998, p. 47). Com o neoliberalismo busca-se construir nada mais do que um “*Estado máximo* para o capital”, afirma SANFELICE (2000, p. 153).

O aparente paradoxo da social-democracia do século XX é que a vigência, por décadas, de suas políticas anti-cíclicas, permitiu que o campo dos direitos sociais pudesse ser privatizado. Foi através da “publicização” da Era de Ouro que se colocou sob a esfera do capital, ainda que não apenas sob seus critérios, alguns serviços sociais que não poderiam ser então organizados por sua lógica própria, “naturalizando” com isso a idéia de que o público é desnecessário e que pode ser privatizado. E, em função da gênese incontrolável do capital (ou de sua racionalidade incontrolável), essas concessões historicamente conquistadas por meio das lutas sociais da classe trabalhadora (que amarraram de certo modo o movimento do capital), passariam a figurar sob seu domínio, perdendo o caráter de direitos sociais para converterem-se em mercadorias e serviços, servindo assim também aos desígnios da acumulação.³

A perda deste espaço histórico para as políticas públicas sociais trouxe, em contrapartida, a gestação de um novo tipo de políticas de caráter assistencialista, geridas como atividades privadas e assumindo um tom de caridade/voluntarismo, de benevolência, e amplamente associadas à publicidade. Neste caso, o Estado passa a ser apenas o *gestor* dos serviços que delega, em consonância com os interesses dominantes, ao setor privado, ou à “sociedade civil”. Em síntese, isso implica na transferência de responsabilidades, na

³ Cf. OLIVEIRA (1998, p. 40), FRIGOTTO (1999, p.59) e SILVA JR. (2002, p. 22-5).

medida em que deixa de financiar tais atividades diretamente, como a educação, reservando a si o papel de avaliador, sob os critérios da gestão eficiente e da racionalidade do mercado, aperfeiçoando, para tanto, os mecanismos de exercício deste controle. (Cf. SAVIANI, 2003, p. 23).

Seguindo essa lógica de reestruturação, desenvolvem-se novas relações entre os núcleos produtores do conhecimento científico e tecnológico⁴ e o poder estabelecido. Os organismos financeiros internacionais atuam como porta-vozes dos interesses do capital no campo educativo e na sociedade como um todo, de um lado, disseminando a idéia da necessidade de promover reformas tidas como “modernizadoras” e “racionalizadoras”; de outro lado, sendo eles próprios os impositores de tais medidas no campo político, formulando diretrizes e elaborando estratégias políticas, o que, nos anos 80 e 90, passou a servir como importante moeda de troca no plano das relações internacionais.

Orientados nesse sentido, dois dos principais atores sociais das reformas no Brasil foram o Ministério da Educação (MEC) e o já extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Observa-se, contudo, que não se trata de um movimento apenas de fora para dentro, pois a ideologia que buscou legitimar tais mudanças no ensino superior brasileiro, fora muitas vezes forjada por quadros intelectuais nacionais – acadêmicos e/ou aqueles vinculados aos próprios organismos internacionais. Mais do que simples reprodutores/difusores, foram eles próprios criadores e formuladores de parte importante das reformas. (Cf. SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999).⁵

No campo educacional, o movimento geral das reformas explicita uma outra tendência inadiável ao capital: a necessidade crescente de apropriar-se do “núcleo privilegiado” onde são produzidas as “mercadorias básicas” de sua reprodução ampliada, a ciência e a tecnologia. Há uma redução das formas de controle público e democrático sobre o sistema. Isso porque, afirma CHAUI (1997, p. 04), “a ciência e a tecnologia tornaram-se forças produtivas, deixando de ser mero suporte do capital para se converterem em agentes de sua acumulação”, alterando o modo de inserção dos cientistas e técnicos na sociedade, já

⁴ Para fins didáticos, consideraremos as universidades brasileiras – sobretudo as da rede pública – como sendo o núcleo central deste chamado complexo produtor de ciência e tecnologia no país, haja vista sua quase que exclusiva participação neste sentido, como nos mostra o trabalho “A presença da Universidade Pública”, elaborado pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, sob a coordenação de Alfredo Bosi. (consultado em maio de 2000, no endereço www.usp.br/iea/unipub.html).

que o monopólio do conhecimento e da informação tornam-se a base da força e poder dos capitalistas.

A lógica da produção capitalista, contudo, não se altera. A ampliação desta participação relativa do trabalho intelectual – ciência e tecnologia aplicadas à produção – na criação do valor, significa antes a potencialização do trabalho vivo no processo produtivo, mas não sua eliminação. Segundo ANTUNES (1999, p. 129), a ciência e a tecnologia, por isso, não podem ser entendidas como forças produtivas senão enquanto auxiliares – como “potência constituída” – ao trabalho vivo (que é a “potência constituinte”) no processo de criação da mais-valia, intrínseca ao modo de produção capitalista. Processo que se traduz em uma maior imbricação entre os trabalhos de caráter material e imaterial, subordinados, no entanto, à lógica da produção capitalista. E “(Neste) contexto, o trabalho intelectual que participa do processo de criação de valores encontra-se também sob a regência do fetichismo da mercadoria”.

3. Educação superior: nova linguagem, velhos paradigmas

Do ponto de vista da educação superior, a grande mudança em jogo é a das novas relações que se estabelecem entre as necessidades do capital em geral (setor produtivo e financeiro) e a organização do sistema de ensino e pesquisa para executar esse fim. FRIGOTTO (1995, p. 99; 1999, p. 40-1) define essa mudança através da incorporação ampliada da “capacidade intelectual” à produção por meio da informatização, o que gera mais flexibilidade, agilidade e rapidez. Demanda essa que é acompanhada de um discurso historicamente construído desde os anos 70 e que vem sendo disseminado pelo mundo, da “valorização da educação” e do “fator trabalho”, já que o que se espera do “novo trabalhador” é uma qualificação polivalente, flexível e que lhe garanta uma fácil adaptação a processos complexos.

A redefinição do público e do privado no plano desse Estado máximo para o capital impõe a privatização como razão última de todos os apelos da sociedade capitalista pela reforma. No campo da educação, esse apelo legitima-se através de uma revitalização da

⁵ Sobre a questão do consentimento interno quanto às reformas educacionais, principalmente as disseminadas

teoria do capital humano, preconizadora de uma educação meramente voltada para a formação da mão-de-obra para o mercado de trabalho e para a satisfação, em geral, das necessidades do setor produtivo, nacional e estrangeiro.⁶

A expressão dessa concepção de educação é explícita no já mencionado *Relatório Delors*, e em recente documento do Banco Mundial, específico sobre o Brasil, denominado *Brazil: equitable, competitive, sustainable – Contributions for debate* (Banco Mundial, 2003). Ambos reafirmam a educação superior enquanto importante fator do crescimento econômico e seu papel imanente de contribuir com a geração de condições para a expansão do setor produtivo privado em todos os sentidos, nacional e internacionalmente.

A sobrevida deste “mito”, gestado nos marcos da teoria do capital humano, que concebe a educação enquanto fator do desenvolvimento econômico, permanece sendo, entretanto, um elemento decisivo de legitimação ideológica das políticas educacionais no Brasil, onde até mesmo a chamada esquerda vem insistindo na identidade mais educação igual a mais desenvolvimento. Como afirma GENTILI (2002, p. 56):

“Não sem um certo fervor eficientista, setores nada desprezíveis da esquerda e da socialdemocracia tardia costumam afirmar (...) que os investimentos em educação se justificam porque eles tendem a gerar crescimento econômico, diminuição do desemprego e estimulam a inserção competitiva das economias nacionais no disputado e equilibrado mercado mundial”.

Outros conceitos, produzidos no âmbito desta revitalização da idéia de capital humano, são igualmente imprescindíveis para uma compreensão da linguagem utilizada para conferir legitimidade às políticas educacionais, dois deles em especial: as noções de *competências e empregabilidade*. Ambas passaram a fazer parte desta *nova linguagem educacional* adequada aos desígnios da nova ordem burguesa internacional, afetando pois todas as dimensões centrais das políticas educacionais, a que neste trabalho denominamos de “pilares”: o financiamento da educação, a avaliação, a idéia de autonomia e o modelo de organização do ensino superior.

pelo Banco Mundial, ver SILVA (2002).

⁶ Cf. GENTILI (2002, p. 56); NORONHA (2002, p. 81); SANFELICE (2000, p. 154) e FRIGOTTO (1999, p. 41).

Para FRIGOTTO (1999, p. 42), trata-se do eterno dilema da burguesia frente à qualificação da força de trabalho no contexto de reestruturação produtiva, de acirrada competitividade intercapitalista e da gestação de novas formas de organização da produção, cujos elementos-chave dos saltos de produtividade e competitividade são: *integração, qualidade total e flexibilidade*. Estes “novos” conceitos traduzem-se concretamente na aplicação de métodos para a ampliação da capacidade produtiva, otimizando tempo, espaço, energia, materiais e, claro, trabalho vivo. Efetivamente, operam sob o lema da “flexibilidade”, nada mais do que uma eufemização da real condição do trabalho diante da expansão do capital: o aumento da exploração da força de trabalho. Corroborando esta visão, ANTUNES (1999, p. 131) afirma que “empregabilidade” é a palavra utilizada, nesta fase do capital que se caracteriza pelo desemprego estrutural e pela crescente precarização das condições de trabalho, para “transferir aos trabalhadores a necessidade de sua qualificação, que anteriormente eram em grande parte realizadas pelo capital”.

As propostas educacionais erigidas sob a hegemonia desses conceitos, redundam por isso, em uma super-valorização do indivíduo e da lógica individualista. De um lado, pois o neoliberalismo cumpre a função de legitimar as desigualdades historicamente construídas, despolitizando assim as relações sociais e “apagando” a folha corrida da exploração burguesa (SANFELICE, 2000, p. 153); de outro, pois a qualificação dos indivíduos – no âmbito da educação – deve ser realizada à luz dessas desigualdades, isto é, uma educação diferenciada para atender a demandas também diferenciadas. (NORONHA, 2002, p. 79-81).

As noções de empregabilidade e competência, por essa razão, tornam-se centrais: trata-se da capacidade individual de adaptação ao mercado de trabalho. Uma adaptação que pressupõe formas diferenciadas de educação e de formação – a aquisição de competências individuais –, pressuposto do êxito ou fracasso do indivíduo, que é a capacidade de ser, ou não, “empregável” no mercado de trabalho. Essas formas de qualificação, por sua vez, também submetem-se à lógica do mercado, sendo elas próprias alvo da concorrência individual. Define-se, assim, um tipo de escola ao mesmo tempo unificadora e diferenciadora:

“O princípio (liberal) que fundamenta esse tipo de escola (...) é o do oferecimento formal de oportunidades educacionais para todos, permitindo que pela livre concorrência os talentos se manifestem de acordo com as aptidões individuais isoladas das condições materiais de sua produção” (NORONHA, 2002, p. 64-5).

A lógica desta proposta educacional se efetiva, portanto, individualizando e privatizando o próprio êxito e fracasso, destituindo-lhes de sua face social. (SANFELICE, 2000, p. 155; NORONHA, 2002, p. 81; GENTILI, 2002, p. 54-5). Por trás do conceito de empregabilidade, divulgado sobretudo pelos organismos ditos multilaterais, encontra-se fundamentada uma necessidade intrínseca à lógica do capitalismo, que é a da manutenção do exército industrial de reserva, de uma massa populacional efetivamente “inempregável” que se encontra permanentemente à margem do circuito formal da acumulação, cumprindo a imprescindível função de manutenção das taxas de extração da mais-valia do trabalho dito formal.

Se, por esse lado, encontra-se infundida na idéia de empregabilidade uma promessa da integração, de “inclusão social”, escamoteando a existência efetiva de uma desigualdade que é estrutural e imanente ao sistema capitalista, GENTILI (2002, p. 54) afirma que esta, ao contrário, desenvolve-se em função da crise do que chama de “promessa integradora”, que permeava a educação e a formação nos idos da teoria do capital humano. A razão é simples: o capitalismo contemporâneo já mostrou-se suficientemente apto a gerar crescimento econômico sem ampliação das taxas de emprego e sem a inclusão de imensos setores da população em seus prometidos benefícios.

Sob o véu dessas duas noções, desenvolvem-se na educação, como vimos no capítulo 4, as idéias de “educação permanente”⁷, “educação ao longo de toda a vida” (*Relatório Delors*), as pedagogias do aprender a aprender, entre outras concepções que pressupõem a lógica do individualismo, a formação de competências para a garantia da empregabilidade individualizada e cujos maiores e principais divulgadores são o Banco Mundial, a UNESCO e a CEPAL. Grande parte dessas concepções são gestadas, no plano ideológico, no seio daquela que ficou conhecida como a ideologia pós-moderna. Como afirma CHAUI (1999a, p. 283):

⁷ Sobre a concepção de educação permanente, ver também RATTNER (1985).

“À fragmentação econômica, social e política, imposta pela nova forma do capitalismo, corresponde uma ideologia automeada pós-moderna. Essa nomenclatura pretende marcar a ruptura com as idéias clássicas e ilustradas que fizeram a modernidade. Para essa ideologia, a razão, a verdade e a história são mitos totalitários; o espaço e o tempo são sucessão efêmera e volátil de imagens velozes e a compressão dos lugares e instantes na irrealidade virtual, que apaga todo contato com o espaço-tempo como estrutura do mundo; a subjetividade não é a reflexão, mas a intimidade narcísica, e a objetividade não é o conhecimento do que é exterior e diverso do sujeito, e sim um conjunto de estratégias montadas sobre jogos de linguagem, que representam jogos de pensamento. A história do saber aparece como troca periódica de jogos de linguagem e pensamento, isto é, como invenção e abandono de ‘paradigmas’, sem que o conhecimento jamais toque a própria realidade”.

É, portanto, permeada pelas premissas (ou pela assunção da ausência delas) da ideologia pós-moderna que se busca legitimar, nas ciências humanas em geral e na educação, as mudanças em jogo no plano da vida social e das sociedades capitalistas contemporâneas. A ela correspondem as mais diversas formulações teóricas, cuja característica é o singularismo, o subjetivismo, o efêmero, o imaginário e o microscópico e estão intrinsecamente relacionados ao neoliberalismo. LOMBARDI (2001, p. XXIII) combate criticamente a própria denominação *pós-modernidade*, afirmando o caráter mítico da mesma, e a intencionalidade que se encobre mediante este conceito. A idéia de pós-modernidade sugere, para o autor, a inevitabilidade histórica, a necessária sujeição e adaptação dos homens às novas condições históricas do modo de produção capitalista e das reais relações que o constituem, a saber, baseadas na barbárie crescente da exploração do homem pelo homem, tal como se este fosse um estado insuperável. As concepções pós-modernas são, portanto, a expressão ideológica desta nova materialidade histórica de relações sociais capitalistas às quais se busca legitimar.

SANFELICE (2001, p. 07) reitera:

“A base material da pós-modernidade é (...) a globalização econômica com todas as implicações que este fenômeno vem significando para as sociedades ou sujeitos (...) subjetivamente desprovidos de qualquer senso ativo de história”.

Ao combater os grandes fundamentos da chamada modernidade, a ideologia pós-moderna, ao contrário de propor “alternativas”, efetivamente coloca a impossibilidade das mesmas, a inevitabilidade da história (ou o “fim da História”) e da ação dos sujeitos na transformação das condições atuais. “O pós-moderno passou a ser uma sentença contra as ilusões alternativas”, afirma SANFELICE (2001, p. 05). Com isso, abre-se um amplo caminho para a consagração de modismos e para as concepções novidadeiras, que invadem os mais diversos campos do conhecimento, como é o caso das noções associadas à educação e à formação, como competências, habilidades, empregabilidade, qualidade total etc., todas elas fundadas, direta ou indiretamente, no pressuposto de que o mercado é que deve reger as relações sociais e que inexistem a possibilidade de uma organização da sociedade e da educação para além de suas determinações.

Na educação, as concepções pós-modernas redundam, via de regra, na afirmação do individualismo, na formação do indivíduo para a competição no mercado, para o êxito ou o fracasso. E é nesse sentido que DUARTE (2003, p. 11-2) critica o caráter das chamadas “pedagogias do aprender a aprender”, ressaltando o caráter adaptativo das mesmas, cujo intuito é o de oferecer uma formação criativa, mas uma criatividade que “não deve ser confundida com busca de transformações radicais na realidade social, mas sim (...) em termos da capacidade de encontrar novas formas de ação que permitam melhor adaptação aos ditames da sociedade capitalista”. Em outras palavras, o “aprender a aprender”, em sua forma mais crua, corresponde a um lema que sintetiza uma concepção educacional que deve preparar os indivíduos para uma “constante e infatigável adaptação à sociedade regida pelo capital”.

A lógica imanente aos conceitos de competências e de empregabilidade, bem como o individualismo exacerbado, se, por um lado, são a expressão de uma ilusão (já que possuir competências não implica necessariamente em ser “empregável”), as razões para o seu surgimento e hegemonia no mundo atual, não estão, de modo algum, desprovidas de razões econômicas. O discurso da adaptação individual ao mercado de trabalho, por meio da aquisição de competências e habilidades, esconde um outro importante fator: na medida em que o desemprego estrutural passa a ser um pressuposto do sistema do capital, o campo educacional – elevado ao seu status máximo com o discurso da “sociedade do

conhecimento”⁸ – transforma-se em um campo rentável para a aplicação do capital. Nesse perspectiva,

“...o indivíduo é um consumidor de conhecimentos que o habilitam a uma competição produtiva e eficiente no mercado de trabalho. A possibilidade de obter uma inserção efetiva no mercado depende da capacidade do indivíduo em ‘consumir’ aqueles conhecimentos que lhe garantam essa inserção” (GENTILI, 2002, p. 55).

Se é notório que o sistema capitalista “dispensa” vidas humanas do âmbito da produção em ritmo cada vez maior ao que a economia de mercado é capaz de gerar (Cf. HOBSBAWM, 1995, p. 404; ANTUNES, 1999, p. 231), uma educação cuja proposta ideológica é a de ser o único campo social capaz de ofertar a possibilidade da inserção social no mercado de trabalho, no círculo da reprodução capitalista, transforma-se, por isso, em um campo altamente rentável, passível de grandes investimentos capitalistas e da geração de lucros. Na esteira desse processo, associa-se o discurso que desqualifica a ação do Estado e a educação na rede pública estatal, que preconiza a privatização necessária e que se materializa por meio de uma série de estratégias de privatização, das quais trataremos mais adiante.

Na educação superior, isso significa a operacionalização de um duplo movimento que, de um lado, reduz a educação a um mero serviço para o “consumo” das massas e sem qualidade (“pauperização” do trabalho intelectual⁹), apontado pela expansão indiscriminada do setor de ensino privado; e, de outro, que significa a manutenção de um ensino de relativa qualidade na rede pública, tido como de “excelência”, mas devidamente contingenciado e incapaz de suprir a demanda histórica – amplamente insatisfeita – por ensino superior no Brasil. A ideologia da empregabilidade atua ainda como forte estimuladora da procura pelo ensino privado, sobretudo entre as camadas mais pobres da classe trabalhadora. Isto ocorre, pois essa escolarização de acesso rápido e fácil é vista como panacéia para as dificuldades sociais dessas camadas e uma forma de ascender socialmente. (Cf. NEVES e FERNANDES, 2002, p. 33).

⁸ Sobre as ilusões da “sociedade do conhecimento”, ver DUARTE (2003, p. 05-16) e KURZ (2002, 14-5).

Esse duplo movimento da educação superior no Brasil é produzida através de uma série de práticas consagradas nas atividades acadêmicas, nas instâncias governamentais responsáveis pela formulação de políticas para o setor e sua gestão, no seio do “empresariado da educação”, nas associações de servidores etc. Práticas que, muitas vezes, antecedem a oficialidade da legislação. Novamente, as instituições financeiras internacionais, com destaque para o Banco Mundial, tiveram papel fundamental na disseminação de muitas das diretrizes que fundamentam tais posturas.

Uma das mais significativas destas práticas advém dos tempos da Ditadura e, desde os anos 80, vem obtendo maior repercussão no país: trata-se da contestação do modelo de ensino superior aqui predominante (em tese) no século XX, o das universidades pautadas pela indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão¹⁰. Tal contestação expressa justamente a necessidade da reprodução diferenciada da educação (mesmo não tendo se realizado, de fato, um ensino hegemonicamente pautado por este princípio), e nos anos 90 esta ganharia amparo legal, com base na aprovação da LDB, cuja definição de universidade não reafirmou tal princípio e antecipou, ao prever a possibilidade das “universidades especializadas por campo do saber”, a mudança que viria com o Decreto nº 2.306/1997, que instituiu a diferenciação institucional, criando novas formas de organização das instituições de ensino superior. (MURANAKA e MINTO, 1998, p. 67).

Outras práticas essenciais, ainda, a esta redefinição das fronteiras entre o público e o privado nos anos 90 tornar-se-iam políticas para a educação superior no Brasil com base em alguns eixos principais, que anteriormente denominamos de os “pilares” das reformas para o ensino superior e que se resumem, basicamente, nas políticas de avaliação institucional, na concepção de autonomia, nas políticas para o financiamento do ensino público e na contestação do modelo de ensino superior vigente, viabilizada por meio da adoção de políticas que promovem a diversificação do ensino e a diferenciação institucional.

⁹ LIMA FILHO (1999a, p. 244-5) diz que, o capital, ao universalizar a necessidade do trabalho intelectual (e do trabalho qualificado em geral), desvaloriza-o, colocando-o no nível ocupado historicamente pelo trabalho manual semi-qualificado.

¹⁰ SAVIANI (1984) já alertava para esse risco no princípio dos anos 80, numa crítica em que refutava a idéia de pressupor a existência de dois tipos de universidade: as de “produção/pesquisa” (centros de excelência) e outras de “consumo/ensino” apenas.

4. As políticas para o ensino superior

As políticas para o ensino superior no Brasil sob a vigência deste *Estado máximo* para o capital podem ser consideradas através de dois eixos principais: as políticas do MEC para a educação superior e as políticas do MARE no âmbito da Reforma do Estado. A partir destes, desencadearam-se uma série de outras práticas e medidas que deram forma ao que se convencionou denominar de reformas para o ensino superior no Brasil nos anos 90. Passamos a analisar em seguida o impacto destas medidas à luz da relação entre o público e o privado na educação superior brasileira.

4.1. A Reforma do Estado do MARE

Com a proposta de Reforma do Estado pelo MARE nos anos 90¹¹ buscou-se colocar em prática a redefinição das esferas pública e privada por meio de uma reelaboração teórica conceitual, na qual se postula a existência de um novo tipo de propriedade, a “pública não-estatal”¹². Para Luis Carlos BRESSER PEREIRA (1997, p. 26), o pressuposto é o de “modernizar a administração pública”, tornando-a eficiente sob os critérios do mercado enquanto regulador das atividades econômicas, promovendo a passagem de uma administração burocrática para uma administração “gerencial”. O diagnóstico básico é o de que a crise do Estado dos anos 80 teria três razões fundamentais: uma crise fiscal; uma crise dos modos/estratégias de intervenção e, sobretudo, uma crise da forma burocrática pela qual é administrado. Feito tal diagnóstico, indica-se como saída a reforma do aparelho do Estado, a necessidade de torná-lo mais ágil, menos burocrático e clientelista, “flexibilizando” e “descentralizando” as suas atividades.

A preocupação central de Bresser Pereira é a de construir um Estado que se adeque às necessidades históricas do processo mundializado de acumulação do capital. Atento para a especificidade da formação histórica do capitalismo no país, o autor reafirma a

¹¹ Vide o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, cujo principal mentor fora o próprio ministro Bresser Pereira. Vale ressaltar que tais medidas referem-se basicamente ao sistema federal de ensino superior.

¹² Definem-se quatro conjuntos de atividades: 1. O núcleo estratégico (estatal); 2. As atividades exclusivas de Estado; 3. Os serviços não-exclusivos de Estado e 4. A produção de bens e serviços para o mercado. (MARE, 1995, p. 51-9).

importância estratégica do Estado e das políticas públicas, razão que lhe permite, de certo modo, “desviar-se” da ideologia dominante (neoliberal) e de suas teses principais, como a do “Estado mínimo” – a qual diz ser a-histórica –, construindo assim uma teoria aparentemente contrária, mas que explicita a necessidade de o fundo público manter-se como pressuposto da acumulação no sistema capitalista.

Na crítica que faz ao chamado Estado *patrimonialista*, ao que corresponde o posterior desenvolvimento da *administração pública burocrática*, entretanto, Bresser Pereira afirma que há uma confusão entre as esferas pública e privada, e que as práticas de privatização seriam o fundamento de uma administração estatal em benefício das classes mais poderosas. Sua proposta de “publicização” buscaria eliminar tais práticas, postulando a idéia de uma *administração gerencial*, inspirada nos critérios do setor privado, da eficiência, do mercado. A este Estado gerencialmente administrado cabe não só garantir a proteção contra a ‘privatização’ da *res publica*, mas de ser eficiente na promoção dos bens públicos e semi-públicos, de forma direta ou indireta. Em outras palavras, preconiza-se um Estado reorganizado de forma a existir mediado pelos critérios do privado, do mercado, mas justificado em nome da “proteção” da *res publica*, isto é, contra as práticas de “privatização” deste bem público representado pelo Estado.¹³

Por essa mesma razão, no Plano Diretor do MARE (1995), a educação é colocada no plano das atividades “não-exclusivas de Estado”, que podem, pressupostamente, ser transferidas e melhor executadas (do ponto de vista econômico) pelo setor “público não-estatal”. Nesse processo, equivocadamente chamado de “publicização”¹⁴ por Bresser Pereira, organizar-se-iam “voluntariamente” as instituições de ensino tradicionais sob uma nova forma jurídica, chamadas de *organizações sociais*, que celebrariam “contratos de gestão” com um Estado que, assim, “reduziria o seu papel de prestador direto de serviços,

¹³ OLIVEIRA (1999a, p. 10) resumiu brilhantemente esta contradição presente nos termos da proposta do MARE: “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’ (...) que fundamenta a reforma do Estado”.

¹⁴ A publicização assume aqui um sentido completamente distinto daquele que OLIVEIRA (1999a) diz ser a prática consagrada pela social-democracia do século XX. Nesta última, trata-se de um processo em que o público se privatiza sob a condição de se manter “público”, submetendo-se aos seus controles e à sua lógica específica. Já no caso da Reforma do Estado, o público reivindicado já é, de fato, público. Trata-se, na verdade, de um malabarismo teórico, que prevê a colocação do público sob a alçada da lógica privada, mas de forma subordinada, de forma a intensificar o processo de acumulação.

mas manteria o papel de regulador, provedor e promotor desses...” (SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 40).

A lógica da Administração Pública Gerencial é a de exercer um tipo de controle social pautado explicitamente pelos critérios do mercado e da produção de mercadorias, voltada para a “obtenção de resultados”, embora seu principal arauto afirme que entre essa reforma e o neoliberalismo existam apenas coincidências, como por exemplo, a necessidade crescente de cortar despesas. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 32-3).

Para CHAUI (1999a, p. 276-9), esse processo implica na descaracterização da noção de direito e da afirmação da educação enquanto um serviço privilegiado. Seus reflexos sobre a política educacional se dão por meio de uma reelaboração de conceitos, que passam a constituir a tônica dos discursos pró-reforma e são incorporados pelos textos legais. Esses “novos” conceitos educacionais, como a avaliação, a autonomia, a diferenciação, a flexibilização etc., passam a ser, também, a forma específica pela qual é introduzida na educação a lógica própria da organização do mercado e da produção capitalista.

Neste contexto de “encolhimento do espaço público dos direitos” é alterado o padrão de financiamento do ensino superior consagrado no país. Na proposta das *organizações sociais*, o setor público apenas funcionaria como catalisador do interesse privado, pois, financiando parcialmente o ensino superior, faria com que uma atividade tipicamente custosa e potencialmente pouco lucrativa – tal como é organizada tradicionalmente –, se torne rentável e apta a ser capturada pelo capital. Por isso é que

“As universidades (...) são vistas como espaço privilegiado para a criação da propriedade pública não-estatal, assim como todas as instituições que prestem serviços sociais ou científicos. Por essa razão, elas seriam controladas de forma mista pelo mercado e pelo Estado, especialmente mediante a cobrança e a aferição dos serviços prestados. [Além disso] (...) seriam controladas gerencialmente pelo Estado por meio dos ‘novos’ procedimentos burocráticos, dos resultados e da competição administrada” (CATANI e OLIVEIRA, 2000b, p. 107).

E, mesmo com esse sentido específico, que busca gerar uma confusão conceitual, a lógica das organizações sociais se revela, pois,

“...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” (SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 100).

Uma frase do seu principal mentor parece sintetizar todo o esforço teórico realizado com vistas à reforma do Estado e à pretendida concepção de público que a ela se associa, revelando seu caráter contraditório: “qualquer administração pública gerencial tem de considerar o indivíduo, em termos econômicos, como consumidor (ou usuário) e, em termos políticos, como cidadão” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 34).

4.2. As políticas no âmbito do MEC: visões críticas

As políticas implantadas pelo Ministério da Educação (MEC) estão na outra ponta das reformas para o ensino superior nos anos 90, cuja expressão paradigmática de conjunto, afirmamos no capítulo anterior, é a de uma estratégia de “reformular aos poucos”, de maneira “fragmentária”, em que a LDB/1996 (minimalista) funcionaria apenas como uma “moldura jurídica”, gerada com lacunas intencionais, a serem preenchidas posteriormente. Afora isso, com alguns dispositivos já tendo sido regulamentados por antecipação. (Cf. MURANAKA e MINTO, 1998, p. 65; CUNHA, 2003, p. 40).

Constata-se, também, uma ampla continuidade entre os projetos educacionais dos governos que se seguiram ao regime militar, no que se refere à atuação do MEC na educação superior. Expressão máxima disso teria sido a criação do GERES (Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior), ainda nos anos 80, mostrando que as tendências reformistas não eram novidade nos anos 90. (CUNHA, 2003, p. 41).

Na políticas do MEC encontram-se difundidos muitos desses “novos” conceitos e esta “nova” linguagem educacional, com os quais procura-se legitimar ideologicamente as reformas. Em termos mais gerais, os referidos pilares da reforma, como afirmamos, são os principais alvos de tais políticas e, eles próprios, introdutores de tais mudanças, uma espécie de facilitadores deste processo. A redefinição destes conceitos, cujo significado

histórico muitas vezes é completamente distorcido, é fundamental no processo das reformas.

Em síntese, podemos afirmar que, por trás dessa “nova” linguagem, que representa muito mais uma continuidade do que algo efetivamente inovador, estão, como vimos, as diretrizes formuladas pelos organismos internacionais – principalmente o Banco Mundial e a UNESCO – protagonistas de grande parte deste tecnicismo que afirma a necessidade das reformas na educação e, em consonância com as necessidades do *status quo* do capitalismo internacional, de adaptação de todo o aparelho estatal nesse sentido.

A estratégia de reformar aos poucos, típica das mudanças no ensino superior brasileiro nos anos 90, buscou centrar esforços nos referidos “pilares” (avaliação, autonomia, financiamento e modelo de ensino), de modo que a sua operacionalização, ainda que muitas vezes tenha se dado de forma localizada e lenta, compunha um conjunto de diretrizes integradas. A separação aqui procedida tem fins meramente didáticos, uma vez que os diversos elementos que compõem as reformas não podem ser compreendidos senão em seu caráter associado e interdependente. Portanto, os conceitos de avaliação e de autonomia, revestidos com esta nova roupagem, não podem ser entendidos senão quando postos diante das diretrizes mais gerais, que envolvem uma concepção de educação superior e de organização educacional que, por sua vez, é geradora das propostas de diversificação da oferta e diferenciação institucional no bojo da quebra do “modelo único”, o da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O contexto em que se produziu e aprovou a LDB/1996 fez dela um dos principais instrumentos das reformas nos anos 90, adotando uma orientação pouco divergente em relação às grandes diretrizes advindas dos anos 80 (com o GERES) e dos organismos internacionais. Nesse sentido, o Art. 43 é crucial: ao não reafirmar o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade, abriu-se o caminho para uma ação ainda mais efetiva no sentido da maior diversificação da rede de ensino, com a desintegração das atividades essenciais das universidades e a criação de um enorme espaço para o avanço do setor privado, já que não convinha aos setores dominantes aumentar a oferta de vagas nos moldes do “modelo único”. Trataremos, a seguir, dos aspectos mais gerais desses elementos constitutivos da reforma, sem nos determos em suas particularidades.

4.2.1. A autonomia e a avaliação

A centralidade das concepções de autonomia e avaliação é patente na política educacional dos anos 90. Este caráter se deve justamente ao propósito de introduzir na educação as medidas centralizadoras de mais amplo alcance, que causaram polêmica e resistência dentro dos movimentos sociais. Isso porque, permeadas por um certo “consenso” de aceitação social, ambas as concepções constituem-se como eixos fundamentais para alcançar tais metas de fato centralizadoras, em consonância com a idéia de que a “menor” presença do Estado no setor seria condição para o seu melhor desempenho. A concepção de autonomia, forjando, no plano ideológico, a pretensa superioridade do setor privado, da gestão empresarial, da lógica economicista e, por consequência, a “intocabilidade” desses aspectos e o ataque à “ineficiência” do Estado, à burocracia extrema, ao mal uso dos recursos e à baixa associação ensino público–setor produtivo; e a concepção de avaliação como o instrumento que viabiliza, entre outras coisas, a aplicação prática desses preceitos no campo educacional e, em particular, no ensino superior, seja na determinação de inovações curriculares, seja na definição de critérios para o financiamento da pesquisa e dos recursos para o ensino.

SILVA JR. e SGUISSARDI (1999) afirmam que, para o MEC, a autonomia transfigura-se em “autonomia financeira”, com a proposta de garantir “orçamentos globais” e condicionar o financiamento público aos resultados obtidos mediante a avaliação por desempenho:

“...é um conceito de autonomia, presente tanto na LDB (...) quanto nos termos das propostas de Emenda Constitucional encaminhadas ao Congresso Nacional, (...) 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 as suas necessidades” (SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, P. 65).

Segundo Celi TAFFAREL (2001, p. 147), a proposta de Emenda Constitucional enviada ao Congresso – a PEC 370 A¹⁵, de 1996, que trata da autonomia universitária plena – é a tentativa explícita de iniciar a legalização do processo de privatização e organização

das IFES sob a lógica do mercado, já que pressupõe a redução gradativa do Estado enquanto financiador, além de outros mecanismos de complementação de recursos, como a cobrança de taxas administrativas, a venda de serviços e a cobrança de mensalidades nas IES públicas.

Este sentido estreito de autonomia aplicado à educação, e revelada nos termos da PEC 370 A para as IFES, acaba por redundar em uma política de gestão e administração das IES que progressivamente passa a incorporar os mecanismos da administração empresarial, nos moldes da lógica do mercado e das determinações do modo de produção capitalista. Sobre essa transmutação conceitual, CHAUÍ (2001, p. 204-5) afirma que a autonomia “passou a significar uma capacidade operacional de gestão de recursos públicos e privados, e não mais o modo de inserção da instituição universitária num sistema nacional de educação e pesquisa nem sua forma de relação com a sociedade e o Estado”.

Na esteira deste processo de redefinição dos parâmetros da autonomia universitária, que o governo federal (via MEC/MARE), tenta introduzir na educação superior, agregam-se uma série de outras medidas pragmáticas, que afetam diretamente o funcionamento da educação. A flexibilização das leis trabalhistas, a redução de direitos adquiridos, o arrocho salarial, enfim a precarização das relações de trabalho nas IES – sobretudo nas federais – é um dos elementos mais importantes.

O Art. 54 da LDB/1996 abriu ainda a possibilidade de as IFES gozarem de um *estatuto jurídico especial*, contrariando as reivindicações históricas dos movimentos sociais em defesa do regime jurídico único no serviço público. Coaduna-se a isso a lógica da proposta do MARE, em que a pretensa flexibilização trabalhista tornaria a administração estatal menos burocrática, mais ágil e, sobretudo, vinculada à idéia de resultados (produtividade), preconizando que o trabalhador deve receber de acordo com sua eficiência e produtividade.

De certa forma, o avanço desta tendência de flexibilização trabalhista realizou-se, na prática, com a criação dos mecanismos de diferenciação salarial, propícios em um contexto de amplo contingenciamento salarial, de não-contratação de novos docentes – ao passo que muitos se aposentaram, resultando em sobrecarga de trabalho dos demais –, de baixos

¹⁵ Sobre o processo de tramitação desta polêmica proposta, ver TAFFAREL (2001, p. 147 e 155).

salários e a ausência de perspectivas de reajustes, além dos escassos incentivos ao trabalho acadêmico, como as bolsas de iniciação científica e os programas de auxílio.

A instituição dos Programas de “incentivo à docência” seguiu, portanto, essa tendência, procurando estimular a competitividade entre os docentes ao ofertar a possibilidade de maior rendimento de acordo com os resultados apresentados. Com base nessas premissas, implantou-se a *Gratificação de Estímulo à Docência* (GED), prevista em lei e regulamentada pelo Decreto nº 2668. (SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 66-7). A atribuição das gratificações, neste caso, submete-se aos critérios e valores previstos pela GED, cujo peso maior é dado ao número de horas-aula cumprido pelo docente. Valoriza-se, ainda, a titulação acadêmica e os professores da ativa, acabando com os reajustes isonômicos de salários. Por essa e outras razões, vem causando uma mudança no comportamento dos docentes, que se empenham cada vez mais em adequar suas atividades aos critérios das gratificações. Nesse sentido, CATANI e OLIVEIRA (1999, p. 69-70) concluem:

“a Ged é um instrumento legal que atua como elemento de racionalização do trabalho acadêmico, procurando modificar a estrutura organizacional das universidades federais por meio da institucionalização de uma racionalidade econômica produtivista. (...)”

Está em curso uma mudança de mentalidade nas relações de produção acadêmicas onde concretiza-se a idéia de que o trabalho docente deva encontrar o seu valor no desempenho individual e no mercado acadêmico”.

Com isso, preconiza-se o fim de alguns dos principais “obstáculos” que a CF/1988 teria colocado: a previsão de um Regime Jurídico Único (RJU)¹⁶, o fim da estabilidade dos servidores públicos e a possibilidade de dispensa do trabalhador. A criação de instrumentos de incentivo individual e de estímulo à competição entre os docentes é um primeiro passo para criar uma “predisposição docente” em aceitar o fim da carreira única e a instalação de carreiras diferenciadas nas IFES, promovendo um novo tipo de relações acadêmicas baseadas no desempenho individual, criando assim hierarquias entre os docentes, cujo

¹⁶ Lei nº 8.112, de 11/12/90, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

trabalho tende a intensificar-se. (Cf. CATANI e OLIVEIRA, 2002b, p. 69-70; SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 32-3).

Segundo CUNHA (2003, p. 41), isso permitiria às universidades públicas “grande flexibilidade na organização do quadro de pessoal docente e administrativo, tanto quanto no emprego de recursos financeiros”. Soma-se a isso, a reforma previdenciária – em grande medida já realizada, mas sempre divulgada como uma ameaça latente – que impõe novas reduções de direitos e poucas perspectivas para os novos e futuros servidores públicos¹⁷.

Na prática, o sentido comum atribuído à autonomia pelo Banco Mundial e seguido pelo MEC e MARE, implica, entre outras, na crescente reversão dos mecanismos de financiamento da educação pelo Estado. Prevê-se uma autonomia em que as IES estariam aptas a buscar recursos no setor privado para a sua própria manutenção e expansão. A lógica é simples: o governo concede a autorização para as instituições ofertarem os seus ‘serviços’ e, em troca, estas tornam-se responsáveis pela obtenção dos recursos adicionais de seu funcionamento, ao passo que o poder público se encarrega dos encargos do ajuste fiscal e do saneamento das contas públicas, com vistas a honrar os compromissos da dívida externa.

Mas as conseqüências desta visão de autonomia vão além da busca por verbas privadas para o ensino público estatal, pois na medida em que os critérios de mercado vão sendo introduzidos na gestão das IES, a relação das mesmas com o poder público passa a ser também condicionado pelas mesmas diretrizes. Assim, cria-se um mote para que o destino de verbas públicas ao ensino entre também no circuito da competição entre as IES e, dentro delas, entre os próprios docentes e grupos de pesquisa, o que vem a ser legitimado pela avaliação. A competição por verbas públicas nada mais faz do que reafirmar a tendência de privatização dos recursos para a educação, uma vez que estes passam a ser crescentemente disputados pelas IES privadas, no plano mais amplo, e internamente, entre os pesquisadores. De outro lado, a privatização acontece simultaneamente na própria gestão das IES, uma vez que os critérios de funcionamento passam a ser determinados pelo mercado.

¹⁷ Razão essa que, se durante a Reforma da Previdência Social no governo Fernando Henrique Cardoso, levou a uma aceleração nos processos de aposentadorias nas universidades públicas, agora tende a ser ainda mais grave, já que a proposta de reforma atual (Governo Lula) representa um avanço ainda mais profundo no sentido da destituição de direitos sociais historicamente conquistados.

Em suma, a estratégia governamental para a reforma do ensino superior à luz dessa “autonomia”, trouxe consigo inúmeras implicações que apenas afastaram as IES de qualquer possibilidade de autonomia efetiva, na medida em que se reduzem as garantias de financiamento. A bandeira da autonomia, velha reivindicação dos movimentos sociais em defesa da educação pública foi apropriada e redefinida segundo os novos critérios da reforma. Subjacente, no entanto, à retórica governamental, aparece claramente sua verdadeira estratégia, que é a de “submeter as universidades federais à asfixia financeira que está destruindo as bases materiais e acadêmicas do tecido universitário e acenar com a vaga perspectiva de ‘autonomia universitária’ como panacéia para todos os seus males” (TRINDADE, 1999, p. 176).

A avaliação institucional não só não escapa a esse processo, como o complementa de forma indispensável. Embora seja uma prática, da forma como se apresenta hoje, relativamente nova no cenário educacional mundial, DIAS SOBRINHO (1999, p. 61-2) afirma que esta é, entretanto, um instrumento amplamente utilizado como forma de viabilizar as reformas neoliberais, que se associa assim às premissas de que o Estado deve assumir as funções de controle, planejamento e avaliação da educação superior, e não promover diretamente o ensino. Tais funções, por sua vez, pressupõem uma educação – seja nas atividades de ensino ou de produção da pesquisa – mercantilizada e mercadorizada, operacionalizada, de um lado, pelos critérios do retorno rápido, da eficiência, do custo-benefício, e, de outro lado, por adotar uma avaliação que se adeque aos moldes desta nova formação exigida pelo capitalismo contemporâneo, o que sinteticamente se entende por meio dos conceitos de competências e empregabilidade. Por isso é que

“A idéia que move essa avaliação é o aumento do número de produtos, racionalização dos gastos e otimização dos processos gerenciais. (...) A ‘qualidade’ é assim reduzida àquilo que se pode medir e quantificar (...). A medição e sua expressão numérica permitem a comparação das instituições e a produção de hierarquias, produzindo instrumentos tidos como objetivos e confiáveis para a alocação orçamentária, no caso das (...) públicas” (DIAS SOBRINHO, 1999, p. 64).

NORONHA (2002, p. 66) acresce que a avaliação não deixa de exercer seu papel de controle social e de distribuição das contingências, já que não se pode pensar em uma

concepção de educação – e, portanto, de avaliação da educação – descolada de seu contexto histórico e das concepções gerais de mundo que se tem a cada período. Além do que, as práticas avaliativas correspondem, via de regra, à necessidade do capitalismo em produzir a *diferenciação escolar*, pois são aceitas socialmente enquanto mecanismos legítimos de seleção.

No que tange ao capitalismo atual e às necessidades demandadas dos sistemas educacionais, a avaliação constitui-se em instrumento fundamental para a política educacional, já que é o meio pelo qual se atesta a aquisição dessas competências e habilidades exigidas pelo “novo paradigma” do conhecimento. A concepção de avaliação que se associa a este tecnicismo renovado, promove por isso um “deslocamento para os envolvidos”, retomando as teses do individualismo e recolocando o fracasso e o sucesso como conseqüências exclusivas do esforço individual. (Cf. NORONHA, 2002, p. 69-70).

Em suma, as práticas avaliativas no ensino superior brasileiro se constituem a partir de duas grandes tendências, que reforçam não só as premissas da diferenciação institucional e a diversificação da oferta de ensino, como criam elementos de legitimação das políticas de financiamento público. A primeira delas é a tendência de massificar o ensino – também chamada de “democratização” – ampliando a oferta *competitiva* de vagas no setor, o que é capitaneado sobretudo pelo setor privado, cujas taxas de expansão são expressivamente superiores às da rede pública. A esta associa-se uma avaliação de caráter homogêneo, centrada no ensino de graduação e pretensamente apta a mensurar seus resultados, de forma individualizada. Seu instrumento mais importante foi criado com a implantação do Exame Nacional de Cursos (“provão”), cujos objetivos centrais envolviam a aferição dos “conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação”, tornando-o a “vedete” desse movimento de avaliação da graduação no país e redundando também na criação de hierarquias e *rankings* entre as IES, estimulando, a despeito das considerações legais, uma “ampla competição no campo universitário”. Ao ENC, somava-se a *Avaliação das Condições de Oferta* dos cursos de graduação, instrumento para avaliar individualmente as IES (Cf. CATANI e OLIVEIRA, 2002b, p. 67).

A segunda tendência é a de introduzir um conjunto de práticas avaliativas associadas à produção científica e tecnológica – ainda que no grau mínimo necessário –

feita dentro das chamadas universidades de pesquisa, ou os “centros de excelência”, termo muito caro ao ex-Ministro da Educação, Paulo Renato Souza. Apesar da redundância do termo, as atividades de pesquisa seriam submetidas aos critérios e padrões dessa lógica de mercantilização do ensino, como afirma DIAS SOBRINHO (1999, p. 65):

“Aqueles mais ajustadas aos padrões das grandes instituições de ensino e sobretudo de pesquisa dos países avançados e que comportam centros de excelência em algumas áreas conservam a prerrogativa e os efeitos do nome universidade”.

A lógica dos centros de excelência e da pesquisa orientada pelos critérios da produção científica internacional, logo vinculada aos grandes interesses capitalistas, vem produzindo uma concepção de avaliação, sobretudo no campo da pós-graduação, que privilegia as chamadas áreas “duras” (ciências exatas) e tecnológicas, em detrimento das ciências humanas em geral e, além disso, desvaloriza o ensino, conferindo privilégios às atividades de pesquisa em tais centros. Não por acaso, os critérios da CAPES, fundação responsável pela avaliação da pós-graduação desde os anos 70, foram alterados nos anos 90 – sobretudo a partir de 1998 – e, desde então, vêm privilegiando a produtividade e eficiência acadêmicas: o número de publicações (com destaque para as publicações com indexação internacional), a relação numérica alunos/professor, entre outros critérios quantitativos. CHAUI (2000, p. 53) é contundente ao criticar o caráter de tais práticas, chamando a atenção para as suas conseqüências sobre o trabalho docente: as “famosas avaliações avaliam a produção, e a produção é: em quantos congressos foi, quantos papéis (*papers*) publicou, quantos livros escreveu, em quantas notas de rodapé apareceu (...) A docência não faz parte da avaliação. Ela nem entra no cômputo da avaliação universitária. Ela não é nada. Deletaram”.

Mas é no plano geral das reformas que a avaliação e a autonomia ganham cores mais evidentes, em concomitância com os demais pilares das reformas. Em conseqüência, integram e são também determinadas pelas premissas contidas no binômio diversificação–diferenciação do ensino superior, além da crescente alteração no padrão de financiamento da educação, com a redução do financiamento público e a presença cada vez maior de recursos de origem privada no ensino superior.

4.2.2. Diversificação e diferenciação

No plano político-ideológico, o conjunto das reformas nos anos 90 e as concepções a elas associadas, estão, direta ou indiretamente, ligadas à contestação do modelo de ensino superior pautado pela tríade ensino, pesquisa e extensão. Essa forma de organização é considerada “ineficiente”, muito custosa e inadequada, não só ao perfil de demanda por ensino no Brasil, como, do ponto de vista estritamente econômico, para a adequação das finanças nacionais à economia globalizada.

Segundo CUNHA (2003, p. 52-3), este modelo de organização, cuja marca é a da universalidade de campo, está formalmente em vigor desde a primeira universidade fundada no país. No entanto, desde 1986¹⁸, passou-se a contestá-lo explicitamente, seja pela questão do reconhecimento de tal *status*, seja pela concessão da autonomia apenas a elas, o que era tido como um privilégio.

Nos anos 90, tal crítica difundiu-se de forma ainda mais veemente, sobretudo através da propaganda oficial do governo federal e, no meio acadêmico, pela difusão de importantes intelectuais comprometidos com a reforma do ensino nos moldes do Banco Mundial¹⁹. Nesta perspectiva, o ensino superior teria adquirido um caráter “credencialista” e funcionaria tal como um “cartório” de emissão de diplomas²⁰, estimulando a reprodução das desigualdades existentes na sociedade brasileira. Afirma-se, por isso, o “esgotamento” do modelo atual (DURHAM, 1996, p. 45), que estaria cada vez mais distante da realidade e que seria a causa da existência de uma “estratificação” no sistema de ensino superior no país, com boas escolas para a elite e de má qualidade para o restante da população. (SCHWARTZMAN, 2000, p. 06).

Porém, no conteúdo de tais propostas logo revela-se sua verdadeira faceta: a pretensa inadequação deste modelo em relação à demanda por ensino no país parte do suposto de que é preciso diversificar o sistema, criando novas modalidades de ensino e oferta “flexibilizada” de cursos, além de transferir parte do ônus do financiamento à

¹⁸ Relatório elaborado pela Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior.

¹⁹ Alguns dos mais importantes intelectuais, formuladores e difusores desses ideais, organizaram-se em torno do Núcleo de Estudos sobre o Ensino Superior (NUPES), da USP. (Cf. SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p. 48). São alguns deles: E. DUHRAM (1996), S. SCHWARTZMAN (2000), C. M. CASTRO (1994 e 1999), além, claro, dos organismos multilaterais, com destaque para o Banco Mundial.

²⁰ Essa visão é compartilhada por SOUZA (1996), DUHRAM (1996) e SCHWARTZMAN (2000).

população, por meio do pagamento de mensalidades. A atividade de pesquisa, característica da universidade, não é considerada necessária para o sistema como um todo, mas deve restringir-se apenas à algumas instituições, tidas como “centros de excelência” (SOUZA, 1996, p. 10).

Um insuspeitado economista liberal, Roberto Campos, seria um dos defensores incondicionais do princípio de reduzir os investimentos públicos na educação superior e o destino das verbas para o ensino básico. Para este autor, o “deprimente desempenho educacional brasileiro” seria fruto da ineficiente utilização dos recursos existentes (suficientes, mas que privilegiam equivocadamente o ensino superior) e de justificativa para a nossa pobreza, que, dentre outros fatores, pode ser explicada “pela carência de educação básica, causada por distorções no dispêndio público que financia universidades gratuitas para os ricos e remediados e investe de menos na educação de massa” (CAMPOS, 1997; 1999[a]).

Seguindo essa linha crítica, CASTRO (1999) afirma que a idéia de que o ensino superior deve ter como princípio básico a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é a “maior asneira”. Isso porque as atividades de pesquisa não são um pressuposto para a qualidade do ensino, e o “provão” seria a prova inequívoca disso. Entoando o coro da diversificação do ensino, sugere: “A pesquisa é essencial para o país, é uma especialização desejável para certos tipos de instituições, (mas) não é uma necessidade para todas e é uma impossibilidade para a maioria”.

Fundamentalmente, a idéia de diversificar o sistema, com diferentes tipos de instituições e também novos mecanismos de financiamento, cria, assim, maior espaço de atuação ao setor privado, supostamente “desonerando” o setor público, que, inadequadamente, já destinaria muitos recursos para este nível de ensino. (DURHAM, 1996). A lógica do binômio diversificação/diferenciação, portanto, revela o caráter privatizante contido nas propostas de fim do referido modelo de universidade. Pretende-se tratar a universidade sob uma nova ótica, que despreza as suas funções tradicionais, pois altera-se a relação desta com o grande capital, ensejando-lhe uma organização meramente econômica, expressão de um movimento do capital que, no campo educacional, chamou-se de “mercantilização do saber e do ensino.” (SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999, p.120).

No plano legal, a abertura para essa mudança fora consagrada na própria LDB, quando se previu a existência de “universidades especializadas por campo do saber”, o que de fato já havia ocorrido durante o governo de Itamar Franco (antes, portanto, da aprovação da Lei), quando se concedeu, via Decreto presidencial²¹, o *status* de universidade à então Escola Paulista de Medicina. Da mesma forma que, do ponto de vista organizacional, a prerrogativa da autonomia, tal como é concebida nos termos da reforma, deixou de ser exclusividade das universidades quando se criou a figura dos centros universitários, aptos a abrir novos cursos e expandir vagas sem maiores trâmites burocráticos, ao sabor do “mercado educacional”.²² Com a instituição e regulamentação do PROUNI (Medida Provisória nº 213, de 10/09/2004 e Portaria nº 3.268, de 18/10/2004, respectivamente), programa do governo Lula para o preenchimento das vagas no setor privado, esta autonomia – ao menos em suas prerrogativas mais interessantes ao setor privado, que é a autonomia para criar cursos e vagas – é também estendida ao setor privado particular, ou seja, o que tem fins lucrativos.

5. O financiamento do ensino superior e as práticas da privatização

Visto sob a ótica do público e do privado, as reformas do ensino superior nos anos 90 vêm ratificar algumas das práticas já consagradas – bem como criar novas – na educação brasileira, cujo objetivo é beneficiar ao setor privado de ensino em detrimento da rede pública, cujo panorama atual vem sendo amplamente atestado com um tom negativo. A estas práticas denominamos aqui, genericamente, de as *estratégias da privatização*.

As referidas estratégias são, nada mais do que os meios, diretos e indiretos, através dos quais o capital privado busca inserir-se no campo da educação. De forma direta, enquanto mantenedor de uma atividade rentável e passível de realização de lucros, e indireta, enquanto norteador dos valores e da ideologia do capital, presentes também no setor público e englobando o conjunto de políticas para o ensino superior brasileiro nos anos 90. Não há, portanto, como separar o que é privatizante do que não é, dentro das políticas educacionais. Trata-se de uma política integrada, um projeto de mundo e de

²¹ Ver nota 38 (cap. 4, p. 163-4).

homem – e, portanto, de universidade e ensino superior – consubstanciado nos conhecidos termos da ideologia neoliberal e da pós-modernidade.

O processo de reestruturação produtiva e das bases da acumulação e reprodução do capitalismo em escala mundial introduziu novas variáveis nesta equação entre o público e o privado, em que a nova ‘igualdade’ se estabelece a favor do capital, em níveis inéditos. A descaracterização da educação superior tem por objetivo facilitar a entrada e determinação desta ao capital, como atividade dirigida para os fins da acumulação. Mas, veremos mais adiante, a privatização da educação não se esgota na redução do financiamento público e o conseqüente crescimento do mercado privado.

A primeira de todas as estratégias da privatização é, talvez, a mais simples e direta delas: o contingenciamento do financiamento estatal à educação superior pública, seja na forma da não-ampliação dos recursos, seja na própria redução dos montantes já destinados. Esta, contudo, se desdobra em muitas outras estratégias de alcance visual menor, nem sempre perceptível.

A ideologia que domina as reformas diz que o ensino superior é caro demais, que a pesquisa científica é altamente custosa e que, portanto, o modelo de ensino superior pautado pela indissociabilidade entre as atividades de ensino/pesquisa/extensão é desnecessário e deve ser substituído por outro, em que o ensino seja ministrado em grandes “escolões”, destinados somente às atividades de ensino (transmissão do conhecimento produzido) e com vocação para a massificação, ao passo que tais conhecimentos são produzidos em algumas poucas “instituições de excelência”, onde sim deve prevalecer/sobreviver o princípio da indissociabilidade.

Ao promover essa diferenciação/diversificação do ensino e das IES, abre-se caminho para que também, sob o discurso da ineficiência e da incompetência do setor público (e dos serviços públicos em geral), a lógica do funcionamento do mercado seja introduzida na educação como salvação para todos os supostos males da administração pública. A pretexto do uso eficiente e eficaz dos recursos, cria-se o mote fundamental para viabilizar uma transferência de responsabilidades: o Estado cria as próprias condições para que o setor privado seja o administrador da educação, enquanto o primeiro repassa os recursos públicos ao segundo, contingenciando, assim, o financiamento público, o que, no

²² Referência ao Decreto 2.306/1997, que instituiu a diferenciação institucional no ensino superior.

limite, também só favorece ao setor privado, pois lhe garante uma espécie de reserva de mercado no ensino.

No processo constituinte pré-CF/1988, após muitas controvérsias e resistências políticas, definiu-se a possibilidade de repassar verbas públicas para as escolas privadas, derrotando assim o principal objetivo dos defensores da escola pública na ocasião, que era garantir a exclusividade dos recursos públicos oficiais para os estabelecimentos igualmente públicos. A brecha constitucional aparece no Art. 213, que trata do assunto. Nele, embora a possibilidade de repasses para a escola particular esteja condicionada à comprovação de não ter fins lucrativos, não só transparece uma “sutileza jurídica” quanto à definição do significado de “lucro” (com a expressão “excedente financeiro”), como também os próprios mecanismos previstos para efeito de comprovação são facilmente manipuláveis, afirma OLIVEIRA (1995, p. 132-3).

E foi também com a aprovação desta Carta que, historicamente, se estabeleceu a coexistência legal de dois tipos de instituições privadas: aquelas sem fins lucrativos, já tradicionais, e a novidade, as privadas com fins lucrativos. Segundo OLIVEIRA (1995, p. 132), os critérios definidos pelo texto constitucional para definição do que seriam as escolas “sem fins lucrativos”, nos permite reconhecer que se previu a necessidade de existir um critério diferencial que, no limite, implica em reconhecer a existência de outras instituições com outros “fins lucrativos”. Ou seja, há na CF/1988 a previsão de um tratamento diferenciado para tais instituições, reconhecendo sua natureza distinta. (Cf. CURY, 1992).

O significado desta mudança não está no fato de que apenas se institucionalizou algo já presente na política educacional brasileira, haja vista o caráter histórico das práticas privatistas do Estado brasileiro, mas pelo caráter que o ensino privado adquirira desde os tempos da ditadura e que passou a ser a tônica do processo de expansão e consolidação no país. Tal caráter, em que pese a presença e influência política da Igreja Católica, foi amplamente reforçado nesse período.²³ As práticas aqui mencionadas representam a ampliação dos mecanismos de favorecimento do setor educacional privado, assim como a redefinição do setor público em função de critérios do setor privado.

Da mesma forma, o “atropelo” da LDB/1996, no que tange ao financiamento da educação, significou a retirada de todas aquelas medidas que causariam “forte impacto”,

²³ Sobre o peso histórico da Igreja Católica no ensino superior, ver SANT’ANNA (2002).

isto é, aumento dos gastos públicos com o setor. (Cf. PINTO, 2002, p. 114). Atropelo esse que se repetiu no processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE)²⁴, previsto também na LDB. O poder executivo utilizou-se da estratégia de sobrepor dois projetos, invalidando a prioridade do primeiro projeto apresentado e fazendo com que as principais questões relativas ao financiamento fossem suprimidas ou que, no limite, seriam vetadas mais tarde pela mão do ex-Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

Criou, assim, uma situação paradoxal: “de uma forma geral, foram vetados todos os itens que implicassem em aporte adicional de recursos, por parte do governo federal, como se fosse possível atender ao conjunto de metas sem a alteração dos valores atualmente gastos com ensino no Brasil”. Fazia-se jus a um dos pressupostos mais divulgados pela política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, a saber, de que os recursos para a educação no Brasil são suficientes, sendo apenas necessário fazer um uso mais eficiente dos mesmos. (PINTO, 2002, p. 121)

Se é certo que a tendência de expansão do setor privado de ensino demanda recursos públicos em proporção crescente, algumas das principais práticas políticas no âmbito das reformas, não desmentem tal necessidade, expressão de que, sem obter verbas públicas, o setor privado não pode se manter. A complementariedade entre recursos estatais e IES privadas é patente e viabiliza-se na forma dos mecanismos de financiamento direto e indireto ao setor. Alguns dos principais são:

- *as fontes indiretas de recursos públicos ao setor privado, como as isenções fiscais, que ocupam parte imprescindível desta complexa prática de favorecimento ao ensino privado;*
- *A precarização das relações de trabalho, que implica na redução de direitos e encargos trabalhistas, sobretudo no setor público mas também afetando o privado; o que facilita a viabilização das políticas de controle sobre o trabalho docente e de pesquisa, impingindo critérios de produtividade e de eficiência adequados ao interesse privado. Além, é claro, do arrocho salarial que implica em uma direta economia de recursos;*

²⁴ Sobre o processo de tramitação do PNE, ver também VALENTE e ROMANO (2002).

- A busca por fontes adicionais de recursos no setor privado, no âmbito das IES públicas, com o aporte das *fundações*;
- As medidas de caráter mais pragmático, como a cobrança de taxas e serviços administrativos, até a cobrança de anuidades e mensalidades dos estudantes das IES públicas;
- Transferência de recursos públicos para a produção de ciência e tecnologia no âmbito do setor privado, com os *Fundos Setoriais* (aprovados em 1999 pelo Congresso), o que garante um arcabouço jurídico de alta flexibilidade e agilidade a este setor (Cf. OLIVEIRA, 2002);
- *Fontes diretas de financiamento público ao setor privado*: os programas de bolsas para alunos de baixa renda, o crédito educativo (**Creduc**) – substituído em 1999 pelo Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (**Fies**), e programas mantidos com objetivos semelhantes, como, por exemplo, o “Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das IES públicas e privadas”, do BNDES;
- A transferência também direta de recursos públicos estatais ao setor privado, consubstanciada na proposta das *Organizações sociais* (MARE), em que o Estado passa a ser apenas controlador e avaliador das ações realizadas pelo denominado setor público não-estatal.

Portanto, são muitas e variadas as formas de financiamento público (direto e indireto) ao setor privado, sem as quais, afirma DAVIES (2002b, p. 175), não seria possível que este setor existisse em tamanha proporção. Os mecanismos de empresariamento do ensino, diz ainda este autor, não se dirigem a toda e qualquer instituição de ensino superior que a deseje, mas a tendência é a de se criar uma “burguesia cativa” na recepção dos mais significativos volumes de recursos, disfarçadas, não obstante, sob o véu da filantropia, uma vez que a maioria das grandes IES privadas do país não declaram ter fins lucrativos.

Tais mecanismos derrubam ainda o equívoco de que as mensalidades sejam a única fonte de financiamento (ou a principal delas) das atividades do ensino privado²⁵. Embora sejam o mecanismo de mais fácil visualização, a quantidade de fontes outras para a educação, que geram bilhões de reais em receitas e correspondem a uma fatia substancial

²⁵ Equívoco divulgado sobretudo pelo ex-ministro da educação, Paulo Renato Souza.

das maiores IES do mercado privado, tornam difícil crer que apenas o pagamento das mensalidades pudesse manter a rentabilidade e a lucratividade do setor, cujos custos dificilmente seriam passíveis de sustentação por uma população de renda extremamente baixa. E a isso se somam as altas taxas de expansão do setor privado, a despeito de uma crescente inadimplência no setor. (Cf. DAVIES, 2002b, p. 154).

É importante lembrar também que as formas de burlar a aplicação dos recursos constitucionais vinculados à educação, sendo que a mais comum destas é a de “embutir gorduras” nos gastos com a chamada manutenção e desenvolvimento do ensino, desenvolvem-se simultaneamente a estas práticas de benefício do setor privado e não são menos importantes. Como exemplo, PINTO (2002, p. 128) cita dois conhecidos casos envolvendo tal prática; um, relacionado ao governo estadual de São Paulo na gestão Mário Covas e, o outro, na cidade de São Paulo, capital do referido Estado. Não por coincidência, os entes estadual e municipal de maior poder econômico no país.

6. A herança dos anos 90 ou o “meganegócio da educação”

Em abril de 2002, em matéria de várias páginas publicada na revista EXAME, enfatizava-se o tamanho e as significativas proporções atingidas por aquele que era então considerado um ótimo negócio, a saber, a educação privada no Brasil. Não sem razão, a edição apresentava o sugestivo título de capa “O Meganegócio da Educação”, clara mostra do potencial expansivo de um mercado que, já então, movimentava valores próximos a 90 bilhões de reais no país. (Cf. NOTA ALTA, 2002).

Uma outra matéria publicada no jornal Folha de S. Paulo, em 03/08/03, indica que apenas entre novembro de 2001 e julho de 2003, as IES privadas cresceram cerca de 45%, resultando numa média inédita de uma nova instituição a cada 1,2 dias (de 1995-98, era de 13,7 dias e de 1998-2001, de 2,5 dias). Já no setor público, que em 1980 detinha um total de 200 instituições (cerca de 490 mil matrículas), em 2003 este número ampliou-se para 207 apenas (cerca de 1,137 milhão de matrículas).

Partiu do próprio INEP, órgão do Ministério da Educação, a talvez mais contundente confirmação do caráter privado do ensino superior brasileiro. Em seu

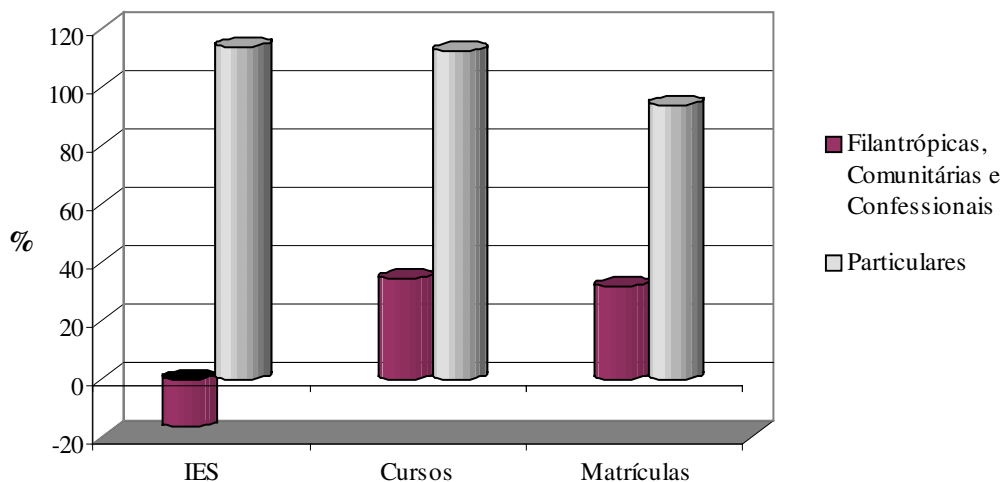
Informativo, de 23/12/2003, o órgão assim divulgava: “Participação do setor privado na educação superior no Brasil é uma das maiores do mundo”. A base empírica de tal constatação era inequívoca: cerca de 70% dos estudantes matriculados no Brasil estão na iniciativa privada, número contrário à tendência dos demais países da América Latina e mesmo entre os países membros da OCDE, cuja média de presença do setor público atinge cerca de 80% das matrículas. (Cf. INFORMATIVO INEP, 2003).

As reformas do ensino superior nos anos 90 deixaram marcas mais visíveis na demarcação das fronteiras entre o público e o privado, distinção nem sempre bem definida na história da educação brasileira. As possibilidades abertas com as políticas educacionais dos anos 90, sobretudo com o processo de diferenciação institucional, de um lado, e as práticas de criar e manter certas “reservas de mercado” para o ensino privado, de outro, são reveladas pelo expressivo crescimento que este setor obteve em anos recentes, o que, em última análise, contraria o discurso da “ociosidade” de vagas na iniciativa privada.

Apresentamos a seguir alguns dados referentes aos anos entre 1999 e 2002, período decisivo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso na presidência da república e de Paulo Renato Souza no MEC.²⁶ Vejamos alguns desses dados.

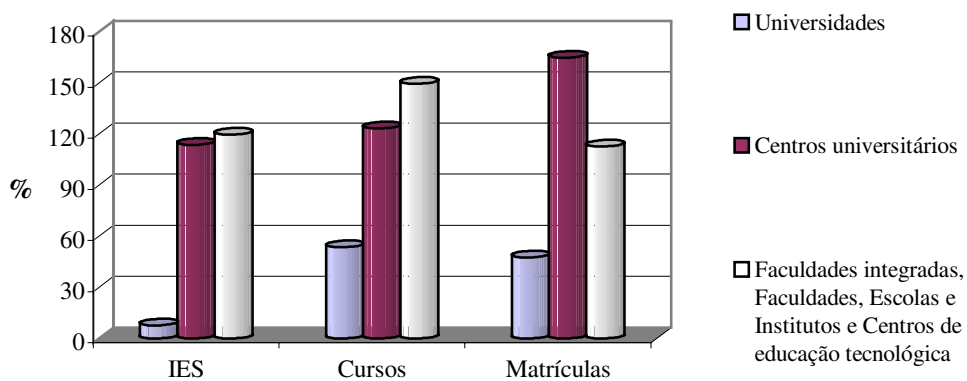
²⁶ Na metodologia de sistematização do INEP, os dados referentes aos anos anteriores a 1999 não dispõem das especificações quanto à natureza do ensino privado, diferenciação fundamental para este trabalho. Esta é a razão pela qual só utilizaremos, para esse fim, os dados de 1999 a 2002.

Gráfico 5 - Evolução das IES, cursos e matrículas no ensino superior privado - Brasil, 1999-2002



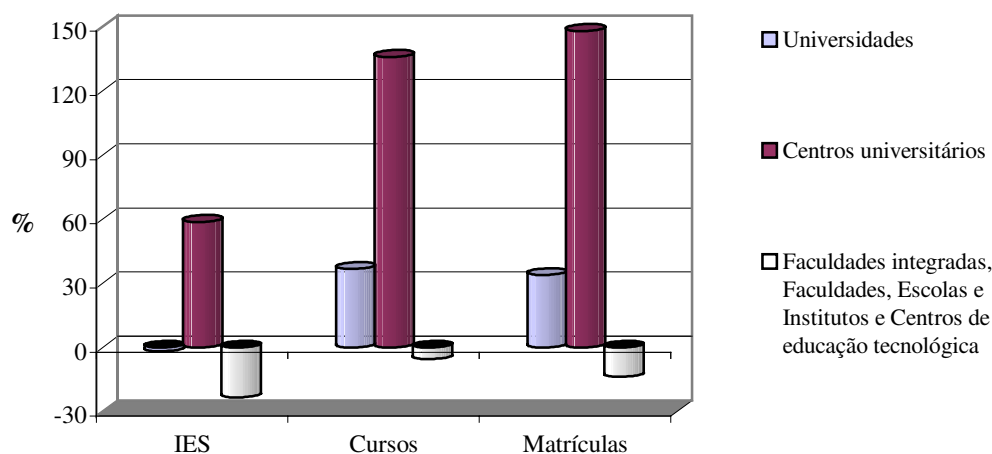
Fonte: MEC/INEP.

Gráfico 6 - Evolução das IES, cursos e matrículas no ensino superior particular, por organização acadêmica - Brasil, 1999-2002



Fonte: MEC/INEP.

Gráfico 7 - Evolução das IES, cursos e matrículas no ensino superior filantrópico, confessional e comunitário, por organização acadêmica - Brasil, 1999-2002



Fonte: MEC/INEP.

No ensino superior como um todo, o setor privado detém aproximadamente 70% das matrículas, sendo que o setor das particulares fica com a maior parte delas, cerca de 36,3%. O restante das matrículas divide-se em: 33,5% nas confessionais, comunitárias e filantrópicas e 30,2% nas públicas. Interessante notar que, embora haja apenas uma pequena margem de diferença entre os três setores com relação ao número total de matrículas, o setor particular é responsável por 68,72% das IES, o que corrobora, uma vez mais, o caráter diferenciado do ensino e a tendência de os novos tipos de instituições serem ocupadas sobretudo pelo setor privado lucrativo²⁷, contemplando assim uma das demandas do setor, que é a de serem organizados de forma a permitir que a oferta de ensino superior seja rentável e lucrativa para o capital.

O “meganegócio da educação”, apoiado oficialmente quase como uma política de Estado para o setor, transformou-se em uma das mais importantes atividades econômicas

²⁷ Respectivamente 60,21% e 67,7% das matrículas nos Centros universitários e demais IES, concentram-se no setor privado particular.

do país e as vagas oferecidas pelo setor particular, um dos pilares de sustentação da pretensa e alardeada “democratização” do acesso ao ensino superior.

A expansão das atividades nas IES lucrativas, no período de 1999 a 2002, correspondeu a um aumento de cerca de 110% no número de instituições e de cursos oferecidos por estas, bem como de mais de 90% nas matrículas. De outro lado, o setor privado não-lucrativo – das filantrópicas, confessionais ou comunitárias – sofreu uma redução de cerca de 16% no número de IES, ao passo que seus cursos ampliaram-se em 34% e as matrículas, em 31,5%, aproximadamente.

Tais números mostram que o ritmo de expansão do setor privado sem fins lucrativos não acompanhou o crescimento do setor de ensino com fins lucrativos, ainda que se pondere a diferença inicial entre ambos, favorável ao primeiro. Isso nos permite afirmar, com certa margem de segurança, que a expansão do ensino superior privado tende a estar, cada vez mais, concentrada no ramo das atividades educacionais lucrativas. Tendência esta que pode ser visualizada no Gráfico 5.

Do ponto de vista da organização acadêmica, o setor privado concentra-se sobretudo na oferta de cursos e matrículas nas IES de caráter não-universitário, o que abrange os Centros universitários, as Faculdades Integradas, as Faculdades, Escolas e Institutos e os Centros de educação tecnológica. As filantrópicas, confessionais e comunitárias ainda detêm uma forte presença no ensino universitário e tendem a crescer mais nos Centros universitários, ao passo que as particulares concentram-se sobretudo nas instituições do terceiro grupo. (Gráficos 6 e 7).

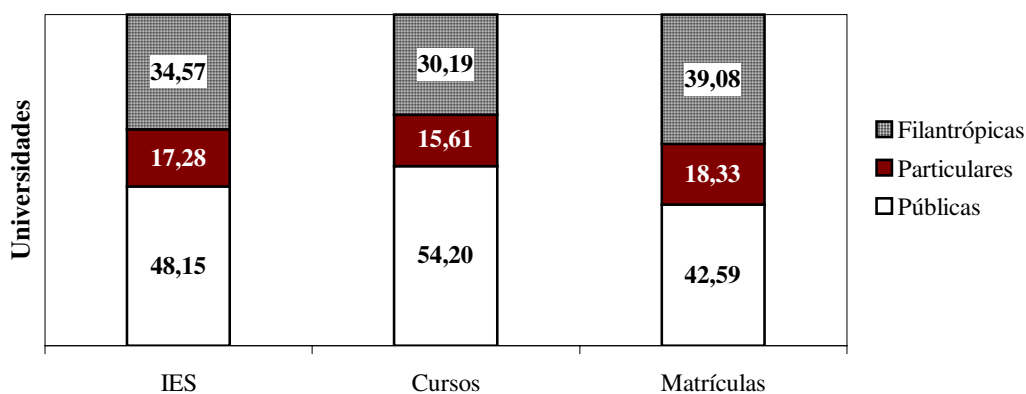
Notadamente, essas novas IES são aquelas para cujo funcionamento, a legislação educacional pouco fez questão de definir regras, a não ser em linhas bem gerais, conforme vimos no capítulo 4. Do mesmo modo que os Centros universitários se tornaram o principal filão econômico dos maiores grupos educacionais, como o grupo Objetivo, por exemplo, quando lhes foi estendida a autonomia, antes restrita às universidades, sem entretanto a exigência de realizar atividade de pesquisa, o que fez com que se transformassem em uma alternativa “barata” e muito rentável de oferta no ensino superior.²⁸

De todo o modo, é preciso destacar o maior peso que o tipo de ensino de caráter lucrativo tem ao final da gestão Paulo Renato Souza no MEC, não sendo majoritário apenas

²⁸ Cf. matéria publicada na Folha de S. Paulo (11/12/2003, p. C1).

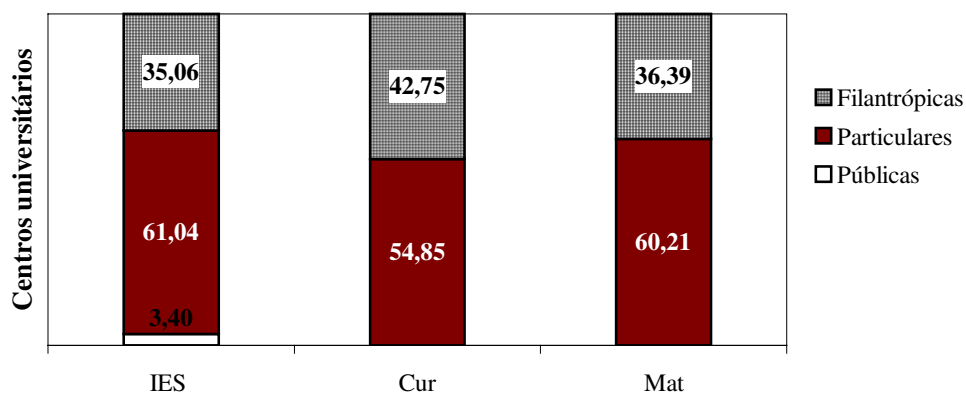
entre as universidades, que detém cerca de 61,8% das matrículas do ensino superior, 58,9% dos cursos, mas apenas 9,9% das IES.

Gráfico 8 - Participação percentual dos setores público, privado particular e privado filantrópico nas universidades - Brasil, 2002



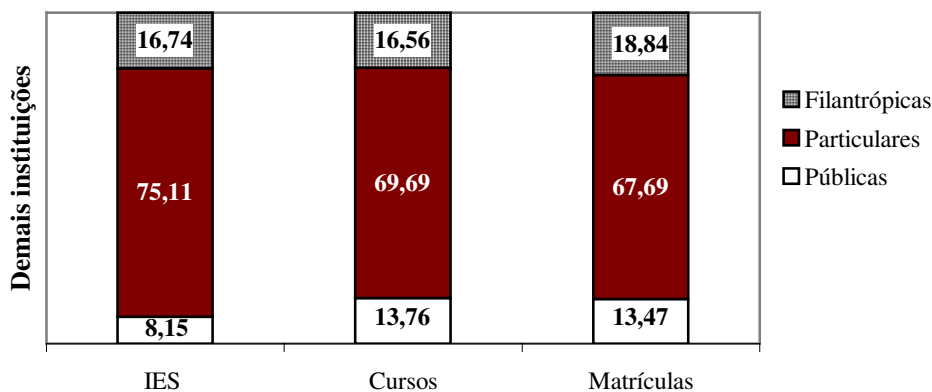
Fonte: MEC/INEP.

Gráfico 9 - Participação percentual dos setores público, privado particular e privado filantrópico nos centros universitários - Brasil, 2002



Fonte: MEC/INEP.

Gráfico 10 - Participação percentual dos setores público, privado particular e privado filantrópico nas demais instituições de ensino superior - Brasil, 2002



Fonte: MEC/INEP.

Em suma, no contexto que se criou a partir das novas formas institucionais – via processo de diferenciação do ensino superior – o ensino particular foi o que mais se expandiu e que passou a predominar amplamente. Se pensarmos ainda que a participação do setor público também vem crescendo, mas sobretudo através da ampliação da utilização da infra-estrutura já construída e dos recursos humanos já contratados, e que o número de IES particulares lucrativas mais do que dobrou entre 1999 e 2002, pode-se aferir que a tendência do ensino superior no Brasil é de concentrar-se ainda mais no eixo privado-lucrativo, ou seja, no chamado mercado educacional. É neste ramo que a quantidade de vagas e de instituições têm maior capacidade para receber a demanda crescente de estudantes concluintes do ensino médio.

Observa-se também uma tendência de concentração de matrículas e vagas oferecidas em um pequeno número de IES do setor privado. Instituições que, aliás, são as maiores responsáveis pelo processo de expansão das matrículas nos anos 90. Em 1991, 5% das maiores IES privadas concentravam 38% das matrículas. Quase uma década depois, em 2000, este número crescera para 45%.²⁹ A Unip, de São Paulo, e a Estácio de Sá, do Rio de Janeiro, foram as instituições que mais cresceram neste mesmo período, tornando-se

quantitativamente as duas maiores universidades do país. No ano de 2003, contavam com 92.023 e 100.617 estudantes matriculados, respectivamente, ultrapassando a USP, por muitos anos a maior das IES do país e que hoje tem “apenas” 44.281 estudantes matriculados na graduação.

Se analisarmos o número de estudantes de graduação nas trinta maiores IES do país (em número de matrículas), veremos que essa concentração é ainda mais explícita: 20 delas são privadas, somando cerca de 71,4% das matrículas; 6 federais, com 14,2% e 4 estaduais, com outros 14,4%. Dentre as privadas, ainda que esta concentração no topo seja fundamentalmente de matrículas em IES universitárias (18), elas passam a ser minoritárias conforme se avança em direção à base. As 18 maiores universidades privadas, concentram quase 50% das matrículas em IES privadas com mais de 10 mil estudantes.

O tamanho das IES é um dado importante neste caso, uma vez que há uma divisão interessante entre os estudantes matriculados. A tendência de expansão do setor privado verificada nos anos 90, foi a promover, simultaneamente, uma concentração das matrículas em grandes IES ao lado da pulverização das matrículas em IES de menor porte, com até 10 mil alunos. Se, em 1994, 27,7% das matrículas concentravam-se nas grandes IES (com mais de 10 mil), em 2003 esse número saltou para 46,7%. Por outro lado, as matrículas em IES com até 10 mil, cresceram de cerca de 701.251, em 1994, para 1.467.031³⁰, ainda que o percentual total de participação no setor privado tenha diminuído de 72,3% para 53,3%. (MEC/INEP/DAES).

6.1. O desmonte das universidades³¹

A concentração da expansão do setor privado nas IES não-universitárias, de certo modo, corrobora a tendência, a que nos referimos anteriormente, de que o ramo mais favorável ao mercado privado é o das atividades exclusivas de ensino, uma vez que, nas

²⁹ Cf. Folha de S. Paulo (21/09/2002, p. C1).

³⁰ Comparado com o setor público, a grandeza deste número é melhor percebida: apenas as matrículas em IES privadas com até 10 mil estudantes (equivalente a 46,7% do total do setor), supera, em 330 mil, o total de matrículas no setor público.

³¹ Na Tabela 24 (p. 243), apresentamos um quadro geral do ensino superior brasileiro no ano de 2002, em termos de sua organização acadêmica e categorias administrativas.

atividades propriamente universitárias, a presença do setor público ainda resiste, sobretudo no que diz respeito à pesquisa.³² (ver Tabela 20).

As universidades, contudo, ainda ostentam números significativos (2003): 58,5% das matrículas no ensino superior, 57,1% dos cursos de graduação 44,4% das vagas de graduação presencial; 66,1% das inscrições em processos seletivos e vestibulares; 51,5% dos ingressos no ensino superior; 67,7% dos funcionários técnicos-administrativos em exercício e 63,1% dos docentes (2002). Um dado em especial, chama, porém, a atenção: as universidades são apenas 8,8% do número de IES.

Esses números são ainda mais reveladores, quando mostradas as diferenças entre os setores público e privado. O ensino público é majoritário apenas em uma das três categorias até aqui apresentadas: o número de cursos em universidades. No número de IES universitárias, fica atrás do setor privado, sendo que o ensino lucrativo já abocanha 17,28% das IES e mais de 18% das matrículas. E é em termos do número de estudantes matriculados inicialmente, que as públicas ficam ainda mais distantes do setor privado: são aproximadamente 43% das matrículas em universidades, 3,4% nos Centros universitários e 13,5% nas demais IES.

Não se trata, todavia, de um problema meramente organizacional, e sim uma questão propriamente econômica: as prerrogativas do estatuto de “universidade” é que são empecilho para o setor privado que busca lucros. Na medida que as atividades das universidades tendem a seguir a doutrina da “flexibilização” das atividades, da carreira docente, da desnecessidade da pesquisa científica, da fragmentação das áreas do conhecimento nas “universidades especializadas por campo do saber”, a denominação universidade pode mesmo perder seu sentido histórico, passando a designar apenas mais um formato institucional, em nada relacionado ao caráter público/privado de suas atividades.

Marcos de OLIVEIRA (2002, p. 82-3) aponta ainda que a produção da pesquisa científica e tecnológica tende também a transformar-se em importante nicho para o setor privado das IES com fins lucrativos, na medida em que se flexibilizam as possibilidades de transferência de recursos públicos destinados aos investimentos em ciência e tecnologia e o contingenciamento das verbas para a pesquisa no setor público é crescente. O §2º do Art.

³² Cf. Folha de S. Paulo (24/04/2000). Estima-se que as universidades públicas sejam responsáveis por 90%

213 da LDB/1996 afirma que “as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio do Poder Público”, consagrando uma perspectiva divisionista de afronta ao princípio da indissociabilidade das atividades e, em consequência, abrindo uma brecha para a requisição de tais recursos por IES privadas. Na prática, isso revela a ausência de garantia de recursos públicos para as IES públicas.

A aprovação do projeto de lei dos *Fundos Setoriais*, em 1999, é um evidente marco deste processo. A pós-graduação, atividade típica do setor público, tende portanto a estar cada vez mais próxima do interesse privado, constituindo-se assim em um importante meio de acesso ao fundo público. As atividades da pós-graduação *stricto sensu*, cuja concentração é quase total no setor público, já demonstra uma ligeira tendência de ampliação do setor privado nas matrículas em nível de mestrado, como se observa na Tabela 23.

Tabela 23 – Matrículas em cursos de Pós-graduação *stricto sensu* – Brasil, 1971-2002

Ano	Mestrado (total)	Públicas (%)	Privadas (%)	Doutorado (total)	Públicas (%)	Privadas (%)
1971	7.242	88,0	12,0	591	100,0	0,0
1975	16.002	-	-	1.258	-	-
1984	31.298	80,7	19,3	6.395	92,0	8,0
1991	41.139	-	-	13.115	-	-
1996	41.928	87,3	12,7	20.924	90,6	9,4
1997	44.015	86,9	13,1	22.935	90,6	9,4
1998	50.816	86,4	13,6	26.828	90,6	9,4
1999	56.182	84,7	15,3	29.998	90,7	9,3
2000	61.735	83,9	16,1	33.004	90,6	9,4
2001	61.928	82,0	18,0	35.102	90,5	9,5
2002	61.501	81,3	18,7	37.400	90,7	9,3

Fontes: MEC/Capes - dados sistematizados pelo IPEA, Políticas sociais: acompanhamento e análise, ago. 2003; IBGE, *Anuário Estatístico* (1993, 1985, 1986) e *Sinopse Estatística do Brasil*, 1973.

Não obstante, é lícito lembrar que muitas das IES legalmente consideradas como filantrópicas (supostamente, o eixo do ensino privado que realiza atividades de pesquisa),

da pesquisa científica produzida no país. Ver também IEA/USP (2000, p. 11-2).

vêm perdendo tal *status*, uma vez que se tem constatado, por meio de investigações, que muitas delas não cumprem as exigências determinadas pelo CNAS, órgão do INSS que controla e fiscaliza as atividades filantrópicas. Instituições renomadas, algumas até mesmo centenárias, encontram-se no centro de tal polêmica, como é o caso da Universidade Mackenzie e da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP)³³, ambas com sede em São Paulo. Entretanto, apesar das inúmeras ações bem-sucedidas contra as “filantrópicas”, a determinação da cassação jurídica não vem implicando na perda efetiva do estatuto da filantropia e as IES sob suspeita permanecem sendo beneficiadas com as isenções fiscais.

Ao referir-se às denúncias feitas por fiscais do INSS na imprensa brasileira e sobre as dificuldades enfrentadas no combate às IES denunciadas, DAVIES (2002b, p. 167) constata que “(O) problema não se reduz apenas à morosidade deste processo, pois as filantrópicas parecem contar com amigos poderosos dentro do Ministério da Previdência e do CNAS”. As denúncias e as cassações já realizadas pouco efeito tem surtido no conjunto do ensino privado, que continua a gozar dos benefícios da “filantropia”, enquanto o poder público permanece deixando de arrecadar milhões de reais.³⁴

As IES universitárias privadas, por sua vez, também não vêm cumprindo as exigências determinadas pela LDB para usufruto do *status* de universidade. É o que revelam os dados do próprio MEC e da CAPES (publicados no jornal Folha de S. Paulo, 12/01/2004, p. C1), onde se aponta que cerca de 83% das instituições em questão não estão cumprindo o que a lei da educação determina. O ponto de maior deficiência é o referente ao regime de contratação dos docentes, cuja exigência de no mínimo 1/3 contratados em regime de tempo integral e dedicação exclusiva não só não é cumprido, como vem sendo burlado através da contratação de professores “horistas”, que se tornou uma das práticas mais comuns no setor. Além disso, outra importante barreira, sobretudo ao ensino lucrativo, é a necessidade de investir em pesquisa e ter ao menos 3 cursos de pós-graduação reconhecidos pela CAPES, o que seria a “comprovação” de que a instituição realiza atividades de pesquisa. Os números mostram, no entanto, que dentre as universidades privadas, 24% não tem nenhum curso reconhecido, e outras 33%, têm apenas um ou dois.

³³ Várias reportagens publicadas no jornal *Folha de S. Paulo*, sob responsabilidade de Josias de Souza, apresentaram evidências sobre essas e outras IES cujo caráter filantrópico passou a ser questionado após investigações feitas pelo INSS.

³⁴ Para um quadro detalhado dos mecanismos de financiamento direto e indireto às IES privadas, ver DAVIES (2002b).

Ademais, a prática das IES privadas de contratação por hora, associada às próprias condições de trabalho a que são submetidos os docentes que nelas trabalham, revelam um quadro de ampla precarização do trabalho docente nessas instituições, à semelhança do que tem ocorrido nas IES públicas.

Apenas para ilustrar o que tem sido o pensamento do empresariado brasileiro que atua na área da educação, no que diz respeito ao papel do ensino superior privado, vejamos algumas das paradigmáticas opiniões dos dois maiores donos de universidades no país: João Carlos Di Gênio, proprietário da segunda maior universidade do país, a Unip, de São Paulo, e João Uchôa Cavalcanti, fundador e dono da Estácio de Sá, do Rio de Janeiro, a maior universidade brasileira no número de matrículas.

O primeiro, ao ser questionado sobre o fato de que, substancialmente, é a rede pública de ensino superior que produz pesquisas no país, é explícito quanto aos objetivos da rede privada: “Depois que o governo criou a figura do centro universitário, ninguém mais quis abrir universidade. Porque (...) não precisa fazer pesquisa e nem precisa ter um terço dos professores em tempo integral, como a universidade”³⁵. Já o segundo é ainda mais eloqüente, afirmando que a “pesquisa é uma inutilidade pomposa, é uma perda de tempo federal”; ao que corresponde outra postura firme: “eu não me interessei (...) e nem acho que eu seja uma pessoa muito interessada pela educação. (...) Estou interessado no Brasil? Não, não estou interessado no Brasil. Na cidadania? Também não. Na solidariedade? Também não. Estou interessado na Estácio de Sá”³⁶.

O desmonte das universidades no país não é, portanto, um processo que se limita ao setor público, pois introjeta suas raízes também no setor privado juridicamente considerado filantrópico. Se a pesquisa ainda é realizada majoritariamente nas IES públicas, as tendências das reformas implantadas vêm conduzindo a uma busca desenfreada pelos recursos estatais também destinados à pesquisa, o que coloca o setor privado diretamente na “concorrência” por tais fundos, e torna a pesquisa um importante nicho de apropriação privada e de possibilidade de constituir-se numa atividade diretamente rentável ao capital.

³⁵ Trechos de entrevista concedida ao jornal *Folha de S. Paulo* (04/08/2002).

³⁶ Trechos de entrevista concedida ao jornal *Folha Dirigida* (16/10/2001), elaborados e reproduzidos por FRIGOTTO (2001).

Tabela 24 - O público e o privado no ensino superior, por organização acadêmica e por categoria administrativa - Brasil, 2002

	IES				Cursos				Matrículas			
	Total	Pública	Particular	Filantropica*	Total	Pública	Particular	Filantropica*	Total	Pública	Particular	Filantropica*
Universidades	162	78	28	56	8.486	4.599	1.325	2.562	2.150.659	915.902	394.323	840.434
%	100,00	48,15	17,28	34,57	100,00	54,20	15,61	30,19	100,00	42,59	18,33	39,08
Centros universitários	77	3	47	27	1.413	34	775	604	430.315	14.646	259.089	156.580
%	100,00	3,90	61,04	35,06	100,00	2,41	54,85	42,75	100,00	3,40	60,21	36,39
Demais IES**	1.398	114	1.050	234	4.500	619	3.136	745	898.939	121.107	608.489	169.343
%	100,00	8,15	75,11	16,74	100,00	13,76	69,69	16,56	100,00	13,47	67,69	18,84
Total	1.637	195	1.125	317	14.399	5.252	5.236	3.911	3.479.913	1.051.655	1.261.901	1.166.357

Fontes: MEC/INEP

* Incluem também as IES confessionais e IES comunitárias.

** Faculdades Integradas; Faculdades, Escolas e Institutos e Centros de educação tecnológica.

7. Considerações finais sobre o público e o privado nos anos 90

A questão do público e do privado no ensino superior brasileiro atual só pode ser entendida a partir de sua situação histórica dentro do processo de reprodução da sociedade brasileira e da forma como essa se relaciona no plano mundial. E sua forma

“...vigente não dispensa sua inserção subalterna, heterônoma no processo mundial de reprodução capitalista que ajuda a perenizar. Conforme a política vigente, o Brasil não desenvolve um processo autônomo de reprodução social. Neste último, a universidade seria imprescindível” (MAAR, 2002, p. 69-70).

NEVES e FERNANDES (2002, p. 26) entendem que as reformas neoliberais têm como consequência o desmonte do aparato científico e tecnológico construído nos anos do desenvolvimentismo para dar conta das necessidades históricas do chamado processo de substituição de importações. Ademais, assim como esses dois autores, a interpretação de muitos outros deixa claro que, com a mundialização do capital, se tornou desnecessário (sobretudo nos países de menor desenvolvimento) produzir ciência e tecnologia em âmbito nacional, o que levou a uma redefinição dos objetivos da educação brasileira. A contestação do modelo de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é uma decorrência desse processo, em que são demandadas “novas” funções, ligadas ao novo padrão de reprodução global do capital, que incluem desde a qualificação da força de trabalho, passando pela incorporação de valores culturais externos e chegando à formação mínima suficiente para que se possa incorporar a ciência e a tecnologia produzidas nos grandes centros mundiais.

A redução deste caráter público da educação, generalizada aqui como privatização, opera-se em dois sentidos, mas nunca como “privatização total”. Isso porque, na lógica de funcionamento da educação superior no Brasil, o setor privado, responsável pelo rentável mercado de “serviços educacionais”, não pode garantir sequer a sua própria reprodução social sem prescindir do setor público, cuja formação mais ampla e de melhor qualidade lhe garante o fornecimento de quadros docentes. Embora parasitário do público, por outro lado, a ideologia que legitima o setor privado é a da sua “eficiência econômica”, seu baixo custo, falácia que só é possível por conta da existência de um conjunto de universidades públicas (sobretudo da pós-graduação). É através deste “saque”, que estimula a absorção de docentes

formados com recursos públicos e portadores de “grifes” das melhores universidades do país, que as privadas podem ser “dispensadas” de sua função auto-reprodutiva, podendo dedicar-se apenas a maximização de seus rendimentos e lucros, o que lhes rende a imagem da modernidade, da eficiência econômica. (Cf. MAAR, 2002, p. 70-1).

O duplo movimento privatizante é, então, expressão da contradição entre os setores público e privado (com raras exceções), em uma universidade que se vê tolhida em seu papel emancipador e *máxima* e atuante em seu papel reprodutivo, conservador. A ideologia dominante legitima esse processo ao generalizar a idéia de que a rede pública é que depende da privada, sobretudo na questão das políticas de financiamento, criando assim o mote necessário para que se “reformem” a primeira à luz das necessidades da segunda e, sobretudo, que se mantenha um sistema “diversificado” em que a existência de dois tipos de educação é necessária: a forma alienada, como “serviço”, e a forma potencialmente – apenas potencialmente – emancipadora, de formação humana mais ampla e relativamente crítica, para subsidiar a existência da primeira³⁷.

Não queremos, com isso, nos referirmos a nenhum tipo de interpretação divisionista do processo de privatização do ensino superior. A idéia de um duplo movimento remete-se às formas complexas nas quais o processo se desenvolve efetivamente, na dialética entre o caráter do Estado (enquanto esfera possível do público) e a lógica do capital, essencialmente privada e, em particular, nas formas como esta invade o campo educacional para subordiná-lo cada vez mais.

Nesse sentido, SADER (2003) aponta que uma das operações teóricas e políticas mais bem-sucedidas do neoliberalismo foi instaurar os debates em torno da oposição entre *estatal* e *privado*, deslocando a questão do *público* e criando um viés para o privado. O estatal é mais fácil de desqualificar porque é tido como sinônimo de ineficiência, de corrupção, de lentidão, oposto do privado. Daí o “forte apelo social” das reformas e sua razão última, a privatização.

“O pólo oposto ao estatal (...) é a negação da cidadania, é o reino do mercado, aquele que, negando os direitos, nega a cidadania e o indivíduo como sujeito de direitos. A

³⁷ Sobre os reflexos deste processo sobre as práticas básicas da universidade, a docência e a pesquisa, ver CHAUI (1999a, p. 282-4).

polarização ideal não se dá entre o estatal e o privado, mas entre o público e o mercantil” (SADER, 2003).

Dadas as variadas formas de beneficiar o setor privado com recursos públicos estatais e diante da contínua demanda deste setor para ampliar tais prerrogativas, as identidades ensino privado–não-gratuito e ensino público–gratuito, tendem a serem diluídas na ideologia dominante, que passa a identificar o caráter do ensino com a lógica administrativa e de gestão das IES. Nesse aspecto, a lógica reformista tenta se impor afirmando a não validade das tradicionais definições de público e privado no que tange ao ensino e manifestando, assim, uma verdadeira confusão conceitual: o público deixa de pressupor o estatal, que, aliás, é tido como “ruim”. Tal definição busca ainda diluir o privado sob novas formas e, supostamente, também sob novos critérios, escamoteando o verdadeiro significado que encerra o termo. Assim, o que é juridicamente privado pode, assim, *ser público*, pois o estatal é (des) qualificado como sendo espaço da apropriação de interesses privados – o que é correto, mas não justifica o equívoco de tal homogeneização – incapaz, portanto, de servir a fins públicos.

Neste jogo conceitual, algumas dúvidas são suscitadas: ao desqualificar o Estado enquanto espaço da apropriação de interesses de alguns poucos indivíduos, portanto, privados, a ideologia dominante não está, com isso, preconizando qualquer tipo de “descarte” para com suas funções, está apenas criando um mote para que, sendo considerado “ruim”, os recursos estatais sejam então legitimamente transferidos para o setor privado, que, ademais, agora se reveste de “função pública”. É, portanto, com base nos critérios do capital – eficiência, eficácia, auto-regulação etc. – que se forja a idéia do “público não-estatal”. O que não se deve confundir é o fato de que ao setor privado permanece sendo imprescindível o acesso aos fundos públicos, só que escamoteado pela confusão conceitual provocada entre público/privado.

Numa referência direta às concepções mistificadoras, sobretudo a reafirmada pelo MARE, da propriedade pública não-estatal, SILVA JR. (2002, p. 68) afirma que

“O processo de reconfiguração da educação superior brasileira parece ter como resultado a emergência e possível consolidação do que se denominaria espaço social

do aparentemente semi-privado e do semi-público, quando de fato, são privados apresentados com esses pomposos neologismos”.

A lógica do individualismo, determinante e determinada pelas noções de empregabilidade, de competências e habilidades, por essa razão, preenche uma lacuna muito importante nas reformas, deixada justamente pela histórica deficiência de atendimento à demanda no ensino superior no país. Ao suposto elitismo da universidade pública estatal, colocou-se como solução a “liberdade” de escolha, que, nos termos da reforma, só pode ser construída a partir da expansão do mercado educacional, onde os indivíduos poderiam escolher a melhor opção e o melhor preço de uma educação entendida apenas como bem de consumo. A formação universitária dita tradicional teria perdido sua “eficácia” – sem nunca ter sido universalizada de fato – enquanto que a “sociedade do conhecimento”, “globalizada”, demandaria novos tipos de formação, supostamente adaptados aos novos tempos e às novas necessidades sociais.

Nesse processo de privatização que vem se desenvolvendo desde os anos da Ditadura, portanto, a educação deixa, progressivamente, de constituir-se num projeto de Estado. Ao relegá-la sistematicamente à iniciativa privada, abriu-se caminho para que se constituísse uma verdadeira “burguesia de serviços” na educação superior, o que, na opinião de NEVES e FERNANDES (2002, p. 40), seria a indicação de uma resposta do Estado às insatisfações de setores da burguesia nacional que haviam perdido muito com a crise dos anos 70 e 80 e com o processo de internacionalização da economia:

“No seu papel de organizador da classe dominante e dirigente do capital em seu conjunto, o Estado brasileiro busca desenvolver ações que garantam a essa fração da burguesia um papel, embora secundário, na reprodução ampliada do capital e obtenção do consenso. O Estado brasileiro delega a esse ‘parceiro’ boa parte a execução das políticas sociais governamentais, em especial as da previdência, saúde e educação”.

SILVA JR. (2002, p. 45) alerta, entretanto, para a diferença entre o discurso e os fatos: o papel do Estado de que falam os arautos das reformas, não é, de fato, aquele que se consolida no decorrer do processo. O mito da “concentração” na prestação dos serviços

públicos não se realizou, mas o que se viu foi a sua transformação em um “Estado forte, centralizador, gestor e caritativo” nos processos decisórios e “descentralizador” no plano da execução, cujas práticas de avaliação institucional por meio dos grandes Exames nacionais são uma boa mostra.

A este “Estado forte” não corresponde, todavia, a capacidade decisória e de gestão da educação enquanto projetos de caráter público. Ocorre, pois, o inverso: ao delegar ao setor privado grande parte das tarefas de execução das políticas sociais, na lógica da administração gerencial, o poder público perde também a prerrogativa de controle sobre o mesmo, que passa então a subordinar-se ampla e exclusivamente às determinações do mercado. Isso permite também desmistificar a idéia de que estar-se-ia construindo um Estado avaliador, controlador e, portanto, forte para impor limites ao mercado educacional, o que poderia sugerir uma pretensa melhora na gestão das políticas sociais.³⁸

A nova forma de inserção social da produção científica e tecnológica no plano da mundialização, fez da educação superior alvo estratégico dentro do processo de reorganização da sociedade para o capital. De um lado, por compor (sobretudo com as universidades públicas) o núcleo essencial da produção das mercadorias básicas do capital (como uma “empresa prestadora de serviços”) e, de outro, por atuar como disseminadora dos ideais reformistas (“instituição legitimadora da nova cultura política”). (Cf. SILVA JR., 2002, p. 68).

A relação do público e do privado na educação superior adquire, portanto, um novo dimensionamento, aparentemente contraditório e certamente perverso do ponto de vista do ensino, da formação humana e do futuro do país. Para OLIVEIRA (1999a, p. 11), esse risco é grande porque quando o capitalismo integra exponencialmente a ciência e a tecnologia nos processos produtivos, tornando-se pois “corpo e alma do capital”, elas se rendem à racionalização formal, orientada apenas por interesses, deixando caminho aberto para inúmeras atrocidades. O acelerado avanço das forças produtivas ampliou excessivamente o poder do homem sobre as formas de vida e o planeta como um todo, o que a história do

³⁸ Mencionamos aqui alguns fatos, entre muitos de ampla divulgação na grande imprensa brasileira: o descumprimento da maioria das universidades privadas com relação às exigências da LDB (Folha de S. Paulo, 12/01/2004); a dificuldade em punir as IES cujo caráter filantrópico é alvo de comprovada fraude (DAVIES, 2002b, p. 162-3); o caso da Universidade privada que se expande sem aval do MEC e à revelia de critérios legais (Folha de S. Paulo, 29/10/03); a pouca transparência das fundações dentro das IES públicas (O Estado

século passado mostrou não ter limite, senão o da destruição das fundações materiais da vida humana. Daí o caráter, *a priori* anti-democrático, de permitir o controle privado sobre as mesmas. (Cf. HOBBSAWM, 1995, p. 562).

Ainda sobre o caráter anti-democrático desse processo, Ricardo MUSSE (2000, p. 08) afirma que:

“O paradoxo é que o desmonte da universidade brasileira ocorre no exato momento em que no núcleo central do sistema capitalista, a universidade, em crise desde os anos 60, recupera a sua importância histórica e social. O último fator dinâmico de uma economia cada dia mais autonomizada na esfera financeira parece ser o aumento de produtividade gerado pelo desenvolvimento científico e tecnológico, proporcionado direta e indiretamente (...) pela pesquisa científica universitária”.

Está em processo, portanto, a destruição do caráter público (estatal) da educação superior brasileira, o que afeta perversamente qualquer pretensão de soberania nacional. Segundo CHOSSUDOVSKY (1999), nesse “colonialismo de mercado”, a universidade brasileira fica encarregada de produzir as gerações que terão como norte, não a busca da compreensão dos fundamentos sociais e políticos da economia global, mas que serão “leais e confiáveis” a ela. Com a reforma do Estado, as elites brasileiras recuperam historicamente seu projeto de dominação em relação ao povo. Processa-se a destruição sistemática dos “obstáculos” legais da Constituição Federal de 1988, na tentativa de recolocar nas mãos dos setores sociais dominantes a capacidade de domínio imposta através do Estado, em consonância com os interesses das elites de “fora”, suas aliadas, essência prática daquilo que na teoria fora denominado o *Consenso de Washington*. (OLIVEIRA, 1999b).

7.1. A defesa do caráter público da educação

A relação entre o público e o privado no ensino superior brasileiro parece traduzir a particularidade do desenvolvimento do capitalismo no país, em sua forma limitada, restrita

de S. Paulo, 03/12/01; Revista Adusp, 2001); e o “provão”, extinto após 8 anos de vigência, sem que nenhum curso tivesse sido fechado.

historicamente e incapaz, por isso, de gerar as mínimas conquistas sociais prometidas pelos ideais “revolucionários” das vanguardas burguesas. A universalização da escola pública (estatal), conquistada em alguns países, não só não foi aqui efetivada como dela, muito longe permanecemos. Isto, aliado à visão negativa que se produziu sobre o caráter do Estado, burocrático e supostamente ineficiente “por natureza”, não permitiu que se produzisse também uma visão clara sobre a distinção das esferas pública e privada, noção com a qual a ideologia dominante trabalha muito eficientemente – para usar um termo caro aos reformadores –, facilitando a execução das mudanças que se pretende fazer passar no ensino superior.

A necessidade histórica do sistema capitalista de avançar na direção do domínio sobre todos os campos da reprodução social, logo também sobre o campo educacional, impõe que este caráter público da educação, enquanto espaço a ser controlado pelo poder público do Estado, tenda a se reduzir a níveis cada vez mais insignificantes do ponto de vista dos interesses da coletividade. Diante dos patamares atingidos pela acumulação do capital em escala global, torna-se cada vez mais difícil pensar em uma “saída estatal” para a educação pública, já que o caráter privado do Estado reafirma-se, explícito e progressivo.

Isso, porém, não faz com que a defesa de uma educação minimamente pública nestes moldes perca sua validade e importância políticas. As bandeiras tradicionais de defesa da escola pública (estatal), do financiamento estatal para as IES estatais, enfim do uso do fundo público para fins públicos jamais deixará de ser uma medida importante enquanto houver Estado e, portanto, a necessidade de se contrapor ao interesse do capital. A redução do caráter público da educação, ainda que nos marcos do Estado burguês, não deve nos remeter a uma visão conformista do público e da educação pública, que entende ser o “controle do mercado” a saída para os problemas do ensino superior no Brasil, como querem muitos dos ideólogos pós-modernos e neoliberais. A exemplo da postura assumida por GIANNOTTI (2003), que mantém-se refém da idéia de que o capitalismo é inexorável e pensa, conseqüentemente, em um público – ou na sua realização – como uma possibilidade de mercado.

GIANNOTTI (2003), ademais, autodenomina-se um “devoto do ensino público” mas, ao constatar a “penúria dos cofres públicos” – que atribui à inexorabilidade dos fatos –, propõe como alternativa o financiamento da expansão do ensino público com recursos

obtidos por meio da cobrança de taxas administrativas nas IES públicas, pressupondo que, no Brasil, os “abastados” é que beneficiam-se das vagas nessas instituições públicas. A devoção de Giannotti revela-se, porém, ‘infiel’, pois apoia também a expansão do setor privado (como se isso em nada afetasse o público), pressupondo uma concepção de público limitada e refém de uma visão economicista de educação (da solução pelo mercado), que entende por público a capacidade de produzir indivíduos aptos a “concorrerem entre si”, o que garantiria a redução das desigualdades mediante a função compensatória da educação (igualdade de oportunidades, mas não de direitos).

Em essência, esse malabarismo teórico, ainda que considere as desigualdades inerentes à sociedade capitalista, pensa apenas na “compensação” das mesmas através da concorrência individual no mercado. A democratização do ensino superior no país, de acordo com esta interpretação, só se torna viável na medida em que o pagamento dos que “podem” tornaria as condições de competição individual iguais para todos, supostamente democratizando as oportunidades de acesso ao ensino superior, e permitindo que os “bons” estudantes ocupem as vagas das melhores instituições, enquanto aos demais, restariam as piores, independente de sua renda. Ao assumir, porém, que são os “abastados” que ocupam as vagas na rede pública (o que seria uma espécie de justificativa moral para a cobrança), o pagamento de taxas como alternativa para a “democratização” do ensino pressupõe que eles é que permanecerão ocupando tais vagas, independente de qualquer medida compensatória. Trata-se, assim, de uma premissa conservadora em todos os sentidos, pois, ao descartar a possibilidade de reverter a produção das desigualdades sociais que dividem os estudantes em escolas boas e escolas ruins, também impede que se aplique uma solução verdadeiramente eficaz para o problema da qualidade do ensino.

O que se esconde atrás desta e de outras propostas é o fato de que diante da necessidade de privatizar os espaços públicos, formulam-se ideologicamente concepções capazes de legitimar aquilo que é injustificável. Por isso, dilui-se a fronteira entre público e privado no plano do Estado capitalista, criando uma unidade (não dialética, mas mecânica), contraditória e rigorosamente impossível, entre ambos.

O discurso do financiamento excessivo, que o estado já gasta muitos recursos com o ensino superior, encontrou, por isso, sua maior resistência não só nos setores organizados da sociedade, como nos próprios argumentos dos reformistas, que viam-se diante da tarefa

imprescindível de afirmar a necessidade do dinheiro privado para a ampliação e manutenção das atividades do setor. Assim se construiu o discurso das “parcerias”, belo apenas em sua aparência, da cooperação entre o público (Estado) e o privado, da “função pública” e da “responsabilidade social” do mesmo, como se esta conciliação fosse possível.

Embora tenha se revelado, na maioria das vezes, contraditório, o discurso reformista na educação superior não cansou de entoar o canto da privatização como sendo medida necessária e inevitável. O coro dos interesses dominantes do capital apropriou-se do poder público para engrossar as medidas privatistas de tal forma, que gerou uma confusão mesmo dentre aqueles que julgam defender o ensino público. Em consequência, as políticas do Estado para o ensino superior passaram a ganhar cores cada vez mais “empresariais”, na medida em que suas relações com as necessidades econômicas assim o fizeram necessário.

A consolidação e ampliação das inúmeras estratégias utilizadas pelo setor privado para obter os recursos do fundo público revelam que não há incompatibilidade alguma entre Estado e setor privado, mas há, ao contrário, entre Estado e o interesse público efetivo. Dicotomia esta que se revelou insuperável na medida em que as consequências históricas do desenvolvimento capitalista mostraram os limites do Estado burguês no Brasil, bem como nos demais países periféricos.

As tentativas que outrora, enquanto estratégia do capital, camuflavam ideologicamente a necessidade da privatização do Estado (enquanto espaço do público) e a eliminação do pouco espaço existente para as políticas sociais, agora revelam-se explícitas: privatizar é a estratégia declarada, o que se legitima através da idéia fetichizada de uma suposta “nova” propriedade, nem pública, nem privada, mas *pública não-estatal*, que pressupõe uma “humanização” do mercado, que se torna o responsável pela constituição de uma outra esfera pública de interesses, desta vez gerida explicitamente pelos interesses da acumulação capitalista.

No ensino superior, esse movimento expressa ainda a junção de duas premissas deste Estado máximo para o capital. De um lado, a incapacidade estatal de investir nas IES públicas, já que a lógica é a de economizar recursos para remuneração do capital financeiro

internacional e, do pouco que resta, privilegiar o ensino básico; de outro, por conseqüência, tomar como pressuposto que o desenvolvimento do mercado educacional é necessário à “democratização” do ensino, uma vez que o setor privado é mais eficiente na gestão dos recursos e flexível para adequar-se aos moldes da demanda dos setores produtivos e do mercado em relação à formação (a empregabilidade), ao que correspondem as políticas de diversificação do ensino, diferenciação institucional, as propaladas novas funções educacionais na sociedade do conhecimento, as competências e habilidades necessárias e etc.

Não há, portanto, qualquer contradição entre ambas as dimensões desse processo. No plano macro, a reforma conduz o campo educacional para a esfera de influência direta e decisiva do capital, na medida em que dilui progressivamente a capacidade de controle do poder público; no plano micro, do dia-a-dia das instituições e da gestão educacional, também impõe critérios de mercado, da lógica capitalista, que encerram não só uma reorientação de funções e objetivos no ensino superior (mercantilização da formação e da pesquisa) como também torna latente a efetiva mercadorização do setor, promovendo a transformação das IES em verdadeiras linhas de produção de “bens” e “serviços” educacionais (verdadeiras fábricas de diplomas e certificados), cujo pressuposto é a formação rápida, barata e fácil, rodeada de recursos midiáticos, mas sem qualidade.

Conclusão

“Ora, a universidade envolve desafios que se alteram continuamente e repelem os grilhões da ‘mente bem-comportada’”

(Florestan Fernandes)

“Em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser”

(Celso Furtado)

Herdamos de nossa história uma universidade aquém daquela que muitos esperavam ver construída. Uma história que não permite ilusões, mas que nos oferece um ensino superior adequado aos moldes de uma sociedade também repelida em suas possibilidades, despojada de muitas das mais elementares realizações sociais historicamente possíveis até mesmo nas sociedades comandadas pelo capital.

O ensino superior surgiu já tardiamente no Brasil, nos moldes de umas poucas escolas superiores produzidas a seu tempo e orientadas exclusivamente pelos interesses da elite. Elite esta cuja existência associava-se a sua dependência e subserviência no plano internacional, incapaz de realizar as tarefas mínimas das revoluções burguesas, sobretudo nos moldes europeu ocidental e norte-americano. Orientação, porém, que, diante do movimento contraditório e complexo da história, seria, de certo modo, subvertida no processo de desenvolvimento do ensino superior e, posteriormente, da universidade brasileira, extrapolando seu caráter de “universidade das elites para as elites”.

O período que se inicia com o Golpe de 1964 e a instauração da Ditadura Militar que se estende até 1985, como dissemos já no início deste trabalho, não tem um caráter auto-explicativo. Contudo, em suas principais realizações referentes ao ensino superior, apresenta significativas indicações de um processo de longa duração, em termos das políticas educacionais no Brasil, que encontra, nos anos 90, momento decisivo.

É evidente que, por essa mesma razão, não cabe aqui afirmar que os anos 90 “encerram” um período histórico em que tais ou quais mudanças foram processadas. Mas, em linhas gerais, é significativo o fato de que as reformas para o ensino superior no Brasil dos anos 90 ocorrem num sentido muito particular, que parece arrefecer ainda mais – para não dizer eliminar – aquilo que já foi denominado de “interesse do desenvolvimento nacional”. As conseqüências trágicas deste processo de efetiva (re) colonização cultural, não raro, expõe nada mais, nada menos, do que as próprias máculas das quais não pudemos nos libertar ao longo de cinco séculos de história.

Crítico sagaz do chamado processo de “abertura”, ou da “transição democrática”, Florestan Fernandes afirma que, nem mesmo a “Nova República”, instalada a partir de 1985, ousou alterar os rumos centrais instaurados pelos governos militares. Ao contrário, o que se tentou foi levar “às últimas conseqüências” aquilo que a Ditadura pretendeu, mas não conseguiu realizar. Daí o porquê da adjetivação *nova* ser tratada com certa desconfiança, expressão de um processo de mudança conciliatória, na verdade, sem mudanças de fato, uma “transição transada”, feita pelo alto, sem a inclusão das reivindicações das classes subalternas. (Cf. FERNANDES, 1986).

Este caráter conservador da sociedade brasileira está associado à herança de nosso capitalismo periférico – de caráter mais do que tardio, na expressão convencional. Uma forma histórica de desenvolvimento das relações capitalistas em que a idéia central é deixar “modernizar”, que nada mais é do que “ajustar as economias periféricas às estruturas e aos dinamismos das economias centrais, para que o fluxo da expropriação dual do excedente econômico alimente as taxas de crescimento da acumulação capitalista nos ritmos necessários ao ‘bom andamento dos negócios’, ao assalto pirata do botim nacional” (FERNANDES, 1986, p. 60). O controle dos processos de modernização, no entanto, é necessário e não prescinde que as classes subalternas mantenham-se devidamente contidas. A forma da conciliação pelo alto, por essa razão, não é apenas e simplesmente uma

“vontade” da classe dominante burguesa brasileira, mas uma exigência histórica, que se constitui a partir da forma de existência desta diante das classes burguesas dominantes dos países centrais.

A “defesa da democracia” foi o mote por meio do qual esvaziou-se mesmo seu sentido e seu conteúdo. A luta contra o regime militar levou a uma “supervalorização” do conceito de democracia, alçando-o como panacéia universal, de burgueses e proletários, algo que, no entanto, deixou de ser justificável, tornando-se apenas de interesse do poder estabelecido, uma vez que se constituiu numa mistificação ideológica, escamoteando, no limite, a existência dos conflitos de classe no Brasil. (FERNANDES, 1986, p. 50). Por isso a necessidade do controle estrito da burguesia sobre o Estado neste capitalismo periférico.

O processo de “abertura” nos conduziu assim, no máximo, a uma democracia amplamente restrita – mesmo quando pensada enquanto democracia burguesa –, herdeira do passado colonial e autoritário, configurando uma espécie de contra-revolução permanente, em que o poder repressivo do Estado é utilizado para manter o *status quo* desta democracia limitada, ao passo que grande parte da luta contra o regime estabelecido se dá no sentido não de luta contra a ordem capitalista, mas contra aquela aqui estabelecida e, assim, pela realização dos pressupostos das sociedades capitalistas centrais e as benesses dos Estados do bem-estar. (FERNANDES, 1986, p. 56).

No processo de regulamentação do ensino superior em todo esse período de 1964 aos anos 90 é patente o caráter centralizador deste Estado, bem como o superdimensionamento do Poder Executivo. O espaço efetivo de participação das classes proletárias nos processos decisórios é restrito. O mecanismo de legislar aos poucos é uma das marcas fundamentais deste abuso de poder do Executivo, como ficou evidente nos processos de elaboração, tanto da primeira como da segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1961 e LDB/1996, respectivamente).

Nos anos 90, soma-se a este controle estrito o poder não menos autoritário da mídia e da propaganda governista, que fez do ex-ministro da Educação, Paulo Renato Souza (1995-2002), uma figura extremamente conhecida (a “personalidade do ano”, segundo a revista *Isto É*). As reformas do ensino superior encontraram grande respaldo social em função das campanhas midiáticas, das quais o “provão” é o maior fruto.

Em termos mais gerais, no entanto, a Reforma do Estado e a lógica de adequação do Estado brasileiro às determinações do capital, vigoraram de forma a reverter as conquistas sociais que outrora haviam garantido um mínimo de sociabilidade possível. As novas formas históricas da reprodução do capital, em escala global, inverteram tais conquistas, na medida em que as tornaram empecilho ao processo de acumulação, que por décadas lucrou com os fundos públicos destinados indiretamente às classes trabalhadoras. Na “nova” forma de reprodução societal capitalista, contudo, não há mais espaços para a garantia das mínimas condições de reprodução da força de trabalho: o montante dos lucros produzido nos marcos do empreendimento capitalista deixou de ser suficiente para sustentar a acumulação e auto-expansão do capital. Agora, o capital tenta assumir o controle direto sobre tais fundos públicos.

Assim se constitui, em linhas gerais, o que chamamos no capítulo 5, de “*Estado máximo* para o capital”. Mas é lícito lembrar que não se trata de um “novo Estado”, ou de um “novo capital”, mas sim que, no processo contraditório do desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção, o capital não pode – em sua imanente necessidade de auto-expansão e acumulação – conter-se nos limites deste Estado-providência, daí porque se organiza, através de sua força política, com o objetivo de retirar desta estrutura de reprodução os gastos sociais. Segundo o referencial teórico-metodológico marxiano, o Estado neoliberal nada mais é do que a expressão, menos velada em termos de suas ações efetivas – embora ideologicamente o seja –, que eufemiza o verdadeiro papel de controle do Estado que, por excelência, é de proteger e legitimar a ordem do capital, sem o qual o capitalismo não pode sobreviver.

A relação entre este Estado e a educação só pode ser entendida dentro desses limites. A redução progressiva dos fundos públicos antes destinados à garantia de uma educação pública (mantida pelo Estado)¹, associada ao crescimento do setor privado que cresce mercantilizando a educação, são faces de uma mesma moeda e não simplesmente “(má) vontade política” deste ou daquele governo estabelecido.

O dilema deste capitalismo periférico, antecipado por Florestan Fernandes, é claro: a dinâmica do desenvolvimento capitalista impede que se possa pensar, ainda, em uma

¹ Aqui podem ser incluídas também a saúde, a previdência social, os direitos trabalhistas, enfim, toda a vasta gama de “benefícios” antes oferecidos pelo poder público às classes trabalhadoras no contexto dos Estados-providência.

volta ao passado. Em nosso caso, “uma volta ao que não aconteceu”. O cerne da questão, portanto, é o combate à ordem capitalista, por isso o caráter explosivo que Florestan vislumbrava em nossa sociedade, razão pela qual o controle estrito sobre as classes subalternas nunca deixara de ser uma meta rigorosamente cumprida pela burguesia.

Entre outras razões, a construção de um Estado de Bem-estar social no Brasil esteve, desde sempre, limitada pela extração das riquezas nacionais na forma de nossas classes dominantes associadas à grande burguesia internacional, que inclusive garantiu, em grande medida, a própria existência de tais aparatos de bem-estar nos países mais desenvolvidos.

O viés da relação entre o público e o privado na educação superior, setor estratégico para o desenvolvimento econômico, expõe as mazelas desse processo contemporâneo de refuncionalização do Estado para o capital. Efetivamente, não uma refuncionalização no sentido de retirar do Estado seu caráter pretensamente *público*, mas de reafirmar o seu caráter intrinsecamente *privado* em uma sociedade de classes. Caráter do qual, no plano histórico do desenvolvimento capitalista, ele não pode desvencilhar-se, a não ser de forma relativa e limitada.

Se a experiência histórica dos Estados do bem-estar social mostrou que esta relação não é, nem mecânica quanto menos automática, o capital mostrou também que, em sua dinâmica auto-reprodutiva, é capaz de superar os entraves impostos pelos mecanismos de controle social sobre o processo de acumulação (revolucionando a si próprio), o que implica em uma redução apenas relativa do caráter classista do Estado, no sentido afirmado por Marx e Engels, sobretudo em *A ideologia Alemã*.

A esse processo de reversão dos mecanismos de controle social e da constituição de um Estado máximo para o capital, não coincidentemente, corresponde a formação de ideologias que buscam afirmar o caráter *negativo* do Estado (em oposição ao Estado-providência e não ao Estado classista), ao mesmo tempo em que preconiza a retirada do Estado de suas funções públicas historicamente construídas e, estrategicamente, atribui ao privado uma nova roupagem, assumida como essencialmente “pública”. É aí que se funda a idéia da propriedade pública não-estatal.

Tal estratégia é explícita: ao partir da premissa de que o público não necessita ser estatal (que é passível de corrupção, de má utilização de recursos para fins privados etc.)

assume-se que pode ser, então, *público não-estatal* (diga-se privado). Isso expressa um evidente retrocesso histórico na medida em que retira amplas conquistas às classes trabalhadoras ao negar seu sentido histórico comum, enquanto domínio estatal, fazendo do público, mesmo neste sentido limitado de “poder público”, algo desnecessário.

As transformações na educação superior ao longo das últimas décadas são, em nosso entender, um parâmetro importante para o entendimento da relação entre Estado e sociedade e desta com a educação. As reformas educacionais, tanto no plano prático, como no ideológico, expressam as necessidades de o capital ampliar sua participação no campo educacional (grosso modo, nos setores que não se constituíam como espaços próprios da acumulação), adequando-o aos seus desígnios. Cada uma das propostas de política educacional, ou das práticas pedagógicas, criou espaços para a aplicação paulatina das reformas, preparando, por assim dizer, o terreno para as reformas como um todo.

Por essa razão é que, no contexto da paradoxal “revolução silenciosa” do ensino superior – na versão mais recente, a “revolução gerenciada” – suposto feito atribuído pelos reformadores a si próprios, temas como a avaliação, a autonomia, a diversificação/diferenciação, a qualidade, a equidade, a eficiência/eficácia, a responsabilidade social, a empregabilidade e as competências/habilidades, entre muitos outros, ocupam um lugar privilegiado dentro do arcabouço teórico-ideológico das reformas. São conceitos refuncionalizados, muitos deles indevidamente expropriados dos movimentos sociais em defesa da escola pública, mas adequados a novas realidades. Contudo, esta “nova” roupagem esconde velhos paradigmas, escamoteando, com isso, as reais relações sociais das quais se constitui não só o modo capitalista de produção, mas também a forma específica de educação a ele relacionada. Faz-se da propalada “revolução”, assim, uma expressão tacanha e falseadora das reais intenções contidas nas propostas que transformaram o ensino superior naquilo que é hoje.

A história do capitalismo contemporâneo vem mostrando que as possibilidades de exercício desses mecanismos de controle social sobre o capital, a possibilidade de o “humanizar”, ainda que minimamente, estão cada vez mais longe dos horizontes dos capitalismo de origem tardia como o Brasil e de inserção heterônoma no plano da mundialização. Nem por isso, as velhas bandeiras de defesa da escola pública, gratuita, laica e de qualidade, certamente, perdem sua importância histórica e política dentro dos

movimentos sociais de luta contra esse quadro perverso do ensino superior. Mas é preciso ir muito além delas, colocando em questão as próprias bases que as definem, superando, para tanto, a relação público/privado pensada como sinônimo de estatal/não-estatal.

Por certo, enquanto houver Estado – ou a necessidade de haver Estado, como em Engels – as bandeiras de luta pela afirmação desta esfera pública de interesses no plano do Estado burguês permanecerão importantes, importância esta que tende a se elevar cada vez mais. Contudo, permanecerão sendo ainda inexoravelmente improficuas, no sentido de produzir uma efetiva realização deste interesse público, entendido como o interesse coletivo, universal, o que pressupõe a superação das relações sociais que caracterizam o modo de produção capitalista.

Entendemos, por fim, que o mais importante é não perder de vista que o caráter público do Estado é um produto histórico do desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, desta mesma base de relações materiais, objetivas, na qual se fundam as relações de classe e da qual se originou o próprio Estado moderno. Não há, portanto, a não ser na ideologia burguesa, um Estado ideal, espaço por excelência da realização do *público*. Se isso nos permite pensar e lutar pela consolidação de uma educação “pública” estatal, não deve, todavia, nos paralisar diante deste que é apenas um meio para a consecução do fim de uma educação efetivamente pública: sem capitalismo, sem Estado ou relações de exploração e desigualdade entre os homens. Uma educação, de fato, para a humanidade.

Ao pessimismo gerado com a constatação do atual quadro do ensino superior no Brasil e diante das possibilidades futuras de alterá-lo, é possível contrapor e afirmar a permanência do otimismo quanto à necessidade de buscar essa mudança, não de forma parcial e restrita, mas centrada em uma nova concepção de mundo e de educação, cuja complexidade e dificuldade foi muito bem expressa por MÉSZÁROS (2002, p. 95), quando afirmou que:

“Hoje, ao contrário, enfrentar até mesmo questões parciais com alguma esperança de êxito implica a necessidade de desafiar o *sistema do capital como tal*, pois em nossa própria época histórica, quando a auto-expansão produtiva já não é mais o meio mais prontamente disponível de fugir das dificuldades e contradições que se acumulam (...), o sistema de capital global *é obrigado a frustrar todas as tentativas de interferência, até mesmo as mais reduzidas, em seus parâmetros estruturais*”.

Resta-nos, portanto, a tarefa de seguir pensando, debatendo, lutando e, claro, agindo, na medida de nossas possibilidades, para a transformação das condições vigentes e para a construção de novas bases históricas objetivas, ensejando assim a realização de uma educação pública efetiva, não apenas para o Brasil, mas, acima de tudo, uma educação para a emancipação da humanidade.

Bibliografia

1. Referências Bibliográficas

- ADUSP. *O livro negro da USP*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- ADUFRGS. *Universidade e repressão: os expurgos na UFRGS*. Porto Alegre: L&PM Editores, 1979.
- ALMEIDA, Maria de Lourdes P. de. *Universidade pública & iniciativa privada: os desafios da globalização*. Campinas, SP: Ed. Alínea, 2002. cap. I, p. 19-52.
- ALVES, Gilberto Luiz. *A produção da escola pública contemporânea*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, P. e SADER, E. (Orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ANDES. Proposta do ANDES-SN para a universidade brasileira. *Cadernos ANDES*. 3ª ed., atualizada e revisada. Brasília/DF, 2003.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 119-34.
- ARAPIRACA, José Oliveira. *A USAID e a educação brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano*. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1982.
- BIRD/Banco Mundial. *Brazil: equitable, competitive, sustainable – Contribution for debate*. Washington D.C.: The World Bank, 2003.
- _____. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington D.C.: BIRD/Banco Mundial, 1995.
- BLOCK, Fred. *Las Orígenes del desorden económico internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- BRASIL. MARE. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- BRASIL. MEC. *Educação brasileira: políticas e resultados*. Brasília, 1999.

- _____. <http://www.mec.gov.br>.
- _____. *Política e resultados, 1995-2002*. O ensino superior: maior e melhor. Brasília, DF, dez. de 2002.
- _____. *Planejamento Político-estratégico (1995/1998)*. Brasília, maio de 1995.
- BRASIL. MEC. *Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1969.
- BRASIL. MEC. INEP. *O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000*. Brasília: Inep, dez. 2003.
- BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Superior. *Enfrentar e Vencer desafios*. Brasília, DF, abril de 2000.
- BRASIL. MEC. Secretaria de Política Educacional. *A Política para as Instituições de Ensino Superior*. Brasília, 1995.
- BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3ª.ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 3: 24-38, jul./set. de 1997.
- BRITO, Ana Maria Peixoto de. *LDB: da “conciliação” possível à lei “proclamada”*. Belém: Graphitte Editores, 1997. cap. 3, p. 47-90.
- CAMPOS, Roberto. Os falsos canalhas. *Veja*, Ponto de Vista, 13/10/1999[a], p. 21.
- _____. Os predadores simpáticos. *Folha de S. Paulo*, 02/03/1997, Brasil, p. 4.
- _____. A terceira Revolução Industrial. *Folha de S. Paulo*, 04/07/1999[b], Brasil, p. 4.
- CASTANHEIRA, et al. Fundações demais, transparência de menos. *Revista ADUSP*, São Paulo, Dossiê Fundações, n. 22: 67-75, março de 2001.
- CASTRO, Cláudio de Moura. Asneiras sobre o ensino. *Veja*, Ponto de Vista, 11/08/1999, p. 22.
- _____. *Educação brasileira: consertos e remendos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Resultados e tendências da educação superior no Brasil. In: *Resultados e tendências da educação superior. Brasil*. Brasília, DF: MEC/INEP, agosto de 2000, p. 15-20.
- CATANI, Afrânio. e OLIVEIRA, João F. A educação superior. In: OLIVEIRA, R. e ADRIÃO, T. (Orgs.). *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. São Paulo: Xamã, 2002a. p. 77-88.
- _____. *Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das Universidades públicas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002b.

- _____. A reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In: CATANI, A. e OLIVEIRA, R. (Orgs.) *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000b. p. 95-134.
- _____. A universidade pública no Brasil: identidade e projeto institucional em questão. In: TRINDADE, H. (Org.) *Universidade em ruínas*. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio Grande do Sul: CIPEDDES, 1999. p. 179-89.
- CAVALCANTE, Joseneide Franklin. *Educação superior: conceitos, definições e classificações*. Brasília: INEP, 2000.
- CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Ed. Unesp, 2001.
- _____. *Ideologia neoliberal e universidade*. São Carlos/SP: UFSCar/Pró-reitoria de graduação, 1997. (Palestra proferida na "Calourada/97" da UFSCar, em São Carlos).
- _____. Resistir às determinações do mercado, em busca da autonomia do saber. *Revista Adusp*, São Paulo, 21: 48-54, dezembro de 2000.
- _____. A universidade hoje. In: AGUIAR, Flávio (Org.) *Antonio Candido: pensamento e militância*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo: Humanitas/FFLCH/USP, 1999a. p.275-86.
- _____. Universidade operacional. *Folha de S. Paulo*, Mais!, 09/05/1999[b].
- CHOMSKY, Noam. *A minoria próspera e a multidão inquieta*. 2ª ed. Brasília: UNB, 1997.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. *A Globalização da Pobreza*. São Paulo: Moderna, 1999.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1. *II Caderno de educação*. Belo Horizonte/MG, 1997.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1. *Relatório com as diretrizes do I CONED para o plano nacional de educação*. Belo Horizonte/MG, 1997.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2. *Subsídios às discussões preparatórias do II CONED*. Belo Horizonte/MG, 1997.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 3. *Caderno do III CONED*. Brasília/DF, novembro de 2000.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 4. 2002, São Paulo. *Caderno de subsídios ao 4º...* São Paulo/SP, 2002.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 5. 2004, Recife. *Caderno do...* Recife/PE: Universidade Federal de Pernambuco, 2004.
- CUNHA, Luiz Antônio. Educação Pública: os limites do público e do privado. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.) *Política Educacional: Impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 11-25.

- _____. O ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, Campinas, CEDES, vol. 24, n. 82: 37-61, abril de 2003.
- _____. *Estado, educação e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Ed. da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1991. (cap. 09 – p. 319-73)
- _____. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento? In: TRINDADE, H. (Org.) *Universidade em ruínas*. Petrópolis: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDDES, 1999. p. 39-56.
- _____. *A universidade crítica: o ensino superior na república populista*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.
- _____. *A universidade reformanda: o golpe de 64 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- CUNHA, L. A. e GÓES, M. de. *O golpe na educação*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- CURY, Carlos R. Jamil. A educação superior na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma nova reforma? In: CATANI, A. (Org.) *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. p. 75-81.
- _____. *O público e o privado na História da educação brasileira*. Americana, SP, 2003. (Palestra realizada na III Jornada do HISTEDBR/Região sudeste, em 22 de abril de 2003). Notas da palestra.
- DAVIES, Nicholas. Legislação educacional federal – um início de sistematização. *Universidade e Sociedade*, São Paulo, n.28: 93-110, novembro de 2002[a].
- _____. Mecanismos de financiamento: a privatização dos recursos públicos. In: NEVES, L. (Org.) *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2002b. p. 151-176.
- DELORS, Jacques. et al. *Educação: um tesouro a descobrir*. “Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI”. 5ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2001.
- DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e privatização do ensino superior. In: TRINDADE, H. (Org.) *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis: Vozes; Rio Grande do Sul: CIPEDDES, 1999. p. 61-72.
- DIAS SOBRINHO, J. e RISTOFF, D. *Universidade desconstruída. Avaliação institucional e resistência*. Florianópolis, Editora Insular, 2000.

- DOURADO, Luiz F. e BUENO, Maria S. Simões. O público e o privado na educação. In: MEC/INEP. *Política e gestão da educação (1991-1997)*. Brasília: MEC/INEP/Comped, 2001. p. 53-62.
- DUARTE, Newton. *Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões?: quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação*. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.
- DURHAM, Eunice. *Subsídios para discussão de uma nova política para o ensino superior brasileiro*. Brasília: MEC/InfoCapes, vol. 4, n. 4, 1996. p. 40-71.
- ENGELS, Friedrich. Esboço de uma crítica da economia política. In: NETTO, José P. (Org.) *Friedrich Engels: política*. São Paulo: Ática, 1981. p. 53-81.
- _____. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vitória, 1964. [trad. ed. de 1953 em espanhol, do Inst. Marx-Engels-Lênin].
- FÁVERO, Osmar. (Org.) *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. 2ª ed. (revista e ampliada) Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- FERNANDES, Florestan. *Nova República?* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1986.
- _____. *A questão da USP*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- _____. *O desafio educacional*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989. p. 20-1; 82-90 e 104-24.
- FONSECA, Dirce Mendes da. *O pensamento privatista em educação*. Campinas, SP: Papirus, 1992.
- FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, P. (Org.) *Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995. p. 169-95.
- FREITAG, Bárbara. *Escola, estado & sociedade*. 4ª ed. rev. São Paulo: Moraes, 1980.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. (Org.) *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 77-108.
- _____. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: GENTILI, P. e SILVA, T. T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 31-92.
- _____. Os “homens de negócio” e a política educacional do MEC. *Painel* (Boletim informativo da FCL/Unesp). Araraquara, n. 9: 04, dezembro de 2001.
- FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

- GENNARI, Adilson Marques. *Réquiem ao capitalismo nacional: a lei de remessa de lucros no Governo Goulart*. Araraquara, SP: FCL/Laboratório Editorial/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 1999.
- GENTILI, Pablo. El Consenso de Washington: la crisis de la Educación en la América Latina. *Horizonte Sindical – Studios Laborales y Sindicales.*, n. 10/11: 7-22, Out./1998.
- _____. (Org.) *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI, J. et al. (Orgs.) *Capitalismo, Trabalho e Educação*. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.
- GERMANO, José Willington. *Estado militar e educação no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- GIANNOTTI, José A. Público aos pedaços. *Folha de S. Paulo*, MAIS!, 08 de fev. de 2004, p. 10-1.
- GOLDEMBERG, J. e DURHAM, E. O problema das universidades públicas. *O Estado de S. Paulo*, 05/04/2002, p. A2.
- HADDAD, Sérgio. Os Bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA Jr., A. (Org.) *A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: Rede Brasil, 1998. p. 41-51.
- HAYEK, Friedrich A. von. *O caminho da servidão*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.
- IANNI, Octavio. (Org.) Introdução. In: *Karl Marx: Sociologia*. [coletânea] 2ª ed. São Paulo: Ática, 1980. p. 07-42.
- INFORMATIVO INEP. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Ano 1, n. 20, 23/12/2003. (consulta ao site www.inep.gov.br).
- IEA/USP. A Presença da universidade pública. <http://www.usp.br/iea/unipub.html>
- KEYNES, J. M. Como pagar a guerra. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org.) *John Maynard Keynes: Economia*. São Paulo: Ática, 1984. p. 189-96.
- _____. *A Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. [Coleção Os economistas]. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- KURZ, Robert. A ignorância da sociedade do conhecimento. *Folha de S. Paulo*, MAIS!, 13 de jan. de 2002, p. 14-5.

- LÊNIN, V. I. *O Estado e a revolução*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1978. [trad. revista e anotada por Aristides Lobo].
- _____. *Obras escolhidas*. 3ª ed. Vol. 1, São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1986.
- LESSA, Carlos. A cidadela ainda não viu que os bárbaros estão chegando. *Jornal da Ciência*, 09/07/1999. (entrevista)
- LIMA FILHO, Paulo Alves de. A emergência do novo capital. In: DOWBOR, L. et al. (Orgs.) *Desafios da Globalização*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999a. p. 237-47.
- _____. *Para uma nova educação, para uma nova universidade*. Araraquara, SP, 1999b. (Mimeografado).
- LIMA NETO, Newton. e AMARAL, Nelson C. Autonomia: a receita do Banco Mundial. *Folha de S. Paulo*, 13/05/1996, cad. 1, p. 3.
- LOMBARDI, José Claudinei. Globalização, pós-modernidade e educação. In: _____. (Org.) *Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas, SP: Autores Associados:HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2001. p. I-XXVIII.
- _____. *O público e o privado como categoria de análise em educação*. Americana, SP, 2003. (Palestra realizada na III Jornada do HISTEDBR/Região sudeste, em 23 de abril de 2003). Notas da palestra.
- LUKÁCS, G. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. *Temas de Ciências Humanas*, São Paulo: Livraria Ed. Ciências Humanas Ltda., 1978. p. 01-18.
- _____. *Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx*. São Paulo: Livraria Ed. Ciências Humanas, 1979. [trad. de Carlos N. Coutinho].
- LUZ, Rodolfo Joaquim Pinto da. *Financiamento da educação superior pública federal*. Instituto ANDIFES, 1999. (disponível em www.unb.br/andifes).
- MAAR, Wolfgang Leo. A universidade no seu processo de reprodução da sociedade brasileira. *Universidade e sociedade*, São Paulo, ano XI, n.27: 69-73, junho de 2002.
- MACHADO, Benedito Honório. Universidade LTDA. *Revista Adusp*, São Paulo, n. 20: 06-09, setembro de 2000.
- MARTINS, Carlos Benedito. O público e o privado na educação superior brasileira nos anos 80. *Cadernos CEDES*, Campinas, n. 25: 63-74, 1991.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. 7ª ed. Livro Primeiro, Vol I. São Paulo: Difel, 1982a. [trad. Reginaldo Sant'anna].
- _____. *Capítulo VI inédito de O Capital: resultados do processo de produção imediata*. São Paulo: Editora Moraes, [s/d]a. p. 104-20.

- _____. Cartas cruzadas em 1843. In: *Marx: Escritos de juventud*. México: Fondo de Cultura Económico, 1982b. p. 441-60. [trad. Wenceslao Roces].
- _____. En torno de la crítica de la filosofía del derecho de Hegel. Introducción. In: *Marx: Escritos de juventud*. México: Fondo de Cultura Económico, 1982c. p. 491-502.
- _____. A fórmula trinitária. In: *O Capital*, Livro 3º, vol. VI, cap. XLVIII. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, [s/d]b. p. 935-54. [trad. Reginaldo Sant'anna].
- _____. Glosas críticas al artículo "El rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano". In: *Marx: Escritos de juventud*. México: Fondo de Cultura Económico, 1982d. p. 505-21.
- _____. *Manuscritos económico-filosóficos de 1844*. Lisboa: Edições Avante!, 1994. [trad. de Maria Antónia Pacheco].
- _____. *Miséria da filosofia*. São Paulo: Global, 1985. Cap. 2, A metafísica da economia política, p. 101-160. [trad. José P. Netto].
- _____. *Para a crítica da economia política*. In: *Marx (Os pensadores)*, 1999. p. 25-54. [trad. Edgar Malagodi].
- _____. Tendência histórica da acumulação capitalista. In: *Textos*, vol II. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976. p. 19-21.
- MARX, K. e ENGELS, F. *A ideologia alemã (I – Feuerbach)*. São Paulo: Hucitec, 1984. [trad. de José C. Bruni e Marco A. Nogueira].
- _____. *A ideologia alemã*. Vol I e II. Lisboa: Editorial Presença; São Paulo: Livraria Martins Fontes, [s/d]a. [trad. Conceição Jardim e Eduardo L. Nogueira].
- _____. *Obras Escolhidas*. Vol 1 e 2. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda, [s/d]b.
- MENEZES, Luis Carlos de. *Universidade sitiada: a ameaça de liquidação da universidade brasileira*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- MÉSZÁROS, István. *Marx: A Teoria da Alienação*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- _____. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo; Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2002.
- _____. *Produção destrutiva e Estado capitalista*. Cadernos Ensaio, n. V, São Paulo: Ensaio, 1989
- MINTO, César Augusto. *Legislação educacional e cidadania virtual: anos 90*. (Tese de Doutorado). São Paulo: USP, Faculdade de Educação, 1996. cap. I e III, p. 82-127; 164-284.
- MURANAKA, Maria A. Segatto. *O Estado na definição de um projeto educacional: o público e o privado na trajetória da LDB*. (Tese de Doutorado). São Carlos, SP: UFSCar, Centro de Educação e Ciências Humanas, 1998. cap. 2, 3 e 4, p. 88-387.
- MURANAKA, Maria A. S. e MINTO, C. A. O Capítulo "DA EDUCAÇÃO SUPERIOR" na LDB - uma análise. *Universidade e Sociedade*, São Paulo, n.15: 65-75, fevereiro de 1998.

- MUSSE, Ricardo. Folha de S. Paulo. *Mais!*, Universidade em choque, 04/06/2000.
- NEIVA, Cláudio Cordeiro. Iniciativas de planejamento e avaliação na formulação de políticas para o ensino superior. In: DURHAM, E. e SCHWARTZMAN, S. (Orgs.) *Avaliação do ensino superior*. São Paulo: Edusp, 1992. p. 27-65.
- NEVES, Lúcia e FERNANDES, Romildo. Política neoliberal e educação superior. In: NEVES, Lúcia (Org.) *O empresariamento da educação*. São Paulo: Xamã, 2002. p. 21-40.
- NOGUEIRA, Francis M. Guimarães. *Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial*. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.
- NORONHA, Olinda M. *Ideologia, trabalho e educação*. Campinas, SP: Ed. Alínea, 2004.
- _____. *Políticas neoliberais, conhecimento e educação*. Campinas, SP: Ed. Alínea, 2002.
- OLIVEIRA, Francisco de. A face do Horror. In: SILVA Jr., João. e SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil*. Bragança Paulista: EDUSEF, 1999a (prefácio).
- _____. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: GENTILI, Pablo. e SADER, Emir. (Orgs.) *Pós-Neoliberalismo II. Que Estado para que democracia?* Petrópolis/RJ: Vozes, 1999b.
- _____. *Os direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, Marcos Marques de. A política governamental de ciência e tecnologia: da C&T à CT&I. In: NEVES, Lúcia (Org.) *O empresariamento da educação*. São Paulo: Xamã, 2002. p. 65-84.
- OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. *A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos - 1988 a 1996*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas, 1997.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento público da educação e seus problemas. In: *Política Educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80: 109-36, setembro de 2002.
- _____. Tendências recentes nos gastos com educação no Brasil. *Universidade e Sociedade*, São Paulo, n. 30: 64-8, junho de 2003.
- PLANO Estadual de Educação: proposta da sociedade paulista.. São Paulo: Fórum Estadual de Defesa da Educação Pública, 14/10/2003. (ed. revisada em 20/10/2003).
- RATTNER, Henrique. Educação Permanente na era da informática. In: PAIVA, V. e RATTNER, H. *Educação permanente e capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1985. p. 113-36.

- REVISTA ADUSP. Dossiê Fundações. São Paulo: Associação dos docentes da USP, n. 22/24, mar./dez. de 2001.
- RIBEIRO, José Aparecido C. Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90. *Em aberto*, v. 18, n. 74: 33-42. Brasília: INEP, dez. de 2001.
- RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 17^a ed. (revista e ampliada). Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- ROMANELLI, Otaíza de O. *História da Educação no Brasil*. 6^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1984. Cap. 4 (p. 127-191).
- ROMANO, Roberto. Autonomia universitária e privatização branca dos campi públicos. *Caminhos*, Belo Horizonte, n. 14: 06:13, junho de 1997.
- SADER, Emir. Público versus mercantil. *Folha de S. Paulo*, 19/06/2003, Opinião, p. A3.
- SAMPAIO, Helena. *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 2000.
- SAMPAIO JR., Plínio de A. O desafio da luta de classes na economia globalizada. *Diplô Brasil: Caderno de debates do Le Monde Diplomatique*, n. 1: 7-9.
- SANFELICE, José Luís. Estado e política educacional. In: LOMBARDI, J. C. (Org.) *Temas de pesquisa em educação*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2003a. p. 161-9.
- _____. O modelo econômico, educação, trabalho e deficiência. In: LOMBARDI, J. (Org.) *Pesquisa em educação*. 2^a ed.(revista) Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2000. p.151-59.
- _____. Pós-modernidade, globalização e educação. In: LOMBARDI, J. C. (Org.) *Globalização, pós-modernidade e educação*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2001.
- _____. *A problemática do público e do privado na História da educação no Brasil*. Americana, SP, 2003b. (Palestra realizada na III Jornada do HISTEDBR/Região sudeste, em 25 de abril de 2003). Notas da palestra.
- SAVIANI, Dermeval. A defesa do ensino público. In: *Ensino público e algumas falas sobre universidade*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984. p. 10-25.
- _____. A educação pública na conjuntura atual. In: *Educação e questões da atualidade*. São Paulo: Livros do Tatu: Cortez, 1991. p .83-105.
- _____. *A nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas*. 2^a ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. Cap. 2, p. 89-188.

- _____. *Política e educação no Brasil*. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. Cap. 3, p. 67-86.
- _____. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. In: LOMBARDI, J. et al. (Orgs.) *Capitalismo, Trabalho e Educação*. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.
- _____. *A problemática do público e do privado na História da educação no Brasil*. Americana, SP, 2003. (Palestra realizada na III Jornada do HISTEDBR/Região sudeste, em 25 de abril de 2003). Notas da palestra.
- SCHWARTZMAN, Simon. *A revolução silenciosa do ensino superior*. (Seminário) São Paulo, NUPES/USP, março de 2000.
- _____. Sim para a contribuição e o ensino superior. *Folha de S. Paulo*, 20/12/2003, Opinião, p. A3.
- _____. Última chance para as universidades. *Folha de S. Paulo*, 03/11/1986.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. *O público e o privado como categorias de análise em educação*. Americana, SP, 2003. (Palestra realizada na III Jornada do HISTEDBR/Região sudeste, em 23 de abril de 2003). Notas da palestra.
- SHIROMA, Eneida Oto et al. *Política educacional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- SILVA, Maria Abádia da. *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.
- SILVA JR., João dos Reis. *Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002.
- SILVA JR., João dos Reis. e SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil*. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.
- SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: De TOMMASI, L. et al. (Orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 15-40.
- SOUZA, Paulo Renato. Enfrentar e vencer desafios. In: MEC. SESu. *Enfrentar e vencer desafios*. Brasília, DF, abril de 2000.
- _____. Ensino público poderá vir a ser pago. *UOL educação* (www.uol.com.br), 17/01/2002. (Entrevista).
- _____. Ministro não vê sobrevida no ensino gratuito. *Folha de S. Paulo*, 21/10/2001, Cotidiano, p. C7. (Entrevista).

- _____. Por uma nova universidade. In: Seminário Nacional sobre Ensino Superior/Ministério da Educação e do Desporto. *Relatório Final*. Brasília, 16 e 17 de dez. de 1996. p. 7-21.
- _____. Universidades federais: ensino de qualidade para mais alunos. In: *Resultados e tendências da educação superior. Brasil*. Brasília, DF: MEC/INEP, agosto de 2000[a], p. 09-11.
- SOUZA, Josias de. Conselho cassa instituto de Bauru. *Folha de S. Paulo*, 27/02/2002. (www.folhaonline.com.br).
- _____. Faculdade tradicional de SP deve perder isenção fiscal. *Folha de S. Paulo*, 29/11/2001, Brasil, p. A7.
- _____. Filantropia da viúva banca escola da vizinhança chique de FHC. *Folha de S. Paulo*, 25/11/2001, Brasil, p. A7.
- _____. Vem aí o escândalo das filantrópicas. *Folha de S. Paulo*, 18/11/2001, No planalto. (www.folhaonline.com.br).
- SPOSITO, Marília Pontes. *Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas*. São Paulo: Ação Educativa, 2003.
- TAFFAREL, Celi Zulke. Formação profissional e diretrizes curriculares: do arranhão à gangrena. *Universidade e Sociedade*, São Paulo, 25: 144-56, dezembro de 2001.
- TEIXEIRA, Anísio. *Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- TRINDADE, Hélgio. A autonomia segundo o MEC: fragilidade política e ambigüidade conceitual. In: *Universidade em ruínas*. Petrópolis, RJ: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDDES, 1999. p. 171-76.
- _____. (Org.) *Universidade em ruínas: na república dos professores*. Petrópolis, RJ: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDDES, 1999.
- VAHL, Teodoro Rogério. *A privatização do ensino superior no Brasil: causas e conseqüências*. Florianópolis: UFSC, 1980.
- VALENTE, Ivan. e ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de intenção? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80: 97-108, setembro de 2002.
- WACHTEL, Howard M. *Os mandarins do dinheiro: as origens da nova ordem econômica supranacional*. São Paulo: Nova Fronteira, 1988.
- WUTKE, Antônio Carlos Pimentel. Política científica, institutos e governos. *Folha de S. Paulo*, 22/05/2000, p. 3, cad. A.

2. Bibliografia Consultada

- AÇÃO EDUCATIVA. (Coord.) *O Impacto do FMI na educação brasileira*. São Paulo, dez. de 1999.
- ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Brasil: nunca mais*. 19ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.
- BOSI, Alfredo. (entrevista) In: *Teoria e Debate*, São Paulo, nº 45: 40-4, jul./ago./set. 2000.
- BRESSER PEREIRA. A miséria das universidades. *Folha de S. Paulo*, 09/02/2004, Opinião, p. A3.
- BURKE, Peter. Abertura: a nova história, seu passado e seu futuro. In: _____. (Org.) *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: Ed. Unesp, 1992. (p. 07-37).
- CARDOSO, Ciro F. História e paradigmas rivais. In: _____ e VAINFAS, Ronaldo. (Orgs.) *Domínios da História*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C. (Org.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 15-9.
- CAROS AMIGOS. São Paulo: Casa Amarela, n. 9, novembro de 2001. (ed. especial).
- CARVALHO, Marta M. Chagas de. A configuração da historiografia educacional brasileira. In: FREITAS, M. C. *Historiografia brasileira em perspectiva*. São Paulo: Contexto, 2000. p. 329-53.
- CASTRO, Cláudio de Moura. Na contramão da História. *Veja*, Ponto de Vista, 18/07/2001. p. 22.
- _____. O frágil império da ciência. *Veja*, Ponto de Vista, 02/08/00, p. 22.
- _____. A pós-graduação e a CAPES: o que deu certo e o que deve ser feito. *Infocapes* (Boletim Informativo da CAPES), Opinião, Brasília, v.10, n. 2: 121-7, abr./jun. de 2002.
- CATANI, Afrânio (Org.) *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.
- CATANI, Afrânio. e OLIVEIRA, João F. As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUISSARDI, V. (Org.) *Educação superior: novos e velhos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000a. p. 63-81.
- CADERNOS CEDES. Campinas: Centro de Estudos Educação e Sociedade: Papirus, n. 25, 1991.
- CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Chile, 1992.
- COSTA, Emília Viotti da. A dialética invertida: 1960-1990. *Revista Brasileira de História*, 1954-1964, 14: 09-26, No. 27, São Paulo, 1994.

- CRUESP. *Expansão do Sistema Estadual Público de Ensino Superior*. (proposta de expansão aprovada pelo CRUESP em 20 de julho de 2001).
- CUNHA, Luiz A. Diretrizes para o estudo histórico do ensino superior no Brasil. *Em aberto*, Brasília, ano 3, n. 23: 6-27, set./out. 1984.
- DIAS SOBRINHO, José. Campos e caminhos da avaliação: a avaliação do ensino superior no Brasil. In: *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 31-82.
- DOSSE, François. *A história em migalhas*. São Paulo: Ensaio; Campinas, SP: Ed. Unicamp, 1992.
- DURHAM, Eunice. É preciso amadurecer. *Folha de S. Paulo*, 06/12/2003, Opinião, p. A3.
- EDUCAÇÃO & SOCIEDADE: Revista de Ciência da Educação. São Paulo: Cortez; Campinas: Centro de Estudos Educação e Sociedade - CEDES. Vol. 24, n. 84 (especial), setembro de 2003.
- FRANCO, Maria Ciavatta. e FRIGOTTO, Gaudêncio. “Provão” – totalitarismo autoritário e antiautonomia universitária. *Universidade e Sociedade*, São Paulo, n. 12: 24-6, Fev. de 1997.
- FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Estruturas e sujeitos e os fundamentos da relação trabalho e educação. In: LOMBARDI, J. et al. (Orgs.) *Capitalismo, Trabalho e Educação*. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.
- GOERTZEL, Ted. MEC-USAID: Ideologia de desenvolvimento americano aplicado à educação superior brasileira. *Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n.14: 123-37, julho de 1967.
- GOLDEMBERG, José. A universidade de que o Brasil necessita. *O Estado de S. Paulo*, 27/08/1996, p. A2.
- HOBBSAWM, Eric. *Sobre História*. São Paulo: Cia das Letras, 1998. Cap. 10 e 11, p. 155-84.
- LIMA FILHO, Paulo Alves de. *Mundialização e economia política da deseducação*. Araraquara, SP, novembro de 2000. (Mimeografado).
- LIMOEIRO, Miriam. Os formuladores da reforma da universidade são funcionários do Banco Mundial. *Revista Adusp*, São Paulo, n. 22: 39-42, março de 2001.
- LOMBARDI, José Claudinei. A educação e a Comuna de Paris: contribuição ao debate comemorativo dos 130 anos. In: BOITO Jr., A. (Org.) *A Comuna de Paris na história*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 157-68.
- LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

- LUKÁCS, G. *Conversando com Lukács*. São Paulo: Paz e Terra, s/d. p. 39-77. [trad. de Giseh Konder].
- _____. As crises gêmeas. In: SADER, Emir (Org.) *Vozes do Século: entrevistas da New Left Review*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 83-107.
- _____. Prefácio In: HELLER, Ágnes. *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Ediciones Península, 1971. p. 09-14.
- MAAR, Wolfgang Leo. A universidade brasileira e sua função social. *Caminhos*, n.14: 6-13, junho de 1997.
- _____. A universidade pública e o futuro do Brasil. *Folha de S. Paulo*, s.d., p. 3, cad. 1.
- MESQUITA FILHO, Júlio de. *Política e Cultura*. São Paulo: Martins, 1969. p.155-67.
- MINTO, César. et al. Caminhos e descaminhos da docência. *Revista ADUSP*, São Paulo, n. 19: 54-61, março de 2000.
- MINTO, Lalo W. *O complexo educacional-científico-tecnológico brasileiro no contexto da mundialização do capital: uma análise a partir das reformas no ensino superior*. (Trabalho de Conclusão de Curso) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras/Campus Araraquara, 2001.
- MOFFITT, M. *O dinheiro do mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- NEVES, Lúcia M. Wanderley. (Org.) *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2002.
- NORONHA, Olinda M. O Público e o privado: teorias e configurações nas práticas educativas. In: *Revista HISTEDBR On-line*, n. 11, setembro de 2003. (www.histedbr.fae.unicamp.br).
- NUNES, Clarice. História da educação brasileira: novas abordagens de velhos objetos. *Teoria & Educação*, n. 6: 151-82, 1992.
- OLIVEIRA, Romualdo P. de. e ZÁKIA, Sandra M. Problematizando a temática da avaliação da universidade. *Revista ADUSP*, São Paulo, n. 18: 30-5, out. de 1999.
- PONCE, Aníbal. *Educação e luta de classes*. 8ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.
- REVISTA ADUNICAMP. Campinas: Associação de Docentes da Unicamp. Ano 6, n. 2, setembro de 2004.
- RIBEIRO, Darcy. *A Universidade necessária*. 5ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- ROSENAL, M. M. e STRAKS, G. M. *Categorías del materialismo dialéctico*. México, DF: Editorial Grijalbo, 1965. [trad. W. Rocés e Adolfo S. Vazquez]. Cap. 1, “Las categorías de la dialéctica materialista”, p. 01-53.

- SALMERON, Roberto Aureliano. Universidade pública e identidade cultural. *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, São Paulo: USP, FFLCH, Vol. 13 (1): 9-26.
- SANFELICE, José Luís. Epistemologia e teorias da educação. *Revista de Educação PUC-Campinas*, Campinas, n. 10: 148-55, jun. de 2001.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Da idéia de universidade à universidade das idéias. In: *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 187-233.
- SAVIANI, D., LOMBARDI, J. C. e SANFELICE, J. L. (Orgs.) *História e História da Educação: o debate teórico-metodológico atual*. 2ª ed. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2000.
- SCHAFF, Adam. *A sociedade informática: as conseqüências sociais da segunda revolução industrial*. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade Paulista: Brasiliense, 1995.
- SCHWARTZMAN, Jacques. O financiamento do ensino superior no Brasil na década de 90. In: SOARES, Maria S. A. (Org.) *A educação superior no Brasil*. Brasília: CAPES, 2002. p. 179-204.
- SCHWARTZMAN, Simon. Em boa hora. *Folha de S. Paulo*, 13/07/2002, Opinião, p. A3.
 _____. O futuro incerto do INEP. *O Estado de S. Paulo*, 25/05/2003, p.A2.
 _____. Sociólogo defende curso de curta duração para carentes. *Folha de S. Paulo*, 03/06/2002, Brasil, p. A4. (Entrevista).
- SERPA, Luis F. Perret. e PRETTO, Nelson de Luca. Universidade Corporation: início do fim. *Folha de S. Paulo*, s/d., p.3, cad. 1.
- SEVCENKO, Nicolau. A força da história. *Folha de S. Paulo*, especial, 11 de jan. de 2003. p.5.
- SGUISSARDI, Valdemar. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: *Educação superior: novos e velhos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000. p. 47-62.
- SOARES, Maria S. A. (Org.) *A educação superior no Brasil*. Brasília: CAPES, 2002. p. 179-204.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Fundamentos do materialismo dialético*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- SOUZA, Paulo Renato. Igualdade de oportunidades no ensino superior. *O Estado de S. Paulo*, 29/06/2003, p. A2.
 _____. O provão do MEC. *O Estado de S. Paulo*, 25/05/2003, p. A2.
- TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. 2ed. (rev. e ampliada), São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1968.

- TRAGTENBERG, Maurício. A escola como organização complexa. In: GARCIA, Walter. (Org.) *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil; Fundação Nacional do material escolar. p. 15-30.
- TRINDADE, Hélió. Universidade, ciência e Estado. In: *Universidade em ruínas*. Petrópolis, RJ: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999. p. 9-23.
- UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação. In: *Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior* (Paris). 2ª ed. "Tendências da Educação para o século XXI". Brasília: UNESCO/CRUB, 1999.
- VAINFAS, Ronaldo. Caminhos e descaminhos da história. In: CARDOSO, Ciro F. e _____. (Orgs.). *Domínios da História*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo. Espaço público e educação. In: KRAWCZKY, N. et al. (Orgs.) *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 43-62.
- WEBER, Silke. Notas sobre o CNE e a qualidade do ensino superior. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80: 91-6, setembro de 2002.

3. Sinopses estatísticas e outras fontes

- BRASIL. MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censo da Educação Superior: sinopse estatística – 2003*. Brasília (www.inep.gov.br).
- _____. *Censo da Educação Superior: sinopse estatística – 2002*. Brasília: O Instituto, 2003.
- _____. *Censo da Educação Superior: sinopse estatística – 2001*. Brasília (consultado em www.inep.gov.br)
- _____. *Censo da Educação Superior: sinopse estatística – 1996*. (consultado em www.inep.gov.br)
- _____. *Censo da Educação Superior: sinopse estatística – 1995*. (consultado em www.inep.gov.br).
- _____. *A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000*. Brasília: Inep/MEC, 2003.
- _____. *Evolução do ensino superior: 1980-1998*. Brasília: O Instituto, 1999.
- _____. *Resultados e tendências da educação superior. Brasil*. Brasília, DF: MEC/INEP, agosto de 2000. (consultado em www.inep.gov.br).
- _____. *Sinopse estatística do ensino superior: 2000*. Brasília: O Instituto, 2001. (consultado em www.inep.gov.br).

- _____. *Sinopse estatística do ensino superior: graduação 1999*. Brasília: O Instituto, 2000. (consultado em www.inep.gov.br).
- _____. *Sinopse estatística do ensino superior: graduação 1998*. Brasília: O Instituto, 1999. (consultado em www.inep.gov.br).
- _____. *Sinopse estatística do ensino superior: graduação 1997*. Brasília: O Instituto, 1998. (consultado em www.inep.gov.br).
- BRASIL. MEC. Secretaria Geral/SI/SEEC. *Ensino superior 1974/78*. Síntese retrospectiva. Rio de Janeiro, 1981.
- _____. *Sinopse estatística da educação superior: 1981/1982/1983*. Brasília, DF, fev. de 1985.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. (Anexo estatístico). Brasília, agosto de 2003.
- _____. *Ipeadata*. (Várias consultas: www.ipeadata.gov.br).
- IBGE. Conselho Nacional de Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1961-1993.
- _____. *Censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2000. (consulta em www.ibge.gov.br).
- IBGE. *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- IBGE. Departamento de Divulgação Estatística. *Sinopse Estatística do Brasil - 1973*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 3, 2ª tiragem, 1973.

4. Referências Legislativas

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. *Imprensa Oficial*, São Paulo, p.03-105.
- BRASIL. *Decreto n° 3.860*, de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. INEP/MEC (prolei.cibec.inep.gov.br/prolei).
- BRASIL. *Decreto n° 2.306*, de 19 de agosto de 1997. Dispõe sobre a regulamentação das instituições de ensino superior. INEP/MEC (prolei.cibec.inep.gov.br/prolei).
- BRASIL. *Lei n° 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. APP-sindicato; CUT/CNTE, Curitiba, junho de 1997. p. 47-76.

BRASIL. *Lei n° 9.131*, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n° 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. APP-sindicato; CUT/CNTE, Curitiba, junho de 1997. p. 79-84.

BRASIL. *Lei n° 10.861*, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. INEP/MEC (www.inep.gov.br/superior/sinaes).

BRASIL. *Medida Provisória n° 213*, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. (www.adusp.org.br).

BRASIL. MEC. *Portaria n° 3.268*, de 18 de outubro de 2004. Dispõe sobre a adesão de Instituições de Ensino Superior ao Programa Universidade para Todos – PROUNI e dá outras providências. Imprensa Nacional (www.in.gov.br).

5. Matérias publicadas em jornais e revistas

ACORDO muda perfil de centro universitário. *Folha de S. Paulo*, 11/12/2003, Cotidiano, p. C1.

ACORDO universitário. *Folha de S. Paulo*, 12/12/2003, Editorial, p. A2.

APOSTA arriscada. *Veja*, São Paulo, 22/08/2001, p. 83.

ALTA concentração. *Revista da Folha*, São Paulo, 28/09/2003, p. 20.

AVALIAÇÃO aponta sobra de 124.678 vagas. *O Estado de S. Paulo*, 26/06/1999, p. A13.

BANCO Mundial impõe condição para ajuda. *Folha de S. Paulo*, 08/07/2003, Brasil, p. A6.

BATALHA contra o calote. *Revista Ensino Superior*, São Paulo: SEMESP, n. 57: 28-30, junho de 2003.

BID reavalia conceito de universidade. *Folha de S. Paulo*, 02/09/1996, Cotidiano, p. 10.

CAROS AMIGOS. A Universidade no espelho. São Paulo, n. 9, nov. de 2001. Edição especial.

CIÊNCIA NOVA. *Folha de S. Paulo*, 24/11/2002, MAIS!, p. 04-08.

CNPq prevê a falta de vagas universitárias. *Folha de S. Paulo*, 19/07/2001, p. A14.

CONHECIMENTO é bom negócio. *A Gazeta Mercantil*, 26/06/2003, p. A1 e A16.

CORTE em fundo de apoio a ciência é recorde. *Folha de S. Paulo*, 26/10/2003, Dinheiro, p. B6.

COTIDIANO. *Folha de S. Paulo*, 03/08/2003, p. 01-04.

CRESCE inadimplência nas universidades. *Folha de S. Paulo*, 20/08/2001, Invest, p. B8.

CRISE “expulsa” professor da UFSCar. *Folha de S. Paulo*.

DEVEDOR do crédito educativo terá desconto. *Folha de S. Paulo*, 06/03/2004, Campinas, p. C5.

EM CRISE, UFMG corta investimentos e bolsas. *Folha de S. Paulo*, 03/02/2004, Cotidiano, p. C6.

ENSINO superior vive impasse, diz Di Genio. *Folha de S. Paulo*, 04/08/2002, Cotidiano, p. C7.

ESCALADA universitária. *Folha de S. Paulo*, 22/10/2003, Editorial, p. A2.

ÊXODO universitário. *Folha de S. Paulo*, 09/05/2003, Editorial, p. A2.

EXPLOSÃO universitária. *Folha de S. Paulo*, 05/08/2003, Editorial, p. A2

FACULDADES privadas criam 3 cursos por dia. *Folha de S. Paulo*, 18/10/2003, Cotidiano, p. C1 e C3.

FEDERAIS têm 14 mil vagas ociosas, diz MEC. *Folha de S. Paulo*, 28/07/2003, Cotidiano, p. C4.

FILANTRÓPICA ganha R\$ 839,7 mi de incentivos. *Folha on-line*, 12/04/2004, Educação. (www.folhaonline.com.br).

FUGA de professores dobra em três anos. *Folha de S. Paulo*, 24/04/2000, Ribeirão, p. 7.

FUNDAÇÕES de apoio à USP serão investigadas. *O Estado de S. Paulo*, 03/12/2001, p. A11.

GOVERNO define plano de autonomia... *Folha de S. Paulo*, 30/07/1999, São Paulo, p. 1 e 3.

GOVERNO estuda anistiar dívidas de alunos. *Folha de S. Paulo*, 04/07/2003, Cotidiano, p. C8.

GRATUIDADE nas federais ainda provoca debate. *Folha de S. Paulo*, 03/08/2003, Cotidiano, p. C4.

IMPASSE na academia. *Folha de S. Paulo*, 20/06/2000, Especial.

INADIMPLÊNCIA nas faculdades é de 21,56%. *Folha de S. Paulo*, 18/12/2001, Cotidiano, p. C7.

INADIMPLÊNCIA em universidades cai 70%. *Folha de S. Paulo*, 04/02/2004, Cotidiano, p. C6.

INCENTIVO dado a universidade privada supera dedução no IR. *Folha de S. Paulo*, 23/11/2003, Brasil, p. A4.

INVESTIMENTO em educação cai 58% desde 95. *Folha de S. Paulo*, 06/08/2004, Cotidiano, p. C1.

LEI eleva custo do ensino superior. *Folha de S. Paulo*, 26/04/1998, capa.

MAIS desigualdade nas universidades. *Carta Capital*, 05/06/2002, Especial, p. 16-20.

MEC negocia com o BID recursos para acesso ao ensino superior. *Últimas notícias*, 21/01/2002 (www.mec.gov.br).

MEC quer incentivar doação à escola pública. *Folha de S. Paulo*, 15/12/2003, Cotidiano, p. C1.

MENSALIDADE sobe acima da inflação em SP. *Folha de S. Paulo*, 20/02/2004, Cotidiano, p. C1.

MINISTRO não vê sobrevida do ensino gratuito. *Folha de S. Paulo*, 21/10/2001, Cotidiano, p. C7.

NÃO, não é dinheiro o que falta. Falta saber gastar. *O Estado de S. Paulo*, 10/03/2002, Geral, p. A16-A18.

NOTA ALTA. *Exame*, ano XXXVI, ed. 763, n. 7: 34-45, 03 de abril de 2002.

OS NOVOS donos da educação. *Veja*, 27/02/2002, p. 92-5.

PROFESSOR estuda mais, mas salário é baixo. *Folha de S. Paulo*, 16/10/2003, Cotidiano, p. C6.

PÚBLICAS controlam pesquisa. *Folha de S. Paulo*, 24/04/2000, Cotidiano.

PÚBLICAS lideram em docentes-doutores. *Folha de S. Paulo*, 18/10/2003, Cotidiano, p. C3.

REDUÇÃO de repasse abre crise em federais. *Folha de S. Paulo*, 14/11/2003, Campinas, p. C6.

REFORMA pode desfalar universidade. *Folha de S. Paulo*, 01/05/2003, Cotidiano, p. C4.

REPASSE não cobre gasto com universidade. *Folha de S. Paulo*, 16/08/2003, Cotidiano, p. C3.

RIBEIRÃO tem mais alunos e menos professores. *Folha de S. Paulo*, 30/09/2001, Cotidiano, p. C3.

SERÁ que vai sobrar. *Veja*, São Paulo, 15/08/2001, p. 80-2.

SÓ 40% dos universitários pagam em dia. *Folha de S. Paulo*, 15/06/2003, Dinheiro, p. B7.

SOBRAM vagas em universidades privadas. *Folha de S. Paulo*, 10/03/2001, Cotidiano, p. C5.

TARSO vai negociar a contratação de 5 mil professores. *O Estado de S. Paulo*, 02/04/2004, Geral, p. A13.

TÍTULO de doutor perde força na rede privada. *Folha de S. Paulo*, 10/01/2005, Cotidiano, p. C1.

UNIVERSIDADE em choque. *Folha de S. Paulo*, Mais!, 04/06/2000.

UNIVERSIDADES perdem status de filantrópicas. *O Estado de S. Paulo*, p. 10, cad. A, 27 de junho de 2003.

UNIVERSIDADE privada concentra mercado. *Folha de S. Paulo*, 21/09/2002, Cotidiano, p. C1.

UNIVERSIDADE se expande sem aval do MEC. *Folha de S. Paulo*, 29/10/2003, Cotidiano, p. C5.

83% DAS PARTICULARES não cumprem meta. *Folha de S. Paulo*, 12/01/2004, Cotidiano, p. C1.