

Reconfiguração da educação superior no Brasil e redefinição das esferas pública e privada nos anos 90

João dos Reis Silva Jr.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Valdemar Sguissardi

Universidade Metodista de Piracicaba

Trabalho apresentado na XX Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, setembro de 1997.

Introdução

Ao completarem-se quase trinta anos da Reforma Universitária implementada pelo governo militar-autoritário, vivemos nos anos recentes novo surto reformista na educação superior especialmente liderado pelo Poder Executivo e em presumido clima democrático. Naquele caso, o projeto de reforma articulava-se a um programa político de governo cuja essência constituía-se no desenvolvimento do país vinculado à internacionalização econômica que se iniciara ainda no governo Juscelino Kubitschek. Esse projeto visava a um só tempo a reorganização do ensino superior no país em todos os seus aspectos políticos, legais, estruturais e gerenciais.

O que se pode dizer do atual processo de mudanças acionado de diferentes formas, especialmente por iniciativa do Poder Executivo federal? Como se articula com o eventual programa do governo Fernando Henrique Cardoso no contexto da reforma do Estado, da reestruturação do setor produtivo e da rápida inserção da economia brasileira na

mundialização do capital? Qual sua abrangência em termos legais, estruturais e gerenciais? Qual seu *modus operandi*, isto é, como está se realizando efetivamente e quais os atores sociais nele envolvidos? Que pressupostos teóricos — privatização/mercantilização da esfera pública (saúde, educação, transporte, seguridade, ciência e pesquisa etc.), diferenciação institucional, diversificação de fontes de financiamento, conceito de autonomia e flexibilização gestonária — o orientam? Quais são as tendências de reconfiguração dos diversos setores que compõem a educação superior no país decorrentes dessas ações de reforma?

Muitos estudos, tanto nacionais quanto estrangeiros, têm abordado parcial ou integralmente essas questões apontando para seus diferentes desdobramentos. Na sua maioria ressaltam a reprodução muito semelhante, no Brasil, ao que vem ocorrendo em muitos outros países, do Primeiro ao Terceiro Mundo, onde se têm produzido resultados profundamente questionáveis.

Como responder de modo consistente às questões acima alinhadas da perspectiva de uma melhor

compreensão das características e tendências da atual reconfiguração da educação superior no Brasil? Antes de tudo, examinando o discurso e as propostas dos diferentes agentes dessas mudanças à luz dos pressupostos teóricos que parecem sustentá-los. Em seguida, analisando as formas de organização e atuação dos atores envolvidos, procurando avaliar qual sua capacidade de realização em face da atual conjuntura, caracterizada: a) no âmbito econômico, pela mundialização do capital, formação de blocos regionais, reestruturação produtiva; b) no âmbito político, pela transnacionalização do poder, pelo declínio dos Estados de bem-estar social, fortalecimento do Poder Executivo — uma forma de *hiperpresidencialismo*¹ — e desvalorização do Poder Legislativo — em meio a uma reforma do Estado que incorpora padrões mercadológico-organizacionais da esfera privada —, enfraquecimento do poder sindical; e c) no âmbito social, pela acentuação do desemprego estrutural, exclusão social, violência, prostituição e, sobretudo, pela transferência da responsabilidade do Estado sobre tais questões para entidades da sociedade civil em um questionável processo de privatização, no qual as *organizações não-governamentais* tenderiam a ocupar lugar de destaque, no exato momento em que as instituições direta ou indiretamente vinculadas ao Estado são apontadas, por meio de sistemáticos e articulados discursos, nos meios de comunicação social, como ineficientes, ineficazes e extremamente onerosas.

Características da reconfiguração da educação superior brasileira

Como indicado anteriormente, buscar-se-á aqui compreender as tendências de reconfiguração

¹ A expressão *hiperpresidencialismo* — para indicar a hegemonia do Poder Executivo em relação aos demais poderes — é tomada de empréstimo de Marquina e Nosiglia (1995), quando, inspiradas em O'Donnell, referem-se a fenômeno semelhante ocorrido em países latino-americanos nos anos 80.

da educação superior brasileira, a partir das propostas dos principais agentes desse movimento. Nesse palco, a nosso ver, encontram-se, entre outros: o Estado — especialmente o Poder Executivo, na figura do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e do Ministério da Educação e do Desporto (MEC) —, a Associação Brasileira das Mantenedoras (ABMES), a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), a Associação de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES). Destaque-se que as entidades da sociedade civil, diante da iniciativa hegemônica oficial, encontram-se em posição mais reativa do que propositiva.

Tais entidades representam segmentos da educação superior brasileira com interesses diferenciados e por vezes antagônicos entre si, enquanto as políticas educacionais para esse nível de ensino, formuladas no âmbito do governo, tendem a seguir as orientações de organismos multilaterais, como o BIRD/Banco Mundial, no contexto da transição de regimes de acumulação — do Fordismo à Nova Ordem Mundial. Ressalta-se, no entanto, que o governo Fernando Henrique Cardoso, por obra do MEC e do MARE, pôs em ação uma reforma da educação superior que se efetiva de modo fragmentário, isto é, através de uma multiplicidade de instrumentos legais, como leis ordinárias (9.394/96, v.g.), decretos (2.026, de 10/10/96; 2.306, de 1997), portarias (637, 638, 639, 640 e 641, de 13/05/97), emendas constitucionais (PEC-370, por exemplo)² e diversas medidas provisórias, sem uma explícita linha diretriz que as articule. Por outro lado, trata-se de um conjunto significativo de alterações pontuais políticas, legais, estruturais e gerenciais da educação superior no país sem a esperada e ampla dis-

² Mais adiante abordar-se-á o conteúdo específico desse conjunto de decretos e portarias relativos à educação superior.

cussão (em regime de alardeada democracia político-social) com os segmentos envolvidos e diretamente interessados nesse processo.

As ações do governo objetivando a reforma do Estado e da Educação Superior no país, integrante dos serviços do Estado, são coordenadas pelo MARE e pelo MEC.

O MARE, desde o início do atual governo, vem capitaneando a reforma do aparelho do Estado. Para tanto implementa um amplo programa de ações cujas justificativas são amplamente apresentadas pelo ministro Bresser Pereira, em livro recentemente publicado (1996). Ao ministro a reforma do Estado impõe-se a partir dos anos 90 e isto em decorrência do processo de globalização que teria reduzido a autonomia dos Estados na formulação e implemento de políticas, assim como do que chama de crise do Estado que se teria iniciado nos anos 70 e assumido plena definição nos anos 80. No Brasil a crise seria caudatária da grande crise econômica, que culmina no fenômeno da hiperinflação, quando, então, a reforma do Estado ter-se-ia tornado uma exigência imperiosa.

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

A chamada *modernização* ou o *aumento de eficiência* da administração pública será, para o ministro, resultado de complexo projeto de reforma, que vise a um só tempo o fortalecimento da administração pública direta — *núcleo estratégico do Estado* — e a descentralização da administração pública com a “implantação de ‘*agências executivas*’ e de ‘*organizações sociais*’ controladas por contrato de gestão” (grifo nosso).

Para visualizar-se melhor o lugar que ocupa a educação superior no âmbito destas reformas, ob-

serve-se, nas palavras de Bresser Pereira, a caracterização dos setores que comporiam o Estado, hoje:

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado, (3) os serviços não exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado. (...) Na União, os serviços não exclusivos de Estado mais relevantes são as *universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus*. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em “*organizações sociais*”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com a autorização do parlamento para participar do orçamento público (idem, p. 286, grifos nossos).

Para o ministro são três os principais projetos visando a implantação da reforma: 1) as *organizações sociais*; 2) as *agências executivas* e 3) a profissionalização dos servidores públicos. Enfatiza Bresser Pereira que a medida mais imediata é a da descentralização. Primeiramente, no nível do Poder Executivo, transferindo direitos e deveres para os poderes estaduais e locais, para, em seguida, implementar-se as *organizações sociais*. Em seguida, com o implemento do projeto das *agências executivas* e, finalmente, com a profissionalização de todos os servidores públicos. Note-se o significado e a prioridade atribuídos ao projeto de criação das organizações sociais.

As *organizações sociais* serão de natureza “pública não estatal” conferida pelo Estado às instituições que, hoje, são consideradas estatais, mas passariam a constituir-se como *fundações públicas de direito privado*. Isto criaria, segundo o ministro, um novo tipo de propriedade mediadora entre a estatal e a privada. Propriedade flexível, que, segundo o núcleo estratégico do Estado, poderia ser alterada, constituindo-se, desta forma, em um espaço de amortecimento entre os dois tipos extremos de propriedade. Por exemplo, em uma conjuntura adver-

sa a essa "qualidade", para determinadas instituições, elas poderiam tornar-se privadas ou estatais.

O processo de transformação das instituições de ensino superior em organizações sociais seria realizado no âmbito de um "programa de publicização". Esta mudança, segundo Bresser Pereira, deveria assegurar o "caráter público, mas de direito privado" da nova entidade.

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

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

De modo complementar ao MARE na questão da Reforma do Estado, mas com uma atuação incisiva na tentativa de profunda reestruturação do sistema de educação superior, o MEC se tem destacado pelo implemento de uma série de medidas de ordem legal, além de, articulado àquele Ministério, congelar salários de docentes e funcionários das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), criando clima político-institucional propício ao abandono da carreira nas IFES, em especial via aposentadoria.

No âmbito jurídico, tem agido com presteza, primeiramente antecipando-se à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, através de dispositivos legais, entre os quais se destacam a Medida Provisória transformada na Lei 9.172/95, que trata da escolha de dirigentes das universidades e IES federais (o parágrafo único do artigo 56 da LDB iria ser aprovado, dois anos passados, de modo idêntico ao que consta dessa Lei e que atenta claramente contra o princípio da autonomia universitária) e o Decreto 2.026, de 10/10/96, que estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Em seguida, através de atuação muito específica e coordenada junto ao Congresso Nacional no objetivo de aprovação do projeto de LDB de Darcy Ribeiro, no qual se destaca o capítulo sobre a Educação Superior, em cuja elaboração e defesa concentraram-se os esforços deste Ministério e de seus melhores especialistas.

Este capítulo, o mais extenso dos que compõem a LDB, é uma espécie de plataforma legal a dar guarida presente e futura a uma série de ações de reforma que se fundamenta em princípios defendidos tanto por organismos supranacionais, como o Banco Mundial, quanto por analistas e mentores patricios da *modernização* do sistema de educação superior do país. Esses princípios ou pressupostos são os de que o sistema federal de ensino superior estaria em crise, por não absorver toda a demanda e por não preparar adequadamente universitários para o mercado. Por outro lado, isto se deveria a diversos fatores, entre eles o do modelo universitário das universidades de pesquisa (modelo humboldt-

tiano), que se encontraria excessivamente unificado e sustentável quase tão-somente pelo poder público. Como corolário, critica-se o princípio da associação ensino-pesquisa ou ensino, pesquisa e extensão, que, supostamente, deveria estar restrito a apenas algumas instituições e não à maioria delas, que poderiam dedicar-se prioritária, senão exclusivamente, ao ensino. Além do mais, aquele sistema seria excessivamente oneroso e, portanto, inviável em países que devem restringir seus gastos públicos. Outros fatores seriam representados: a) pela unidade salarial e de carreira existente nos sistemas públicos especialmente; b) pelo sistema predominante de financiamento universitário com verbas públicas (do Tesouro nacional ou dos cofres estaduais ou municipais); e c) pelo excessivo envolvimento do Estado (governo) nas questões do ensino superior e a falta de *qualidade* e de *equidade*.³

Nas manifestações que em geral endossam os diagnósticos do Banco Mundial, isto é, nas palavras de muitos especialistas que hoje assessoram o ministro da Educação, ouvem-se diagnósticos que procuram enfatizar ainda outros fatores da crise universitária brasileira:

a) a universidade teria enorme dificuldade de se auto-reformar e gastaria muito mal seus recursos; seria prisioneira de tendências conservadoras que lhe impedem de perceber os novos desafios; e teria dificuldade de enfrentar uma situação que é nova relacionada à redefinição do papel do Estado (Silva Jr, 1997, p. 70-88);

b) a educação superior teria crescido muito pouco e estaria extremamente defasada, tornando-se o setor público um problema financeiro sem solução; ter-se-iam aumentado gradativamente os recursos, mas não as matrículas;⁴

³ Esse fatores de crise são considerados especialmente por documentos do Banco Mundial (1994) sobre o ensino superior. Ver Durham, 1996, p. 3; Schwartzman e Oliveira, 1997, entre outros.

⁴ É necessário destacar que, diversamente do ideário do Banco Mundial, Eunice Durham, uma das principais assessoras do ministro na implementação da reforma, tem

c) a demanda pela educação superior é muito maior do que a capacidade instalada pode oferecer, apresentando-se a questão do financiamento como fundamental;⁵

d) os governos federais e estaduais gastariam mais do que podem e seria pouco razoável esperar que tenham condições financeiras e políticas de aumentar e sequer manter os atuais níveis de gastos com educação.

Para cada item desse diagnóstico da crise, examinados os pronunciamentos oficiais e o arsenal de medidas legais já posto em prática, encontrar-se-ão propostas de superação:

1) o modelo de universidade de pesquisa, unificado e rígido, pelo fomento de maior *diferenciação* institucional e com maior incentivo ao desenvolvimento de instituições privadas;

2) a unidade do sistema de financiamento do ensino superior público com verbas federais, por programas de *diversificação das fontes de financiamento*, a começar pelo ensino pago em todas as instituições, incluídas as oficiais, ao menos para aqueles que *podem pagar...*⁶, com estreita vincula-

colocado como um dos problemas representativos da crise da educação superior o "caráter do setor privado, na dificuldade de controlar sua expansão. [...] Quem já se propôs a negociar com o sistema privado sabe perfeitamente que a interlocução é outra. Posso propor um projeto maravilhoso, posso ter o apoio do setor público, que é pequeno, posso ter apoio um tanto condicional das comunitárias, mas esbarro no setor privado. Desde que entrei no MEC, descobri a duras penas que é muito difícil segurar a expansão do setor privado" (Durham, 1996, p. 153-5).

⁵ "O primeiro fato relevante, a notar, é a exaustão da capacidade do governo federal e dos governos estaduais de fazer face aos compromissos já assumidos com instituições de ensino superior. Portanto, é inviável supor que o poder público será capaz de bancar a necessária expansão do ensino superior através das instituições públicas ou mesmo mantendo a atual forma de financiamento. Profundas mudanças são necessárias só para manter o que já existe de ensino vinculado diretamente ao poder público" (Oliveira, 1997, p. 2).

⁶ O saber é concebido como uma mercadoria de interesse individual e não de interesse coletivo.

ção entre o financiamento e os resultados, isto é, aplicando-se os subsídios estatais a todas as IES, de acordo com seu desempenho, avaliado por critérios oficiais;

3) o excessivo envolvimento do governo nas questões relativas à manutenção das IES, pela redefinição da função do governo, que adotaria muito mais um papel de fiscal do que de mantenedor ou incentivador;

4) a questão da *qualidade* e da *equidade*, pela adoção das medidas acima e de um eficiente sistema de avaliação cujos critérios se norteariam pela busca da eficiência, sinônimo de adequação às demandas do mercado;⁷

⁷ O conhecido "provão" — exame nacional de cursos aplicado inicialmente aos formandos dos cursos de engenharia civil, administração de empresas e direito —, embora montado a partir de critérios e parâmetros muito discutíveis, tem aparentemente frustrado as expectativas dos que nele confiaram como fornecedor de subsídios para fortalecer a crítica da qualidade das IES públicas e conseqüente endosso da tese da sua desestatização ou privatização: os resultados demonstraram inquestionavelmente que o conceito A está diretamente relacionado a IES que possuam mais de 50% de seu corpo docente com titulação de mestrado e doutorado e o mesmo percentual de docentes contratados em regime de trabalho superior a vinte horas semanais; e que o conceito E está estreitamente relacionado a IES que possuam menos de 10% de seu corpo docente com essa titulação e contratados nesse regime de trabalho. No primeiro grupo situam-se essencialmente as IES públicas, federais e estaduais (estas, do estado de São Paulo, especialmente), e no segundo, as IES privadas.

O "provão" demonstra ainda o equívoco em que muitos analistas incidiram, inclusive porta-vozes oficiais, quando durante décadas procurou-se defender a hipótese de que os estudantes de renda maior estariam freqüentando preferentemente a escola pública e gratuita, e os de renda menor, a escola privada e paga. Os dados revelam que a média de renda do alunado é menor nas escolas públicas do que nas privadas. Apesar de alguns indicadores, como horas de trabalho e grau de instrução dos pais, privilegiarem o alunado da escola pública, no termos do Relatório sobre esse exame, "... de qualquer modo, os números obtidos estão longe de apontar um caráter elitista para os graduandos das instituições públicas, pois quase metade deles estudou em escolas públicas e trabalhou 40 horas por semana".

5) os limites da expansão; pela criação de condições para o desenvolvimento do ensino privado, isto implicando a reestruturação das políticas de financiamento do ensino superior extensível indistintamente, mas por razões de "mérito", a todas as IES públicas (talvez inexistentes, caso transformadas em *organizações sociais*) ou privadas.

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

O documento legal mais importante neste contexto é representado pela Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em especial seu capítulo "Da Educação Superior". Confrontando-se seu teor e sua decantada flexibilidade com as propostas do MARE e do MEC que visam, na sua ótica, a superação da crise, como acima foram sumariamente apresentadas, pode-se afirmar que, nos termos em que este capítulo da LDB foi elaborado, ele irá constituir-se em adequada moldura jurídica para a maioria dessas propostas.

Diversamente do que ocorria na versão aprovada no Senado, que traduzia claramente o propósito da *diferenciação institucional*, com a distinção dos diferentes tipos de IES — *universidade, centros de educação superior, institutos, faculdades e escolas superiores* — o artigo 45 da LDB apenas afirma que: "A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização". Estranhamente, apenas a universidade é definida, e ainda de modo bastante sumário, quanto aos parâmetros ou requisitos para que faça jus a essa denominação e demais prerrogativas. Entretanto, como veremos, o que deveria ser matéria legal acabará sendo objeto de normas regulamentares via decretos e portarias. Também estranhamente admite a Lei a constituição de universidade especializada por campo de saber, incorrendo, salvo melhor explicitação em normas complementares, em flagrante contradição semântica (*contradictio in terminis*).

A proposta do MARE de extinção das atuais IFES e sua transformação nas "organizações so-

ciais”, “fundações públicas de direito privado”, casa-se perfeitamente com o contido no *caput* do artigo 54: as universidades “gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal” e com o que prevê o inciso I do § 1º, “propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis”. Isto torna facilmente previsível uma rápida e extremada *diferenciação institucional*. Significa, em essência, o fim da unicidade de carreira do pessoal, da isonomia salarial, porque nas propostas do ministro Bresser Pereira não existe mais lugar para a manutenção do atual Regime Jurídico Único (RJU) e porque, com a liberdade de propor seu quadro de pessoal e plano de salários e de obtenção de recursos junto a fontes públicas ou privadas, de que gozarão as universidades públicas, os recursos disponíveis — como suporte dessas carreiras — deverão ser profundamente diferenciados entre essas e entre todas as IES. A carreira diferenciada por universidade será apenas mais uma importante marca da idealizada *diferenciação institucional*. Nas organizações sociais os contratos não precisam obedecer o estatuto do concurso público e serão regidos pelas normas da Consolidação das Leis Trabalhistas, como de qualquer trabalhador do setor privado.

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

Garantindo legalmente diretrizes da reforma administrativa, a LDB assegura às universidades uma autonomia de que jamais gozaram: elaborar e aplicar seu próprio orçamento, sem submetê-lo à aprovação do MEC; adotar regime financeiro e contábil próprio; reavaliar operações de crédito; efetuar transferências e receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante

de convênios com entidades públicas e privadas (art. 53, inciso X). Legitima-se, assim, a busca de recursos nas mais diferentes fontes de financiamento, de modo concorde com propostas claras negociadas pelo atual ministro da Educação com a ANDIFES, que significam gradativa redução dos aportes do Tesouro do Estado para a plena manutenção do ensino público e gratuito.

O artigo 54 da LDB afirma que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. Entretanto, se o caminho está aberto e a vontade política aponta no sentido da transformação das IES públicas em organizações sociais, deixarão de existir IES de propriedade da União, tornando-se letra vazia esse preceito legal.

A generalidade e flexibilidade da LDB, como guarda-chuva protetor das reformas pontuais, possibilitam ao MEC editar normas complementares via decretos e portarias. É o caso do Decreto 2.306 de 1997. Ele estabelece distinções inéditas para o sistema de ensino superior brasileiro: IES públicas, IES privadas sem fins lucrativos e IES privadas com fins lucrativos. Ele põe a nu o que o artigo 45 da nova LDB encobria e que estava presente na versão anteriormente aprovada no Senado em seu artigo 43, isto é: “Art. 4º. Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I - universidades; II - centros universitários; III - faculdades integradas; IV - faculdades; V - institutos superiores ou escolas superiores”.

Mais: consegue finalmente tornar realidade o *desideratum* de todos aqueles que há mais de uma década vinham lutando para instaurar no sistema universitário brasileiro a distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino (lembre-se das propostas do GERES – Grupo de Estudos para Reestruturação do Ensino Superior, instituído pelo MEC em meados dos anos 80).⁸ Deste

⁸ “É necessário que haja uma associação entre o ensi-

elenco de IES, apenas as universidades — que para merecerem este nome deverão em prazo determinado obedecerem a determinados critérios e parâmetros definidos por lei — terão obrigação constitucional da indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. Temos aí instituídas com força de lei as “universidades de ensino”, que serão todas as formas de organização universitária que não sejam autorizadas a funcionar como universidades.

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

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

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

Art. 2º - A criação ou incorporação de cursos fora da sede, pelas universidades, deverá constituir um projeto de novo *campus*, integrado à universidade e dotado de infra-estrutura física e de recursos humanos e materiais organizados e adequados ao seu funcionamento, observando os mesmos padrões de qualidade existentes na sede.

no e a pesquisa no conjunto do sistema, mas é perfeitamente possível atender uma parte grande dessa demanda através de estabelecimentos de ensino de outro tipo, como institutos tecnológicos, com cursos de curta duração, com pós-secundário diversificado. Creio que a diversificação do sistema e a necessidade de pensar o atendimento geral da população através de múltiplas formas de instituições de ensino superior são hoje elementos cruciais” (Durham, 1995, p. 9).

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

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

Essas precauções e exigências parecem traduzir a vontade do MEC de barrar o expansionismo do ensino superior estritamente privado que, tal como as Universidades Objetivo e Universidade Luterana do Brasil, de alguma data são alvos de críticas abertas de porta-vozes altamente credenciados desse Ministério.

A portaria 639, de 13 de maio de 1997, dispõe sobre procedimentos para credenciamento de centros universitários. Desses centros exige-se excelência no campo do ensino e, tanto quanto no caso das universidades, também se admitem centros universitários especializados numa área de conhecimento ou de formação profissional. Esses centros terão autonomia para organizar e extinguir cursos e programas de educação superior, conforme o Decreto 2.306 de 1997. O prazo para credenciamento é também de cinco anos.

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

A portaria 641, de 13 de maio de 1997, normatiza os procedimentos para autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores já em funcionamento.

Cabe, finalmente, perguntar-se pela reforma administrativa e no seu âmbito pela questão da autonomia. São muitas as versões da Proposta de

Emenda Constitucional relativa à autonomia, entretanto, todas elas refletem a concepção de *autonomia financeira* das instituições públicas de ensino superior por oposição ao atual texto constitucional de *autonomia de gestão financeira* dos recursos garantidos pelos Estado, como ocorre com as Universidades Estaduais Paulistas.

Finalmente, não se pode esquecer as novas normas e práticas relativas à pós-graduação, da alçada da CAPES e das demais agências financiadoras, mormente, do CNPq e que estão atingindo de modo contundente e preocupante o sistema de pós-graduação *stricto sensu* do país, desde os mestrados profissionalizantes, o encurtamento dos tempos destinados à conclusão de mestrados e doutorados, até as normas rígidas para se ter direito a uma bolsa de estudos, passando pela vinculação da concessão de bolsas do CNPq aos projetos aprovados por essa agência, pondo fim ao sistema de quotas para os programas de pós-graduação.

O diálogo do governo com os setores público, comunitário e privado

As reformas em curso, pontualmente impostas pelo governo, em especial pelo Poder Executivo, ainda que com a hegemonia das propostas deste último, são o resultado sintético do embate do setor comunitário (SC), setor particular (SP) e os representantes oficiais da área. Estes setores têm-se organizado em várias entidades civis e vêm-se preparando constantemente para dialogar entre si e com os formuladores de políticas educacionais. Uns e outros têm formulado suas propostas a partir de suas respectivas entidades de representação e das especificidades de suas instituições. Essas propostas têm-se tornado explícitas nos últimos anos e se constituído em formas de diferenciação entre os setores comunitário e particular.

O SC tem buscado sua especificidade e diferenciação dos outros dois tipos de instituição desde a década de 80, tendo conseguido juridicamente tal objetivo na Constituição de 1988 (art. 213). Porém, essa busca parece transcender o âmbito ju-

rídico, sugerido como necessário, porém insuficiente. A meta constitui-se, ao que os vários documentos tornados públicos indicam, a organização de tal segmento da educação superior concretamente a partir dos traços característicos dessas instituições, ou ao menos, dos discursos de seus dirigentes. Para seus representantes,

o traço comum a tais escolas particulares (que poderíamos chamar aqui de escolas privadas) — designadas como comunitárias, confessionais ou filantrópicas — é o de terem por finalidade a prestação de um serviço público, de interesse coletivo, a ela consagrando-se inteiramente, sem fins lucrativos. Esse caráter as distancia das escolas estritamente particulares e as aproxima das escolas públicas, cabendo-lhes a caracterização de *públicas não-estatais* (Magela, 1992, p. 4, grifos nossos).

As razões presumidas dessa especificidade institucional das IES comunitárias estariam na sua forma de gestão acadêmica e administrativa, no seu zelo com as atividades-fim das instituições de educação superior (ensino, pesquisa e extensão) e com a existência e efetiva realização de projetos pedagógicos. Tais IES

- > desenvolvem carreira docente centrada na titulação de pós-graduação e conseqüente produção científica, priorizando a atuação dos docentes melhores titulados;

- > possuem projetos pedagógicos próprios que desenvolvem, de modo integrado, o melhor ensino possível e a mais competente pesquisa e extensão;

- > geram, com recursos próprios, *porém muito aquém da demanda*, Fundos de Apoio à Pesquisa e programas internos de capacitação docente;

- > ampliam sistematicamente o exercício do regime de dedicação, coerentes com seus respectivos projetos pedagógicos e políticos de produção científica. [...]

- > desenvolvem programas de pós-graduação "stricto sensu" que evoluem, sistematicamente, para os melhores padrões de referência da CAPES;

- > possuem alto índice de docentes realizando,

em diferentes estágios, programas de pós-graduação com vistas à titulação, muitos deles na própria instituição de origem;

> são administradas, da Reitoria aos departamentos, pelo exercício de mandatos, ensejando a construção de cultura marcada por ampla participação de todos os seus segmentos e conseqüente compromisso com a permanência dos projetos básicos das instituições;

> *enfrentam permanentes e graves crises financeiras, pois sua fonte primária de recursos, as anuidades dos próprios alunos, não pode sustentar seus projetos científicos, suas pesquisas e seus programas de capacitação (ABRUC, s.d., p. 1-2).*

Em 1994, as instituições comunitárias fundaram a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC), depois de se terem organizado no Fórum Nacional das Universidades Comunitárias, e, a partir dessas entidades, têm dialogado com o governo e com os demais segmentos da educação superior brasileira. Vale ressaltar que a ABRUC assumiu o *slogan Universidade Comunitária: Universidade Pública Não-Estatal* em seus documentos oficiais. A ABRUC já realizou dois seminários nacionais para discutir sua identidade e os problemas enfrentados por suas filiadas, especialmente relacionados às políticas e normas legislativas de educação superior produzidas no âmbito do Estado. Ressalte-se, aqui, o debate suscitado pela PEC-233 em todos os segmentos da educação superior, em particular, no das comunitárias.

Dialogar só é possível entre interlocutores livres. Assim, torna-se cada vez mais claro que a questão da Autonomia deve ser construída a partir da concretude da vida das Universidades. Até é possível, ou talvez até necessário, sugerir que a autonomia é uma realidade, para a vida universitária brasileira, que deva passar da esfera do debate para a esfera da ação, para fazer uma Universidade cada vez mais livre. Para tanto, é necessário um olhar atento para a realidade de nossas Universidades. Que paisagem nos oferecem elas? Quais são os obstáculos maiores à liberdade de ação? O espírito da Autonomia consiste em estabelecer uma

série de leis restritivas ao parágrafo 201 da Constituição, ou deverá ele apontar para o caminho inverso? Ou seja, construir uma universidade autônoma, não significa, antes de tudo, desobstruir a burocracia que asfixia a vida do desenvolvimento do conhecimento? Para nós, urge arrancar as "ervas daninhas" que crescem abundante nos campos das nossas Universidades. Nesse intuito permitimo-nos algumas sugestões que possam contribuir para um efetivo caminhar autônomo de nossas Universidades.

1 - Considerar o Documento da ABRUC — 2º Seminário Nacional de 27 a 29/05/96 — como Documento Básico para a Questão da Autonomia Universitária;

2 - Desobstruir os limites financeiros à autonomia, cumprindo, por parte do governo, a legislação no que diz respeito ao Crédito-educativo;

3 - Proporcionar às Universidades acesso equitativo e proporcional ao número de alunos junto aos órgãos financiadores de capacitação e de pesquisa (para atingir este desiderato talvez seja necessário rever a composição dos órgãos financiadores e o papel e o funcionamento das Associações Nacionais de Pós-Graduação e seu relacionamento com os órgãos financiadores);

4 - Conceder liberdade para criar cursos (sugerimos uma mudança na comissões de credenciamento dos cursos: Em vez de comissões tipo tribunal de sentença, sugerimos comissões regionais, constituídas por especialistas, com a finalidade de acompanhar, diagnosticar e sugerir as medidas cabíveis para melhorar o curso. Este acompanhamento deveria ser feito a partir do 2º ano);

5 - Libertar as Universidades das associações profissionais ("corporações de ofício");

6 - Conceder à Universidade autonomia para expedir seus diplomas (idem, anexo).

O setor das instituições comunitárias está-se organizando, portanto, a partir do que há de peculiar na natureza de suas IES e tem atuado no âmbito da sociedade civil e do Estado, objetivando sua consolidação como segmento diferenciado na educação superior brasileira, como espaço distinto do

das particulares e estatais públicas, isto é, como o lugar do público não-estatal.

O setor das instituições particulares vem-se fortalecendo há décadas no Brasil. De início, atuando, em especial, por meio de *representantes* junto ao extinto Conselho Federal de Educação e exercendo pressão sobre o Congresso Nacional. Atualmente, ainda que não tenha abandonado esta última prática, procura organizar-se, também, através de entidades da sociedade civil. Diante do grande percentual de vagas na educação superior deste setor, aproximadamente 2/3 do total, suas associações e demais entidades representativas revestem-se de razoável capacidade de mobilização e correspondente força política junto ao governo federal.

Dentre as entidades que representam esse setor, destaca-se a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), com histórica presença no ensino privado brasileiro, várias publicações regulares, tendo promovido muitos e interessantes debates sobre as transformações por que vem passando a educação superior.⁹ Em janeiro

⁹ Ver, por exemplo, a reação da ABMES à proposta oficial de mudança do Estatuto da Autonomia Universitária:

"A Lei da Autonomia a ser lançada pelo Governo não deve ser mais uma ocasião para o Governo multiplicar normas, proibições, limitações burocráticas (como está acontecendo, mas de fato liberar as Instituições de Ensino Superior todas elas, universidades e isoladas — para uma expansão onde cada uma possa livremente buscar sua vocação, seu modelo, construir seu projeto pedagógico, sem as amarras do paradigma único da '5540/68, que exige 'universalidade de campo', 'indissociabilidade total entre ensino e pesquisa' e, sobretudo, índices mecânicos de titularidade.

A Lei da Autonomia deve ser um documento de estímulo à prática sadia da autonomia, e não mais um Código Filipino de proibições.

O preço das anuidades escolares é político, pré-fixado e normalizado por Medidas Provisórias. Sairá agora a 27^ª MP das anuidades! Isso significa autonomia financeira?

As universidades e escolas particulares devem se dirigir às públicas para registrar seus diplomas. Isso é autonomia administrativa?

As universidades e escolas já não podem nem ministrar cursos *lato sensu*, se não possuírem naquela área de con-

centração o curso de pós-graduação *stricto sensu*, com conceitos A e B dados pela CAPES.

Curso não presenciais, na era da informática e da aldeia global são simplesmente proibidos. Isso é autonomia didática? [...]

O ensino superior necessita de oxigênio para expandir-se com saúde e cumprir a sua missão. O Governo deve ajudar abrindo portas e janelas, construindo uma política de estímulo e de apoio técnico e financeiro para a educação de qualquer nível e de qualquer setor. E, deve, através da sociedade, avaliar sistematicamente todo o ensino superior" (ABMES, 1996, p. 7-8).

> As IES deverão ser entendidas em suas diferenças, enquanto parte de um sistema de ensino superior complexo e heterogêneo, num país de dimensões continentais e de profundas desigualdades regionais, considerando-se que é árbitro, tratar instituições desiguais de forma igual.

> Qualquer tipo de avaliação de qualidade deverá reconhecer essa heterogeneidade [...]

> O preceito constitucional da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão seja considerado pelo MEC como princípio que se adaptará à rica variedade dos diversos tipos e modalidades de IES, sem reduzi-lo a um modelo único ou a oligopólios de formas pré-estabelecidas.

> O Conselho Nacional de Educação, órgão de aperfeiçoamento da educação nacional, mediador en-

tre a sociedade e o poder público [...], seja transparente em suas atividades, facilitando a participação das IES no acompanhamento de suas funções.

> As instituições de educação superior é que devem ser autorizadas [...] e não os cursos que propõem realizar, podendo a expansão das IES decorrer de autorização de planos de desenvolvimento por elas formulados. O conceito de autorização de curso não deve ser objeto de concessão ou de exame isolado dos órgãos do MEC, mas deve ser parte de uma proposta pedagógica e de um plano de desenvolvimento, de natureza plurianual, que a instituição faça para atingir seus objetivos e sua missão

> Os currículos mínimos sejam efetivamente mínimos, evitando detalhamentos e percentuais que somente servem para limitar a autonomia das instituições de educação superior.

> A qualidade da oferta dos serviços educacionais, por sua adequação às necessidades econômicas, sociais e culturais, deve ser garantida e determinada pela modernização e aperfeiçoamento de processo ensino aprendizagem. [...]

> o MEC deverá envidar esforços no sentido de incentivar e apoiar as IES na construção de seu projeto institucional e de criar políticas e linhas de financiamento específicas nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, estimulando, a melhoria das condições de infra-estrutura.

> A pesquisa não deverá sobrecarregar os custos das anuidades escolares, visto o seu caráter social. Neste sentido, o MEC deverá promover um sistema de financiamento de pesquisa para as instituições de educação privadas.

> A regulamentação profissional se restrinja às carreiras essenciais, retomando-se os estudos anteriores levados a efeito pelo MEC e, com isso, resgatando a verdadeira função da educação superior.

> A decisão dos valores das anuidades escolares seja livremente efetuada pelas IES, sem interferências reguladoras que somente servem para a desarmonia entre as instituições e a sociedade, porém condizentes com a qualidade dos serviços educacionais prestados (ABMES, 1997, p. 127-9).

O setor das instituições particulares parece organizar-se para reivindicar seu estatuto de empresa soberana, isenta das exigências de regulamentações burocráticas de um Estado centralizador, dele tão-somente cobrando o financiamento das atividades de pesquisa e extensão, com cujos custos as instituições do setor supostamente não poderiam arcar sem sobrecarga das anuidades escolares. Escudado por sua força política, este setor atua junto ao governo de forma incisiva (veja-se o depoimento de Durham já citado), procurando influir no desenho das políticas para a educação superior com o objetivo de diferenciar, flexibilizar e mercantilizar este espaço-conforme seus objetivos imediatos e a racionalidade de expansão do capital.

A mudança das esferas pública e privada diante da tendência à mercantilização da educação superior

As tendências de reconfiguração da educação superior brasileira (ESB) traduz, de fato, uma efetiva e complexa reforma desse nível de ensino, de difícil identificação em detalhe à primeira vista. Esse espaço social estrutura-se em vários segmentos que se relacionam entre si, complementando-se, às vezes, e contrapondo-se, outras, em face da conjuntura e dos segmentos em cena. Do que se mostrou anteriormente, podemos depreender que a educação superior brasileira encontra-se em meio a uma nítida situação de crise, cujo ponto central é sua mercantilização ou introjeção da racionalidade do mercado. Em outras palavras, a reorganização do espaço social da educação superior é um movimento de reordenação desse espaço segundo a lógica do capital. Vale ainda destacar que não se trata de uma conspiração privatista, como alguns estudiosos afirmam, mas de uma contenda política travada por forças sociais organizadas no âmbito da sociedade civil e do Estado. Tal movimento de expansão do capital e de reconfiguração da educação superior é parte de uma transformação do capitalismo em seu estágio atual, quando o capital procura ocupar e organizar espaços — especialmente o setor de ser-

viços —, antes organizados conforme uma orientação, em geral, de natureza pública.

No Brasil, como observamos anteriormente, podemos distinguir três setores na ESB: o setor das instituições comunitárias, o setor das instituições estritamente privadas (empresas educacionais) e o setor das instituições estatais (com destaque para as instituições federais de ensino superior — IFES). Cada um destes segmentos reivindica uma forma de organização da ESB no momento atual, eventualmente, havendo alianças entre eles. No entanto, pode-se afirmar — em que pese o movimento das entidades ligadas ou aliadas às IFES lute em sentido contrário (ANDIFES e ANDES) — que a tendência marcante a impor-se cada vez mais é a da mercantilização da educação superior brasileira. O embate entre esses segmentos, no contexto das proposições do Governo, vem acentuando as transformações nas esferas pública e privada, a partir de mudanças nas formas de organização das próprias instituições de ensino superior. Tal processo parece indicar a emergência de espaços com significativo grau de ambigüidade: o *semipúblico* e o *semiprivado*.

O setor particular, como se pode observar em suas proposições, reivindica a possibilidade de prestação de serviços predominantemente na esfera do ensino — sem ou com o mínimo de atividades de pesquisa — voltado para a formação de profissionais (mão-de-obra), conforme demanda do mercado brasileiro de trabalho. Na condição de empresa educacional, seu objetivo é a busca do lucro e a expansão das unidades de capital investidas, utilizando como meio o desenvolvimento das atividades educacionais. Há, dessa maneira, uma subordinação, mesmo que relativa, das atividades educacionais ao objetivo empresarial, comprometendo as atividades-meio (meios no setor privado) à natureza própria da instituição. Acresça-se, ainda, que o exercício das atividades educacionais, sem o concurso da pesquisa em qualquer nível, impossibilita a realização de um dos traços mais importantes da identidade da instituição universitária — a reflexão crítica sobre a sociedade. Nesse segmen-

to, a mercantilização da ESB realiza-se a partir desta orientação e configura-se como espaço *estritamente privado*.

Por outro lado, o setor das comunitárias (especialmente as confessionais) apresenta-se como um espaço ímpar. Proclama, em geral, objetivos públicos, apesar de sua natureza privada. Este setor apresenta, pois, uma contradição: os objetivos proclamados em suas filosofias educacionais e políticas institucionais são públicos, porém necessitam, cada vez mais, da receita dos alunos para a sua continuidade institucional. Essa contradição manifesta-se na condição política, legal, estrutural e gerencial desse tipo de instituição, provocando, não raro, prejuízos para a democratização da gestão e, mesmo que em menor grau do que nas estritamente privadas, para o exercício da pesquisa e para a capacitação de seus docentes e funcionários.

A contradição imanente à escola confessional em geral [e das comunitárias] constitui-se no fato da natureza privada desta Instituição e sua vocação pública. Ou melhor dizendo, sua natureza privada e sua filosofia proclamada na sociedade civil.

A compreensão desta contradição parece ligar-se a um outro aspecto da natureza destas escolas, qual seja, sua confessionalidade [ou sua filosofia educacional]. A Igreja [ou a entidade mantenedora], enquanto instituição da sociedade civil no modo capitalista de produção, atua no âmbito da cultura, na construção da hegemonia das classes no poder ou na construção da hegemonia das classes subalternas. Concretiza esta ação dentro de sua especificidade, a religião [ou outro tipo de atuação social] ou indiretamente através de instituições cuja natureza intrínseca é leiga, como as universidades [...]

Na medida em que os fins da Igreja [ou da entidade mantenedora] relacionam-se à hegemonia em meio à cultura, suas escolas buscam proclamar-se públicas. Isto diferencia as escolas confessionais [ou escolas comunitárias] das escolas públicas e das empresas do ensino cujo objetivo primeiro é o lucro. No entanto, as escolas confessionais [ou escolas comunitárias] são de natureza privada tanto quanto as empre-

sas do ensino que, em particular, surgiram com a reforma universitária de 1968 (Silva Jr., 1992, p. 102).

Nesse setor, portanto, apesar da vocação institucional das IES, a sua natureza privada impõe limites e restrições para o movimento político-administrativo de construção da identidade da instituição universitária. Os valores das mantenedoras, confessionais ou não, e o custo da pesquisa e da capacitação docente impedem, parcial ou completamente, a autonomia e a condição concreta para o exercício da reflexão crítica e a produção de conhecimento, contribuindo dessa maneira para a crise e a degradação da identidade da universidade brasileira em particular e da educação superior em geral, conformando um novo espaço na ESB, que, pelas razões acima citadas, chamaremos de *semi-privado*. O setor comunitário tem como objetivo a disseminação de uma ideologia ao lado do desenvolvimento das atividades educacionais, porém, sua natureza privada impõe-lhe semelhanças ao setor das instituições privadas.

O setor das instituições estatais — como se organiza no momento atual — parece ser o único em condições de pôr-se como objetivo a realização das atividades educacionais de nível superior, em todas as suas dimensões, em razão de sua estrutura, gestão e de seu financiamento. Dado que o financiamento é estatal e público — e que a legislação é fruto do debate amplo com os setores envolvidos com a ESB, por um lado, e que, por outro, a gestão é realizada democraticamente —, as IFES podem, em princípio, exercer sua capacidade de crítica e produção do conhecimento com autonomia e sem restrições impostas pelo mercado ou por mantenedoras que buscam disseminar determinadas filosofias educacionais que se distanciam dos interesses da sociedade em geral. No entanto, a proposta, que se vem construindo no âmbito do governo Fernando Henrique Cardoso, no MEC e no MARE, parece pôr fim às possibilidades desse setor e instalar uma instituição universitária cuja lógica de organização e objetivos estará muito próxima da lógica da prestação de serviços para o mercado, uma

forma sutil e eficiente de privatização das universidades públicas e estatais. Essas transformações das instituições de educação superior estatais fariam parte da reforma do Estado brasileiro em curso no MARE, sob o comando do ministro Bresser Pereira.

A transformação das instituições estatais em organizações sociais parece acentuar e fortalecer o processo de privatização/mercantilização da educação superior brasileira. Ainda que o Estado financie parte das atividades por elas desenvolvidas e que contem com um Conselho de Administração ligado à sociedade civil, a captação de recursos financeiros junto ao mercado apresentar-se-ia como um eficiente canal para a adoção, por essas novas instituições, dos valores do mercado, com o que se assemelharia às do setor comunitário e/ou do setor estritamente privado, além de isto poder significar, em especial quando das crises financeiras previsíveis do Estado, a desobrigação deste com a efetiva manutenção dessas IES. Isto contribuiria, de forma decisiva, tanto para a perda de sua capacidade de reflexão crítica sobre a sociedade, como para igualar as IES/organizações sociais às empresas de prestação de serviços, o que permitiria afirmar-se que as IES tenderão a priorizar a organização e administração de dados e informações com o objetivo de assessorar o mercado e propiciar a centralização já exarcebada de capitais — ao lado do aumento do desemprego estrutural e da exclusão social — em detrimento da autonomia na produção/transmissão do conhecimento e da preservação da identidade histórica da instituição universitária.¹⁰

¹⁰ Falando da Universidade do Chile, que passou por processo algo semelhante ao proposto pelo ministro Bresser Pereira, assim se expressa seu atual reitor:

“A tudo isso devemos somar as ambigüidade de nossa relação com o Estado, geradas sobretudo por falta de definições claras quanto ao que este quer de nós. Se a esta ambigüidade lhe agregamos a pressão pela geração de recursos, vemos surgir o sério risco de que a venda de serviços e a arrecadação de fundos através de matrículas e anuidades escolares — isto é, todas aquelas atividades rentáveis — sejam privilegiadas de tal maneira que releguem a um segundo ou terceiro plano as carreiras, as áreas disciplinares,

A expansão do capital e a nova racionalidade da educação superior brasileira

Como se pode observar, o movimento de reconfiguração da educação superior brasileira é complexo e tem como itinerário a reorganização desse espaço social segundo a lógica do mercado e é parte de um movimento mais amplo de expansão do capital para espaços onde, em estágios anteriores, não existia uma organização predominantemente capitalista. Segundo Enguita: "Teoricamente, podemos distinguir três momentos: no primeiro, o ensino faz parte simplesmente das condições gerais da produção capitalista mas não é assumido como processo de trabalho pelos capitais particulares; no segundo, introduz-se no ensino o capital, sob a forma de capital de serviço; no terceiro, tende-se a substituir o capital de serviço por capital industrial" (Enguita, 1993, p. 260).

No primeiro momento, o ensino — como qualificação da mão-de-obra, como *produção da mercadoria força de trabalho* — é assumido pelo capital coletivo, na figura de seu representante — o Estado —, em face do alto custo desse investimento e da impossibilidade de os clientes adiantarem proventos para seu financiamento. Nessa etapa, o investimento do Estado no ensino assemelha-se aos seus gastos com a construção dos portos, estradas

ou atividades que sendo de baixa demanda no mercado, que opera no curto prazo, são, entretanto, decisivas para manter e incrementar nossa qualidade acadêmica e nossa fortaleza institucional. Refiro-me, evidentemente às Humanidades, às Ciências Básicas, algumas Ciências Sociais e, noutro plano a estudos críticos — por exemplo, sócio-econômicos ou jurídicos — que por sua natureza não dão origem a contratos, e, por último, também a tecnologias de ponta, cuja relevância nossa indústria, tão imediatista, ainda não percebe.

De modo que, além de buscar fontes de financiamento para mais de dois terços de nosso orçamento, tem sido necessário impedir que a Universidade se desvirtue em sua natureza mais específica e essencial, convertendo-se em uma fábrica de profissões exitosas ou em uma nova empresa de consultorias e serviços" (Lavados, 1996, p. 3, grifos nossos).

de rodagem e outros projetos necessários para o desenvolvimento das atividades ligadas ao capital privado e produtivo. Ver Adam Smith (1993), por exemplo. No entanto, a expansão do capital na sociedade, em suas diversas atividades, produz uma tendência de saturação e uma conseqüente queda da taxa geral de lucros, obrigando o movimento de expansão a redirecionar-se para outros espaços nos quais a saturação ainda não se deu.

No segundo momento, o setor do ensino passa a ser explorado pelo capital de serviço. São empresas educacionais que exploram o setor no contexto do movimento de saturação/expansão provocado pela própria racionalidade do capital. O setor de serviços, no momento em que o capital se expande em sua direção, tende a se reorganizar segundo a racionalidade do modo capitalista de produção, seja em relação a sua dimensão geral — a diminuição do custo de produção da *mercadoria força de trabalho* —, seja na dimensão das empresas de ensino; em outras palavras, da inserção de mercadorias-coisas com valores de uso que carregariam de pronto o valor de troca (Enguita, 1993, p. 264-71).

No terceiro momento — denominado por Enguita de industrialização do setor de ensino —, há uma tendência dupla de reorganização. Por um lado, o grande capital procura aumentar a sua composição orgânica — e com isto introduz mercadorias necessárias à *educação reorganizada*, favorecendo-se com isto os pequenos e médios capitais de serviços. Por outro, ao reorganizá-la, busca fazê-lo a partir de sua racionalidade. Isto pode trazer formas organizativas para a educação e novas características ao processo de produção escolar incompatíveis ou até mesmo antagônicos à especificidade da instituição escolar e ao processo educativo. A reorganização da esfera educacional parece fazer-se de forma ampla, conjugando setores do Estado, da sociedade civil e do setor produtivo. Por isto, a partir do que se expôs até aqui, é importante compreendermos as tendências das transformações gerais que se têm operado na esfera educacional no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial, com destaque para o que se realiza no Brasil.

A expressão desse processo na ESB dá-se na modificação da natureza das IES, que, segundo sua nova organização, respondem mais às demandas do mercado, assemelhando-se a qualquer empresa capitalista, com prejuízos evidentes para as atividades específicas de uma instituição de educação superior. Por outro lado, o reordenamento parece redefinir, nesse âmbito, as esferas pública e privada, possibilitando, como exposto anteriormente, o surgimento de outros espaços intermediários entre estes dois extremos — o *semiprivado* e o *semipúblico*.

Essas são as tendências das transformações em curso na educação superior brasileira, resultado, como dito anteriormente, do embate de vários atores com diferentes interesses e, em alguns casos, até antagônicos. Resta indagar-se sobre a possibilidade de consolidação de tais tendências no Brasil. Como se viu, o governo Fernando Henrique Cardoso apresenta-se como o protagonista principal dessas mudanças diante das reações e resistências, às vezes inócuas, dos demais segmentos envolvidos. Para conhecermos a força política de que dispõe cada um dos setores e o governo, precisamos analisar em que contexto o embate dessas forças se dá. Portanto, é necessário compreendermos como foi produzido historicamente o *hiperpresidencialismo* a que hoje se assiste e que possibilita ao Poder Executivo capitanear a pontual reforma da educação superior brasileira e, por outro lado, como a inserção do Brasil na *mundialização do capital* influencia essas transformações.

Do Estado de bem-estar social ao Estado gestor

O entendimento das várias reformas do Estado realizadas nos países centrais durante os anos 70 — uns mais cedo que outros, em função da especificidade histórica de cada um — deve fazer-se no contexto de transição de dois regimes de acumulação: do Fordismo à Acumulação Flexível.¹¹ Pode-

¹¹ Assume-se aqui a terminologia utilizada por Harvey, 1992.

mos entender essa transição a partir da análise dos elementos intrínsecos ao Fordismo e da combinação de diversos fatores que o levaram ao declínio, possibilitando a emergência do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo. Faremos, aqui, um breve itinerário, por meio das dimensões econômica, política e ideológica.

No âmbito econômico, o Fordismo pode ser caracterizado como um modelo estruturado em uma base produtiva com tecnologia rígida, produtos homogêneos e produção em larga escala. Na esfera do consumo, o correspondente à produção em massa é o consumo em massa, especialmente de bens de consumo duráveis (Lins, 1993). Na esfera política, o Fordismo caracteriza-se pela realização de um compromisso de classes produzido a partir de legislação e políticas sociais, com a função da distribuição de renda. O equilíbrio desse modelo econômico está, como se pode aparentemente depreender desta breve caracterização, centrado na estrutura e funções do Estado, nesse caso: o Estado de bem-estar social. Por meio de legislação e políticas sociais, o Estado de bem-estar social exerce um papel de regulação social, seja no aspecto político, seja no econômico. O equilíbrio entre a oferta em larga escala e a demanda é produzido por meio das políticas sociais concretizadas com base em um fundo público acumulado pelo Estado por meio da cobrança de impostos. Ao mesmo tempo que produz esse equilíbrio, estabelece e administra politicamente o compromisso de classes (Oliveira, 1988, p. 8-28). O Estado de bem-estar social, portanto, participa da reprodução do capital e da força de trabalho, ocupando, dessa maneira, um lugar central na dinâmica do Fordismo. Na medida em que participa da reprodução do capital e do trabalho, promovendo o compromisso, o Estado de bem-estar social desenvolve, ao mesmo tempo, uma intensa politização das relações entre capital e trabalho no interior do próprio Estado — oferecendo, desta forma, um certo grau de transparência do fetichismo do Estado liberal, que se apresenta como representante de toda nação, quando, ainda que com um certo grau de autonomia, representa e uni-

fica os vários setores sociais ligados ao capital. A administração do fundo público, essencial para o Fordismo, impõe negociação política de representantes do capital e do trabalho no interior do Estado. Isto implica dizer que as instituições políticas são muito fortes no modelo fordista de desenvolvimento capitalista. Compreende-se, assim, um importante fator da força dos partidos políticos ligados aos trabalhadores, dos sindicatos de trabalhadores e as intensas e complexas relações entre Estado e sociedade. No entanto, o Fordismo é um modelo extremamente rígido em sua base produtiva, em sua dinâmica macroeconômica — especialmente no equilíbrio entre oferta e consumo em larga escala — e, portanto, com sua organização superestrutural politicamente instável (Harvey, 1992, p. 121-77). Com um mercado esgotável de bens de consumo duráveis e um alto grau de organização dos partidos políticos e sindicatos vinculados aos trabalhadores, tendo no centro um Estado em que tensões entre capital e trabalho são, internamente, acirradas, o Fordismo, depois de uma época de altas taxas de acumulação de capital, logo após a Segunda Guerra Mundial, entra em declínio na década de 70. O mercado dá sinais de esgotamento, o desemprego surge e se avoluma, as taxas inflacionárias elevam-se e o ciclo fordista de acumulação capitalista mostra sua fragilidade e sua derradeira fase. Nesse momento, as políticas de austeridade monetária e fiscal são acionadas, ao lado da busca de reformas de ordem geral, que produzam um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial. Nesse contexto, o Estado de bem-estar social, por meio de estratégias coercitivas, é desmontado, primeiramente, nos países centrais. A estratégia econômica de superação do Fordismo, não sem grandes embates, constituiu-se na produção de uma nova base produtiva sustentada em novas formas de organização do trabalho e novas tecnologias, a mundialização do mercado e uma intensificação da hegemonia do capital financeiro.¹²

¹² Para uma detalhada caracterização do que Harvey chama de *Acumulação Flexível*, ver idem, p. 140-1.

A nova base produtiva, bem como a financeirização do capital, provocaram drásticas transformações no mercado de trabalho, acentuando o desemprego estrutural e promovendo sua estratificação. Ao lado dessas mudanças estruturais, ocorreram transformações na legislação trabalhista e nos aparelhos de Estado produtores das políticas sociais reprodutoras da força de trabalho, baseadas num fundo público já bastante diminuído para esse fim.¹³ Esse quadro propiciou o enfraquecimento dos partidos e sindicatos ligados aos trabalhadores, bem como, com as transformações na estrutura e funções do Estado, realizou-se uma despolitização das relações entre capital e trabalho no âmbito do Estado e da sociedade civil. A consequência decorrente disto, entre outros fatores, é o enfraquecimento das instituições políticas e a emergência de novos mediadores entre o Estado e a sociedade, com graves ecos para a classe trabalhadora.

Para a classe operária e as massas trabalhadoras, o que o capital tende a restaurar é o regime do “taco de ferro”, como o chamava Jack London. A ascensão do capital financeiro foi seguida pelo ressurgimento de formas agressivas e brutais de procurar aumentar a produtividade do capital em nível microeconômico, a começar pela produtividade do trabalho. Tal aumento baseia-se no recurso combinado às modalidades clássicas de apropriação da mais-valia, tanto absoluta como relativa, utilizadas sem nenhuma preocupação com as consequências sobre o nível de emprego, ou seja, o aumento brutal do desemprego, ou com os mecanismos viciosos da conjuntura ditada pelas altas taxas de juros. Todas as virtudes atri-

¹³ “É na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano, de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social dessa riqueza. Um dos fenômenos mais marcantes dos últimos 15 anos tem sido a dinâmica específica da esfera financeira e seu crescimento, em ritmos qualitativamente superiores aos dos índices de crescimento do investimento, ou do PIB (inclusive nos países da OCDE), ou do comércio exterior” (Chenais, 1996, p. 15).