

**CESAR CANDIOTTO**

**O IMPACTO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL SOBRE A  
REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS  
NA POLÍTICA EDUCACIONAL PARA AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS  
DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL NO PERÍODO 1995-1996**

**MESTRADO EM EDUCAÇÃO  
PUC-PR**

**CURITIBA**

**2000**

**CESAR CANDIOTTO**

**O IMPACTO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL SOBRE A  
REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS  
NA POLÍTICA EDUCACIONAL PARA AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS  
DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL NO PERÍODO 1995-1996**

**Dissertação apresentada como requisito  
parcial à obtenção do grau de Mestre.  
Curso de Pós-Graduação em Educação,  
Linha de Pesquisa: História e Filosofia  
da Educação no Brasil.  
Centro de Teologia e Ciências Humanas,  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Orientadora: Profa. Lilian Wachowicz**

**CURITIBA**

**2000**





**ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE EXAME DE DISSERTAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, NÍVEL DE MESTRADO, DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ.**

Exame de Dissertação n.º 197

Aos trinta dias do mês de junho de dois mil, realizou-se a sessão pública de defesa de dissertação "O IMPACTO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL SOBRE A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL PARA AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL NO PERÍODO 1995-1996", apresentada por **Cesar Candiotta**, ano de ingresso 1999 para obtenção do título de Mestre. A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores:

MEMBROS DA BANCA	ASSINATURA
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Lílian Anna Wachowicz	<i>Lilian A. Wachowicz</i>
Prof. Dr. Carlos Eduardo Vieira	<i>Carlos Eduardo Vieira</i>
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Maria Elisabeth Blanck Miguel	<i>M. E. Blanck Miguel</i>

De acordo com as normas regimentais a Banca Examinadora deliberou sobre os conceitos a serem atribuídos e que foram os seguintes:

Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Lílian Anna Wachowicz	Conceito	A
Prof. Dr. Carlos Eduardo Vieira	Conceito	A
Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Maria Elisabeth Blanck Miguel	Conceito	A
	<b>Conceito Final</b>	<b>A</b>

Observações da Banca Examinadora:

*A Banca recomenda, por unanimidade, a publicação da presente Dissertação, tendo em vista a atualidade e a relevância do tema.*

*M. S. Zainko*  
\_\_\_\_\_  
**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Amélia Sabbag Zainko**  
**Diretora da Área de Educação**  
**Coordenadora do Curso de Mestrado em Educação**

*Aos meus pais, Quintino e Maria Ivonir,  
por me ensinarem que o trabalho e a dedicação  
abrem novos horizontes para a vida;*

*À minha esposa Jaci,  
por me ensinar que o amor é paciente,  
tudo crê, tudo espera, tudo realiza...*

## AGRADECIMENTOS

Este estudo, fruto das minhas reflexões sobre a relação entre Universidade, democracia e Estado no Brasil dos anos 90, não teria sido possível sem a colaboração de algumas pessoas e instituições durante os momentos mais difíceis de sua consecução.

Agradeço, especialmente,

à PUC-PR pela ajuda material e institucional;

aos diretores do curso de Filosofia, que facilitaram o tempo disponível para essa reflexão, especialmente os professores Sérgio De Angelis e Edmilson Paschoal;

aos professores do Mestrado em Educação, pelos esforços empreendidos, e especialmente pela ajuda valorosa e paciente da Profa. Lilian Wachowicz, orientadora deste trabalho;

aos amigos do Mestrado em Educação, que compartilharam a rica experiência da interdisciplinariedade e da ajuda mútua;

à minha esposa Jaci e aos demais familiares, pelo inestimável apoio e carinho.



## SUMÁRIO

RESUMO.....	viii
RÉSUMEN.....	ix
INTRODUÇÃO.....	01
<b>CAPÍTULO I – OS FUNDAMENTOS POLÍTICO-FILOSÓFICOS :</b>	
<b>O PENSAMENTO NEOLIBERAL.....</b>	<b>10</b>
<b>1 A GRANDE DEPRESSÃO DA DÉCADA DE 1920 E A PROPOSTA DO</b>	
<b>ESTADO KEYNESIANO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 A PROPOSTA NEOLIBERAL.....</b>	<b>13</b>
2.1 O NEOLIBERALISMO NOS PAÍSES CENTRAIS :	
GÊNESE E DESENVOLVIMENTO.....	13
2.2 O IMPACTO DO NEOLIBERALISMO NOS PAÍSES PERIFÉRICOS:	
EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO NA AMÉRICA LATINA.....	17
2.3 O NEOLIBERALISMO ENQUANTO MODELO HEGEMÔNICO.....	20
2.4 OS EFEITOS DO MODELO NEOLIBERAL.....	22
2.5 HAYEK : NEOLIBERALISMO E ESTADO MÍNIMO.....	23
2.6 O SIMULACRO DO MODELO NEOLIBERAL NA SUA RELAÇÃO	
COM A DEMOCRACIA.....	25
2.7 DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO : UMA DIFÍCIL RELAÇÃO.....	27
<b>3 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS</b>	
<b>POLÍTICO-FILOSÓFICOS.....</b>	<b>28</b>
<b>CAPÍTULO II – OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-EDUCACIONAIS:</b>	
<b>O REDIMENSIONAMENTO DA EDUCAÇÃO</b>	
<b>COMO CAPITAL HUMANO.....</b>	<b>29</b>
<b>1 A EDUCAÇÃO ENQUANTO FATOR DE PRODUÇÃO: A GÊNESE</b>	
<b>DA CONCEPÇÃO DE CAPITAL HUMANO .....</b>	<b>29</b>
1.1 O POSITIVISMO E A TEORIA DO CAPITAL HUMANO.....	33
1.2 A INFLUÊNCIA DO FATOR ECONÔMICO NA TRANSFORMAÇÃO	
DAS CLASSES NUMA VARIÁVEL ECONÔMICA.....	35

2	CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO NO PENSAMENTO NEOLIBERAL .....	37
3	O DISCURSO DA QUALIDADE TOTAL NA UNIVERSIDADE COMO REDIMENSIONAMENTO DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO NO MODELO NEOLIBERAL.....	40
4	CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-EDUCACIONAIS .....	44
<b>CAPÍTULO III - A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E A POLÍTICA EDUCACIONAL EM RELAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR NO PERÍODO 1995-1996.....</b>		
<b>45</b>		
1	ALGUMAS IMBRICAÇÕES ENTRE A CRISE DO ESTADO DE DIREITO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO CARDOSO.....	45
2	O ÂMBITO PRIVATISTA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	49
3	OS INDICADORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL GOVERNAMENTAL QUE AFETARAM A INSTITUCIONALIDADE DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR NO PERÍODO DE 1995-1996.....	50
3.1	A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 173/95.....	51
3.2	A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 370/95.....	57
3.3	A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA NOVA LDB 9.394/96.....	60
3.4	LEI 9.131/95 : O EXAME NACIONAL DE CURSOS.....	66
<b>CAPITULO IV – A ANÁLISE DOS INDICADORES À LUZ DAS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL.....</b>		
<b>71</b>		
1	O REDIMENSIONAMENTO DO VALOR ECONÔMICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A PARTIR DO MODELO NEOLIBERAL VINCULADO PELAS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA OS PAÍSES PERIFÉRICOS ...	71
2	ANÁLISE DOS INDICADORES À LUZ DA POLÍTICA NEOLIBERAL DO BANCO MUNDIAL.....	79
2.1	A POLÍTICA GOVERNAMENTAL DE DESCENTRALIZAÇÃO.....	80
2.1.1	A Proposta de Emenda Constitucional 173/95.....	80
2.1.2	A Proposta de Emenda Constitucional 370/95.....	82
2.1.3	A Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96.....	84



2.2	A POLÍTICA DE CENTRALIZAÇÃO.....	88
2.2.1	A Crise da Institucionalidade Universitária.....	89
2.2.2	O Contexto do Surgimento da Avaliação Institucional.....	91
2.2.3	A Necessidade da Avaliação Universitária.....	91
2.2.4	O Discurso da Qualidade na Avaliação Institucional.....	92
2.2.5	O Discurso da Eficiência/Produtividade.....	94
2.2.5.1	A diferença entre produtividade e produção do saber e seus Modelos de concepção universitária.....	97
2.2.5.2	Os limites da avaliação docente no interior do modelo da produtividade.....	99
2.3	A INSUFICIÊNCIA DA QUALIDADE TOTAL MEDIDA PELA EFICIÊNCIA/PRODUTIVIDADE.....	103
2.4	A PROPOSIÇÃO DA PRODUÇÃO DO SABER E DA QUALIDADE SÓCIO-POLÍTICA.....	108
3	<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE A ANÁLISE DOS INDICADORES À LUZ DAS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL.....</b>	<b>115</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>116</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>122</b>

## RESUMO

O presente trabalho estuda os fundamentos político-filosóficos do neoliberalismo e os fundamentos teórico-educacionais da teoria do capital humano que impactaram a institucionalidade das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) através da Reforma do Estado brasileiro empreendida a partir de 1995, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso . Examinando os indicadores de tal impacto, constata-se, por um lado, que a política governamental em relação às Instituições Federais de Ensino Superior caracteriza-se pela descentralização, pela democracia mínima para as políticas educacionais, próprias do pensamento neoliberal; por outro lado, entendendo a universidade pública a partir do valor econômico da educação, o governo identifica o investimento nessas instituições como um gasto que onera o fundo público e aumenta o déficit fiscal. A pesquisa aponta para os seguintes indicadores do impacto efetuado pela política governamental: a diversificação do ensino superior público (privatização), a redução da autonomia universitária à busca de recursos junto ao setor privado, o controle da qualidade universitária a partir da avaliação institucional medida por critérios de qualidade (total) e eficiência/produktividade. Este estudo visa analisar, criticamente, tais posicionamentos, resgatando a relevância da qualidade sócio-política universitária. Para isso, trata de alguns aspectos do paradigma da Pedagogia da Qualidade Total, medido pelo critério da eficiência/produktividade, mostrando sua insuficiência e sua inadequação à realidade universitária. Finalmente, propõe o critério da produção do saber como o mais adequado para avaliar a qualidade institucional da universidade e resgatar sua relevância social.



## RÉSUMEN

El presente trabajo estudia los fundamentos políticofilosóficos del neoliberalismo y teoricoeducacionales de la teoría del capital humano que han impactado la institucionalidad de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (IFES) a través de la Reforma del Estado brasileño iniciada desde 1995, bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Estudiando indicadores precisos de ese impacto se comprueba, de un lado, que la política gubernamental en lo que se refiere a las Instituciones Federales de Enseñanza Superior, se caracteriza por la democracia mínima, específica del pensamiento neoliberal; de otro lado, comprendiendo la universidad pública y la educación desde su valor económico, el gobierno identifica el investimento con las Instituciones Federales de Enseñanza Superior como si fuera un perjuicio que disminuye el fondo público y acrece el déficit del Estado. La política gubernamental impulsada por las orientaciones del Banco Mundial apunta como indicadores del impacto: la diversificación de la enseñanza superior (privatización); la reducción de la autonomía universitaria a la búsqueda de financiación por medio del sector privado; el control de la calidad universitaria por la evaluación institucional mensurada por la idea de calidade (total) y eficiencia/productividad. El reto del estudio consiste en el análisis crítico de tales posturas oficiales, buscando rescatar la importancia de la calidad sociopolítica de la universidad. Para eso, son estudiados algunos aspectos del paradigma de la Pedagogía de la Calidade Total mensurada por el criterio de la eficiencia/productividad, evidenciando su insuficiencia e inadecuación a la realidad universitaria. Por fin, propone el criterio de la producción del conocimiento como el más adecuado para que se evalúe la calidade institucional universitaria y se rescate su importancia sociopolítica.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende ser um estudo dos fundamentos político-filosóficos e teórico-educacionais de indicadores concretos da política do governo Fernando Henrique Cardoso para as Instituições Federais de Ensino Superior no período 1995-1996.

Surgiu da inquietação do autor diante dos desafios enfrentados pelas universidades federais entre os anos 1995-1996, devido às políticas educacionais do governo Cardoso. Nesse aspecto, o problema central do estudo consiste em compreender, criticamente, quais são os fundamentos político-filosóficos e teórico-educacionais dos indicadores da política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso na centralização/descentralização em relação às Instituições Federais de Ensino Superior entre 1995-1996.

Descentralização, porque ao reduzir os investimentos destinados às universidades federais o governo estimulou que estas buscassem recursos junto ao setor privado. Centralização, porque ao tentar controlar as universidades federais através da avaliação institucional e de Medidas Provisórias e Projetos de Emendas Constitucionais, o governo tem submetido a política educacional à política de ajuste estrutural da economia do Estado.

A descentralização do sistema educacional brasileiro tem favorecido critérios diferenciados na política universitária, tanto para as universidades públicas (federais, estaduais, municipais) quanto para as universidades privadas. O governo de Cardoso, a partir de 1995, tem adotado medidas de descentralização do setor público, seja pela redução de alocação de recursos destinados à saúde e à educação, seja pela privatização das estatais rentáveis.

Nesse sentido, as universidades federais têm sido criticadas tanto pelo governo federal quanto pelos organismos multilaterais (como o Banco Mundial) como excessivamente onerosas e privilégio das elites. O presente trabalho pergunta-se pelos fundamentos político-filosóficos e teórico-educacionais dos indicadores estudados, procurando constatar se tais políticas ultrapassam o simples âmbito da responsabilidade exclusiva do governo Cardoso ou se remetem



também à pressão das políticas internacionais dos organismos multilaterais e a uma determinada concepção de educação superior.

As perguntas norteadoras do estudo são: a) quais são os fundamentos político-filosóficos que explicam o contexto das políticas nacionais e internacionais a respeito da educação superior nos países periféricos? b) quais são os fundamentos teórico-educacionais que reafirmam a educação não enquanto trabalho, mas enquanto capital (valor econômico dado pela relação custos-benefícios)? c) quais são os indicadores legais mais relevantes na política governamental em relação às Instituições Federais de Ensino Superior que causaram impacto na sua institucionalidade? d) em que medida os indicadores podem ser explicados a partir dos fundamentos político-filosóficos e teórico-educacionais?

#### **A IMPORTÂNCIA DOS FUNDAMENTOS POLÍTICO-FILOSÓFICOS E TEÓRICO-EDUCACIONAIS COMO PARTE DO OBJETO DE PESQUISA**

O fundamento político-filosófico do estudo é o modelo neoliberal, que surge, propriamente como tal, já na década de quarenta, quando Friedrich von Hayek publica, em 1944, o livro *O Caminho da Servidão*. Diante da ascensão do partido trabalhista inglês (1945) e do crescimento do Estado social keynesiano, Hayek contrapõe-se à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Tal pensamento, adormecido durante décadas, só renasceu na década de setenta, especificamente com a crise do petróleo em 1973 (EZCURRA, 1988, p. 92).

Segundo ANDERSON (1995, p.11), a pretensão do neoliberalismo era "manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas". Portanto, fortalece a idéia de Estado e democracia mínimos, principalmente nas políticas sociais, como a saúde, o emprego e a educação.

Uma das categorias centrais do pensamento neoliberal é a idéia de mercado. O Estado existe para que o mercado funcione bem, afastando-se cada vez mais do cidadão como um mediador do bem-estar social. Ao enfatizar o mercado como categoria central, o neoliberalismo constitui-se num "pensamento único" (RAMONET, 1997, p. 23). Ao pretender legitimar-se como pensamento

único, o neoliberalismo torna-se ideológico, porque hegemônico. A hegemonia mundial conseguida pelo neoliberalismo deu-se tanto como liderança intelectual quanto como força política. Na América Latina, sentiu-se seu ímpeto no final da década de oitenta e durante a década de noventa através das políticas de *ajuste* econômico devido às dívidas externas. Tais políticas objetivavam o pagamento da dívida externa dos países latino-americanos, com um custo social sem precedentes.

O pensamento neoliberal se impôs de forma mais decisiva devido à aliança com a política neoconservadora norte-americana e ao reflexo do declínio do socialismo real, cujo marco foi a queda do Muro de Berlim em 1989. No âmbito dos países periféricos, as preocupações com a qualidade de ensino e a democratização no ensino superior cederam diante das pressões do discurso hegemônico do pensamento neoliberal, visto que a idéia de democracia mínima é uma característica relevante de tal pensamento.

A inserção do pensamento neoliberal na política de Reforma do Estado brasileiro a partir de 1995 foi decisiva e clara. Embora eleito democraticamente, o governo Cardoso tem se caracterizado pela efetivação de uma democracia tutelada e delegada. *Tutelada*, porque as políticas públicas propostas pelo governo incrementaram a desigualdade social, a concentração de renda. Embora o discurso governamental concentre-se na *modernização*, o mesmo carece de consistência na prática social. *Modernizar* tem sido sinônimo de abertura indiscriminada ao mercado internacional, provocando a privatização das empresas estatais mais rentáveis e gerando, por conseqüência, o sucateamento do setor público. *Delegada*, porque o Poder Executivo governa sobretudo com Projetos de Emendas Constitucionais e Medidas Provisórias. A centralização do Executivo reforça medidas impositivas que corroem a democracia no seu sentido ético-político, reduzindo-a a uma metodologia limitada ao sufrágio universal. No entanto, é mister ressaltar que a fragilidade da democracia no seu sentido ético-político é algo característico da história política brasileira; o que se tenta mostrar é que ela se agravou no governo do período estudado.

Entretanto, os fundamentos político-filosóficos na explicação dos indicadores que se pretende estudar mostram-se insuficientes, na medida em que explicam o



contexto das decisões políticas, mas não dão conta satisfatoriamente do entendimento da educação em tal contexto.

Para isso, torna-se imprescindível remeter-se à mediação dos fundamentos teórico-educacionais. Diante disso, as políticas nacionais e internacionais adotadas em relação às universidades oficiais (no Brasil) evidenciam a reafirmação da teoria do capital humano para explicar o valor econômico da educação. Nesse sentido, a ótica da teoria do capital humano tem sido eminentemente *economicista*, na medida em que limita a educação a mero fator de produção no âmbito da circulação de mercadorias; *utilitarista*, dado que, ao transformar os trabalhadores em capitalistas, deixa também de entender a educação enquanto trabalho, circunscrevendo-a no âmbito do capital; e *positivista*, uma vez que em que o conhecimento é concebido como neutro, objetivo, sem conotação política, filosófica ou valórica. Esse também é o referencial inspirador da nova fase de dominação classista do capitalismo internacional e suas estratégias político-educacionais. Efetivamente, com as transformações no âmbito das relações de produção na passagem do capitalismo monopolista para o hipotético capitalismo da acumulação flexível, a teoria do capital humano se redimensiona no modelo neoliberal por intermédio do discurso da qualidade total medida pela eficiência/produzividade também no âmbito do ensino superior oficial.

Por outro lado, o ensino superior nos países periféricos, sendo parte das políticas setoriais do Estado, continua subordinado às políticas de ajuste estrutural. Assim, o mesmo passa a ser visualizado em termos de custos/benefícios, denotando seu caráter eminentemente economicista. Ao reduzir a produção do conhecimento a mera mercadoria, justifica-se sua privatização e a conseqüente omissão do Estado na sua manutenção.

## **DA DELIMITAÇÃO DO TEMA AOS OBJETIVOS DO ESTUDO**

O tema insere-se na linha de pesquisa da Filosofia e História da Educação. A delimitação do estudo foi resultado da interação entre o autor e os professores do curso do Mestrado em Educação da PUC-PR, e do contato com algumas disciplinas, como Teoria da Educação, Educação Brasileira e Educação, Estado e Sociedade.

A princípio, pensava-se em trabalhar a influência do neoliberalismo na formação histórica da LDB 9.394/96. Contudo, a partir das bibliografias consultadas, constatou-se que o tema já fora abordado de forma competente por outros autores. Insistir em tal propósito seria mera repetição. O aprofundamento nas leituras ajudou a perceber que as orientações mais freqüentes do pensamento neoliberal em relação à educação nos países periféricos (principalmente nos documentos do Banco Mundial) concentram-se no ensino superior público. Por isso, pensou-se em compreender as influências do neoliberalismo sobre a universidade pública brasileira nos anos noventa.

Não obstante, como as universidades públicas estaduais e municipais, principalmente as universidades paulistas, dispõem de financiamentos específicos de seus respectivos Estados e Municípios, o direcionamento do estudo voltou-se para o impacto do neoliberalismo na política educacional do governo federal em relação às universidades federais. Ademais, constatou-se que os indicadores mais relevantes para o trabalho concentraram-se entre os anos 1995-1996 no governo Cardoso, o que não significa que alguns decretos posteriores de regulamentação da legislação não possam ser estudados.

Não se pretende, aqui, analisar uma universidade federal em particular, mas o impacto dos indicadores legais sobre a institucionalidade de todas elas, a saber: 1) a tentativa do Ministério da Administração e Reforma do Estado, criado em 1995, de transformar as Instituições Federais de Ensino Superior em Organizações Sociais de direito privado (Projeto de Emenda Constitucional 173/95); 2) a tentativa de redução da autonomia universitária (Projeto de Emenda Constitucional 370/95); 3) a promulgação da LDB 9.394/96; e 4) a avaliação institucional por resultados pelo Exame Nacional de Cursos (Lei 9.131/95).

A partir da delimitação do problema de pesquisa e suas perguntas norteadoras, foi possível elaborar o objetivo geral do estudo: **compreender, criticamente, quais são os fundamentos político-filosóficos e teórico-educacionais dos indicadores da política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso em relação às Instituições Federais de Ensino Superior no período 1995-1996.**

Entretanto, para a consecução do objetivo geral tornou-se fundamental sua especificação em objetivos pontuais: 1) elaborar aproximações político-filosóficas



sobre o neoliberalismo e sua possível relação com a democracia; 2) mostrar como a teoria do capital humano se reconstitui como fundamento teórico-educacional do valor econômico da educação na nova linguagem do modelo neoliberal; 3) constatar quais foram os indicadores na política governamental do governo Cardoso em relação às Instituições Federais de Ensino Superior que mais causaram impacto na sua institucionalidade; e 4) relacionar o pensamento neoliberal e o redimensionamento da teoria do capital humano com os indicadores estudados.

## METODOLOGIA

O procedimento metodológico de um estudo depende da epistemologia que o fundamenta. Assim, a perspectiva epistemológica do presente estudo tem um caráter crítico-dialético. Segundo GAMBOA (1994, p. 97), "Sua postura [da dialética], marcadamente crítica, expressa a pretensão de desvendar (...) o conflito dos interesses". Da mesma forma, "As pesquisas dialéticas se fundamentam na lógica interna do processo e nos métodos que explicitam as relações entre homem-natureza, entre reflexão-ação e entre teoria-prática (razão transformadora)" (p. 98). O *procedimento metodológico* adotado na pesquisa atende aos objetivos já expostos no presente projeto. Para melhor compreensão da metodologia, utiliza-se o método da crítica da economia política do pensamento marxiano.

## DO ABSTRATO PARA O CONCRETO

Sabe-se que a realidade dada apresenta-se como caótica, se não for examinada a partir de categorias abstratas que extraiam dela as determinações mais simples. Não se pode, entretanto, partir das categorias para compreender a realidade, mas, inversamente, é possível "começar pelo que há de concreto e real nos dados" (MARX, 1946, p. 219), submetendo-o às categorias abstratas. Por isso, parte-se do abstrato para o concreto. Embora o concreto dado independa das categorias do pensamento (esta é a tese básica do materialismo), as categorias abstratas ajudam a identificar no concreto dado certas categorias simples. "As categorias simples são a expressão de relações nas quais o concreto menos desenvolvido tem podido se realizar sem haver estabelecido ainda a relação mais



complexa, que se acha expressa mentalmente na categoria concreta, enquanto o concreto mais desenvolvido conserva a mesma categoria como uma relação subordinada” (MARX, 1946, p. 221). Nesse aspecto, não seria possível entender o neoliberalismo (representação caótica) senão através de um determinado método (abstração) que identificasse as categorias mais simples desse objeto de estudo: a análise da gênese histórica das categorias simples que o compõem, tais como a propriedade privada (a posse é uma relação jurídica original), a mercadoria e as relações de troca. Assim, “do concreto representado, chegaria a abstrações cada vez mais tênues, até alcançar as determinações mais simples” (p. 219). Portanto, o primeiro momento consiste na reunião de informações através da análise de documentos e de bibliografias que ajudem a levantar hipóteses que conduzirão o estudo.

#### DO ABSTRATO À SÍNTESE DAS MÚLTIPLAS DETERMINAÇÕES DO CONCRETO

Constata-se que a realidade não é mais caótica, mas uma totalidade rica de determinações. Tal descoberta, contudo, só é possível pelo pensamento abstrato, uma vez que o concreto dado, sem o abstrato, é vazio de sentido. Para que o concreto seja reproduzido com sentido (e não de forma ainda mais abstrata, distante do concreto dado), necessita-se de suas determinações fundamentais, somente dadas pelas categorias mais simples conhecidas pela análise que procede do real. Portanto, num segundo momento, parte-se do abstrato para o concreto.

No segundo momento do processo, através da descoberta, pela abstração, das múltiplas determinações da realidade imediata (suas categorias simples), procede-se a sínteses mais complexas. Efetivamente, chega-se à *realidade concreta do fenômeno*, ou seja, seus fundamentos e possibilidades. Porém, não é uma realidade concreta empírica, dada; mas uma realidade concreta pensada. Segundo MARX (1946, p. 220), “O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, *o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida embora seja o verdadeiro ponto de partida* e, portanto, o ponto de partida também da percepção e da representação” (grifos nossos). Segundo o autor, percebe-se que o termo “concreto” tem uma dupla significação no interior do

método dialético: como ponto de partida e como ponto de chegada. O “concreto” do ponto de chegada já não é o mesmo do ponto de partida, embora se fundamente nele. O “concreto” do ponto de partida é o “concreto imediato”, dado, caótico, sem a mediação da abstração; já o “concreto” do ponto de chegada é a síntese das múltiplas determinações do concreto do ponto de partida, dada pela mediação da abstração. É por isso que Marx, mais adiante, explica que “as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto por meio do pensamento” (p. 220). Ou seja, o mérito do método consiste na possibilidade de se chegar à unidade (síntese mediada pelo pensamento) na diversidade (realidade caótica e imediata). Portanto, para compreender um problema de ordem educacional, deve-se sempre evitar explicar uma problemática partindo-se do concreto imediato sem a mediação da abstração.

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos.

No primeiro, estuda-se o neoliberalismo como pensamento hegemônico do modo de produção capitalista contemporâneo, procurando analisar sua relação com as idéias de Estado e de democracia.

No segundo capítulo, através dos fundamentos teórico-educacionais, analisa-se como a educação desloca-se gradativamente do público para o privado, na medida em que se torna uma mercadoria, um fator de produção de capital, só que humano. Tal deslocamento está inserido na fase monopolista do capitalismo contemporâneo. Entretanto, a teoria do capital humano se redimensiona com o neoliberalismo através da idéia de qualidade total medida pela eficiência/produktividade, dado que as orientações do Banco Mundial limitam a compreensão da educação superior, para os países periféricos, ao seu valor econômico, concebendo-a, portanto, como mercadoria privada.

No terceiro capítulo, analisam-se textualmente os indicadores da política universitária do governo Cardoso que mais afetaram a institucionalidade das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES): 1) a Proposta de Emenda constitucional 173/95; 2) a Proposta de Emenda constitucional 370/95; 3) A Educação Superior na LDB 9.394/96; e 4) A Lei 9.131/95: O Exame Nacional de Cursos.



No quarto capítulo, tenta-se relacionar os indicadores da política do governo à luz do modelo neoliberal das políticas do Banco Mundial. Busca-se mostrar os possíveis vínculos da política para o ensino superior no âmbito da reorganização produtiva do capitalismo internacional.

## CAPÍTULO I

### OS FUNDAMENTOS POLÍTICO-FILOSÓFICOS: O PENSAMENTO NEOLIBERAL

Neste primeiro capítulo, procura-se compreender a gênese, o desenvolvimento e a consolidação do neoliberalismo.

A origem do neoliberalismo está simultaneamente associada à passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista e sua proposta keynesiana de Estado de Bem-Estar social. A proposta keynesiana redimensiona o capitalismo, introduzindo a idéia de planificação econômica, porém na década de setenta é questionada em virtude da crise do petróleo e da conseqüente estagnação econômica acompanhada da hiperinflação.

A proposta neoliberal de Hayek (adormecida durante três décadas) só passou a ser posta em prática nos países centrais a partir da década de setenta e oitenta, na tentativa de reorganização produtiva do capitalismo por meio do controle inflacionário e da retomada do crescimento econômico. Tal proposta torna-se hegemônica, principalmente depois da queda do socialismo real na Europa. Ademais, impelido pelo fator da globalização econômica e pela hegemonia do capital financeiro sobre os investimentos produtivos, o modelo neoliberal enfatiza a desregulamentação financeira, a flexibilização dos mercados e a desburocratização do Estado. Retomando as idéias de Hayek, que se opunha à idéia do Estado como regulador da economia, o neoliberalismo ressalta a idéia da não interferência do Estado e da política nas questões econômicas e sociais (Estado mínimo), entende a democracia não enquanto dimensão ético-política, mas enquanto método democrático, e entende a educação a partir do seu valor econômico. Os mediadores do modelo neoliberal têm sido os organismos multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, etc.), todos sediados nos países centrais de economia pós-industrial. A atuação de tais organismos no Brasil tem se intensificado devido,

principalmente, ao incremento da renegociação da dívida externa e das políticas de ajuste estrutural empreendidas durante as décadas de oitenta e noventa.

## 1 A GRANDE DEPRESSÃO DA DÉCADA DE 1920 E A PROPOSTA DO ESTADO KEYNESIANO

Entre as duas Grandes Guerras da primeira metade do século XX a Europa entrou num colapso econômico sem precedentes. Na Alemanha, a economia passou a depender de empréstimos estrangeiros de grande vulto, dado que “o valor da moeda foi reduzido a zero” e “as poupanças privadas desapareceram, criando um vácuo quase completo de capital ativo para as empresas (HOBBSAWN, 1995, p. 90-91; 94-95).

Por outro lado, cresceu o desemprego na Europa na década de vinte<sup>1</sup> e, em 29 de outubro de 1929, quebra a bolsa de Nova Iorque. Com isso, universaliza-se a crise; entre 1929-31 cai para um terço a produção industrial americana. A crise atinge a produção básica e os preços entram em queda livre. Parecia que isto seria o fim do capitalismo liberal, pois não havia solução possível. Ademais, a Grã-Bretanha abandonou o livre-comércio (praticado desde a década de 1840); a agricultura passou a ser subsidiada pelos governos, que asseguravam os preços agrícolas, compravam os excedentes ou pagavam os agricultores para não produzir, como nos Estados Unidos em 1933. O objetivo maior era a eliminação do desemprego em massa. Em síntese, conforme HOBBSAWN (1995, p. 98-100), “a Grande Depressão destruiu o liberalismo econômico por meio século”.

Nesse contexto, surge a figura de John M. Keynes (1883-1946), que indicará novos caminhos para a teoria e política econômicas. Já em 1926, Keynes se contrapõe a princípios básicos do liberalismo smithiano, afirmando: “Não é verdade que os indivíduos possuem uma ‘liberdade natural’ prescritiva em suas atividades econômicas. (...) Não constitui uma dedução correta dos princípios da economia que o auto-interesse esclarecido sempre atue a favor do interesse público” (KEYNES, 1984, p.120, grifos do autor). Negando que os interesses individuais coincidem com os interesses coletivos, bem como a idéia de ‘direito natural’

---

<sup>1</sup> “Mesmo nos anos de *boom* (econômico), alimentado pelo enorme fluxo de capital internacional, que invadiu os países industriais da década de 20 (1924-29), ‘o desemprego ficou, em média, entre 10% e 12%, na Grã-Bretanha, Alemanha e Suécia, e nada menos de 17% a 18%, na Dinamarca e na Noruega.’”(AZEVEDO, 1999, p. 87).



individual, Keynes se contrapõe de forma contundente ao liberalismo concorrencial. Entretanto, suas idéias só foram aceitas porque o modelo político-econômico concorrencial enfrentava uma das maiores crises de sua história.

Devido aos níveis crescentes de desemprego e ao baixo crescimento produtivo, em lugar da política da auto-regulação do mercado Keynes propõe a política do pleno emprego visando a reformar o capitalismo antes que ele mesmo se destrua. Keynes reformulará o liberalismo econômico atribuindo importância central ao Estado no planejamento racional das atividades econômicas. Elabora uma teoria alternativa à economia do livre mercado, principalmente pela sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936, oferecendo meios para salvar o liberalismo da sua crise. Esse feito “haveria de torná-lo o economista mais lido e ouvido por cerca de quatro décadas” (HOBBSAWN, 1995, p. 107 e 111). A proposta keynesiana consistia na reformulação macroeconômica do liberalismo, através da vinculação do consumo à função de renda. Dessa forma, aumentando-se o nível de renda, aumenta-se a propensão a poupar e diminui-se a proporção de renda gasta no consumo. Isso daria ao capitalismo um modelo de equilíbrio em que a micro e a macroeconomia funcionariam sob o predomínio da economia privada.

Keynes defendia ser possível superar as crises cíclicas do capitalismo através do crescimento e manutenção dos empregos e do incremento dos gastos públicos com políticas sociais adequadas. A visão de economia pragmatista é substituída por uma economia mais eqüitativa, com perspectivas a longo prazo por uma necessidade do próprio capitalismo. Nesse sentido, a consolidação do Estado de Bem-Estar através de um novo pacto social entre o empresariado, os sindicatos de trabalhadores e o Estado era a condição para a superação da crise do capitalismo mundial no começo do século XX. Portanto, a teoria keynesiana constitui-se na sustentação político-econômica da expansão do Estado de Bem-Estar depois da Segunda Guerra Mundial.

Segundo BRANDÃO (1994, p. 90),

Este novo formato da política estatal sustentava-se em dois princípios, o ‘pleno emprego’ e a ‘igualdade’ (ou seja, os ‘direitos sociais de cidadania’). A intervenção do Estado, assim, se fazia em duas frentes: 1) na política fiscal e financeira, e 2) na política social, ou seja, na expansão do emprego público e na criação de vários ‘aparelhos de consumo coletivo’, educação, habitação, saúde etc. - que se incorporavam à cultura política na forma de ‘direitos de cidadania’; em decorrência, ‘as relações sociais passam a ser mediadas por instituições políticas democráticas, em vez de permanecerem dependentes da esfera privada’.

Como o Estado passa a investir na retomada do crescimento econômico, na geração de direitos sociais e políticos, o conflito latente no *modo de produção*, na luta entre capital e trabalho, detectado por Marx, desloca-se para o *modo de distribuição* (regulado pelo Estado). Com isso esvazia-se o conflito de classes, visto que a preocupação central desloca-se da produção industrial para a reprodução do capital (política de investimentos) e, principalmente, do trabalho (gastos sociais do Estado com saúde, educação, etc.). Isso possibilitou uma forte sindicalização dos operários que apoiaram decididamente governos de índole social-democrata keynesiana.

Se no âmbito macroeconômico a política keynesiana (do Estado social) representou uma alternativa à crise, no âmbito microeconômico o capitalismo se reorganiza através de um aparente antagonismo<sup>2</sup> à política econômica keynesiana: é a nova proposta político econômica neoliberal que lança seu gérmen nos estudos de Hayek.

## 2 A PROPOSTA NEOLIBERAL

O modelo neoliberal tem sido muito estudado na década de noventa e suas freqüentes interpretações podem estar desgastadas e vulgarizadas pelo seu indistinto uso semântico. É imprescindível, pois, que sejam elucidadas algumas de suas características e prerrogativas. Nesse item analisar-se-á sua gênese, passando pela sua implantação e consolidação hegemônica no final dos anos oitenta e durante a década de noventa.

### 2.1 O NEOLIBERALISMO NOS PAÍSES CENTRAIS: GÊNESE E DESENVOLVIMENTO<sup>3</sup>

O neoliberalismo lança seu gérmen na Europa e na América do Norte do pós-guerra e se dissemina em quase todos os países ocidentais capitalistas

<sup>2</sup> O antagonismo é aparente porque as duas propostas propõem uma revitalização do capitalismo e não transformações no modo de produção capitalista. Foi por essa razão que depois de quatro décadas de um forte Estado social na Europa e nos EUA (com predomínio do modelo macroeconômico keynesiano), ressurgiu na década de setenta o modelo neoliberal (predomínio do modelo microeconômico hayekiano).

<sup>3</sup> Na análise que segue utiliza-se a denominação de países centrais e periféricos para designar, respectivamente, os países ricos e os países pobres.



durante a década de 1990. O marco de nascimento foi um livro do austríaco Friedrich von Hayek intitulado: *O Caminho da Servidão*, em 1944. Hayek, diante do crescimento do socialismo da Europa, da iminência da ascensão do partido trabalhista inglês (1945), do crescimento do Estado social, contrapõe-se de modo incisivo à intervenção do Estado na economia, fundamentando seu posicionamento no individualismo burguês. O individualismo, para HAYEK (1987, p.76), é o “reconhecimento do indivíduo como juiz supremo dos próprios objetivos, é a convicção de que suas idéias deveriam governar-lhe tanto quanto possível a conduta”. Uma das principais características do pensamento neoliberal, pois, é a idéia da liberdade individual, da soberania das preferências e gostos pessoais.

Em 1947, o próprio Hayek convoca intelectuais para uma reunião em Mont Pèlerin, na Suíça. Este grupo se reunirá a cada dois anos e tem como propósito combater o keynesianismo (baseado na sociedade de Bem-Estar e no Estado intervencionista) e propor uma outra forma de capitalismo, baseado na liberdade total de mercado. Além de Hayek, um dos marcos do nascimento do neoliberalismo foi Popper, cujo livro *A Sociedade Aberta e seus Inimigos* representou uma forte fundamentação teórica do movimento político-econômico-ideológico que marcaria o final do século XX.<sup>4</sup>

É imprescindível que se esclareça por que o ideário neoliberal só se expandiu a partir da década de 70 e não já na crise das décadas de 20 e 30. Em primeiro lugar, cabe clarificar que no período pós-guerra as democracias ocidentais orientaram suas políticas em torno do Estado de Bem-Estar keynesiano. Ou seja, o Estado tinha forte interferência na sociedade civil, principalmente através da condução de políticas sociais e públicas sólidas. Todos acreditaram que essa era a condução política adequada para a reestruturação da economia.

O neoliberalismo tentou estabelecer uma espécie de *contra-reforma* ao *Welfare State*. Mas o capitalismo da sociedade do Bem-Estar avançou vertiginosamente, possibilitando uma acumulação de lucro jamais vista. De fato, o modelo keynesiano haveria de chegar à sua Idade de Ouro nas quatro décadas seguintes.

---

<sup>4</sup> POPPER (1974) desenvolve uma crítica às sociedades por ele consideradas “fechadas” dentro da teoria sócio-política de grandes pensadores como Platão, Hegel e Marx. A respeito deste último, faz uma crítica feroz à sua forma de conceber a sociedade.



Contudo, a partir da década de setenta tudo começou a mudar. Se a crise dos anos vinte havia abalado os alicerces do capitalismo liberal, a crise do petróleo, em 1973, produziu uma autêntica erosão e, posteriormente, uma desagregação do poderoso *consenso liberal* (EZCURRA, 1998, p. 92). Com a crise capitalista de 1973, aumentaram as taxas de inflação e diminuiu o crescimento do capitalismo monopolista. A partir daí as idéias neoliberais, adormecidas desde o início do pós-guerra, ganharam força. Os adeptos de Hayek atribuíram a raiz da crise ao movimento operário. Segundo os neoliberais, os sindicatos operários haviam corroído as bases de acumulação capitalista, com o aumento dos salários e dos gastos sociais por parte do Estado. Para isso, era fundamental um outro modelo que conseguisse restaurar a acumulação capitalista.

Com efeito, a luta por políticas sociais justas não constitui o objetivo principal do neoliberalismo. “Para eles, o Estado do Bem-Estar destruía a concorrência e a liberdade dos cidadãos, da qual dependia a prosperidade social. E, para os neoliberais, ‘a desigualdade era um fator positivo.’” (ANDERSON, 1995, p.10). Trata-se de uma subserviência explícita do trabalho ao capital, do assalariado ao empresariado, dos países periféricos aos países centrais. No bojo do pensamento neoliberal está claro que o crescimento econômico supõe a desigualdade e o desemprego como algo natural e estrutural.

Segundo ANDERSON (1995, p. 11), a pretensão básica do neoliberalismo era “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas”. Isto é evidente nas políticas internacionais dos anos noventa. O Estado deve ser firme na contenção dos movimentos sociais, principalmente dos sindicatos. Assim sendo, as justas reclamações dos representados por melhores condições de trabalho e salários mais justos são tratadas pelo poder representativo como um retrocesso histórico. O sindicalismo e as greves constituem uma contravenção ao avanço do capital. Para conter as demandas da classe que representa a força de trabalho, os neoliberais apregoam que o Estado deve fazer, a qualquer custo, os chamados *ajustes fiscais*.

O neoliberalismo lançou as bases para derrubar os sindicatos principalmente através da criação de um exército de reserva (de desempregados) para que as greves fossem abafadas e o mercado de trabalho sempre fosse



servido pela mão-de-obra excedente. Por outro lado, estabeleceu-se uma “disciplina orçamentária” com a redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e uma restauração “natural” da taxa de desemprego (ANDERSON, 1995, p. 11).

O modelo neoliberal foi aplicado, primeiramente, nos países centrais. Em 1979, na Inglaterra, com o governo de Thatcher. Em 1980, nos EUA, com Reagan. Em 1982, na Alemanha, com Helmut Kohl. Rapidamente estendeu-se aos demais países da Europa Ocidental, ajudados por uma forte reação da “direita”. Nos Estados Unidos, o pretexto básico do avanço do neoliberalismo foi o anticomunismo, entendido como o império do mal (ANDERSON, 1995, p. 12). Na Inglaterra, o neoliberalismo caracterizou-se por uma ampla desregulamentação do Estado e por um amplo programa de privatizações. Porém, nos EUA ocorreu o aumento do déficit público, como consequência da competição militar com a ex-União Soviética (p. 12).

A prioridade do pensamento econômico neoliberal na década de setenta foi, por um lado, deter a inflação, via estabilidade monetária e, por outro, propiciar a reanimação do capitalismo avançado mundial, restaurando as taxas de crescimento estáveis. É inegável que a estabilidade monetária e o crescimento das taxas de lucros foram alcançadas. Não obstante, isto resultou na derrota do movimento sindical, no crescimento do desemprego, no aumento do grau de desigualdade e no aumento de lucro nas Bolsas. As taxas de crescimento produtivo, por sua vez, não foram restauradas conforme o previsto. A reanimação da acumulação de capital deu-se pela preponderância do capital financeiro internacional sobre o setor de bens e serviços. Mas, a recuperação dos lucros não levou a uma recuperação dos investimentos no setor produtivo, dado que a desregulamentação financeira propiciou mais a inversão especulativa do que produtiva. Ao crescimento da especulação internacional correspondeu uma diminuição crescente das políticas públicas e a estagnação econômica. Ademais, os próprios Estados, principalmente aqueles de economia periférica, passaram a ajustar suas políticas econômicas e sociais internas pressionados pelos organismos financeiros multilaterais, devido à crise da dívida externa, que necessitava de contínuos empréstimos privados internacionais.

Em 1991, houve outra recessão do capitalismo mundial. Cresceram a dívida pública dos países e o endividamento privado. Com isso, esperava-se uma reação contra o pensamento neoliberal devido à sua ineficácia na contenção da dívida e no incremento do desenvolvimento produtivo, o que não aconteceu, contudo. Pelo contrário, fortaleceram-se os governos de direita com Major (1992), na Inglaterra; Berlusconi, na Itália; e Kohl, na Alemanha. O pensamento neoliberal ganhou um novo vigor. Houve uma nova onda de privatizações nos países resistentes a elas, como Áustria, Alemanha e Itália. E, diferentemente do que se poderia esperar, até mesmo os opositores passaram a adotar o programa neoliberal nos seus governos (ANDERSON, 1995, p. 13).

A razão principal da consolidação do pensamento neoliberal foi a queda do comunismo no Leste Europeu e na ex-URSS (entre 1989 e 1991). Com a queda do socialismo histórico, o pensamento neoliberal assume um alcance mundial. E a vitória do Ocidente na Guerra Fria passa a ser atribuída ao pensamento neoliberal, principalmente aquele de Reagan e de Thatcher. Assim, o que se contempla é o privilégio da economia mista não planificada, flexível às necessidades de consumo.

## 2.2 O IMPACTO DO NEOLIBERALISMO NOS PAÍSES PERIFÉRICOS: EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO NA AMÉRICA LATINA<sup>5</sup>

A adesão ao neoliberalismo por parte dos países periféricos deu-se por causa do incremento da dívida externa, da hiperinflação e da presença contínua de empresas transnacionais. Como decorrência, houve planos de estabilização com sobrevalorização cambial, altas taxas de juros e abertura comercial, embora nunca houvesse uma tentativa de política macroeconômica (FIORI, 1997, p. 211).

A expansão do neoliberalismo para a América Latina foi possibilitada pela crise do pagamento das dívidas externas (que eclodiu no México em 1982). Com isso, funda-se um “clube de credores” externos, que passam a impor “ajustes

---

<sup>5</sup> A outra frente neoliberal deu-se com os *reformadores* do Leste Europeu, que também eram liberais. Realizaram privatizações mais rápidas que aquelas realizadas no Ocidente, aceitaram quedas na produção e promoveram o empobrecimento da maior parte da população. Segundo ANDERSON (1995, p. 18), “Não há neoliberais mais intransigentes no mundo do que os ‘reformadores’ do Leste”. O dinamismo do neoliberalismo como força ideológica em escala mundial se deve a este “efeito de demonstração” do mundo pós-soviético. Entretanto, o estudo detalhado dessa frente demandaria um trabalho à parte, que não corresponde aos objetivos deste estudo.



estruturais” que impelem, por sua vez, o programa neoliberal (EZCURRA, 1998, p. 93). Entretanto, o neoliberalismo surge na América Latina através de duas experiências isoladas: Chile e Bolívia. A ditadura de Pinochet no Chile foi, genealogicamente falando, a primeira experiência neoliberal sistemática do mundo. O neoliberalismo chileno teve como pressuposto a abolição da democracia. O objetivo fundamental foi a quebra do movimento operário, considerando que a democracia em si mesma jamais havia sido um valor central do neoliberalismo.

Segundo HAYEK (1987, p. 81), “aumenta cada vez mais a convicção de que, se quisermos resultados devemos libertar as autoridades responsáveis dos grilhões representados pelas normas democráticas”. Ainda mais, “a democracia é, em sua essência, um meio, um instrumento utilitário para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual” (p. 84). A liberdade e a democracia podiam tornar-se incompatíveis. O Chile, de fato, teve um crescimento econômico acelerado na década de 80, sendo exemplo-piloto para os países do Ocidente. Entretanto, o crescimento econômico não foi acompanhado de uma respectiva equidade social. Tanto o Chile como o Peru conseguiram certas reduções do número de pobres. Porém, a CEPAL (1995) reconhece que durante o primeiro quinquênio dos anos 90 a contração da pobreza foi *muito moderada* (EZCURRA, 1998).

Em contraposição, a Bolívia, a partir de 1985 sob o governo de Sachs, foi a experiência-piloto que serviu de exemplo para o neoliberalismo do Oriente pós-soviético, aplicado principalmente na Polônia e na Rússia. Ao contrário do Chile, porém, o objetivo na Bolívia consistia na contenção da hiperinflação. Não houve nenhuma ditadura. Sachs era herdeiro do governo populista e nesse sentido pode-se afirmar que “a América Latina também iniciou a variante neoliberal ‘progressista’, mais tarde difundida no sul da Europa, nos anos de euro-socialismo”. (ANDERSON, 1995, p. 20). Cabe dizer, no entanto, que o Chile e a Bolívia foram experiências isoladas até o final dos anos 80.

Contudo, a virada neoliberal continental começou no México (Salinas, 1988), estendeu-se à Argentina (Menem, 1989), à Venezuela (Carlos Andrés Perez, 1989) e ao Peru (Fujimori, 1990). Tais governos caracterizaram-se pelo êxito a curto prazo, mas também pelo autoritarismo político e pelo crescimento da desigualdade social. Com efeito, segundo ANDERSON (1995, p. 21), “seria arriscado concluir

que somente regimes autoritários podem impor com êxito políticas neoliberais na América Latina”.

Será que em nível social o neoliberalismo constitui um avanço ou um retrocesso histórico? Os dados indicam que a América Latina, nos anos oitenta, foi uma das regiões onde mais cresceu e se intensificou o grau de pobreza, juntamente com o Oriente Médio e o Norte da África (EZCURRA, 1998, p. 90). Em 1992, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) avaliou que, em 1990, 45% da população do subcontinente era pobre. Igualmente, o “Projeto Regional para a Superação da Pobreza”, que faz parte do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), calculou, para 1990, um índice ainda maior, em torno de 61,8%. Portanto, nos anos 80 a pobreza generalizou-se até converter-se num programa massivo e de alcance regional.

O processo continuou nos anos 90. Países como Argentina e México desde 1994 vêm registrando um aumento vertiginoso de pobreza e indigência, com um visível retrocesso social. Porém, a questão não se situa somente nos níveis de pobreza. Sabe-se também que houve um aumento relevante da desigualdade na distribuição de renda (CEPAL, 1995), que o Banco Mundial qualificou como o “mais inequívoco” em escala mundial (BANCO MUNDIAL, 1995), de tal forma que, segundo o próprio Banco, em alguns países os 10% mais ricos da população têm 84 vezes os recursos dos 10% mais pobres. E a pobreza tem origem nessa desigualdade (BANCO MUNDIAL, 1995). Portanto, desde os anos 80, aumentou a desigualdade, devido, principalmente, à concentração de renda, o que tem provocado a pauperização de contingentes da população latino-americana, principalmente da classe média.

Constata-se que a catástrofe social que já tem um longo ciclo aprofundou-se mais nos anos 80, persiste nos anos 90 e corresponde ao período de implantação do programa neoliberal nos países periféricos. É possível deduzir que a pauperização não é um produto conjuntural, mas obedece aos impactos negativos de tal programa, que são estruturais e inerentes ao próprio modelo. Cabe ressaltar que esses eixos clarificam os *ajustes* que foram feitos posteriormente, não só na busca de um equilíbrio, mas principalmente impulsionando transformações estruturais.



### 2.3 O NEOLIBERALISMO ENQUANTO MODELO HEGEMÔNICO

Se o neoliberalismo é um pensamento hegemônico, é necessário esclarecer em que medida o mesmo se legitima. MARX & ENGELS, na *Ideologia Alemã*, escrita entre 1845-1846, caracterizam como certas idéias particulares podem se tornar as idéias dominantes de uma sociedade:

As idéias (Gedanken) da classe dominante são, em cada época, as idéias dominantes; isto é, a classe que é a força *material* dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força *espiritual* dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe, ao mesmo tempo, dos meios de produção espiritual, o que faz com que a ela sejam submetidas, ao mesmo tempo e em média, as idéias daqueles aos quais faltam os meios de produção espiritual (...) Os indivíduos que constituem a classe dominante possuem, entre outras coisas, também consciência e, por isso, pensam; na medida em que dominam como classe e determinam todo o âmbito de uma época histórica, é evidente que o façam em toda a sua extensão e, conseqüentemente, entre outras coisas, dominem também como pensadores, como produtores de idéias; que regulem a produção e a distribuição das idéias de seu tempo e que suas idéias sejam, por isso mesmo, as idéias dominantes da época (MARX & ENGELS, 1991, p. 72).

A análise das classes sociais feita por Marx e Engels pode também ser utilizada para explicar a hegemonia do pensamento neoliberal no capitalismo contemporâneo. Tal hegemonia se explica, para Marx e Engels, considerando que o domínio do plano das idéias numa sociedade remete-se ao domínio dos meios de produção material. Ora, como os organismos multilaterais são os que detêm grande parte do controle do capitalismo financeiro contemporâneo, explica-se porque, mesmo às vezes indiretamente, suas orientações e determinações sejam seguidas no âmbito das idéias.

Entretanto, para que tal hegemonia seja alcançada no plano das idéias, “cada nova classe que toma o lugar da que dominava antes dela é obrigada, para alcançar os fins a que se propõe, a apresentar seus interesses como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade, isto é, para expressar isso mesmo em termos ideais: é obrigada a emprestar às suas idéias a forma de universalidade, a apresentá-las como sendo as únicas racionais, as únicas universalmente válidas” (MARX & ENGELS, 1991, p. 74).

Essa constatação de Marx e Engels, já no século XIX, pode ser uma referência válida para explicar como o pensamento neoliberal articulou-se com as novas formas de acumulação do capital no final do século XX. E, ademais, apresentou essa articulação como um projeto de sociedade, em que os interesses



aí defendidos fossem entendidos como sendo os interesses de toda a sociedade em escala propriamente global. A queda do socialismo real e a rearticulação do capital internacional criaram as condições necessárias para que tal projeto se estruturasse e se sedimentasse tanto nos países centrais quanto nos países periféricos. Contudo, conforme já foi visto, as conseqüências de tal rearticulação capitalista denotam diferenças nítidas da política internacional em se tratando de países centrais ou periféricos, visto que os organismos multilaterais concentram-se nos países centrais.

Ao referir-se ao neoliberalismo, ANDERSON (1995, p. 22) observa que

o neoliberalismo é um movimento ideológico em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. Eis aí algo muito mais parecido ao movimento comunista de ontem do que o liberalismo eclético e distendido do século passado.

Segundo RAMONET (1997, p. 23), o neoliberalismo se apresenta como um pensamento único, pois “trata-se da tradução em termos ideológicos da pretensão universal dos interesses de um conjunto de forças econômicas, em particular do capital internacional”.

Efetivamente, nos anos oitenta o pensamento neoliberal conseguiu uma notável expansão (EZCURRA, 1998, p. 94), convencendo até mesmo aqueles que sustentavam o desenvolvimento baseado no Estado, sejam capitalistas ou socialistas. Constituiu-se, pois, numa poderosa hegemonia em âmbito mundial tanto como liderança intelectual quanto como força política.<sup>6</sup>

Entretanto, o capitalismo neoliberal não se limita ao âmbito econômico, mas propõe uma expansão *integral*, ou seja, um novo projeto de sociedade imposto pela política exterior norte-americana. Isso verificou-se já na segunda administração Reagan. No seu governo, o pensamento neoliberal articulou-se com propostas neoconservadoras, produzindo uma *nova síntese* (EZCURRA, 1998, p. 95). A novidade foi a pretensão internacionalista da constituição de uma democratização global neoconservadora. Já na era da administração Clinton, isso se denomina “Aliança global para a democracia” (EZCURRA, 1998, p. 95). Trata-se

---

<sup>6</sup> “Es el caso de ciertos gobiernos socialdemócratas europeos (en España, Francia, Grecia, Italia y Portugal) y de corrientes latinoamericanas de raigambre nacional y popular (como el peronismo argentino y el Partido Revolucionario Institucional, de México)” (EZCURRA, 1998, p. 94).

de um *novo paradigma universal*, um empreendimento totalizador próprio da modernidade. Por conseguinte, é errôneo pensar que a civilização dos anos noventa se caracteriza pela fragmentação em todos os âmbitos da sociedade; na verdade, o neoliberalismo é um *macro-relato único*, soberano na época atual (HINKELAMMERT, 1996).

Segundo MARRACH (1996, p. 46), porém, o neoliberalismo é uma “ideologia neoconservadora social e politicamente”, pois concebe que a “economia internacional é auto-regulável (...) sem necessidades de intervenção do Estado”. Em segundo lugar, é reducionista quando concebe o gasto com políticas sociais como algo duvidoso.<sup>7</sup> O indivíduo deixa de ser um cidadão para ser um consumidor ou um cliente. O Estado, por sua vez, afasta-se cada vez mais da sociedade enquanto elemento mediador do bem-estar social; ele existe para dar condições ao bom funcionamento do mercado. Apoiado no pensamento positivista, o neoliberalismo estabelece a hipostasia do mercado como instância intocável,<sup>8</sup> controlável por leis imutáveis e *dadas* como as leis que regem a natureza.

## 2.4 OS EFEITOS DO MODELO NEOLIBERAL

Admitindo que o neoliberalismo constitui-se num macro-relato, suas tendências não são conjunturais, mas estruturais, a longo prazo e inerentes ao modelo capitalista.

Em primeiro lugar, comprova-se, a partir dos dados expostos, um forte *incremento da desigualdade* devido à concentração de riqueza nos países centrais em detrimento dos países periféricos.<sup>9</sup> De igual maneira, isso se observa na crescente polarização das classes sociais nos anos noventa. Se por um lado houve um abandono dos governos em relação à classe média, gerando um aumento

<sup>7</sup> “Enquanto o liberalismo clássico, da época da burguesia nascente, propôs os direitos do homem e do cidadão, entre os quais, o direito à educação, o neoliberalismo enfatiza mais os direitos do consumidor do que as liberdades públicas e democráticas e contesta a participação do Estado no amparo aos direitos sociais.” (MARRACH, 1996, p. 42). Da mesma forma há o “entendimento das políticas sociais como gasto duvidoso, tática de controle e desmoralização popular” (DEMO, 1995, p. 34).

<sup>8</sup> Entretanto, esta intocabilidade das leis de mercado não passa de um “artifício ideológico para estabelecer a intocabilidade do lucro fácil e desimpedido, à revelia de todos os direitos humanos fundamentais”. (DEMO, 1995, p. 35).

<sup>9</sup> De fato, “Em 1960, os 20% mais ricos da população mundial registravam rendas 30 vezes mais elevadas que as dos 20% mais pobres. Em 1990, os 20% mais ricos estavam recebendo 60 vezes mais. Esta comparação se baseia na distribuição entre países ricos e pobres (PNUD, 1992) (tradução nossa).



progressivo da pobreza, por outro ocorreu uma concentração de renda portentosa nas mãos de poucos.

Em segundo lugar, está surgindo nas sociedades um forte *processo de exclusão*, gerando desemprego e subemprego em escala ascendente. Segundo EZCURRA (1998, p. 97), “lo que corre peligro no es la calidad de vida, sino la vida misma – sobre todo, en los países del Sur. Por eso, la edificación de una alternativa es ineludible, ya que concierne a la sobrevivencia”.

Em terceiro lugar, a mundialização do capital provocou um efeito político: houve uma *transformação das estruturas de poder* em âmbito internacional através das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o FMI. As empresas internacionais movimentam anualmente mais de 2.1 trilhões de dólares, duas vezes mais que o Produto Bruto da América Latina (DIETERICH, 1996). Nesse sentido, a mundialização do capital gerou uma certa restrição do poder e da autoridade nos países. Convém mencionar que isso só reforçou a desigualdade entre países centrais e países periféricos. De fato, a redistribuição da riqueza concentrou mais o poder nos Estados-Nação do capitalismo central.

No âmbito econômico, houve uma profunda *intervenção dos países centrais nos mercados internacionais* (CHOMSKY, 1996), principalmente por intermédio da vinculação das multinacionais com os governos de origem e com o protecionismo de seus produtos.

## 2.5 HAYEK: NEOLIBERALISMO E ESTADO MÍNIMO

A partir do exposto, constata-se que o neoliberalismo fundamenta-se na idéia de que o Estado não deve imiscuir-se nas políticas sociais e que a economia deve estar dissociada da política. Ainda mais, a política, em muitos casos, é redutível à economia. Segundo HAYEK (1987, p. 78), “cresce a convicção de que, para se realizar um planejamento eficaz, a gestão econômica deve ser afastada da área política e confiada a especialistas – funcionários permanentes ou organismos autônomos independentes”. O que se tem aqui é a prevalência da tecnocracia, ou seja, o poder econômico-social nas mãos dos técnicos.

Como a política depende da economia, as decisões políticas são, em última instância, dadas pelo saber técnico. HAYEK (1987) é muito enfático quanto a esse

aspecto e insiste afirmando que “quanto mais nos esforçamos [entenda-se, o Estado] para proporcionar completa segurança interferindo no sistema de mercado, tanto maior se torna a insegurança” (p. 130); enfatiza a separação do poder político em relação ao poder econômico para defender o princípio da liberdade econômica.

Assim, “a separação dos objetivos políticos e dos objetivos econômicos representa uma garantia essencial da liberdade individual” (HAYEK, 1987, p. 142). Talvez seja por isso que, essencialmente individualista, o neoliberalismo tem um repúdio especial pelos movimentos coletivistas, como as organizações populares e os sindicatos. Hayek chega a afirmar que “‘a substituição do poder econômico pelo poder político’ (...), significa necessariamente a substituição de um poder sempre limitado por um outro ao qual ninguém pode escapar” (p. 142). Ou seja, o poder econômico deve estar nas mãos de particulares e não centralizado como forma de poder político, pois criaria tal dependência que poderia se identificar com a servidão.

O caminho da servidão, segundo essa visão, é aquele próprio dos movimentos socialistas, tal como se constituiu na ascensão do partido trabalhista inglês, da época de Hayek. Segundo HAYEK (1987, p.123), “a segurança econômica (...) é muitas vezes apresentada como a condição indispensável da autêntica liberdade”. Portanto, seu pensamento reveste-se de uma atualidade impressionante, considerando que a dinâmica do capitalismo contemporâneo se molda pelos mesmos objetivos.

Para HAYEK (1987, p. 111), “o sistema de propriedade privada é a mais importante garantia de liberdade, não só para os proprietários mas também para os que não o são”. Mas a inovação em relação ao liberalismo é a insistência na idéia do mercado como impulsor do desenvolvimento civilizatório.

Segundo HAYEK (1987, p. 186), “foi a submissão às forças impessoais do mercado que possibilitou o progresso de uma civilização que, sem isso, não se teria desenvolvido”. O mercado, assim, em sua visão, é como uma mão invisível que auxilia o desenvolvimento.

O Estado neoliberal diferencia-se tanto do anarquismo (que excluía o Estado) quanto do totalitarismo (que exagera as funções estatais na regulação da vida civil). Para o neoliberalismo, o Estado é um mal, mas é necessário; porém, deve ser o mais restritivo possível. O único e limitado objetivo do Estado consiste em proteger os direitos individuais dos cidadãos.



Fazendo um balanço provisório, pode-se dizer, com ANDERSON (1995, p. 23), que *economicamente* o neoliberalismo fracassou, pois não conseguiu nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. *Socialmente*, funcionou criando sociedades mais desiguais. *Política e ideologicamente*, teve grande sucesso pois se impôs como única alternativa. Ou seja, constitui-se numa verdadeira força hegemônica (grifos nossos).

## 2.6 O SIMULACRO DO MODELO NEOLIBERAL NA SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA

A concepção da democracia *mínima* na perspectiva de Hayek representa uma continuidade do modelo liberal. Entretanto, Hayek estabelece posicionamentos inovadores, dado que as bases materiais da sociedade capitalista são diferentes no decorrer do século XX. Sua crítica está dirigida, principalmente, à democracia social dos Estados de Bem-Estar e à planificação estatal socialista. Seu posicionamento tem características tipicamente positivistas, na medida em que estabelece uma linearidade histórica entre sociedades menos avançadas e sociedades mais avançadas.

Segundo GENTILI (1998, p. 45), no modelo neoliberal a democracia resume-se a uma “simulação democrática”. Para o autor, não há um conceito unívoco de democracia por meio do qual se possa chegar a uma essência universal. Isso justifica o casamento histórico que se estabeleceu entre a democracia e o conservadorismo, sendo que aquela foi obrigada a moldar-se pelas prerrogativas deste último (p. 47). Assim, na concepção neoliberal a democracia é mínima, na medida em que se constitui num jogo simulado a serviço do capital.<sup>10</sup>

Hayek referiu-se, em vários escritos, à sua concepção de democracia. Em todos, restringiu-a a uma regra de procedimentos, um simples *método* para a eleição dos governantes. Jamais considerou a democracia como um fim em si mesma, desvinculando-a de uma conotação moral própria.

<sup>10</sup> Segundo BORÓN (1995, p. 101), “Se o ‘capitalismo keynesiano’ – com sua ênfase na demanda agregada, no combate ao desemprego e na integração da classe operária – criou condições favoráveis para o surgimento e institucionalização de Estados capitalistas democráticos na Europa do pós-guerra, o ‘capitalismo selvagem’ que surge da receita neoliberal tem, ao contrário, ‘afinidades eletivas’ com as formas mais primitivas e despóticas do poder burguês. (...) O problema é que a lealdade fundamental da nova ortodoxia econômica – e da grande burguesia transnacional que a exibe como sua bandeira – não está depositada na democracia, mas no capitalismo”.

Para GENTILI (1998, p. 51),

Na perspectiva hayekiana existem dois conceitos de democracia, e ambos se encontram visceralmente opostos. A categoria neoliberal seria um deles; o *outro*, seria seu espelho invertido, a democracia ampliada proposta pelos socialistas e seus acólitos social-democratas. (...) Hayek definiu essa contraposição como a antinomia existente entre uma democracia sem adjetivos, *limitada*, e uma democracia *ilimitada*, caracterizando a primeira como o único tipo de regime participativo que os neoliberais poderiam aceitar e defender (grifos do autor).

Na obra de Hayek apresenta-se uma linearidade entre um estágio primitivo do desenvolvimento humano e uma ordem civilizatória ou ordem extensa de cooperação humana. No *estágio primitivo* não se pode falar ainda em sociedade; os homens agem por instinto e por seu espírito gregário; por isso, desenvolvem a solidariedade dentro de pequenos grupos com um altruísmo ingênuo; reconhece-se que o indivíduo isolado carece de autonomia e por essa razão desenvolve-se uma mentalidade antiindividualista, tribal e coletivista.

Para Hayek, a formação da sociedade dá-se pela passagem do estágio primitivo para a ordem civilizatória ou ordem extensa de cooperação humana e esta é identificada com o liberalismo. Nessa etapa ocorre uma eliminação progressiva do solidarismo comunitarista e do altruísmo tribal; a existência não depende do comunitarismo, mas dos indivíduos. Hayek identifica a sociedade com o processo civilizatório pois, em sua versão coletivista, o homem não constrói sociedades. GENTILI (1998, p. 53) assim resume a posição hayekiana: “não existe *sociedade* sem liberalismo, não existe *liberalismo* sem sociedade. Dessa forma, os Estados de Bem-Estar são ‘a-sociais’, constituem um solidarismo comunitarista, um falso altruísmo igualitário. Por conseguinte, “a social-democracia e, de forma muito menos disfarçada, o socialismo, constituem, nessa ótica, concepções primitivas e gregárias da ordem social” (p. 53).

É por isso que no entendimento de Hayek uma democracia mínima só é possível no liberalismo, num estágio superior do processo civilizatório: “uma sociedade de homens livres, responsáveis, competitivos e egoístas” (GENTILI, 1998, p. 54). Se a *democracia mínima* só é possível com o liberalismo, então o mercado é a expressão decisiva dessa ordem superior e espontânea. Com efeito, “não pode haver (...) democracia sem mercado. Em suma, a negação do mercado – esfera



essencial para o exercício da liberdade individual - acaba supondo a inexorável negação da própria democracia” (p. 55).

Vê-se, pois, uma democracia condicionada às leis *espontâneas* do mercado. O centro da questão não é a defesa da democracia, mas do mercado. É assim que “afirmar que não existe democracia sem mercado não supõe, reciprocamente, afirmar a impossibilidade do mercado sem a conseqüente existência da democracia. A ‘verdadeira’ democracia precisa do mercado; embora o mercado não precise inevitavelmente dela” (GENTILI, 1998, p. 55). Deduz-se que a questão central de uma sociedade livre não é a democracia, mas o mercado. Se a democracia não for limitada e restrita, pode pôr em risco o mercado e ameaçar a liberdade.

Assim, a democracia, para Hayek, é apenas um método, moralmente neutra, subordinada ao mercado, um dispositivo eficiente para limitar o poder das majorias; limita-se tão-somente a regular as decisões individuais do mercado, que é a relação custo-benefício (GENTILI, 1998).

Assim concebida, a democracia mínima hayekiana não é neutra, mas fundamenta-se numa ética excludente que rompe com o conteúdo ético-filosófico do Estado democrático de direito.

## 2.7 DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO: UMA DIFÍCIL RELAÇÃO

Para que melhor se entenda a relação do modelo neoliberal com as políticas educacionais para as universidades federais nos anos 1990 é necessário certo aprofundamento no conceito de democracia. É pertinente a definição de democracia trabalhada por WACHOWICZ (1992, p. 15) como sendo “a adoção livre de decisões por maioria, com o devido respeito aos direitos da minoria”. O que mais interessa são as implicações que tal definição comporta. Para a autora, o conceito tem uma “duplicidade” dada por duas vertentes: uma filosófica e outra procedimental, que dará origem, respectivamente, à democracia substancial e à democracia formal. Na democracia substancial, o ideal de um governo seria lutar pela *igualdade*. Na democracia formal, o que se põe em evidência é o “conjunto de regras cuja observância é necessária para que o poder político seja efetivamente distribuído entre a maior parte dos cidadãos, as assim chamadas regras do jogo...” (p. 38).

Parafraseando WACHOWICZ (1992, p. 15), do ponto de vista filosófico a democracia é um “fim em si mesma”, enquanto que do ponto de vista procedimental é “um meio”. No primeiro caso, afirma-se “a liberdade de todos e a igualdade como condição para a escolha das decisões”; no segundo, o “respeito aos direitos das minorias (...) ao Estado de direito”. Resumindo, do ponto de vista ético-filosófico (substancial), entende-se “democracia como governo para o povo”; enquanto que, a partir da ótica procedimental (formal), trata-se do “governo do povo”.

Pode-se concluir que foi o conceito de democracia no sentido formal/procedimental que esteve historicamente ligado ao modelo neoliberal hayekiano. Contudo, torna-se incompatível conciliar o neoliberalismo e a democracia quando esta é tomada no seu sentido ético-filosófico.

### **3 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS POLÍTICO-FILOSÓFICOS**

Com base nos fundamentos político-filosóficos foi possível delinear as principais características do modelo neoliberal pensado por Hayek e sua implementação em algumas experiências isoladas na América Latina e, posteriormente, nos países centrais nas décadas de setenta e oitenta. Pôde-se constatar que o modelo neoliberal tornou-se hegemônico, principalmente no final da década de oitenta, devido, principalmente, à queda do socialismo real no Leste europeu. Assim sendo, na década de noventa tal modelo se expande rapidamente nas políticas nacionais dos países periféricos, impulsionado pela globalização dos mercados e do capital financeiro internacional. Entretanto, tal modelo apresenta algumas reticências, na medida em que não traz como pré-condição a democracia no seu sentido ético-filosófico. Isso explica o fato de o modelo neoliberal se adaptar facilmente em países cujo poder político é centralizado em torno do Executivo; ademais, propõe a preponderância do espaço privado sobre o espaço público das decisões; atribui total autonomia ao sistema do mercado, sem interferência reguladora do Estado; é intransigente no que tange às organizações sindicais e às políticas públicas: o Estado deve ser forte para combater tais organizações e parco no que se refere às políticas sociais, como a educação e a saúde. Adotando e muitas vezes até impondo tal orientação principalmente nos países periféricos, o modelo neoliberal favorece a internacionalização da acumulação do capital (financeiro), a desmobilização social e o recuo da democracia participativa.



## **CAPÍTULO II**

### **OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-EDUCACIONAIS: O REDIMENSIONAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO CAPITAL HUMANO**

Neste capítulo, analisa-se como a educação, a partir da década de setenta, passa a ser vista como um investimento, um fator de produção, como incremento de capital, só que “humano”. A educação pública (enquanto direito) reveste-se de posturas próprias da lógica do capital. Essa passagem, ocorrida no capitalismo monopolista dos países centrais, tem influenciado não somente o tecnicismo das reformas educacionais brasileiras na relação entre educação e produtividade, mas também tem adquirido novas fisionomias nas reformas dos anos noventa com a idéia da qualidade total medida pela eficiência/produtividade. É com a finalidade de caracterizar essas novas fisionomias, e não simplesmente repetir as críticas anteriores, que se estuda a teoria do capital humano.

#### **1 A EDUCAÇÃO ENQUANTO FATOR DE PRODUÇÃO: A GÊNESE DA CONCEPÇÃO DE CAPITAL HUMANO**

É sobretudo nos anos setenta e oitenta que a educação passará a ser concebida enquanto fator de produção, apoiada na idéia de capital humano. Os estudos de Schultz revelaram a linearidade entre a educação e a produtividade, entre educação e desenvolvimento, portanto entre educação e capital.<sup>11</sup> Essa inserção se estabelece na dinâmica interna do desenvolvimento do capitalismo monopolista, na subserviência do trabalho ao capital. Cabe perguntar: por que somente a partir daquele momento do capitalismo a educação é transvestida com a mesma natureza do capital, ou seja, sob a forma de capital humano? Por que

---

<sup>11</sup> FRIGOTTO (1984) nega esta linearidade no sentido de que a relação entre prática educativa e produção social da existência não é imediata, mas mediata. Esta mediação é contraditória: não é da natureza da escola ser capitalista, mas como o modo de produção social da existência é predominantemente capitalista, tende a mediar os interesses do capital. Mas, por não ser capitalista, a prática educativa pode articular os interesses da classe trabalhadora contra o capital.

num dado momento se constata que é necessário o investimento privado na educação? Os dispêndios com a educação passam a ser justificados por motivos econômicos,<sup>12</sup> considerando que esta passa a possuir um *valor econômico* próprio, como um *bem de produção* (capital) e não apenas um *bem de consumo*. Essa constatação foi realizada por Schultz:

O conceito de capital consiste em entidades, que têm a propriedade econômica de prestar serviços futuros de um valor determinado. Esse conceito não deve ser confundido com o de capital como uma entidade fungível. Ao classificar-se o capital que presta serviços futuros, é conveniente começar com uma dicotomia, a saber, a do capital humano e não-humano. Nenhuma dessas duas classes de capital é homogênea; ao contrário, cada qual, na verdade, consiste em muitas formas diferentes de capital e cada qual é, por conseguinte, extremamente heterogênea. Não obstante, a distinção entre capital humano e não-humano é real e analiticamente fundamental (...). A característica distintiva do capital humano é a de que é ele parte do homem. É *humano* porquanto se acha configurado no homem, e é *capital* porque é uma fonte de satisfações futuras, ou de futuros rendimentos, ou ambas a coisas. Onde os homens sejam pessoas livres, o capital humano não é um ativo negociável, no sentido de que possa ser vendido. Pode, sem dúvida, ser adquirido, não como elemento de ativo, que se adquire no mercado, mas por intermédio de um investimento no próprio indivíduo. Segue-se que nenhuma pessoa pode separar-se a si mesma do capital humano que possui. Tem de acompanhar, sempre, o seu capital humano, quer o sirva na produção ou no consumo. Desses atributos básicos do capital humano, surgem muitas diferenças sutis entre o capital humano e não-humano, que explicam o comportamento vinculado à formação e à utilização dessas duas classes de capital (SCHULTZ, 1973, p. 53) (grifos do autor).

Conforme a análise de Schultz, o capital humano tem um valor econômico especial, dado que é um investimento que não pode ser vendido, só adquirido. Isso explica por que o indivíduo deve investir no seu próprio futuro, investindo na educação. Entretanto, mesmo sendo um produto não-material (portanto, não vendido), o capital humano (a educação) serve “na produção e no consumo”. Porquanto a educação, indiretamente, passa a ser uma mercadoria adquirida, dado que proporciona melhor acesso às mercadorias vendidas (ativos negociáveis).

É assim que a teoria do capital humano constitui-se num desdobramento dos postulados da visão econômica marginalista ou neoclássica aplicada à educação. Tal visão dá-se segundo a vertente micro e macroeconômica.

Segundo a vertente microeconômica, “O termo marginalista deriva da visão de que o indivíduo, dotado de ‘racionalidade’ e ‘liberdade’, faz as escolhas econômicas de acordo com a utilidade marginal ou desutilidade marginal dos bens

---

<sup>12</sup> “Os dispêndios com educação passaram a ser considerados desejáveis não apenas por razões sociais ou culturais, mas especificamente por motivos econômicos, transformando-se num investimento de retorno ainda mais compensador do que outros tipos de investimento ligados à produção material.” (SAVIANI, 1992, p. 24).



disponíveis. Isso, por sua vez, decorre da concepção de que o 'indivíduo', enquanto *homo oeconomicus*, relaciona racionalmente os seus desejos, as suas necessidades, seu orçamento com os preços dos bens, atingindo sempre, mediante esta relação, uma escolha ótima, o equilíbrio" (FRIGOTTO, 1984, p. 35). Fundamenta-se na idéia de que o predomínio dos interesses privados fortalece os interesses coletivos. Com isso, o mundo das necessidades objetivas cede espaço ao das preferências e opções individuais.

Assim, a preferência e a otimização individual devem estar acima de qualquer regulação das necessidades; o *homo oeconomicus*, através de sua racionalidade, transforma necessidades em preferências, em consumo individual. Segundo SCHWARTZ (2000, p. 10), "A fundamentação microeconômica do consumo tem efeitos políticos claros: se não há uma noção objetiva de necessidades humanas, se toda decisão de consumo é racional, pois depende da ordenação de preferências por parte de indivíduos soberanos, toda pretensão de regular o consumo (por meio do Estado ou políticas de bem-estar social, por exemplo) não passaria de fantasia metafísica ou, pior, tentação totalitária".

No âmbito macroeconômico, o consumo é visto como função de renda. A preocupação central é com a propensão de consumo. "Indivíduos com renda baixa tendem a gastar toda a sua renda em consumo. Na medida em que aumenta o nível de renda, aumenta a propensão a poupar (reduz-se a proporção da renda que é gasta em consumo)" (SCHWARTZ, 2000, p. 10).

A teoria do capital humano tem como uma de suas preocupações principais o estudo das relações entre os avanços educacionais e o desenvolvimento econômico de um país. O capital humano (chamado fator H) é o 'resíduo' não explicado pelo acréscimo do estoque de capital e de trabalho, mas pelo investimento atribuído aos indivíduos, como educação formal, o treinamento e a saúde (FRIGOTTO, 1984, p. 39).

O crescimento econômico pode ser atribuído a vários fatores: crescimento industrial, agrícola, superávit comercial, etc. No entanto, Schultz descobriu que faz parte do desenvolvimento econômico um resíduo considerável, que é o investimento em educação.

Conforme SAVIANI (1992, p. 24):

Schultz, (...) fazendo intervir o *fator educação*, conseguiu fechar o esquema explicativo do crescimento da economia americana que apresentava um resíduo inexplicável de cerca de 17%. Investigando a relação entre níveis de renda e graus de escolaridade, constatou que os níveis de renda aumentavam em proporção aritmética para os que possuíam escolaridade média em relação àqueles que só possuíam escolaridade primária e em proporção geométrica quando se passava àqueles que possuíam escolaridade de grau superior. Esta seria a prova empírica do '*valor econômico da educação*'. (grifos do autor).

Conforme foi focado inicialmente, do ponto de vista macroeconômico a teoria do capital humano constitui-se num desdobramento e/ou num complemento da teoria neoclássica do desenvolvimento econômico. Tal teoria baseia-se nos conceitos de crescimento e redistribuição. Primeiro, deve-se favorecer o crescimento econômico, para depois redistribuir entre as diferentes classes sociais o resultado de tal crescimento.<sup>13</sup> O investimento no chamado *fator humano* seria fundamental como incremento da produtividade e superação do atraso econômico. Já do ponto de vista microeconômico, seria o fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, por conseqüência, da mobilidade social (FRIGOTTO, 1984, p. 41).

Portanto, tanto do ponto de vista macro quanto do ponto de vista microeconômico o investimento em capital humano atrela-se à idéia de desenvolvimento.

Segundo RODRIGUES (1987, p.126-7),

A educação assume um duplo papel: de um lado, fortalecer a acumulação do capital, formando, aperfeiçoando e reproduzindo os recursos humanos necessários ao aumento da produção e da produtividade; de outro, e como resultado dessa qualificação e formação, possibilitar aos membros da sociedade, em todos os níveis e de todas as classes, a ascensão social pela promoção pessoal e pelo aumento da renda individual através da progressão salarial, que deve estar estruturada na capacidade individual de subir a melhores condições de trabalho. Mas tal ascensão não se liga a interesses opostos aos do capital, e sim complementares. Na medida em que o indivíduo obtém melhor capacitação e maior qualificação, torna-se mais produtivo e pode, em função disso, disputar salários mais altos. Dessa forma, pela educação é que se adquirem condições ideais para o desenvolvimento tanto social quanto individual.

---

<sup>13</sup> Essa postura desenvolvimentista esteve amplamente presente no chamado milagre brasileiro durante a ditadura militar (1964-1985). Trata-se de uma tentativa ideológica de identificar o bem individual com o bem social, o trabalho com o capital. RODRIGUES (1987, p. 127) resume esse pensamento desenvolvimentista: "o bem individual é conseqüência do bem social: primeiro o social, depois o individual. Primeiro, portanto, o crescimento econômico, o progresso nacional; como conseqüência, esse crescimento será desfrutado por todos. Os interesses da Nação são similares ao crescimento de uma árvore. É necessário fazê-la crescer, encorpar-se. A partir de então, poder-se-á usufruir sua sombra. (...) E a escola é o lugar do encontro das possibilidades de todos. É o lugar da realização do sonho democrático, porque nela se democratizam as oportunidades".



Entretanto, no âmbito macroeconômico a teoria do capital humano tornou-se vulnerável, visto que não se sabe se é a educação que gera mais desenvolvimento ou se é o desenvolvimento que gera mais educação.<sup>14</sup> Isso provocou um deslocamento para a esfera microeconômica, ou seja, para a esfera individual. “O indivíduo, do ponto de vista da produção, é uma combinação de trabalho físico e educação ou treinamento (FRIGOTTO, 1984, p. 44). Quanto mais educação, mais produtividade, mais renda pessoal, mais equalização social.

### 1.1 O POSITIVISMO E A TEORIA DO CAPITAL HUMANO

É principalmente com a interpretação positivista que a educação, no âmbito microeconômico, passa a ser concebida como um fator de mobilidade social. O problema é que tal interpretação baseia-se numa circularidade decorrente da análise que *determina* as variações de renda individual e social aos *determinantes* de rendimento escolar. A circularidade ocorre visto que a educação, que deveria ser determinante do desenvolvimento econômico, passa a ser determinada por este. O capital humano se forma investindo em escolaridade e treinamento; entretanto, o que determina o acesso à escola aos diferentes rendimentos escolares e níveis de desempenho é um conjunto de fatores sócio-econômico-culturais familiares.

Isso se mostra evidente quando se usa o modelo “função de produção” (FRIGOTTO, 1984, p. 49). Consoante com tal modelo, a educação e o treinamento são criadores da capacidade de trabalho; a um investimento marginal sempre corresponde uma produtividade marginal. Sendo a renda o preço do trabalho, produzindo mais o indivíduo ganhará mais. É notório que “a definição de renda, neste raciocínio, é uma decisão individual” (p. 50).

Constata-se, por conseguinte, como o individualismo é justificado pelo positivismo, visto que mascara a desigualdade estrutural no interior do modo de

---

<sup>14</sup> Essa foi uma das problemáticas na teorização da relação entre educação e desenvolvimento no Programa de Metas de Juscelino Kubitschek de 1956. Segundo BAÍA HORTA (19—, p. 216), “Esta teorização ia desde a afirmação de que o desenvolvimento econômico deveria ser buscado primeiramente, pois traria como consequência necessária o desenvolvimento educacional, até a afirmação contrária de que a educação era pré-condição essencial para o desenvolvimento econômico, só havendo desenvolvimento econômico se houvesse antes desenvolvimento educacional”. Não se percebia, entretanto, que o problema era o método de análise linear positivista. Segundo VIEIRA PINTO (apud BAÍA HORTA, 19—, p. 218), “a educação não precede o processo de desenvolvimento, acompanha-o contemporaneamente. Entre ambos existe uma tensão dialética que os condiciona mutuamente”.

produção capitalista. Por conseqüência, justificam-se as desigualdades tentando superar o conflito de classes através de uma solução individualista (conforme também apregoa o liberalismo clássico).

Ao adotar o positivismo como método, a teoria do capital humano analisa o homem e a sociedade de modo fragmentado, limitando-se à sua “pseudoconcreticidade” (KOSIK, 1969, p. 09-23), ao empírico imediato, ocultando a verdadeira natureza dos fenômenos. Baseada no economicismo neoclássico, para manter-se como teoria, deve ser circular.

Ademais, tal método de análise se fundamenta na idéia da *objetividade e de racionalidade*. O pensamento burguês neoclássico tem como uma de suas preocupações fundamentais conceber a educação e a ciência como produtos dados, neutros, objetivos, não-valorativos. Procura mostrar que há uma independência entre os valores e as posições do pesquisador e o processo de investigação (FRIGOTTO, 1984, p. 54). O homem é concebido tão-somente como *homo oeconomicus* racional, como indivíduo em busca de proveito próprio (KOSIK, 1969, p. 81-97), um produtor e um consumidor. Ele é considerado um produto do sistema capitalista, um conjunto de faculdades que devem ser trabalhadas para que o sistema econômico funcione como um mecanismo. “Para a economia burguesa o homem existe enquanto uma grandeza física, como todas as demais, tratável matematicamente. O homem transforma-se num objeto-mercadoria, o mundo humano em mundo físico e a ciência do homem-objeto em física social” (KOSIK, 1969, p. 82). Portanto, não interessa o homem enquanto homem em suas dimensões ética e antropológica, pois, segundo os critérios positivistas, tais dimensões não são consideradas científicas e dificultam o funcionamento do sistema. Assim, o característico do humano é a racionalidade do seu comportamento e o egoísmo.

Da idéia de homem genérico surgem os princípios do *liberalismo individual*, segundo os quais é a maximização da racionalidade e da utilidade individual que a longo prazo otimiza o melhor para toda a sociedade.



## 1.2 A INFLUÊNCIA DO FATOR ECONÔMICO NA TRANSFORMAÇÃO DAS CLASSES NUMA VARIÁVEL ECONÔMICA

Em conseqüência da atomização do real, a estrutura social é concebida como uma construção individual. Assim, “se todos os indivíduos são livres, se todos no mercado de trocas podem vender e comprar o que querem, o problema da desigualdade é culpa do indivíduo. Ou seja, se existem aqueles que têm capital é porque se esforçam mais, trabalharam mais, sacrificaram o lazer e pouparam para investir” (FRIGOTTO, 1984, p. 61).

Assim concebida, a sociedade não se divide em classes, mas em *estratos*. Os indivíduos sobem na hierarquia da estratificação social segundo o mérito próprio dentro da sociedade concorrencial.<sup>15</sup> Concebendo a formação social como a somatória de fatores isolados e não a partir da conexão da economia com todas as esferas da vida social, o positivismo transforma a relação entre classes numa relação entre indivíduos. A idéia da contradição inerente ao conflito de classes é substituída pela concepção de harmonia social.

Por um lado, o conceito *fator de produção* dado pela idéia de troca (igualdade dos agentes) faz com que proprietários e trabalhadores sejam considerados como proprietários. Ambos são proprietários de fatores de produção: os primeiros entram com o capital; os segundos, com a força de trabalho. Dessa forma, Schultz transforma todos os trabalhadores em portadores de capital, dado que todos possuem um fator de produção básico, ou seja, sua força de trabalho. Os trabalhadores também são considerados a partir da perspectiva do capital pela aquisição de conhecimentos e de capacidades que possuem valor econômico.

Por outro lado, o conceito de capital transfigura-se “em fator de produção universal” a-histórico (FRIGOTTO, 1984, p. 64). O capital, segundo o positivismo,

---

<sup>15</sup> Segundo ENGUITA (1993, p.289-290), “Esta ideologia meritocrática é visível em quase todas as esferas da vida social, mas especialmente na vida econômica e na escola. Para sermos exatos, tem sua origem na economia, no mercado, mas alcança seu ápice na escola. Mercado e escola individualizam o que são relações ou diferenças de classes, convertem os problemas sociais em problemas individuais. Na escola como no mercado, só parecem existir diferenças quantitativas, nunca qualitativas; a desigualdade, na medida em que vem à tona, aparece como distribuída ao longo de um *continuum*, não como cisão. (...) Assim como o mercado oculta atrás de si o mundo da produção, a escola oculta as diferenças sociais. Ambos apresentam um nível de igualdade: o mercado, na medida em que na esfera da circulação não há outra coisa que intercâmbio de equivalentes, embora atrás desses valores iguais possam estar o capitalista que monopoliza os meios de produção e o operário que tem que vender sua força de trabalho; a escola, na medida em que se aproxima de ser ou parecer uma escola única ou unificada, embora esteja dando um tratamento igual a posições de partida diferentes – e, portanto, reforçando a desigualdade”.

passa a ser redutível a seus aspectos físicos, quando, na verdade, deveria ser concebido como uma relação social específica, delimitada historicamente.

Em suma, a análise positivista reduz e transfigura os conceitos de homem, de classe, de capital e de educação. O homem não é visto como um ser histórico, um “devir que se define no conjunto das relações sociais de produção de sua existência” (GRAMSCI, 1978, p. 38-44), mas como uma natureza humana genérica, a-histórica, dada. A formação historicamente determinada das classes sociais (proprietários e trabalhadores) é vista como *natural* dentro da estratificação social. A desigualdade real (própria da sociedade de classes) é reduzida a uma *igualdade legal* fundada numa liberdade e igualdade abstrata. O conceito de capital reduz-se a mero *fator de produção*. O centro de análise deixa de ser o *valor-trabalho* e as relações de classe (entre trabalhador e proprietário) convertem-se numa *relação de troca* de agentes iguais e livres.

Segundo sintetiza FRIGOTTO (1984, p. 66-67), o conceito de capital humano estabelece:

Uma redução da concepção de educação na medida em que, ao enfocá-la sob o prisma do ‘fator econômico’ e não da estrutura econômico-social, o educacional fica assepticamente separado do político, social, filosófico e ético. Como elemento de uma função de produção, o educacional entra sendo definido pelos critérios de mercado, cujo objetivo é averiguar qual a contribuição do ‘capital humano’, fruto do investimento realizado, para a produção econômica. Assim como na sociedade capitalista os produtos do trabalho humano são produzidos não em função de sua ‘utilidade’ mas em função da troca, *o que interessa do ponto de vista educativo não é o que seja de interesse dos que educam, mas do mercado* (grifos nossos).

Por isso, um dos limites básicos da teoria do capital humano é o modo de produção social da existência que a legitima: o capitalismo monopolista. O reducionismo básico consiste na transformação da educação de um valor de uso para um valor de troca; de um vínculo vital qualitativo para uma permuta quantitativa. O economicismo educacional, ao reduzir o qualitativo ao quantitativo, o social ao econômico, os valores de uso aos valores de troca, entende que os problemas educacionais resolvem-se na equação custos-benefícios.



A idéia de educação atrelada ao desenvolvimento das décadas de sessenta e de setenta encontrou sua explicação decisiva na teoria do capital humano.<sup>16</sup> Não é propósito do estudo trabalhar a relação entre educação e desenvolvimento, amplamente estudada por outros autores.<sup>17</sup> O intuito é analisar até que ponto o pensamento neoliberal, através das categorias de qualidade e produtividade no âmbito das políticas para o ensino superior oficial, representa, por um lado, a continuidade e, por outro, a descontinuidade em relação à teoria do capital humano.

## 2 CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO NO PENSAMENTO NEOLIBERAL

O neoliberalismo, conforme já visto, insere-se em um projeto de classe (dominante), legitimado por um modo de produção (capitalista). Na verdade, não passa de uma reestruturação material e simbólica de antigas formas de dominação do capital sobre o trabalho, da economia sobre a educação.

---

<sup>16</sup> A teoria do capital humano penetra no planejamento educacional brasileiro por uma via econômica. Isso se explica pelo atrelamento do projeto desenvolvimentista à educação. Usando como plataforma o desenvolvimento, Juscelino Kubitschek propôs, em 1955, as diretrizes para um Plano Nacional de Desenvolvimento que posteriormente passou a ser chamado *Programa de Metas*. A educação torna-se um setor próprio dentro do Planejamento setorial brasileiro “tendo-se em vista uma futura carência de pessoal técnico, resultante do desenvolvimento das atividades produtivas no período (...) Aparece aqui, pela primeira vez em um programa de Governo, a afirmação clara da relação entre educação e desenvolvimento, sendo a educação vista em sua função de formadora dos quadros técnicos exigidos pelo crescimento do país” (BAÍÁ HORTA, 19—, p. 216).

<sup>17</sup> RODRIGUES (1987, p. 153-154) destaca que na relação entre educação e desenvolvimento “O que se objetiva é a expansão e o crescimento do capital. O desenvolvimento social é encarado como consequência do desenvolvimento do capital, de sua expansão diferenciada e ilimitada. A possibilidade de distribuição das novas riquezas geradas no processo de produção fica reduzida aos excedentes da acumulação, quando estes despejam pelas bordas das vasilhas em que está contida a acumulação. O bolo só será distribuído depois de crescer. (...) E a atividade educacional, nesse sentido, apresentada como possibilidade de promoção do homem, de ascensão individual, de mobilidade social, de distribuição das riquezas, realiza exatamente o seu contrário. Torna-se fator de concentração de riquezas, hierarquização do trabalho, multiplicação da divisão social, redução das possibilidades de ascensão social ao maior número de indivíduos. Transformada em instrumento da melhoria das condições de crescimento da produtividade, ela se torna simples extensão do processo produtivo industrial. É convertida, pois, em instrumento da produção, incorporada à força de trabalho como mercadoria. A educação agora é acrescida ao trabalhador como instrumento de negociação de sua força de trabalho, que concorre no mercado segundo as mesmas leis da oferta e da procura. Não é um valor de uso do trabalhador, não é um bem em si, mas um valor de troca que concorre no mercado, não mais em função de sua utilidade social, mas em função das variações do mercado resultantes da relação produção-consumo ou produção/lucratividade. Comprada e administrada pelo capital, é nele incorporada. Com isso cresce o valor do capital quando igualmente se incorporam nele os dividendos de capital humano”.



Para articular-se como projeto hegemônico na suposta etapa do *capitalismo da acumulação flexível*,<sup>18</sup> o neoliberalismo inovou na implantação de uma série de reformas políticas, econômicas e educacionais. No entanto, manteve antigas estruturas, seja do capitalismo mercantilista, concorrencial ou monopolista. Portanto, no projeto neoliberal há continuidades e descontinuidades, originalidade e repetição.

Essas considerações permitem mostrar como o discurso educacional do neoliberalismo reformulou antigos enfoques economicistas do capital humano (com seus diagnósticos e promessas) e, simultaneamente, articulou-os com os novos diagnósticos e promessas próprias das atuais condições de regulação dos mercados (GENTILI, 1998, p. 103-104).

O neoliberalismo continua mantendo a ênfase economicista da educação própria da teoria do capital humano. Segundo GENTILI (1998, p.104), "Sob esta perspectiva, os conhecimentos que aumentam a capacidade de trabalho constituem um capital que, como fator de produção, garante o crescimento econômico de modo geral e, de modo particular, contribui para incrementar os ingressos individuais de quem o 'possui' ". No novo enfoque, a educação qualifica para a prática competitiva individualista no mercado de trabalho, possibilitando sua expansão e o crescimento econômico.

Ocorre que no *capitalismo monopolista* (FRIGOTTO, 1984, p. 71, 90 e 94) pensava-se que o mercado responderia a todas as demandas individuais; que o crescimento econômico geraria uma multiplicidade de empregos e o aumento da riqueza; que os ingressos individuais aumentariam. Para isso, era necessário investir em educação. Os países mais desenvolvidos deveriam investir em capital humano nos países pobres e em desenvolvimento, propiciando a expansão dos mercados.

---

<sup>18</sup> Esta terminologia é utilizada por HARVEY como uma hipótese, e não como uma determinação econômica. Para HARVEY (1994, p. 119): " Não está claro se os novos sistemas de produção e de marketing, caracterizados por processos de trabalho e mercados mais flexíveis, de mobilidade geográfica e de rápidas mudanças práticas de consumo garantem ou não o título de um novo regime de acumulação nem se o renascimento do empreendimento e do neoconservadorismo, associado com a virada cultural para o pós-modernismo, garante ou não o título de um novo modo de regulamentação. Há sempre o perigo de confundir as mudanças transitórias e efêmeras com as transformações de natureza mais fundamental da vida político-econômica. Mas os contrastes entre as práticas político-econômicas da atualidade e as do período de expansão do pós-guerra são suficientemente significativos para tornar a hipótese de uma passagem do fordismo para o que poderia ser chamado regime de acumulação 'flexível' uma reveladora maneira de caracterizar a história recente". Por isso, embora o presente estudo se utilize de tal nomenclatura, o mesmo também reveste-se da qualidade de hipótese. Segundo OLIVEIRA (1998, p. 48), "A acumulação flexível possui três características básicas: a busca do crescimento, a exploração do trabalho vivo e a adoção de uma dinâmica tecnológica e organizacional, que objetivam promover a valorização do capital, num momento caracterizado pela sua transnacionalização, globalização e acirrada competição".



Entretanto, com a crise do Estado de Bem-Estar (e do fordismo) e a hegemonia do pensamento neoliberal as condições materiais mudaram decisivamente. GENTILI (1998, p. 105-114) trata das transformações das bases materiais do capitalismo, comparando a perspectiva dos teóricos do capital humano com o ponto de vista dos neoliberais, analisando três questões específicas que serão parafraseadas a seguir: 1) Investimento/Planejamento; 2) Trabalho/Emprego; 3) Massividade/ Qualidade.

**Investimento/Planejamento:** a palavra *investimento* em educação, própria dos defensores da teoria do capital humano, fundamentava-se na confiança num Estado de Bem-Estar que, de fato, investia na educação. O Estado atuava como agente de investimento e como mecanismo de regulação do conflito social. Entretanto, a crítica monetarista neoliberal rejeita tal centralidade estatal no investimento educacional, reformulando tanto o papel do Estado quanto as lógicas de investimento que financiam o sistema educacional. Nos países centrais industrializados, a concepção neoliberal da redução dos gastos públicos sociais (educacionais) não surtiu efeitos concretos. Na América Latina, porém, diante da fragmentação da sociedade civil durante as ditaduras e da democracia tutelada dos anos subseqüentes, o neoliberalismo tenta, através das políticas do Banco Mundial para a educação, descentralizar o protagonismo do Estado com os gastos sociais, transferindo-os para a comunidade através da privatização dos programas sociais. Isso implicou a transferência, para a esfera do mercado, da decisão dos investimentos e dos seus conflitos inerentes. Segundo GENTILI (1998, p. 108), “a educação somente se justifica em termos econômicos, mas a decisão do investimento em educação é uma *opção individual* que se dirime no mercado” (grifos nossos).

**Trabalho/Emprego:** tanto os apologistas do capital humano quanto os neoliberais consideram o mercado de trabalho como referencial principal do investimento educacional tanto público quanto privado. A educação é vista somente como orientação para a esfera econômica, restrita ao âmbito do mercado. O trabalho reduz-se ao emprego, ou seja, aos postos de trabalho. Só que, enquanto os teóricos do capital humano previam a expansão dos postos de trabalho, os neoliberais os concebem de forma cada vez mais competitiva e seletiva, buscando flexibilizar a oferta tanto dos mercados de trabalho quanto dos

mercados educacionais. Isso porque a perspectiva do capital humano entendia que quanto mais crescimento, maior o número de empregos. Já para os neoliberais, o que importa é unicamente o *crescimento econômico*. Questões sociais como distribuição de renda, geração ou não de empregos, devem ser *resolvidas pelos indivíduos* na luta competitiva estabelecida no mercado de trabalho.

**Massividade/Qualidade:** os teóricos da teoria do capital humano pretendiam legitimar as formas de exclusão educacional de um sistema escolar em expansão. Já os neoliberais tentam legitimar e cristalizar novos e velhos processos de exclusão. Para os defensores do capital humano, a eficiência do sistema avaliava-se pela correspondência entre a expansão da matrícula com um planejamento de oferta de recursos humanos. O neoliberalismo, por sua vez, questiona esses mecanismos de planejamento. Por um lado, defende que o problema não depende da quantidade, mas da qualidade do serviço; por outro, se o problema é a quantidade, deve-se flexibilizar a oferta permitindo uma livre concorrência nos mercados educacionais. O método consiste em transferir os mecanismos de controle de qualidade do setor produtivo-empresarial para o sistema escolar. Dessa forma, através de uma lógica de *concorrência meritocrática*, o neoliberalismo estabelece uma promessa de qualidade educacional própria da lógica mercantil e empresarial só conquistada através da flexibilização dos mercados educacionais.

### **3 O DISCURSO DA QUALIDADE TOTAL NA UNIVERSIDADE COMO REDIMENSIONAMENTO DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO NO MODELO NEOLIBERAL**

Pretende-se analisar, neste item, em que medida o discurso da qualidade total medido pela eficiência/produtividade constitui-se numa das novas fisionomias da teoria do capital humano aplicadas à política para o ensino superior.

Segundo esse discurso, “a ‘qualidade’ (...) é definida como competência e excelência cujo critério é o ‘atendimento às necessidades de modernização da economia e desenvolvimento social’; e é medida pela produtividade, orientada por três critérios: *quanto* uma universidade produz; *em quanto tempo* produz e qual o *custo* do que produz. Em



outras palavras, os critérios da produtividade são quantidade, tempo e custo, que definirão os contratos de gestão” (CHAUÍ, 1999b, p. 216).

O discurso da qualidade total universitária, medido pela eficiência/produtividade, começou a se desenvolver no Brasil no final da década de oitenta e durante os anos noventa. Tal ‘discurso’ desenvolveu-se em contraface do discurso da democratização (GENTILI, 1996, p. 115) e só foi possível porque a política universitária adotou o significado que o conceito possui no campo produtivo.

Dessa maneira, a qualidade, que na década de sessenta e de setenta era entendida como a busca de uma universidade melhor e mais democrática, na década de noventa assume uma conotação totalmente adversa a essa concepção. Retiram-se-lhe os aspectos políticos do processo educacional, “cooptando e invalidando o discurso histórico de democratização e qualidade de ensino dos educadores progressistas” (GANDIN, 1994, p. 75).

A partir de então, as propostas que são trabalhadas revestem-se de um caráter claramente mercantil com conseqüências dualizantes e antidemocráticas. ENGUITA (1996, p. 96) reforça a tese de que “a problemática da qualidade (...) vem substituindo a problemática da igualdade e da igualdade de oportunidades”. As novas categorias utilizadas na educação passam a ser constituídas de um teor fortemente ligado à produtividade empresarial, competitiva e seletiva.

O modelo neoliberal, ao entender o Estado como mínimo e ineficiente, propõe a privatização e a terceirização como solução dos problemas educacionais. Em conseqüência, desloca-se a compreensão da educação como um *direito* para concebê-la como uma *mercadoria* ou simplesmente um *serviço* (CHAUÍ, 1999b, p. 215); em segundo lugar, sua preocupação principal é com a *produtividade*, sem importar-se com seu produtor. No fundo, é uma concepção de universidade pública específica do posicionamento empresarial, visto que só interessam a qualidade da *mercadoria* e seu *consumo*, não importando o *processo* de sua constituição e quem a produz. A outra veia de tal discurso no campo educacional diz respeito à administração das universidades oficiais. Ao pensá-las não enquanto instituições, mas enquanto *entidades administradas*,<sup>19</sup> os problemas próprios das universidades oficiais são vistos somente como conseqüências de uma má gestão administrativa.

---

<sup>19</sup> Segundo CHAUÍ (1999b, p. 218), “A prática contemporânea da administração parte de dois pressupostos: o de que toda dimensão da realidade social é equivalente a qualquer outra e por esse motivo é administrável de fato e de direito, e o de que os princípios administrativos são os mesmos em toda parte porque todas as manifestações sociais, sendo equivalentes, são regidas pelas mesmas regras. Em outras



Ao enfatizar a qualidade sem perguntar-se pelos objetivos desse processo; ao encarar as questões políticas como meras questões técnicas; ao propor apenas uma nova metodologia à universidade sem perguntar-se pela sua concepção de mundo subjacente, as questões políticas e sociais são ignoradas, favorecendo assim o processo de produção e reprodução capitalista, cujo objetivo é a maximização do lucro. Daí que o discurso da qualidade total no ensino superior colabora na despolitização da educação. Ademais, na medida em que o ensino superior público deixa de ser um *direito*, e passa a ser redutível a um simples *serviço* ou a uma mercadoria adquirida no mercado privado de acordo com as *capacidades* ou *competências* individuais, está-se, em definitivo, sedimentando a desigualdade educacional e social e legitimando a *lógica meritocrática*.<sup>20</sup>

É importante que se enfatize a impossibilidade conciliatória do ensino superior público nos moldes do paradigma da qualidade total. Segundo FRIGOTTO (1996, p. 80), “o ‘mercado’ (...) é incapaz de democraticamente atender direitos como o da educação (...). Direitos não são mercantilizáveis”.

O discurso da qualidade total não se coaduna com as lutas democráticas nas Instituições Federais de Ensino Superior porque envolvem duas concepções completamente diferenciadas de mundo: em primeiro lugar, a constituição histórica das universidades federais e sua produção de conhecimento fundamentam-se na luta pelos direitos democráticos, possuem um forte conteúdo político de transformação social e de luta pela cidadania;<sup>21</sup> já o discurso da qualidade total, além de orientar a educação formal para as necessidades industriais e organizá-la em forma de mercado, visa também a reorganizá-la internamente, ou seja, adequando as salas de aula de acordo com o esquema organizacional do processo de trabalho.

---

palavras, a administração é percebida e praticada segundo um conjunto de normas gerais desprovidas de conteúdo particular e que, por seu formalismo, são aplicáveis a todas as manifestações sociais. Uma sociedade de mercado produz e troca equivalentes e suas instituições são, por isso mesmo, equivalentes também. É isso que se costuma batizar de ‘tecnocracia’, isto é, *aquela prática que julga ser possível dirigir a universidade segundo as mesmas normas e os mesmos critérios com que se administra uma montadora de automóveis ou uma rede de supermercados*” (grifos nossos).

<sup>20</sup> A lógica meritocrática é tipicamente neoliberal. Baseia-se na idéia de que o sucesso, o êxito (na educação) depende unicamente das capacidades individuais. Esse posicionamento, próprio da teoria do capital humano, ao exacerbar o indivíduo isolado de suas relações sociais, ignora a desigualdade de oportunidades própria da sociedade capitalista ( Cf. FARIAS, 1990, p. 107-128; FRIGOTTO, 1984, p. 9).

<sup>21</sup> Segundo CHAUI (1999b, p. 217), “Com as lutas sociais e políticas dos últimos séculos, com a conquista da educação e da cultura como direitos, a universidade tornou-se também uma instituição social inseparável da idéia de democracia e de democratização do saber: seja para realizar essa idéia, seja para opor-se a ela, a instituição universitária não pôde furtar-se à referência à democracia como idéia reguladora, nem pôde furtar-se a responder, afirmativa ou negativamente, ao ideal socialista”.



Portanto, no que concerne às Instituições Federais de Ensino Superior, o perigo consiste em transformá-las de instituições estatais em organizações sociais, na medida em que os problemas educacionais são resolvidos apenas por teorias administrativas e organizacionais.

Segundo FRIGOTTO (1996, p. 82), “a base da argumentação [da qualidade na educação] passa pelo ideário da *teoria do capital humano*, atualizada pelas ‘teses’ da sociedade do conhecimento e da ‘qualidade total’” (grifos nossos). Trata-se de uma espécie de simbiose estabelecida entre as pretensões capitalistas e sua reprodução no sistema educacional contemporâneo.

O paradigma da qualidade total está ligado à racionalidade econômica que segue a tríade eficiência-productividade-rentabilidade. Embora, inicialmente, a expressão *qualidade total* fosse identificada com os recursos humanos e materiais nos sistemas escolares, posteriormente houve um deslocamento da semântica para a *eficácia do processo*. No âmbito da nova perspectiva, trata-se de “conseguir o máximo resultado com o mínimo custo” (ENQUITA, 1996, p. 98).

Tal perspectiva rompe com as propostas de qualidade vinculadas nos anos sessenta e início dos anos setenta que tratavam de melhorar a qualidade do sistema educacional. Segundo ENQUITA (1996, p.105), a “ ‘igualdade de oportunidades’ era, por assim dizer, a síntese da igualdade (no ponto de partida) e a busca da qualidade (em torno da seleção, no ponto de chegada). Mas, enquanto a palavra de ordem da ‘igualdade de oportunidades’ coloca ênfase no comum, a da ‘qualidade’ enfatiza a diferença”.

Porquanto o paradigma da qualidade total rompe com a luta pela qualidade sócio-política da universidade. O discurso da qualidade total não visa tão-somente à passagem de melhorias quantitativas às qualitativas, senão que supõe uma segunda significação, ou seja, não a educação melhor para todos, mas para uns poucos, e igual ou pior para os demais.

#### 4 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-EDUCACIONAIS

O Capítulo II serviu como tela crítica teórico-educacional para compreender como a educação tem sido concebida no interior do modo de produção capitalista contemporâneo. A preocupação central foi mostrar como num determinado momento do capitalismo (monopolista), a educação (principalmente a superior) circunscreve-se no âmbito do capital e, do *capital humano*. A ótica da teoria do capital humano tem sido eminentemente *economicista*, dado que limita a educação a mero fator de produção no âmbito da circulação de mercadorias; *positivista e utilitarista*, na medida em que oculta as contradições da luta de classes, transformando trabalhadores em capitalistas, e o conhecimento é concebido como neutro, objetivo, sem conotação política, filosófica ou valórica; *ideológica*, uma vez que justifica a ótica do capital burguês, o individualismo metodológico, a lógica da dominação classista.

Esse também é o referencial inspirador da nova fase do capitalismo internacional e suas orientações político-educacionais. Efetivamente, com as transformações no âmbito das relações de produção na passagem do capitalismo monopolista para o hipotético capitalismo da acumulação flexível, a teoria do capital humano se redimensiona, principalmente por intermédio do pensamento neoliberal. A revitalização do capital humano se desloca para a idéia de qualidade total medida pela eficiência/produktividade; no âmbito de tal postura, a produção do conhecimento na universidade é deslocada para a idéia de produtividade atrelada à rentabilidade. Sendo a produtividade um conceito próprio do âmbito empresarial, também as universidades oficiais que produzem tal conhecimento devem ser geridas e administradas segundo a racionalidade privada e não segundo a racionalidade pública. Ao reduzir a produção do conhecimento a mera mercadoria, justifica-se sua privatização e a conseqüente omissão do Estado na sua manutenção.



## **CAPÍTULO III**

### **A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E A POLÍTICA EDUCACIONAL EM RELAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR NO PERÍODO 1995-1996**

O Capítulo III tem como propósito fundamental mostrar, através de indicadores da política educacional para o ensino superior, como a Reforma do Estado brasileiro entre 1995 e 1996 tem influenciado as mudanças radicais, embora fragmentadas, da universidade brasileira, especificamente das Instituições Federais de Ensino Superior.

#### **1 ALGUMAS IMBRICAÇÕES ENTRE A CRISE DO ESTADO DE DIREITO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO CARDOSO**

A crise do Estado brasileiro, resultante, em parte, da adoção do pensamento neoliberal na política econômica do Estado, redundou na redução dos direitos sociais conquistados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Tal constatação compromete a democracia no sentido ético-político, cujo sustentáculo caracteriza-se por um efetivo Estado de Direito. E o que mais enfraquece o Estado brasileiro é a crise do Estado de Direito.<sup>22</sup> O que se constata no Brasil é a “falta de direito” (SEVERINO, 1997, p. 55). Os reflexos são profundos em toda a sociedade, dando vazão a arbitrariedades ilimitadas. Predomina um Estado de fato, visto que o poder político e econômico está atrelado à realidade histórica da concentração de renda.

Por isso, é possível afirmar que, no Brasil, o Estado é privado (SEVERINO, 1997, p. 56). AZEVEDO (1999, p. 109) chama isso de “desprezo pelo direito”. FERNANDEZ (1994) caracterizará bem esta dicotomia ao dizer que a democracia persiste em sentido político, embora esteja ausente em sua dimensão social.

---

<sup>22</sup> “A busca do desmantelamento do Estado Social ocasiona graves problemas, propositadamente não referidos ou subestimados. A ‘flexibilização’ dos direitos sociais é apresentada como indispensável e contrária à rigidez impeditiva do livre jogo das forças econômicas. (...) Destroem-se os serviços públicos, na ânsia de privatizá-los, vale dizer, comprá-los a bom preço para auferir lucros imediatos...” (AZEVEDO, 1999, p. 114-115).



A suspeita de que no Brasil funciona um Estado de fato mas não de Direito pode ser confirmada pelas resistências que o grande capital (nacional e internacional) ofereceu à Constituição Federal de 1988, principalmente depois de 1995. Após a promulgação da CF/88, tem-se observado um número cada vez maior de Projetos de Emendas Constitucionais e Medidas Provisórias oriundas mormente do Poder Executivo, alterando significativamente o espírito da CF/88.<sup>23</sup> Nesse sentido, o projeto de Reforma do Estado brasileiro tem visto a CF/88 mais como um entrave a suas pretensões do que uma fonte de referência e cumprimento.

Entretanto, o processo de formação da CF/88 representara a derrota da ditadura e sua substituição por um regime democrático, fruto de duas décadas de mobilização política de diversos setores populares. O pacto social que resultou na CF/88 comprometeu-se em diminuir as profundas desigualdades sócio-econômicas do período ditatorial.

Nesse sentido, construiu-se um arcabouço jurídico-político para a implantação de um Estado de Bem-Estar social. Isso porque, além dos direitos civis e políticos, tentou-se a implementação dos *direitos sociais*, compatíveis com a cidadania moderna dos países centrais.<sup>24</sup>

O problema é que a possibilidade da efetivação de um Estado de Bem-Estar no Brasil foi concomitante à reestruturação do capitalismo mundial, que se contrapunha ao próprio Estado de Bem-Estar, sobretudo após a crise do *socialismo real*. Segundo NETTO (1999, p. 77), “ao tempo em que, no Brasil, criavam-se mecanismos político-democráticos de regulação da dinâmica capitalista, no espaço mundial tais mecanismos perdiam vigência e tendiam a ser substituídos, com a legitimação oferecida pela ideologia neoliberal, pela *desregulamentação*, pela *flexibilização* e pela *privatização* – elementos inerentes à *mundialização* (globalização) operada sob o comando do grande capital”.

<sup>23</sup> Prova dessa afirmação é a Emenda Constitucional nº.16, de 04 de junho de 1997, que introduziu a reeleição dos chefes do Executivo, mais de um século após a constitucionalização do regime republicano. Ademais, em resposta à consulta n.327 do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral, pela Resolução n.19.952, de 02 de setembro de 1997, entendeu que os chefes de Poderes Executivos não precisam renunciar ao mandato seis meses antes para concorrer à eleição. (COMPARATO, 1999, p. 19-20).

<sup>24</sup> Os direitos civis são próprios do século XVIII, os políticos são próprios do século XIX e, os sociais, do século XX. Conforme MARSHALL (apud BAÍA HORTA, 1991, p. 211), “o *elemento civil* (da cidadania) é composto dos direitos necessários à liberação individual – a liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamentos e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Por *elemento político* se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do governo local. O *elemento social* se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais” (grifos nossos). Para melhor compreensão, ver BAÍA HORTA (1991, p. 211-214).



Dessa forma, após a promulgação da CF/88, o embate político agudizou-se: por um lado, a burguesia e as oligarquias tentam mostrar a inviabilidade da CF/88; por outro, os trabalhadores tentam implementá-la, na esperança de recuperar seus direitos, perdidos na ditadura.

A classe dominante nacional e os organismos privados internacionais (BANCO MUNDIAL, FMI) precisavam de um projeto político-econômico sólido que não pusesse em risco suas pretensões. Tal projeto traduziu-se no Plano Real do então ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso. Apoiado no êxito imediato do Plano, Cardoso consegue a confiança da mídia, mas principalmente das corporações internacionais (BANCO MUNDIAL, FMI). O então candidato, devido a suas credenciais intelectuais e políticas, foi apoiado por duas facções opositoras: por um lado, pelos trabalhadores (Cardoso esteve exilado por muito tempo durante o regime militar, o que lhe conferia um caráter democrático); por outro, pelo PFL, partido que reunia basicamente membros da antiga ARENA, base de sustentação política da ditadura pós-64.

Eleito com maioria no Congresso e apoiando-se no Plano Real, Cardoso deu continuidade ao projeto de inserção do Brasil no processo de reprodução da acumulação do capital impulsionado pelo Banco Mundial e pelo FMI. Como o capitalismo, na sua etapa desorganizada, supunha também a *flexibilização* dos direitos sociais, de igual modo o governo de Cardoso favoreceu a inviabilidade do projeto social da CF/88 em dois planos:

no plano jurídico, dando forma a uma reforma/revisão constitucional que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais (neste sentido, a 'reforma da previdência' é emblemática); e, substancialmente, no plano prático-concreto, dando curso a um 'modelo de desenvolvimento' que substraiu (sic) a base de sustentação econômico-financeira para uma eventual implementação daquela alternativa (NETTO, 1999, p. 79).

Para a consecução dos objetivos do capital internacional (e também do governo), fortalece-se a imagem do Executivo, principalmente através do apoio congressista e da mídia nacional. A partir daí, procede-se à *integração* do Brasil na globalização do capital, porém de forma "subalterna" (NETTO, 1999, p. 79).

Dá-se início à *desregulamentação do Estado* - com nítida conotação neoliberal -, contrariando a perspectiva social da CF/88. Em primeiro lugar, para abrir-se ao capital internacional, estabelece-se a estabilidade monetária (Plano Real); em seguida, dá-se continuidade à venda do patrimônio público (as empresas

estatais mais atraentes ao capital internacional como, por exemplo, a Vale do Rio Doce) e à redução dos investimentos do fundo público para o financiamento da reprodução da força de trabalho (os gastos sociais).<sup>25</sup>

Com a livre concorrência e sem nenhum mecanismo de proteção interna, as pequenas e médias empresas nacionais foram absorvidas pelas corporações financeiras e pelas indústrias multinacionais, e ocorre o sucateamento do serviço público, como a saúde, o transporte e a educação. Isso gerou, no final do primeiro mandato, o desemprego estrutural (natural, segundo o neoliberalismo) e o agravamento das questões sociais pelo ataque aos direitos sociais conquistados pela CF/88.

Segundo NETTO (1999, p. 81),

Ora apresentados como 'privilégios', ora grosseiramente mistificados como 'injustiças', e sobretudo postos como 'financeiramente insustentáveis', os direitos sociais foram objeto de mutilação, redução e supressão em todas as latitudes onde o grande capital impôs o ideário neoliberal; o Brasil de FHC, quanto a isto, apenas reiterou a receita: a governabilidade do país, conforme a equipe de FHC, dependia fundamentalmente da *flexibilização* desses direitos.

A crise fiscal do Estado, também chamada déficit público, é atribuída à contração do fundo público. A orientação do governo de Cardoso, para não prejudicar o investimento do grande capital, consiste na redução do investimento com os gastos sociais garantidos pela CF/88.

Ademais, comprova-se um deslocamento dos investimentos com os gastos sociais em favor da acumulação de capital. Isso pode ser constatado com a implantação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Toda a arrecadação dessa contribuição deveria ser destinada ao setor da saúde; entretanto, houve um *desvio intencional* da destinação desses recursos por parte do governo para áreas, no mínimo, estranhas às intenções publicadas, como o financiamento da dívida interna.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Reduzem-se os investimentos para a reprodução da força de trabalho, mas não para o financiamento do grande capital. (Cf. CHAUÍ, 1999b). Exemplo disso são os cortes para o programa "Ensino Superior": entre 1995 e 1998 chegaram a 28,7%. (NETTO, 1999, p. 82).

<sup>26</sup> Segundo NETTO (1999, p. 83), "dos 5 bilhões de reais gerados pela CPMF em 1997, somente 2,9 bilhões foram alocados ao Ministério da Saúde; quanto ao exercício de 1998, supõe-se que o desvio chegue a 3,9 bilhões de reais".



Portanto, a partir desses dados pode-se concluir que a política social do governo Cardoso tem estado subordinada à orientação dos organismos multilaterais em que os direitos passam a ser mercantilizáveis, adquirindo uma fisionomia mais filantrópica do que propriamente política. É nesse contexto que se circunscrevem as políticas para a Educação Superior no Brasil.

## **2 O ÂMBITO PRIVATISTA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**

A ausência progressiva do público na obrigação de educar no Brasil não é algo peculiar do governo Cardoso. Na verdade, a herança da educação superior pública brasileira desde antanho caracteriza-se por sua ausência. No Brasil, “a ausência do público explica a presença do privado” (VIEIRA, 1997, p. 63).

A educação brasileira tem sido elitista e excludente. A explicação é histórico-cultural, na medida em que a constituição do Estado brasileiro não foi realizada pela sociedade civil organizada, mas pela “invasão do público pelo privado”(VIEIRA, 1997, p. 66) por meio da formação dos latifúndios e oligopólios de índole eminentemente privatista.

Com isso, o Estado consolidou-se como acumulação privada de capital através do favorecimento, pelo poder público, de interesses particulares. Isso possibilitou que o perfil dominante da constituição da sociedade brasileira fosse a desigualdade social. O reflexo disso, no âmbito do ensino fundamental e médio, foi que “a escola do cidadão, pública, era e é a escola dos sem opção; enquanto que a Escola privada é a escola de opção, ou seja, dos que podem pagar” (VIEIRA, 1997, p. 68).

Tal contradição na formação do Estado brasileiro entre o público e o privado continua presente na educação brasileira do final dos anos oitenta e durante os anos noventa. Na CF/88, faz-se referência ao público e ao privado quando se relatam os princípios do ensino.

No art. 206 lê-se: “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” (III); “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” (IV); “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (VI); “garantia de padrão de qualidade” (VII).

Se tais princípios forem aplicados às universidades federais, pode-se visualizar algumas conseqüências fundamentais: 1) reconhece-se a coexistência das universidades públicas e privadas. Por conseguinte, pela CF/88, o Estado se compromete com a manutenção das mesmas; 2) pelo fato de os estabelecimentos oficiais serem públicos, garante-se a gratuidade do ensino público, inclusive para as universidades públicas.

Essas duas conseqüências são importantes se somadas às condições pelas quais dá-se a educação: a gestão democrática do ensino público (VI) e a garantia de padrão de qualidade (VII). O princípio constitucional está claro: não se pode dissociar o ensino público do seu padrão de qualidade e de sua gestão democrática. Portanto, democracia e qualidade são dois termos significativos que, segundo a CF/88, constituem princípios essenciais do ensino.

Entretanto, para que tais princípios sejam garantidos, é mister que o Estado ofereça suporte econômico através da destinação do fundo público para as escolas e universidades públicas. No embate político, os defensores do público lutaram por inserir no texto constitucional o princípio de destinação exclusiva de recursos públicos ao setor público. Isso poderia melhorar sensivelmente a gestão da escola pública através de recursos adequados, se bem aplicados.

Porém, no texto constitucional, acrescentou-se: "Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas" (art. 213). Ficou claro, pois, que existe uma tendência em beneficiar a escola privada.

### **3 OS INDICADORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL GOVERNAMENTAL QUE AFETARAM A INSTITUCIONALIDADE DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR NO PERÍODO 1995-1996**

Diante da herança histórica da constituição privada do Estado brasileiro e do seu entendimento em relação à educação superior, tenta-se, neste item, identificar os indicadores da política universitária do governo Cardoso (entre 1995 e 1996) que causaram impacto na institucionalidade das universidades federais. A área de concentração de tal impacto foi a tentativa de mudança do *status* jurídico das universidades federais de instituições públicas para organizações sociais privadas;



a proposta da autonomia plena através da busca de recursos econômicos junto ao setor privado; a diversificação do ensino superior e a avaliação de resultados pelo Exame Nacional de Cursos.

### 3.1 A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 173/95

Se os países centrais, diante da iminência da transnacionalização do capital, preocuparam-se com a Reforma do Estado já a partir da década de setenta, o Brasil – país periférico - inicia seu programa de estabilização e ajuste estrutural somente a partir de 1995.

É com o governo de Fernando Henrique Cardoso que o Brasil insere-se no novo conjunto de reformas estruturais, cujo objetivo é o *fortalecimento do capital no novo modelo de acumulação*. Tais reformas visam a responder aos desafios do processo de globalização; sem sua execução, seriam impossíveis a consolidação do ajuste estrutural do Estado brasileiro e a modernização do serviço público (BRESSER PEREIRA, 1996).

A reforma do Estado propõe a *introjeção da racionalidade do mercado na esfera pública*. Por conseguinte, as teorias organizacionais, anteriormente restritas ao âmbito empresarial, passam a se estender às teorias políticas do Estado. Nesse sentido, a “gestão pela qualidade total”, embora sendo uma estratégia gerencial desenvolvida no setor privado, é considerada “muito adequada para o setor público desde que devidamente adequada – como estratégia gerencial básica do governo” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 217).

Segundo SILVA JUNIOR (1998, p. 100), para que o Brasil faça sua inserção na ordem mundial necessita “seguir a normatização dos organismos multilaterais, cujas recomendações indicam (...) um ponto de chegada, no qual o Estado seja reduzido, porém *centralizador quanto ao controle*, eficiente como nas atividades mercantis, e não regulador dos mecanismos que estruturam o mercado” (grifos nossos).

A política da Reforma do Estado encontrou seu baluarte principal nas propostas do ministro Luís Carlos Bresser Pereira, no Seminário sobre Reforma Constitucional, patrocinado pela Presidência da República em janeiro de 1995. O texto, intitulado *A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira*,

diagnostica no papel do Estado e do setor público a *causa da crise* mundial e nacional e a necessidade de reformas.

Conforme o diagnóstico de BRESSER PEREIRA (1995, p.1), a CF/88 representa um retrocesso na administração estatal, pois apresenta-se rígida diante da necessidade de flexibilização do modo de acumulação flexível do capitalismo contemporâneo. O ministro identifica a crise do Estado com a crise fiscal e entende esta como perda do crédito público.

Para BRESSER PEREIRA, a CF/88 representa um enrijecimento burocrático extremo quando defende o modelo protecionista de substituição de importações.<sup>27</sup> Portanto, para atender aos interesses do modo de acumulação flexível do capitalismo contemporâneo, o ministro propõe a reforma da CF/88.

Desse modo, reformar o Estado

Significa superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar solidamente os preços e *financiar os investimentos*. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social. Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tomar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade (grifos nossos) (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 1).

O que merece ser comentado a partir da análise textual é que o grande objetivo da reforma é a superação da crise fiscal. Isso se materializa pela recuperação da poupança pública. Esta deve estar direcionada para a estabilização de preços e o financiamento dos investimentos. Para a estabilização de preços deve ser adotada uma política de estabilidade monetária; financiando os investimentos, supõe-se que se acelera o desenvolvimento do país. Entretanto, o que mais surpreende nesta citação é o que não está escrito: que a poupança pública deveria financiar a reprodução da força de trabalho (os gastos sociais). Quiçá porque o ministro pense que através do financiamento dos investimentos (maximização do capital) automaticamente haja a reprodução da força de trabalho (políticas de pleno emprego, educação, saúde, etc.).

---

<sup>27</sup> Uma contraposição a esta forma de pensar pode ser encontrada em BATISTA, 1994.



A outra suposição para tal omissão é que os gastos com saúde, educação e treinamento constituem parte da reprodução do capital e não da força de trabalho. Ou seja, que a educação e a saúde façam parte do capital privado e por isso não devam ser mencionadas enquanto gastos sociais.

O ministro afirma que os constituintes de 1988 ignoraram a crise fiscal, o déficit da poupança pública. Não perceberam que “era preciso dotar o Estado de *novas formas de intervenções mais leves*, em que a competição tivesse um papel mais importante” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 5) (grifos nossos). Por isso, a condição para a Reforma é a redução das funções essenciais do Estado, fomentando a *livre* competição. Se a competitividade era um atributo do setor privado, agora passa a fazer parte da própria política do Estado.

Ademais, o ministro propõe que o Estado social-democrata reformado se constitua de duas dimensões: um núcleo burocrático e um setor de serviços sociais. O núcleo burocrático atém-se às incumbências exclusivas do Estado; já o núcleo de serviços sociais é parte do Estado, mas não do governo. No setor burocrático, o mais importante é a *efetividade*, a segurança das decisões; já no segundo, importa a *eficiência*, a qualidade dos serviços prestados.

O núcleo burocrático corresponde ao poder legislativo, ao poder judiciário, e, no poder executivo, às forças armadas, à polícia, à diplomacia, à arrecadação de impostos, à administração do Tesouro público, e à administração do pessoal do Estado. Também fazem parte desse núcleo as atividades definidoras de políticas públicas existentes em todos os ministérios. O núcleo burocrático está voltado para as funções de governo, que nele se exercem de forma exclusiva: legislar e tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem interna, defender o país contra o inimigo externo, e estabelecer políticas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente.(...) O setor de serviços faria parte do Estado, mas não seria governo. Suas funções: as de (...) cuidar da educação, da pesquisa, da saúde pública, da cultura, e da seguridade social. São as funções que também existem no setor privado e no setor público não-estatal das organizações sem fins lucrativos (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 7).

Dessa forma, pretende-se reformar o aparelho do Estado buscando flexibilizá-lo e descentralizá-lo. Para tanto, elude-se da administração direta transferindo-a para as organizações sociais. Não obstante, os empecilhos constitucionais a essa pretensão são enormes: em primeiro lugar, porque o funcionalismo público federal rege-se por um Regime Jurídico Único; ademais, a CF/88 transformou todos os celetistas em estatutários. Por conseguinte, para flexibilizar e descentralizar o aparelho estatal à semelhança do setor privado, deve-se romper com o Regime Jurídico Único, manter como estatutários somente aqueles que



pertencem ao setor burocrático do Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 9) e assemelhar a previdência dos funcionários ao setor privado (p.11-12). Isso demanda a reforma constitucional.

Para modernizar o serviço público e executar a reforma administrativa torna-se imperioso adotar certas estratégias, assim descritas por BRESSER PEREIRA (1996, p. 286):

(...) a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, com o qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o 'núcleo estratégico do Estado', e descentralizar a administração pública com a implantação de 'agências executivas' e de 'organizações sociais' controladas por contrato de gestão. (...) 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 .

A idéia de transformar as universidades oficiais num "tipo especial de entidade não-estatal", que são as denominadas *organizações sociais*, é uma tentativa de mudança na relação entre Estado e universidade. O Estado não administra diretamente a universidade; isto porque, enquanto organização social, a universidade se transforma de instituição pública em entidade administrada que celebra um contrato de gestão com o Poder Executivo. O propósito é alterar o *status* jurídico das universidades públicas.

Entretanto, tal manifestação não surgiu do Ministério da Educação e sim do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) (CUNHA, 1999). Isso permite subentender a submissão da universidade (e da educação) em relação à administração e à economia.

Está explícita a política de descentralização/centralização. O Estado deve descentralizar suas funções quando se trata: 1) dos serviços não exclusivos ou competitivos; e 2) da produção de bens e de serviços para o mercado. Porém, o Estado deve ser centralizador de tais setores, quando se trata do controle.

O projeto de Reforma do Estado visava à implantação das *organizações sociais, entidades públicas não estatais*. Tais organizações seriam constituídas como *fundações de direito privado* ou sociedade civil sem fins lucrativos que



prestariam serviços mais diversos, inclusive nas áreas da educação, ciência e tecnologia (CUNHA, 1999).

A direção das *organizações sociais* seria formada por um minoritário grupo do Poder Público e um *grupo majoritário da comunidade*.<sup>28</sup> Mediante um contrato de gestão entre a União ou um Estado com uma organização específica previam-se anualmente os serviços a serem prestados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros a serem transferidos da União para as organizações. Segundo CUNHA (1999, p. 44), “Regidas pelo direito privado, cada organização social receberia do governo a cessão dos funcionários públicos e do patrimônio das autarquias e das fundações hoje existentes. O uso dos recursos seria livre, tanto para contratar mais funcionários (fora dos padrões do funcionalismo público) quanto para suplementar os salários daqueles”. No âmbito desse projeto de reforma constitucional do MARE, também inclui-se a extinção do Regime Jurídico Único que, que segundo a CF/88, rege o funcionalismo da União para contratação, demissão, remuneração e aposentadoria.

A pretensão de transformar instituições estatais em organizações sociais não-estatais foi denominada *Programa de Publicização*. Entretanto, publicizar equivale, fundamentalmente, à tentativa de transformação de instituições estatais de direito público em entidades de direito privado (SILVA JUNIOR & SGUISSARDI, 1997, p. 13).

Dentre tais instituições, as Instituições Federais de Ensino Superior constituem parte importante do *Programa de Publicização*. Por isso, em meados de 1995, tramitou em caráter de urgência a PEC 173/95 para efetivar o suporte legal às pretensas reformas. A Emenda visava à redigir novamente os artigos 39 e 206 (incisos IV e V) da CF/88. Contudo, sem mesmo esperar pela aprovação da reforma constitucional, o MARE publica em 1º de julho de 1995 o documento *Etapas para Viabilização da Aplicação da Lei de Organizações Sociais na Recriação da Universidade Pública a ser administrada por Contrato de Gestão*, explicando o que é a universidade pública não-estatal:

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

---

<sup>28</sup> Não está claro o sentido do termo *comunidade*. É mister esclarecer que a perspectiva neoliberal do governo de Cardoso identifica o *social* com o *empresarial*. É bem possível que o termo *comunidade* identifique-se com os *financiadores* do novo modelo de universidade, ou seja, as empresas privadas.



- 2 O Ministro promove contatos com representantes da universidade a ser extinta e é iniciado o levantamento patrimonial, de recursos humanos e de serem assumidos pela nova entidade.
- 3 A indicação da entidade é submetida ao Conselho Nacional de Publicização para estudo da viabilidade e eventual recomendação.
- 4 Constitui-se uma Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, "que deverá prever em seus atos constitutivos os requisitos para operar como Organização Social apta a celebrar contratos de gestão".
- 5 A nova entidade registra seu Estatuto em cartório de registro civil de pessoas jurídicas, não esquecendo de estabelecer entre seus objetivos a prestação de serviços de ensino público, sem fins lucrativos.
- 6 Esta entidade apresenta-se ao Ministro e sua qualificação é analisada pelo Conselho Nacional de Publicização. Define-se (por quem?) a composição do Conselho Diretor desta entidade, por pessoas de "notória capacidade profissional e elevado espírito público".
- 7 Comprovada a habilitação desta Associação Civil ou Fundação de Direito Privado, o Conselho Nacional de Publicização propõe à Pres. da República a qualificação da entidade como Organização Social.
- 8 O Presidente da República encaminha ao Congresso pedido de autorização legislativa para celebração de Contrato de Gestão com a Organização Social e extinção da IFES que será substituída pela nova entidade.
- 9 Concedida autorização legislativa, o Conselho Curador da Organização Social, seguindo as prioridades de política governamental estabelecidas pelo Ministério da Educação, "assumirá suas atribuições de designar dirigentes, dispor sobre a estrutura, definir diretrizes e objetivos e zelar pelo cumprimento das metas e finalidades da instituição".
- 10 Definida a diretoria da Organização Social, tem início o processo de elaboração dos Termos do Contrato de Gestão e de transição administrativa da entidade estatal para a Organização Social.
- 11 O Ministro, representando o poder público, deverá assinar o Contrato de Gestão e supervisionar sua execução, onde estarão claramente identificados os serviços e as ações a serem desenvolvidas, a alocação e as metas a serem alcançadas.
- 12 O contrato terá vigência de dois a três anos, findo o qual serão avaliados os resultados e o correto cumprimento dos seus termos, mediante fiscalização do Tribunal de Contas da União.

As conseqüências diretas de tal programa podem ser assim explicitadas:

- a) extinção das universidades autárquicas e fundacionais e sua recriação sob a forma de entidades não-estatais. Quanto a esta primeira conseqüência, o que está em questão é a denominada "entidade não-estatal". Tal figura jurídica, no que diz respeito à universidade, não é contemplada pela CF/88. As universidades são públicas ou privadas. Torna-se complicado pensar numa universidade que faça parte do Estado, mas não do governo;
- b) o Estado passa a relacionar-se não diretamente com a universidade, mas com a Associação Civil ou Fundação de Direito Privado. Portanto, a função do Estado passa a ser determinada por contratos de gestão junto às Organizações Sociais. A universidade oficial deixa de fazer parte da administração direta do governo;



- c) se a nova entidade registra seu Estatuto em cartório de registro civil de pessoas jurídicas, parece muito frágil a recomendação: “não esquecendo de estabelecer entre seus objetivos a prestação de serviços de ensino público, sem fins lucrativos”. Se for observada a semântica do texto, é possível entender que tais organizações sociais têm outros objetivos principais que não são explicitados no texto; como se fosse um detalhe que poderia ser esquecido, ressalta-se que o ensino público não tem fins lucrativos. Ademais, o ensino é deslocado da qualidade de direito para a qualidade de prestação de serviços. Ora, a prestação de serviços faz parte da racionalidade do setor privado, portanto tem um ônus determinado pelo mercado que presta tais serviços;
- d) não se nota no texto menção à participação da comunidade universitária em tal metamorfose institucional. É o Presidente da República que “encaminha ao Congresso pedido de autorização legislativa para celebração de Contrato de Gestão com a Organização Social e extinção das Instituições Federais de Ensino Superior que serão substituídas pela nova entidade”. Portanto, a transformação do *status* jurídico das universidades federais para entidades que celebram um contrato de gestão com o governo é feita de forma centralizada, sem a participação da comunidade universitária.

### 3.2 A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 370/95

Diante das reações da comunidade universitária às propostas do MARE de extinção das universidades federais e sua recriação sob a forma de Organizações Sociais não-estatais, o MEC publicará um documento esclarecendo a *voluntariedade* da transformação das universidades autárquicas e fundacionais (caso das federais) em Organizações Sociais.

O documento do MEC: *A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior* (1995), traz algumas mudanças em relação à proposta do MARE, reivindicando, porém, autonomia orçamentária. Aqui são transcritos oito pontos sobre a política da autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior:

- 1 promover a *plena autonomia* de gestão administrativa e financeira das universidades federais, preservando sua condição atual de entidades de direito público;
- 2 a autonomia de gestão administrativa deverá incluir o poder de cada universidade decidir autonomamente sobre sua política de pessoal, incluindo contratações e remunerações, observados parâmetros mínimos comuns de carreira docente e de pessoal técnico-administrativo;
- 3 o governo federal definirá a cada ano um orçamento global para cada universidade, que será repassado em duodécimos e administrado autonomamente por cada uma delas;
- 4 o governo federal manterá pelo menos nos níveis reais o gasto anual com as universidades e demais instituições de ensino superior;
- 5 o Ministério da Educação, ouvidos os reitores das universidades federais, fixará os critérios para a *distribuição dos recursos entre as instituições, levando em consideração a avaliação de seu desempenho* e buscando estimular o *aumento da eficiência* na aplicação dos recursos públicos e a ampliação do atendimento à população;
- 6 as universidades serão estimuladas a *buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do Poder Público e à iniciativa privada* para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino;
- 7 nas instituições federais, os cursos de graduação, mestrado e doutorado serão gratuitos;
- 8 os hospitais de ensino serão subordinados academicamente às universidades, mas gozarão de autonomia administrativa com gestão profissional (grifos nossos).

Quando se menciona “o poder de cada universidade decidir autonomamente sobre sua política de pessoal, incluindo contratações e remunerações, observados parâmetros mínimos comuns de carreira docente e de pessoal técnico-administrativo”, rompe-se com a estrutura unitária do sistema federal de ensino superior e estimula-se a *diferenciação institucional*. Ademais, quando se lê: “as universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do Poder Público e à iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino”, percebe-se a tentativa de privatização das Instituições Federais de Ensino Superior, ou de diversificação das fontes de financiamento. Pela análise textual, verifica-se o descomprometimento do governo com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Ou seja, a União se compromete com o ensino, mas não necessariamente com a pesquisa e a extensão. Portanto, tal proposta não se compromete com a produção do conhecimento e com a qualificação docente que se dá justamente através da pesquisa.

Por sua vez, a expressão “plena autonomia” é contraditória, na medida em que se refere somente à autonomia de gestão administrativa e financeira, olvidando-se das demais dimensões prescritas no art. 207 da CF/88. Trata-se somente de uma autonomia de captação de recursos, ignorando o anseio de liberdade das universidades oficiais também na dimensão didático-científica.

Se o governo mantiver “nos níveis reais o gasto anual com as universidades”, estas estarão fadadas ao aniquilamento. Na verdade, se o governo pretende comprometer-se



somente com o ensino, como prescreve o documento do MEC, a pesquisa e os projetos de infra-estrutura das universidades oficiais estarão comprometidos. Por outro lado, continuará a contenção de matrículas no ensino superior oficial.

Entretanto, mais pertinente é o critério da distribuição de recursos entre as universidades oficiais. Em primeiro lugar, será levada em conta a “avaliação do seu desempenho”. Esta semântica supõe a avaliação de resultados e a racionalização dos recursos. Ignora a constituição histórica das universidades oficiais, prejudicando aquelas que por razões bastante conhecidas ainda não oferecem um bom potencial de ensino e pesquisa; por outro lado, favorece a concentração de recursos nas universidades oficiais consideradas centros de excelência, polarizadas na região sudeste. Nesse sentido, o governo pretende descentralizar os recursos, mas centralizar a racionalização dos mesmos mediante a avaliação de desempenho. Em segundo lugar, o Ministério da Educação e do Desporto pretende, com a racionalização dos recursos, “estimular o aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos e a ampliação do atendimento à população”. Não se pode ignorar que os recursos públicos muitas vezes são mal aplicados; neste sentido, o documento ressalta um problema sumamente importante. Porém, a maior eficiência na sua aplicação não é motivo para a diminuição dos recursos para a pesquisa, relegando-a à iniciativa privada e a outros setores do Poder Público.

É notável que o MEC, nesse documento, reafirme que as Instituições Federais de Ensino Superior sejam *entidades de direito público*, contrapondo-se à proposta do MARE que previa a extinção das universidades federais e sua recriação como entidades de direito privado não-estatais, isto é, como Organizações Sociais.

Aparentemente, o MEC, contrapondo-se às propostas economicistas do MARE, estaria assumindo a posição do caráter estatal das Instituições Federais de Ensino Superior. Entretanto, seguindo o texto, o documento retrocede em relação aos seus avanços anteriores:

A política educacional para o ensino superior é, portanto, a de valorização das universidades enquanto entidades de direito público. Além dessas diretrizes gerais, o projeto de reforma administrativa atualmente em discussão no executivo prevê uma nova forma jurídica, a de Organizações Sociais, a qual está sendo estudada enquanto alternativa que pode ser considerada vantajosa por órgãos do serviço público atualmente organizados sob a forma de autarquias ou fundações. Caso seja aprovada, *sua aplicação às universidades federais dependerá inteiramente de iniciativa da própria instituição*, a ser referendada através de projeto de lei específico... (grifos nossos).



Portanto, o MEC joga a responsabilidade para cada Instituição Federal de Ensino Superior sobre sua voluntária transformação em Organização Social, deixando nítida a viabilidade da proposta do MARE. Isso obedece a um *efeito de demonstração*: imagine-se que uma universidade federal transforme-se em Organização Social, conseguindo altos recursos junto à iniciativa privada e remunerando melhor os professores. As demais universidades federais, por pressão de seus funcionários e professores, também seguiriam o mesmo caminho.

### 3.3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA NOVA LDB 9.394/96

Para a compreensão do Capítulo “Da Educação Superior”, é mister situá-lo no conceito amplo de educação dado pela LDB 9.394/96. O conceito de educação na LDB 9394/96 (Título I, art. 1º) tem um aspecto positivo no que se refere aos princípios e fins. Constata-se uma repetição da CF/88: art. 205 e 206. Entretanto, subliminarmente, há uma inversão semântica ao mencionar, em ordem, que a educação “é dever da família e do Estado”, enquanto que na CF/88 lê-se: “dever do Estado e da família” (art. 205).

Continuando na perspectiva da questão pública, pode-se ler na CF/88 (art. 208, inciso VII, §1º) : “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. Não obstante, a LDB transforma aspectos fundamentais dessa formulação anterior. No art. 5º, o Senado aprova: “O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo”. Dessa forma, diminui nitidamente a obrigatoriedade do ensino público.

Considerando que técnicos e assessores do MEC colaboraram ativamente na elaboração do capítulo da LDB: “Da Educação Superior”, do Senador Darcy Ribeiro, há uma semelhança entre o documento do MEC de 1995 e o que consta da LDB 9.394/96. Não será estudada a constituição histórica da LDB, pois este seria tema de outro estudo. Apenas ressalta-se, aqui, que o Projeto de Lei da Câmara (PLC) foi aquele oriundo do substitutivo Jorge Hage (dez./88-jun./90), enquanto que a origem da nova LDB foi um “projeto azarão” (SAVIANI, 1997, p.127) que surgiu do Senado (maio/92-fev./93).<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Esse projeto é característico dos chamados “pactos” ou “acordos” da democracia mínima neoliberal onde se participa desde que as regras sejam aceitas passivamente. Trata-se de “legitimar decisões tomadas por outros (ou outras) e que nunca entram na pauta de discussão” (GENTILI, 1998, p. 67).



O substitutivo Jorge Hage foi fruto de mais de oito anos de luta dos setores diretamente ligados à educação. Foi uma oportunidade única de democracia participativa da sociedade civil nas propostas de uma Lei de Diretrizes e Bases. Entretanto, devido principalmente a questões político-econômicas diretamente ligadas à Reforma do Estado, foi aprovado o projeto Darcy Ribeiro. Esse fato foi a demonstração derradeira do autoritarismo presente na política educacional brasileira.<sup>30</sup>

Em primeiro lugar, a educação superior é visualizada através de uma lógica meritocrática individualista e não a partir das contradições sociais. A Educação Superior será oferecida “segundo a capacidade de cada um” (art. 4º, V). Esse posicionamento deixa claro que a LDB 9.394/96 atualiza o modo de compreender o homem, a sociedade e a educação segundo o individualismo metodológico da teoria do capital humano. Como já foi visto, a mesma baseia-se numa concepção positivista e economicista que entende a sociedade como produto das somas individuais; rompe-se com a visão crítico-dialética que entende o ser humano como uma produção contínua no interior das relações sociais. O neoliberalismo à brasileira acolheu a primeira perspectiva para justificar que o acesso à educação superior depende unicamente das individualidades e não das políticas educacionais do governo que lhe propiciaram o desenvolvimento dessas *capacidades*.

Mas, a problemática que mais merece atenção na análise em questão são os princípios constitucionais da autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Segundo o art. 207 da CF/88: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Portanto, a autonomia universitária tem como princípio norteador a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

A LDB 9.394/96, no seu art. 52, afirma que “As universidades são instituições pluridisciplinares de formação de quadros de profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”. Esta é a única menção da indissociabilidade, embora se afirme que são “instituições pluridisciplinares”. Já no art. 43, que estabelece as finalidades do ensino superior, em nenhum momento a

---

<sup>30</sup> Para melhor comparar o PLC com a LDB 9394/96 sobre a Educação Superior, cf. BELLONI, 1997.



indissociabilidade aparece como um princípio norteador, dando a entender que a LDB 9.394/96 limita a efetivação de tal princípio constitucional.

Tanto a afirmação das universidades como instituições pluridisciplinares, no art. 52, quanto a omissão do princípio da indissociabilidade, no art. 43, comprometem-se com a diferenciação do ensino superior. Tal afirmação está especificada mais adiante, no art. 52, § único: “É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber”. Ora, se a universidade tem como característica fundamental exatamente a universalidade de campos de saber, é inconcebível que uma faculdade de Direito, por exemplo, seja transformada em universidade. Mas, segundo este parágrafo, isso é possível.

No que se refere aos programas e cursos universitários, o art. 44 prevê que a educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: “I – cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino”. Os cursos seqüenciais obedecem à finalidade do art. 43, inciso II, que visa a “formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento”.

Isso possibilitaria uma nova oferta de cursos de caráter interdisciplinar organizados em torno de determinados problemas, temáticas ou linhas de pesquisa já consolidadas.

No que diz respeito aos programas de pós-graduação, o art. 44, inciso III, entende “programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros...” O termo “outros” é obtuso, na medida em que não se especifica em que consiste e quais são seus critérios de funcionamento.

Já na caracterização da educação superior, no art. 45 lê-se: “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com *variados graus de abrangência ou especialização*” (grifos nossos). Para entender este artigo, é necessário discutir o Decreto nº 2.306 de agosto de 1997 que revoga o Decreto nº 2.207/97. No Decreto nº 2.306, o MEC recua diante das entidades mantenedoras das instituições de ensino superior privado sem fins lucrativos:

Este dispositivo suprime a exigência de representação acadêmica no conselho fiscal de cada entidade; permite que, ao invés de um balanço anual, sejam publicadas em cada exercício social demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes, com parecer do conselho fiscal, ou órgão similar; e reduz para 60% a parcela da receita das mensalidades escolares destinadas ao pagamento de professores e funcionários, incluídos os encargos e benefícios sociais, abrangendo, nesse cômputo, as reduções, os descontos e as bolsas de estudo oferecidas, bem como os gastos com pessoal, encargos e benefícios sociais dos hospitais universitários (FÁVERO, 1998, p. 65).



Já as instituições particulares de ensino no sentido estrito, de natureza civil e com finalidade lucrativa, se forem administradas por pessoas físicas regem-se pelo regime da legislação mercantil, no que se refere aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como qualquer entidade comercial (Cf. art. 7º, Decreto nº 2.306/97).

Outro aspecto que merece ser ressaltado refere-se aos centros universitários, definidos no art.12, do Decreto 2.306/97, como “instituições pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar nos termos das normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento”.

Essa caracterização dos “centros universitários” é ambígua, dado que tenta caracterizar a qualidade no ensino superior apenas como “excelência do ensino oferecido”, sem levar em conta a dimensão da pesquisa. Tal proposta corrobora a dissociação entre ensino e pesquisa no ensino superior.

Quando o Decreto avalia a qualidade do ensino pela “qualificação do corpo docente”, convém que se examine as condições propostas pela LDB 9.394/96 para tal qualificação. No seu art. 52, exige-se: “II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral”. Já o art. 88, §2º, estabelece: “O prazo para que as universidades cumpram o disposto nos incisos II e III do art. 52 é de oito anos”.

É impensável vincular a qualidade do ensino às exigências de qualificação do corpo docente propostos pela Lei. Isso porque as exigências da LDB 9.394/96 são insatisfatórias e distendidas. A qualificação *stricto sensu* do corpo docente de uma universidade qualificada deveria ser, no mínimo, de dois terços. Ademais, o prazo de oito anos é incompatível com as necessidades reais de qualificação do ensino superior brasileiro.

No que concerne à autonomia das universidades mantidas pelo Poder Público, percebe-se uma corroboração das propostas do documento do MEC de 1995, já estudado:

Art. 54 - As universidades mantidas pelo Poder Público 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.

Parágrafo 1º - No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

Parágrafo 2º - Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

É um conceito de autonomia vinculado ao fim da unicidade de carreira do pessoal, da isonomia salarial, e à busca de recursos junto a fontes públicas e privadas. Além disso, existe uma contradição na LDB 9.394/96 no que concerne à autonomia administrativa. No art. 53, inciso X, lê-se como autonomia: “receber subvenções, doações, heranças, legados e *cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas*” (grifos nossos). Legitima-se o financiamento externo do ensino superior, diminuindo o ônus estatal para a manutenção do ensino superior gratuito. Já no art. 55, afirma-se: “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”.

Se por um lado a União se compromete a oferecer os recursos suficientes para a manutenção das universidades oficiais, por que lhes assegura também, como atribuição de autonomia, o estabelecimento de cooperação financeira mediante convênios com entidades públicas e privadas? A ambigüidade da linguagem sugere que o fornecimento do ensino superior nas universidades oficiais é um atributo próprio do Estado, embora o seu financiamento não seja só um atributo do governo, mas também do setor privado.

Visto que na CF/88 a autonomia tem como princípio a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, no momento em que se compromete tal indissociabilidade compromete-se também a compreensão da referida autonomia.



A proposta de autonomia da LDB 9.394/96 subestima o princípio da autonomia garantido pelo art. 207 da CF/88. No que se refere à autonomia didático-científica, a CF/88, mediante dispositivos complementares, garante: a) estabelecer seus objetivos, organizando o ensino, a pesquisa e a extensão sem quaisquer restrições doutrinárias ou políticas; b) definir linhas de pesquisa; c) criar, organizar e extinguir cursos; d) elaborar o calendário escolar; e) fixar critérios e normas de seleção, admissão e promoção; f) outorgar graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos.

No que se refere à autonomia administrativa, as universidades têm a liberdade de: a) elaborar e reformular seus estatutos; b) organizar-se internamente estabelecendo suas instâncias decisórias, na forma que lhes aprouver; c) estabelecer seu quadro de pessoal, em articulação, no caso das instituições públicas, com o Ministério ou Secretaria a que esteja vinculada.

Quanto à autonomia de gestão financeira e patrimonial no caso das universidades públicas, significa: a) outorgar competência à universidade para propor e executar o seu orçamento; b) receber os recursos que o Poder Público é obrigado a repassar-lhe para o pagamento de pessoal, despesas de capital e outros custeios; c) gerir seu patrimônio, receber doações, subvenções; d) realizar operações de crédito ou de financiamento com a aprovação do Poder Público competente.

Diante desses dispositivos de lei complementar, torna-se difícil pensar que no Brasil as universidades, principalmente as oficiais, gozam de autonomia. Por outro lado, permanece a luta para que as mesmas sejam, de fato, garantidas. Entretanto, a LDB 9.394/96 e suas leis complementares não respondem pela efetiva autonomia universitária no âmbito da Constituição.

A maior liberdade apenas no tratamento da autonomia administrativa e financeira das universidades oficiais, atrelada ao fim da estabilidade e do regime estatutário; a modificação do art. 207 da CF/88 e a ruptura do princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa; e a diferenciação dos planos de carreira e salários na nova LDB não compensariam, segundo LODI & LIMA NETO (1998, p. 52-53):

- a) a contenção ou mesmo redução de recursos que ela provocaria no serviço público, confessadamente o objetivo principal de sua implantação;
- b) os conhecidos efeitos nocivos do fim do regime estatutário e da estabilidade: demissões em massa, clientelismo nas contratações e contratos precários, compatíveis com a

economia de recursos mas contraproducentes quanto à qualidade do trabalho universitário;

- c) o deslocamento, para o âmbito local, das definições salariais e trabalhistas, com a conseqüente diferenciação entre as universidades nessas políticas;
- d) a opção, que facilmente poderá ser revertida em obrigação, de transformar as universidades de entidades de direito público em entidades de direito privado, por meio da figura de Organizações Sociais.

A forma como a nova LDB trata a autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior (centralizada no aspecto financeiro e administrativo e desvinculada do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão) coloca sérios entraves à luta pela autonomia já prescrita pela CF/88, mas longe ainda de ser efetivada.

### 3.4 LEI 9.131/95: O EXAME NACIONAL DE CURSOS

Se, por um lado, a política governamental concentrou-se na descentralização dos recursos no financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior, por outro lado adota, paradoxalmente, uma política de centralização através da avaliação de desempenho e de resultados (Lei 9.131/95).

A avaliação de resultados serve como controle da qualidade acadêmica, mas principalmente como controle da correlação custos-benefícios. Adotando critérios homogêneos, investe-se mais naquelas universidades federais que têm tradição em ensino e pesquisa já consolidada; por conseqüência, investe-se pouco naquelas que tem pouco potencial por estarem ainda em processo de constituição.

É mister ressaltar que a origem do processo de avaliação institucional das universidades oficiais iniciou-se já no final dos anos 50 e nos anos 60, culminando com a Reforma Universitária em 1968. Nesse período, houve uma avaliação assistemática das universidades acerca de seu papel na mobilidade social a partir das reformas de base da sociedade daquele momento.

No entanto, o fim do nacional-desenvolvimentismo no Brasil e a reorientação da economia pelo Golpe Militar afetaram em termos político-institucionais as ricas avaliações assistemáticas das universidades. Com o imperativo de modernizar o país, ampliou-se o acesso ao ensino superior impondo a "*racionalização das atividades universitárias para a obtenção de maior eficiência e produtividade*" (SGUISSARDI, 1997, p. 47).



A partir de 1985, não obstante a abertura política, inicia-se uma nova tentativa de avaliação universitária através do documento *Uma Nova Política para a Educação Superior*, pelas denominadas *Comissões de Alto Nível* (GERES: Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior) e Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior)<sup>31</sup> (CARDOSO, 1989a, p. 9). Embora o contexto político do momento tivesse como marco a redemocratização, sem embargo, a orientação de tal avaliação foi extremamente centralizada. Isso porque privilegiou-se a *lógica da eficiência* e legislou-se a partir do *alto*, ignorando o caráter democrático próprio de qualquer avaliação institucional.<sup>32</sup>

Já entre 1992 e 1994, a comunidade universitária, juntamente com o MEC, então presidido pelo ministro Murílio de Avellar Hingel, empreenderam iniciativas conjuntas significativas na tentativa de reformular critérios de avaliação institucional que respeitassem a pertinência histórica de cada universidade e a melhoria de sua qualidade institucional.

Tais iniciativas foram consolidadas com a criação do *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras* (PAIUB), em 1994. As características básicas do PAIUB fundamentam-se em sete princípios: 1) globalidade; 2) comparabilidade; 3) respeito à identidade institucional; 4) não premiação ou punição; 5) adesão voluntária; 6) legitimidade; 7) continuidade (RISTOFF, 1994, p. 8-11).

O princípio da globalidade propõe que não se deve avaliar a universidade apenas a partir de uma de suas atividades. “O ensino, a pesquisa, a extensão, a administração, a qualidade das aulas, dos laboratórios, a titulação do corpo docente, a biblioteca, os registros escolares, as livrarias universitárias, os serviços, a organização do poder, o ambiente físico, o espírito e as tendências da vida acadêmica, enfim, todos os elementos que compõem a vida universitária devem fazer parte da avaliação para que a mesma seja a mais completa possível” (RISTOFF, 1994, p. 8). O princípio da comparabilidade não tem como pretexto o estabelecimento de *rankings* entre as universidades, mas “a busca de um linguajar comum dentro da universidade e entre as universidades” (p. 8).

---

<sup>31</sup> O GERES foi criado como um grupo interno do MEC pela Portaria nº 100 de 6 de fevereiro de 1986; instalou-se pela Portaria nº 170 de 3 de março de 1986, apresentando seus resultados em 1986 (CARDOSO, 1989b, p. 115).

<sup>32</sup> Essas avaliações estavam associadas à campanha em Defesa da Escola Pública oriunda de vários setores acadêmicos. Entretanto, sobressaíram as comissões de Alto Nível nomeadas pelo Executivo, cuja lógica da eficiência, associada à idéia de modernização na reformulação da universidade, nortearam toda a questão da avaliação. (CARDOSO, 1989b, p. 117).



O princípio da identidade institucional tem como escopo evitar a homogeneização dos critérios de avaliação e a consideração da pertinência histórica de cada instituição, levando em conta sua heterogeneidade. Segundo DIAS SOBRINHO (1998, p. 6), “A referência principal da avaliação é a missão de cada instituição e as maneiras de esta cumprir os seus compromissos sociais. Portanto, para além dos aspectos gerais e universais da avaliação, cada universidade deve definir com clareza os princípios e objetivos mais apropriados ao seu processo, bem como as melhores e mais adequadas maneiras de realizá-lo, não perdendo de vista a identidade (dinâmica) institucional”. O princípio da não-punição ou premiação se justifica, pois vive-se num país que premia pouco e interfere muito na vida privada do cidadão. RISTOFF (1994, p. 9) observa que nas avaliações têm predominado as punições e, por isso, a premiação ou punição não deve entrar na avaliação universitária. O que se deve propiciar é uma cultura da avaliação, e isso só se dará pelo princípio da adesão voluntária de cada universidade. “E este processo só logrará êxito se for coletivamente construído e se puder contar *com intensa participação de seus membros, tanto nos procedimentos e implementação, como na utilização dos resultados.*” (RISTOFF, 1994, p.10-11). Já a legitimidade se expressa de duas maneiras: “(1) numa metodologia capaz de garantir a construção de indicadores adequados, acompanhados de uma abordagem analítico-interpretativa capaz de dar significado às informações; e (2) na construção de informações fidedignas, em espaço de tempo capaz de ser absorvido pela comunidade universitária” (p. 11). Finalmente, o princípio da continuidade, possibilita a comparabilidade dos dados em momentos diferentes para avaliar sua eficácia. A reavaliação deve ser realizada depois da avaliação externa.

Entretanto, a partir de 1995, com a Reforma do Estado brasileiro impulsionada pelo governo de Cardoso, a avaliação do desempenho universitário recobra força. O ministro Murílio de Avellar Hingel é substituído pelo ministro Paulo Renato de Souza. O Ministério da Educação e do Desporto aprova a avaliação de resultados através do Exame Nacional de Cursos, aplicável tanto nas universidades públicas quanto nas universidades privadas.

A Lei nº. 9.131, de 24/11/95, no art. 3º, §1º, prevê “a realização, a cada ano, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso,



previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação”.

Já no art. 3º lê-se: “o Ministério da Educação e do Desporto 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” (grifos nossos).

A lei é clara quando menciona que, pelos exames nacionais de cursos, serão avaliadas as próprias instituições. Isto envolve também a avaliação da infraestrutura, da titulação docente e do projeto pedagógico de cada instituição.

Entretanto, o que mais interessa são os critérios e procedimentos pelos quais tal avaliação se realiza. Eles se concentram nos “diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”. Só é possível elaborar uma hermenêutica adequada do texto e suas conseqüências para as Instituições Federais de Ensino Superior se os termos “qualidade e eficiência” forem situados no contexto histórico de tal Lei.

O contexto da avaliação de resultados na política do governo após 1995 obedece ao imperativo da inserção dos países periféricos - caso do Brasil - na globalização. Tal avaliação visa, sobretudo, desvincular as universidades oficiais do núcleo burocrático do Estado e aproximá-las do setor produtivo.

Diante do argumento de que as universidades oficiais só servem para a classe alta e diante do descrédito da instituição universitária (SANTOS, 1996) emergem as exigências da qualidade medida pela eficiência/produtividade. Ou seja, conforme já visto no final do Capítulo II, a “qualidade e a eficiência” de que se trata aqui refere-se às novas roupagens da teoria do capital humano. A base do discurso é que, para serem eficientes, as universidades oficiais devem ter autonomia financeira, não dependendo do financiamento exclusivo do Estado mas da busca de recursos no setor privado. Porquanto a autonomia, no novo discurso, equivale à progressiva privatização e à racionalização. E a eficiência, no investimento privado, está atrelada à produtividade e à qualidade total.

No art. 3º, §1º, lê-se que tais procedimentos incluirão “a realização, a cada ano, de exames nacionais com base nos conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, previamente divulgados e destinados a aferir os conhecimentos e competências adquiridas pelos alunos em fase de conclusão de cursos de graduação”.



Diante deste procedimento avaliativo, caberia inquirir se o mesmo não se constitui numa nova modalidade de vestibular ao final de cada curso de graduação. Se são submetidos à avaliação apenas os “conteúdos mínimos” (os resultados) de cada curso, mas não o processo em si, não se estaria favorecendo o surgimento de novos cursinhos no interior das universidades para preparar os alunos para o Exame? E, deste modo, não se estaria utilizando-se de um paliativo para preservar os cursos do descredenciamento, mas sem que o processo mudasse efetivamente?

O resultado das avaliações será divulgado anualmente pelo Ministério da Educação, informando o “desempenho” de cada curso, sem identificar nominalmente os alunos avaliados (art. 3º, §2º). Embora os resultados não sejam divulgados nominalmente, o fato de que o curso avaliado em determinada universidade obtenha nota A ou D interferirá na absorção do aluno de tal curso no mercado de trabalho. Já que a avaliação é meritocrática, não seria mais justo divulgar os resultados nominalmente, para identificar os futuros bons profissionais daqueles que têm por único objetivo a obtenção do diploma?

No art. 3º, §3º, se prescreve que a realização do exame é condição prévia para obtenção do diploma e sua realização constará do diploma, embora o resultado individual não seja condição para sua aprovação (§4º). Ou seja, o curso poderá ser descredenciado, mas o aluno terá o seu diploma mesmo que tenha reprovado em tal exame. O Ministério da Educação transfere a avaliação da capacidade técnica do profissional para o mercado de trabalho.

Já no art. 4º, explica-se que os resultados das avaliações servirão para o Ministério da Educação “estimular e fomentar iniciativas voltadas para a *melhoria da qualidade do ensino, principalmente as que visem à elevação da qualificação dos docentes*” (grifos nossos). Portanto, o Ministério associa a melhoria da qualidade de ensino à elevação da qualificação docente. Esta é entendida pelo Ministério como titulação *stricto sensu*, ou seja, iniciativas que visem a aumentar os programas de mestrado e doutorado; a qualificação também é medida pelo número de publicações, participação em simpósios, etc. Entretanto, diante das exigências da LDB 9.394/96 de “um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado” (art. 52, inciso II), torna-se incompatível a pretensão da qualificação docente exigida pelo Ministério na proposta da avaliação docente.



## **CAPÍTULO IV**

### **A ANÁLISE DOS INDICADORES À LUZ DAS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL**

Assim como na Reforma do Estado, a política educacional para as Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito do primeiro mandato do governo Cardoso, deixa transparecer a estratégia de centralização/ descentralização.

O propósito do presente capítulo consiste em compreender em que medida tal estratégia relaciona-se ou até mesmo identifica-se com as orientações dos organismos multilaterais internacionais, especialmente o Banco Mundial.

#### **1 O REDIMENSIONAMENTO DO VALOR ECONÔMICO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A PARTIR DO MODELO NEOLIBERAL VINCULADO PELAS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA OS PAÍSES PERIFÉRICOS**

As novas roupagens da teoria do capital humano, principalmente o discurso da qualidade total na política para o ensino superior, têm nos organismos multilaterais seu principal sustentáculo. As estratégias político-administrativas desses órgãos têm contribuído para a subserviência da educação aos imperativos da modernização. Tais imperativos caracterizam-se por novas formas de subserviência: do público ao privado, da educação à economia, do trabalho ao capital internacional, dos países periféricos aos países centrais.

As Reformas de Estado desencadeadas nos países centrais a partir da década de 70 situaram-se na transição do fordismo para a suposta acumulação flexível.

Segundo SILVA JUNIOR (1998, p. 92),

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. Na esfera política, o Fordismo caracteriza-se pela realização de um compromisso de classes produzido a partir de políticas e legislação sociais, com a função da distribuição de renda (...) centrado na estrutura e funções do Estado, nesse caso, o Estado de Bem Estar Social. Por meio das políticas e legislação sociais, o Estado de Bem Estar Social exerce um papel de regulação social, seja

no aspecto político, seja no econômico. A equilibração entre a oferta em larga escala e a demanda é produzida por meio das políticas sociais concretizadas com base em um fundo público acumulado pelo Estado por meio da cobrança de impostos.

O Estado de Bem-Estar ocupa um lugar central no modelo fordista, participando da reprodução do capital e da força de trabalho, politizando suas múltiplas relações. Por outro lado, a administração do fundo público possibilita a negociação entre representantes do capital e do trabalho.

Entretanto, embora as instituições políticas (partidos, sindicatos) sejam muito fortes, o fordismo apresenta-se como um sistema rígido através de uma dinâmica macroeconômica. Devido à luta acirrada que se estabelece entre capital e trabalho, e depois de três décadas de altas taxas de acumulação de capital, o modelo fordista entra em crise na década de setenta. O esgotamento do modelo faz aumentar o desemprego e os índices inflacionários.

Com políticas severas de ajuste fiscal e monetário, o Estado de Bem-Estar é paulatinamente desmontado nos países centrais a partir de 1973. Tenta-se estabelecer uma nova ordem produtiva com a mundialização do mercado, mudanças na organização do trabalho pelo incremento de novas tecnologias e, principalmente, a hegemonia do capital não mais produtivo, mas financeiro.

Segundo HARVEY (1992, p.140-141) , essa mudança na ordem produtiva, que hipoteticamente denominada *acumulação flexível*,

se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados de trabalho e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (...) Esses poderes aumentados de flexibilidade e mobilidade permitem que os empregadores exerçam pressões mais fortes de controle do trabalho (...) O trabalho organizado foi solapado pela reconstrução de focos de acumulação flexível em regiões que careciam de tradições industriais anteriores e pela reimportação para centros mais antigos das normas e práticas regressivas estabelecidas nessas novas áreas. *A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego 'estrutural' (...) rápida destruição e reconstrução de habilidade, ganhos modestos (quando há) de salários reais (...) e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista (grifos nossos).*

Percebe-se, na suposta etapa da *acumulação flexível*, a estratificação do mercado de trabalho, o estabelecimento do desemprego estrutural e a diminuição do fundo público para as políticas sociais estatais. Embora a riqueza seja criada na produção, é na área financeira que se comanda a sua repartição e destinação social. Com o enfraquecimento dos aparelhos estatais produtores das políticas



sociais, perdem força os partidos e os sindicatos. Provoca-se uma despolitização<sup>33</sup> nas relações entre capital e trabalho e o estabelecimento de novos mediadores entre o Estado e a sociedade que tendem a enfraquecer a classe operária.

Os novos mediadores entre o Estado e a sociedade, principalmente após a década de oitenta, passam a ser o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Tal mediação é global e sua missão consiste em estabelecer a hegemonia do capital (financeiro) na fase da acumulação flexível do modo de produção capitalista.

Tais mediadores exercem pressões sobre os governos nacionais, principalmente dos países periféricos, visto que o endividamento dos Estados com relação aos fundos de aplicações privados é enorme.

Segundo CORÁGGIO (1996, p.78-79), as políticas sociais do Banco Mundial têm como principal objetivo

a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal. Outro efeito importante é introjetar nas funções públicas os valores e critérios do mercado (a eficiência como critério básico, todos devem pagar pelo que recebem, os órgãos descentralizados devem concorrer pelos recursos públicos com base na eficiência da prestação de serviços, segundo indicadores uniformes etc.), deixando, como resíduo da solidariedade, a beneficência pública (redes de seguro social) e preferencialmente privada, para os miseráveis. *Em consequência, a elaboração das políticas setoriais fica subordinada às políticas de ajuste estrutural, e freqüentemente entra em contradição com os objetivos declarados (grifos nossos).*

Como as políticas educacionais no Brasil são políticas setoriais, suas decisões encontram-se subordinadas às políticas de ajuste estrutural do Estado. Mas, o próprio Estado encontra-se pressionado pelas políticas dos organismos multilaterais.

Assim, é no contexto da intervenção político-econômica dos organismos financeiros privados sobre os Estados nacionais, e do ajuste estrutural internacional da nova base produtiva da suposta *acumulação flexível* capitalista, que se insere a política universitária.

Nesse sentido, o Banco Mundial, o FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, todos sediados em Washington, representam o modelo neoliberal através da despolitização das universidades em favor da globalização do capitalismo (TORRES, 1995, p. 123).

<sup>33</sup> Sobre a despolitização da Seguridade Social no Brasil, Cf. WERNECK VIANNA, 1999, p. 93.

Isso ficou evidente no documento *A Educação Superior: lições da experiência*, publicado pelo Banco Mundial a partir de novembro de 1993. O Banco se propõe analisar as lições derivadas da experiência para “demostrar cómo los países en desarrollo pueden lograr las metas de mayor eficiencia, calidad e equidad en la enseñanza superior” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4). A partir daí, *indica* algumas *orientações* para o ensino superior oficial nos países periféricos:

- . Fomentar la mayor *diferenciación de las instituciones*, incluido el desarrollo de instituciones privadas;
- . Proporcionar incentivos para que *las instituciones públicas diversifiquem las fuentes de financiamiento*, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha *vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados*;
- . *Redefinir la función del gobierno* en la enseñanza superior;
- . Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad e equidad (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4) (grifos nossos).

A diferenciação institucional recomendada pelo Banco Mundial consiste na tentativa de ruptura do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na universidade; significa facultar a existência de universidades que só se preocupem com o ensino de qualidade mas sem pesquisa, caso dos centros universitários, institutos, faculdades isoladas, etc. O objetivo da diferenciação é atender à demanda pelo ensino superior, não através do incremento das matrículas nas universidades oficiais, mas por intermédio da proliferação do ensino superior pago.

Quanto às instituições públicas, a orientação está clara: devem diversificar suas fontes de financiamento. Isto significa a busca de vínculo com o setor privado, a cobrança de mensalidade dos estudantes e um financiamento público proporcional aos resultados. Implica que a produção do conhecimento da universidade pública deve ser avaliada pelos seus resultados; não se supõe a processualidade do conhecimento, mas o entendimento deste enquanto produto, algo instituído, mensurável.

A diversificação dos recursos para o ensino superior oficial é a condição para a autonomia universitária, entendida pelo Banco como autonomia financeira: “Una mayor autonomía institucional es la clave del éxito de la reforma de la enseñanza estatal de nivel superior, especialmente a fin de diversificar y usar los recursos más eficientemente” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 70). A autonomia universitária supõe o afastamento gradativo do Estado na manutenção e gerenciamento do ensino superior oficial e a busca de recursos



pela universidade nas anuidades escolares, no desenvolvimento de produtos empresariais, na venda de assessorias, etc.

Constata-se uma clara *orientação* à privatização do ensino superior, visto que a universidade pública é considerada pelo Banco onerosa para o Estado, pois não proporciona retorno econômico a curto prazo; se o financiamento é proporcional aos resultados, busca-se uma universidade de resultados, e estes resultados devem ser diretos, imediatos enquanto retorno econômico.

Portanto, reafirma-se o valor econômico da educação, o conhecimento como capital humano dos governos e do mercado; reconhecem-se as restrições de investimentos públicos e a necessidade de conter a proliferação de matrículas. Deduz-se daí que toda produção de conhecimento que não proporcione resultados imediatos deva ser preterida.

O Banco é ousado quando recomenda a “redefinição da função dos governos em relação ao ensino superior”. Ou seja, a recomendação supõe a mudança da legislação referente ao financiamento das instituições públicas. Tal “redefinição” se torna clara através das recomendações anteriores: os governos incentivam a busca de financiamento em outras fontes, mas, paradoxalmente, controlam a distribuição de seus recursos através dos resultados.

Diante das três primeiras orientações, a quarta parece estranha: devem ser priorizadas a qualidade e a eqüidade na política universitária. De qual qualidade se está tratando? Trata-se da qualidade político-social, que favorece o conhecimento como um processo, a democratização do ensino superior, melhores recursos e possibilidades para os alunos, melhores condições de trabalho para os professores e demais profissionais do ensino superior? Ou trata-se da qualidade empresarial (qualidade total), que concebe o conhecimento como um produto, buscando a seletividade, identificando a universidade com a empresa e favorecendo o desemprego estrutural através da redução de custos com recursos humanos?

Se o financiamento fiscal depende dos resultados, se a orientação é diversificar as fontes de financiamento (ou seja, privatizar), então a “qualidade” deve ser entendida enquanto *resultados de qualidade*, enquanto produto de qualidade; mais precisamente, enquanto qualidade total própria do âmbito empresarial. Prova disso é que a “qualidade” definida pelo Banco está intimamente associada à idéia de “autonomia” financeira.



Conforme o Banco, “La experiencia reciente indica que las instituciones autónomas responden mejor a los incentivos para mejorar la calidad y aumentar la eficiencia” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 70).

Já a busca da “equidade” significa que os governos devem utilizar-se dos empréstimos junto ao próprio Banco não para incrementar as matrículas do ensino superior oficial, mas do ensino primário.<sup>34</sup> Segundo essa visão, os fundos públicos devem investir mais no ensino básico, pois o retorno econômico é mais rápido (FONSECA, 1996). Ademais, para o Banco, os investimentos dos fundos públicos na educação superior constituem uma iniquidade (CORAGGIO, 1996, p. 75-125).

Por isso, a busca da qualidade e da equidade na educação dos países periféricos corresponderia à destinação dos recursos públicos para o ensino primário e à diferenciação/privatização da educação superior. Tal posicionamento é problemático, na medida em que a gratuidade do ensino primário deve ser estimulada à custa do ensino superior. Além disso, essa forma de pensar é falaciosa, pois para que haja um ensino primário de melhor qualidade é necessário investir na formação de professores por intermédio do ensino superior. Ora, tal prioridade pode trazer como consequência a idéia de que pesquisar é atributo dos países abastados que dispõem dos recursos, enquanto que a tarefa dos países pobres é “ampliar mais qualificadamente a massa dos consumidores” (DIAS SOBRINHO, 1999a, p. 63).

Segundo as orientações do Banco Mundial, o Estado não deve se preocupar com o retorno social da educação, mas adotar a mesma racionalidade da economia, *buscando o retorno econômico imediato, controlando, planejando e avaliando a educação*. Porquanto o Banco sugere aos governos dos países periféricos a diferenciação institucional baseada na racionalidade econômica, indicando com isso a *diversificação de modelos de universidade* no contexto da modernização. Nas universidades públicas, como é o caso das federais, esse mecanismo é sutil. Segundo DIAS SOBRINHO (1999a, p. 65),

A universidade pública é restringida, passa por asfixias orçamentárias, submete-se às regras do mercado, tendo que competir com outras instituições semelhantes e até mesmo com empresas, precisa complementar seus recursos através de relações mercantilistas de venda de serviços, enfim, deve passar pelas provas da economia neoliberal. *Aquelas 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*

<sup>34</sup> Segundo FONSECA (1996, p. 233) “a distribuição dos recursos do Banco para os diversos níveis de ensino confirma a importância do nível primário: se até a metade dos anos 70 esse nível beneficiava-se com apenas 1% dos créditos do Banco, na década de 80 esta taxa cresceu para 43%”.



*prerrogativa e os efeitos do nome universidade. Outras que por distintas razões não tiveram as condições de desenvolvimento da pesquisa, dedicando-se mais ao ensino, essas levariam o estatuto de Centros e assim por diante (grifos nossos).*

No contexto da hierarquização do saber e da *diferenciação institucional*, a universidade produz uma lógica adversa. São fortalecidas as áreas de ciência e tecnologia em detrimento das ciências humanas; estimula-se a conexão com os grandes centros internacionais de pesquisa, debilitando-se a pertinência e a relevância social local do conhecimento; o ensino apresenta-se dissociado da pesquisa; diante do enfraquecimento das universidades públicas, a política educacional estimula a expansão das universidades privadas.

Essa forma de pensar coaduna-se com a perspectiva do consenso de Washington (GENTILI, 1998, p. 13-39). Nesse *consenso*, o Banco Mundial entende que o desenvolvimento/crescimento dos países periféricos deve dar-se por intermédio de alguns eixos:

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

Procedendo dessa forma, os governos podem “controlar los costos del aumento de matrícula de la educación superior, incrementar la *diversidad* de los programas de enseñanza y ampliar la *participación social* en el nivel terciario (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 6) (grifos nossos).

É mister elucidar a semântica utilizada pelo Banco Mundial. Quando este menciona “la *diversidad*” ou “la *diferenciación*”, trata-se da privatização com cursos e programas de *rankings* diferenciados daqueles dos países centrais. Diversificação corresponde, pois, ao aumento do número de instituições privadas. Da mesma forma, quando trata da “*participación social*”, identifica-se “social” com “empresarial”. Implicitamente, propõe-se o encolhimento da obrigação social do investimento no ensino superior por parte do governo e o incremento da participação do setor empresarial.

Destarte, o dilema das políticas para o ensino superior dos países periféricos concentra-se no seu financiamento. A solução neoliberal consiste em delegar à iniciativa privada o financiamento do ensino superior, sendo que os governos limitam-se ao seu fornecimento (controlando e avaliando resultados).

Para efetivar a “participação social” (entenda-se: empresarial) no ensino superior, recomenda-se às autoridades a cobrança de matrícula para os alunos, podendo-se utilizar mecanismos de apoio como bolsas, empréstimos e exonerações fiscais para os estudantes carentes (BANCO MUNDIAL, 1994). Os alunos pagam pelo direito de matrícula e são cortados todos os gastos não ligados diretamente à instrução, como a moradia e a alimentação.

O Chile, nesse sentido, é apresentado pelo Banco como exemplo emblemático da aplicação dessas diretrizes. SCHWARTZMAN (1996, p. 7) afirma que no Chile, “Depois da reforma, os pagamentos dos estudantes chegaram a cerca de 30% dos gastos com educação superior...”. Entretanto, desde que a reforma da educação superior foi implantada, as pesquisas diminuíram, os professores ganham pouco, muitos por hora/aula. Paradoxalmente, aumentou o número de institutos profissionais, centros técnicos de curta duração e as universidades nacionais desmembraram-se em 12 unidades menores (CAMPBELL, 1996, p. 3). Ademais, o que é elogiável pelo Banco Mundial, diminuiu-se a porcentagem do PIB para o ensino superior: de 4.18, em 1970, baixou para 2.70%, em 1989, até chegar a 2.38% em 1992 (CAMPBELL, 1996, p. 9).

Não obstante, de acordo com o reitor da Universidad de Chile, Jayme Lavados, “além de buscar fontes de financiamento para mais de dois terços de nosso orçamento, *tem sido necessário impedir que a Universidade [do Chile] se desvirtue em sua natureza mais específica e essencial*, convertendo-se numa fábrica de profissões exitosas ou numa nova empresa de consultorias e serviços” (LAVADOS, 1996, p. 2) (grifos nossos). Por conseguinte, é a natureza da especificidade universitária que se encontra ameaçada pelas *orientações* do Banco Mundial.

Segundo LAVADOS (1996, p. 3),

Se a essa ambigüidade 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, 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, noutra 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 (grifos nossos).

Lavados reitera que a lógica institucional universitária e sua qualidade acadêmica são diferentes da lógica do mercado (da geração de recursos). A qualidade universitária não deve ser medida pela eficiência/produktividade do setor privado e sua conseqüente imediatez.

Contudo, emerge na lógica do Banco Mundial a busca da *eficiência* - o que na avaliação da educação superior pública corresponde à *correlação entre custos e benefícios*. Portanto, a ênfase se aplica aos produtos e resultados educacionais, através da redução dos gastos e da otimização dos processos gerenciais. Na lógica da eficiência, “O índice do valor do produto educacional é basicamente sua utilidade no sentido mercadológico” (DIAS SOBRINHO, 1999a, p. 64). A *qualidade* (qualidade total), por conseqüência, refere-se ao que pode ser quantificável, medido pela produtividade. Nessa perspectiva neoconservadora, a “qualidade é reconhecida como um bem relativamente raro, submetido ao livre jogo da concorrência, num modelo do mercado” (MOROSINI & LEITE, 1997, p. 124).

## **2 ANÁLISE DOS INDICADORES À LUZ DA POLÍTICA NEOLIBERAL DO BANCO MUNDIAL**

Para melhor organicidade, serão analisados em bloco os três primeiros indicadores: a PEC 173/95, a PEC 370/95 e a LDB 9394/96 e, posteriormente, o indicador da avaliação de resultados. A opção pela análise em bloco dos três primeiros indicadores deve-se à estratégia da descentralização de recursos da política governamental constatada em tais indicadores; já a avaliação de resultados denota o contraponto da política governamental na centralização do controle sobre as universidades oficiais.

Se for comprovada a hipótese do vínculo entre a política governamental de descentralização/centralização com a dinâmica neoliberal da diminuição do Estado para o financiamento do ensino superior oficial e a maximização da diversificação do ensino superior pelo incremento das universidades privadas, então se poderá afirmar, efetivamente, que a política governamental tem relação direta com o

pensamento neoliberal. Ademais, se poderá afirmar que nesta política o ensino superior, nos países periféricos, é entendido a partir da lógica do capital, e não do trabalho.

## 2.1 A POLÍTICA GOVERNAMENTAL DE DESCENTRALIZAÇÃO E DIVERSIFICAÇÃO

### 2.1.1 A Proposta de Emenda Constitucional 173/95

No Capítulo III, a PEC 173/95 foi tratada no âmbito da política econômica do governo Cardoso, cujas orientações encontram-se condicionadas à Reforma do Estado. O que deve ser examinado neste momento é a possível conexão das determinações governamentais com as orientações dos organismos multilaterais, caso do Banco Mundial. Por isso, torna-se imprescindível analisar os pressupostos da Reforma do Estado brasileiro a partir de 1995 para que se comprove em que medida a hipótese do estudo tem razão de ser.

Segundo CHAUI (1999b, p. 211),

A Reforma tem um pressuposto ideológico básico: o mercado é portador de racionalidade sócio-política e agente principal do bem-estar da república. Esse pressuposto leva a colocar *direitos* sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de *serviços* definidos pelo mercado. Dessa maneira, a Reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde isso seria previsível – nas atividades ligadas à produção econômica – , mas também onde não é admissível – no campo dos direitos sociais conquistados (grifos do autor).

O pressuposto da Reforma é o modelo político-econômico do pensamento neoliberal, cujo objetivo consiste na transformação dos direitos sociais, como a educação, em serviços definidos pelo mercado. A partir da análise textual do Capítulo III, pôde-se constatar a tentativa governamental de transformação das universidades federais de instituições estatais para organizações sociais, como simples prestadora de serviços. O governo, portanto, ao empreender a Reforma está cômico de que o mercado é portador de racionalidade sócio-política; ademais, que o bem-estar da República não é competência do governo, mas da auto-regulação do mercado. No que concerne às conseqüências de tal pressuposto para as políticas das universidades federais, o que está em jogo é a sua própria identidade institucional. Se o modo de pensar a universidade se circunscreve à



racionalidade privada (ao mercado), instaura-se no seu bojo uma verdadeira crise de institucionalidade. Isto porque, passa-se a pensá-la não a partir dos direitos (públicos), mas a partir dos serviços (privados).

O que se pretende mostrar é que tal forma de pensar não se circunscreve no âmbito do governo brasileiro em questão. A sutil tentativa de privatização das universidades federais se situa numa perspectiva mais ampla que a simples política governamental brasileira; ela se remonta à própria maneira como o capitalismo mundial se reorganiza.

Cabe salientar, porém, que tais políticas dos organismos multilaterais são diferenciadas em se tratando dos países centrais ou dos países periféricos. O Banco Mundial não questiona a educação superior nos países centrais, mas elabora contínuas orientações para os países periféricos. E tais orientações estão determinadas pela relação custos-benefícios. Alegando que a educação superior pública é privilégio das elites, propõe sua diversificação (leia-se: privatização).

O pressuposto da implementação das Organizações Sociais como substituição das instituições oficiais encontra-se, conforme já visto, nas orientações do Banco Mundial, que *recomenda* que instituições como hospitais, museus, *universidades* façam parte do setor de *serviços não exclusivos ou competitivos*.

Ao Estado cabe somente a “coordenação do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas no caso das ações exercidas em parceria com o setor privado e entidades da sociedade civil. Nada de prestações diretas de serviços” (CUNHA, 1999, p. 44).

As propostas do ministro Bresser Pereira, como se observa, encontram-se em consonância com as propostas do Banco Mundial. Entretanto, é dissonante situar as universidades oficiais no âmbito dos serviços competitivos. A posição do ministro parece não considerar alguns aspectos pontuais no diagnóstico das causas do déficit fiscal, que é o encolhimento da poupança pública.

A poupança pública, ou fundo público, foi criada durante o modo fordista da economia do Bem-Estar. O Estado, através deste fundo, regulava a produção, o mercado de trabalho e os oligopólios e monopólios.

Seguindo a análise de CHAÚÍ (1999b, p. 213-215), o fundo público opera através do *financiamento simultâneo da acumulação do capital* (basicamente, os gastos públicos com a produção em geral e a valorização financeira do capital por

meio da dívida pública) e da *reprodução da força de trabalho*, através dos gastos sociais (como a educação gratuita e a previdência social). Com isso, o Estado criou um duplo financiamento: o salário direto (pago privadamente ao trabalho) e o indireto (pago publicamente aos cidadãos para a reprodução da força de trabalho). Esse duplo salário teria endividado o Estado e ocasionado a crise do déficit fiscal.

Com a transnacionalização da economia, as multinacionais deixam de enviar seus lucros aos países de origem, diminuindo a capacidade do fundo público para financiar o capital e a reprodução da força de trabalho. Além disso, confluem outros fatores: o trabalho deixou de ser a mercadoria-padrão que media o dinheiro, fazendo com que este seja agora simplesmente uma expressão monetária entre credores e devedores; o fundo público desatou também o laço entre capital e trabalho, fazendo com que os investimentos tecnológicos produtivos aumentassem de forma ilimitada e precisassem do fundo público para concretizar as possibilidades tecnológicas.

Para CHAÚÍ (1999b), é a direção dada ao fundo público o centro das lutas da esfera pública de uma economia de mercado. Ao optar pela acumulação e reprodução do capital, o pensamento neoliberal de forma alguma postula a extinção do fundo público, mas seu direcionamento unilateral em benefício do investimento do capital. Conseqüentemente, o enxugamento do Estado passa a referir-se tão- somente ao investimento com o salário indireto, ou seja, os gastos sociais. Isso justifica a descentralização dos investimentos para com as Instituições Federais de Ensino Superior, postulando-se, inclusive, a possibilidade do ensino superior pago nessas instituições de caráter público.<sup>35</sup>

### 2.1.2 A Proposta de Emenda Constitucional 370/95

Na confusão semântica das políticas educacionais do governo Cardoso, a diversificação também se expressa pela proposta de *autonomia plena* das universidades oficiais. Como foi visto, tal autonomia refere-se à dimensão financeira e de gestão administrativa, ignorando as demais atribuições da CF/88. Entretanto, é importante situar o contexto desta proposta de autonomia e sua significação no âmbito das políticas internacionais.

---

<sup>35</sup> Para outros posicionamentos sobre o tema, Cf. OLIVEIRA, F., 1998a, p.87-100.



Conforme SANTOS (1996, p.192), “na crise institucional [da universidade contemporânea] está em causa a autonomia e a especificidade organizacional da instituição universitária. Os factores desta crise configuram-se no período do capitalismo desorganizado e decorrem, em geral, da crise do Estado-Providência”. A metamorfose institucional das universidades oficiais insere-se, pois, no contexto da crise do Estado como regulador do Bem-Estar e na sua reorganização sob a forma de Estado mínimo, delegando à racionalidade privada a auto-regulação do Bem-estar da República.

A autonomia, tão almejada no interior das universidades federais durante a ditadura, tinha um forte sentido sócio-político. Se os reitores e demais dirigentes fossem escolhidos pela própria comunidade universitária, isso fazia da universidade uma *instituição social*, já que os princípios de ação e regulação provinham da própria sociedade.

Não obstante, ao ser transformada numa *organização social*, a universidade oficial terá uma autonomia extremamente restrita, condicionada à renovação ou não dos contratos de gestão do governo com as empresas segundo critérios de qualidade (total) e produtividade. Para CHAUI (1999b, p. 216), esse modelo de *autonomia universitária* neoliberal “significa, portanto, gerenciamento empresarial da instituição e prevê que, para cumprir as metas e alcançar os indicadores impostos pelo contrato de gestão, a universidade tem ‘autonomia’ para ‘captar recursos’ de outras fontes, fazendo parcerias com as empresas privadas”. Desse modo, o sentido sócio-político da autonomia fica restrito a um sentido mercantil e economicista, conforme as *orientações* do Banco Mundial para a educação superior.

Conforme o art. 207 da CF/88, a autonomia é um modo de ser institucional de autodeterminação da universidade segundo seus projetos político-institucionais. Ela deve compreender a autonomia didático-científica, autonomia administrativa e autonomia de gestão financeira e patrimonial.

Observe-se, com LIMA NETO (1991, p.12-13), que “a Constituição define que as universidades gozam, dentre outras, de autonomia de gestão financeira, ou seja, de administração financeira dos recursos e não de autonomia financeira (...). Através dessa política, a universidade fica atrelada ao poder econômico, perde irremediavelmente sua autonomia e aprofunda seu divórcio com o conjunto da

população brasileira desassistida e marginalizada”. O sério risco desta proposta consiste na desigual distribuição de recursos, pelo MEC, entre as universidades oficiais.

Pode-se dizer que se estabelece uma política de centralização/ descentralização. O Estado limita-se ao *fornecimento* da educação superior pública, deixando à iniciativa privada o seu *financiamento* (GENTILI, 1998, p. 72-100).

Embora o Estado passe a prestar um serviço *descentralizado* e indireto às Instituições Federais de Ensino Superior, o *controle* sobre a instituição e seus resultados imediatos é *centralizador* segundo critérios de eficiência/ produtividade. Revela-se aqui a ambigüidade tipicamente neoliberal, na medida em que o Estado é parco no que se refere às políticas sociais, mas forte na cobrança de impostos, no controle de sindicatos (ANDERSON, 1995, p. 11) e, no presente caso, na avaliação institucional das Instituições Federais de Ensino Superior.

Ao contrário do que se dá nos países centrais, a política econômica e educacional do MARE e do MEC não concebe a educação superior como um investimento mas como um gasto que contrai o fundo público e aumenta o déficit fiscal. Por isso, a preocupação central é com o financiamento do ensino superior. Trata-se de uma forma sutil de privatização das Instituições Federais de Ensino Superior. Segundo SILVA JUNIOR & SGUISSARDI (1997, p. 36), “A reforma da educação superior faz parte, portanto, de um processo mais amplo e profundo de *modernização* das instituições sociais com o objetivo de assegurar a *hegemonia* capitalista a partir de valores produzidos nesta nova etapa deste modo de produção” (grifos nossos). A modernização das Instituições Federais de Ensino Superior, pois, tem uma relação direta com a hegemonia do capital, não importando as fissuras que possam emergir na sociedade.

### 2.1.3 A Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96

Se no modelo neoliberal o Estado é minimalista (para os gastos sociais), assim também o é na LDB 9394/96. Em todas as propostas educacionais da nova lei há redução de custos, encargos e investimentos públicos, dividindo-os com a sociedade privada e as Organizações Não-Governamentais (ONGs).



Conforme salienta SAVIANI (1997, p. 200), percebe-se “uma valorização dos mecanismos de mercado, um apelo à iniciativa privada e às organizações não-governamentais em detrimento do lugar e do papel do Estado e das iniciativas do setor público, com a conseqüente redução das ações e dos investimentos públicos”. Com isso, constata-se nitidamente um regresso histórico. A educação pública deixa de ser um dever do Estado garantido pela constituição e passa a ser filantrópica (SAVIANI, 1997, p. 201).

O propósito do MARE/MEC está em consonância com as *orientações* do Banco Mundial sobre o ensino superior nos países periféricos. Além da constituição histórica centralizadora da LDB 9394/96, o conteúdo referente à educação superior reveste-se de conotações tipicamente neoliberais e em consonância com as propostas do Banco Mundial.

Em primeiro lugar, o acesso à educação superior é tomado a partir de uma lógica meritocrática individualista e não a partir das contradições sociais. Tal posicionamento está em consonância com a reafirmação da teoria do capital humano no ensino superior. Supõe que, na verdade, este não é um direito, mas um “privilégio” de quem for mais capacitado. Supõe que tal capacitação não depende também dos modos de produção da existência social, mas unicamente do esforço pessoal.

Entretanto, o acesso ao ensino superior gratuito não depende principalmente das capacidades de cada um, como se na sociedade todos tivessem as mesmas oportunidades, mas da desigualdade de oportunidades e condições oferecidas pela educação básica. No fundo, é a falta de recursos governamentais para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica o principal fator gerador da desigualdade de acesso ao ensino superior público.

Diante da impossibilidade de o ensino superior oficial atender à parcela mais carente da população e diante do argumento de que o mesmo se constitui num “privilégio” das elites nos países periféricos, a LDB 9.394/96 opta pela política de diferenciação e diversificação do ensino superior. Tal política, conforme já visto, segue as claras orientações do Banco Mundial para os países periféricos. Consiste basicamente na ruptura com o art. 207 da CF/88, que prevê a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Ao optar pela diversificação, a própria LDB 9494/96 entra em contradição: se por um lado o art. 52, no seu *caput*, define as universidades como “instituições pluridisciplinares”, no seu parágrafo único



menciona-se que “é facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber”. Além da contradição, percebe-se uma clara orientação para a última possibilidade, visto que se constitui em parágrafo único. Com isso, faculta-se a possibilidade do surgimento de faculdades com um ou mais cursos que passam a ser denominadas “universidades”, considerando-se apenas sua “excelência de ensino” e não a universalidade do mesmo e sua indissociabilidade da pesquisa e da extensão.

Tal possibilidade, além de ceder às pressões internacionais do Banco Mundial, compromete em muito a unificação dos critérios para o ensino superior brasileiro. No Brasil jamais houve uma *unificação e sistematização* de critérios nas políticas para o ensino superior. O que se tem observado é um descompasso entre as universidades públicas e privadas, centrais e periféricas, de pesquisa e de ensino. Muitas pretensas universidades não respondem à qualificação exigida pelas reais necessidades da sociedade. Enquanto as exigências tornam-se cada vez mais complexas, o ensino permanece cada vez mais retrógrado e fragmentado. A desqualificação do ensino tem como uma das causas o surgimento de faculdades com fins notadamente lucrativos. Isto se dá graças às condições facilitadas de ingresso ao ensino superior privado, caracterizadas por vestibulares pouco exigentes e pela realização de sucessivas chamadas devido à oferta expansiva de vagas.

Com efeito, a excelência do ensino exige a qualificação profissional do corpo docente, nem sempre preparado para suscitar o saber científico e reflexivo entre os alunos, *conditio sine qua non* do ensino superior. Com a flexibilização das exigências para a qualificação docente no ensino superior (admite-se até 2/3 do corpo docente só com especialização e num prazo de oito anos), cresce assustadoramente o ensino superior privado de baixa qualidade e com fins meramente lucrativos.

A consolidação da *diversificação de modelos* no ensino superior indica o descompromisso do governo com a educação e a subserviência às orientações dos organismos multilaterais. Com a facilitação do desenvolvimento afoito da universidade privada de baixa qualidade, o governo está contendo cada vez mais as matrículas nas Instituições Federais de Ensino Superior, fortalecendo a dualização social e mercantilizando o direito à educação.



Tal política de descentralização governamental e de diversificação do ensino superior tem provocado um *processo de metamorfose institucional* (CATANI & OLIVEIRA, 1999). As universidades federais têm sofrido cortes orçamentários enormes, tendo que competir com as universidades privadas, também financiada pelo Estado. TRINDADE (1999, p. 36-37) explica esta estratégia do governo brasileiro:

qual é a estratégia do atual governo? Conceder a 'autonomia plena' às universidades federais, financiando-as pelo prazo de 10 anos com o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Superior e desenvolver uma política de qualificação das instituições privadas. Até lá teremos uma deterioração crescente das universidades públicas, funcionando nos níveis atuais mas sem recursos para novos investimentos necessários para a sua recuperação, e o novo fundo financiará competitivamente as instituições públicas e privadas. Está claro que o governo, com sua estratégia, fez a opção: *é mais interessante qualificar o sistema privado que representa 75% das matrículas do que investir na universidade pública e na sua expansão* (grifos nossos).

Se o argumento do Banco Mundial e da política governamental com a diversificação do ensino superior consiste em atender a uma maior demanda da sociedade, o que se tem constatado é que o aumento da oferta tem se dado no ensino superior privado e não no público. O governo, na prática, só se compromete com a manutenção do ensino oficial, quando, legalmente, a manutenção deve estar acompanhada do desenvolvimento. De fato, o art. 212 da CF/88 prescreve: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento no mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na *manutenção* e no *desenvolvimento* do ensino". E, no art. 55 da LDB 9.394/96 se lê: "Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas".

Portanto, pela lei, o Estado se compromete com a manutenção e com o desenvolvimento. Ora, segundo as políticas já estudadas, o Estado tem favorecido a manutenção e o desenvolvimento, mas do ensino superior privado, e não do ensino superior oficial. Basta que se observe a contínua expansão de matrículas no ensino superior privado e a contenção no ensino superior oficial. Se manter o sistema significa garantir o que já se tem, o desenvolvimento supõe o incremento e a atualização do sistema de ensino superior oficial. Ora, se a própria manutenção das infra-estruturas não permite seguir o seu bom funcionamento; se os salários

permanecem congelados, como pensar em manutenção? Ademais, como pensar em desenvolvimento diante de tal realidade?

Destarte, depara-se com outro empecilho, que é elaboração de leis excelentes, mas sem efetivação. Há um descompasso entre a letra da lei e a efetivação dos princípios tratados. Nesse sentido, “a lei conceitua, mas não obriga” (SEVERINO, 1997, p. 61). Deve-se ter presente este pressuposto quando se trata de analisar a LDB 9.394/96.

SAVIANI (1997, p.123), ao tratar da nova legislação educacional, estabelecerá a diferença entre os “objetivos proclamados e os objetivos reais”. Os objetivos proclamados são as finalidades gerais, as intenções últimas, enquanto que os objetivos reais dizem respeito ao alvo concreto das ações. Na hipótese do autor, o neoliberalismo tem uma influência decisiva na formação da LDB 9.394/96: na nova lei os objetivos reais podem até se contrapor aos objetivos proclamados. Isso conduzirá a um ocultamento dos “objetivos gerais” através dos “objetivos proclamados”. Assim, além da adulteração dos princípios constitucionais, aquelas leis mantidas e que são de interesse para a sociedade civil nem sempre são postas em prática.

Dessa forma, diante dos indicadores anteriormente estudados, está muito clara a vinculação das políticas governamentais para o ensino superior oficial com as orientações do Banco Mundial.

## 2.2 A POLÍTICA DE CENTRALIZAÇÃO

A política de centralização/descentralização do governo Cardoso se consolida como indicador da avaliação institucional por resultados. Efetivamente, as propostas de transformação das universidades federais em organizações sociais não-estatais, a proposta de autonomia plena, e a consolidação da diversificação do Ensino Superior, todas concernem à descentralização burocrática do Estado em relação à Universidade. Entretanto, paradoxalmente, a estratégia de centralização por parte do governo se manifesta nitidamente na avaliação por resultados. Assim, descentraliza-se o financiamento, mas centraliza-se o controle. Por isso, é importante a análise da avaliação por resultados.



Em que medida tal estratégia faz parte das contingências da política educacional para o Ensino Superior no Brasil; e, em que medida não é um reflexo da própria reorganização produtiva do capitalismo internacional através de seus organismos multilaterais?

### 2.2.1 A Crise da Institucionalidade Universitária

Em 1987, o relatório da OCDE atribuiu à universidade uma multiplicidade de funções muitas vezes contraditórias.<sup>36</sup> Segundo SANTOS (1996, p. 190), essas funções expressam-se pela “contradição entre a hierarquização dos saberes (...) e as exigências sócio-políticas da democratização e da igualdade de oportunidades; (...) a contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e dos objetivos institucionais e a submissão crescente a *critérios de eficácia e de produtividade de origem e natureza empresarial*” (grifos nossos). Tais contradições revelam a crise institucional universitária, principalmente no que concerne à sua *autonomia* e especificidade organizacional.

SANTOS (1996) aponta três efeitos dos cortes orçamentários na vida institucional universitária: 1) são cortes seletivos - desestruturam as relações de poder em que se assenta a estabilidade institucional, quando investem apenas em ciência e tecnologia, prescindindo das ciências sociais e das humanidades; 2) estão acompanhados do discurso da produtividade; e 3) provocam a busca de recursos alternativos de financiamento no setor privado. Dentre esses efeitos, o mais pernicioso para a instituição universitária tem sido a avaliação do seu desempenho pelos critérios da eficiência/produtividade. Segundo SANTOS (1996, p. 215), “a participação da universidade na luta pela produtividade acabou por virar essa luta contra a própria universidade e o impacto institucional daí decorrente não se fez esperar”. A universidade passou a adotar os mesmos critérios empresariais para avaliar seu desempenho acadêmico. Assim, a busca da qualidade medida pela eficiência/produtividade tornou-se essencial para competir no mercado educacional.

---

<sup>36</sup> Essas funções são: educação geral pós-secundária; investigação; fornecimento de mão-de-obra qualificada; educação e treinamento altamente especializados; fortalecimento da competitividade da economia; mecanismo de seleção para empregos de alto nível através da credencialização; mobilidade social para os filhos e filhas das famílias operárias; prestação de serviços à região e à comunidade local; paradigmas de aplicação de políticas nacionais (ex. igualdade de oportunidades para mulheres e minorias raciais); preparação para os papéis de liderança social (OCDE, apud SANTOS, 1996, p. 189)

Tal avaliação, embora tenha elementos internos, sempre é externa na medida em que coloca a universidade num conjunto mais amplo de utilidades sociais e estabelece uma comparação entre universidades, produzindo uma competição entre elas.

Torna-se difícil avaliar uma universidade segundo os moldes da produtividade por diversos motivos.

Em primeiro lugar, devido à multiplicidade de fins que a universidade tem incorporado, é difícil definir seu *produto*. O incremento do nível cultural, por exemplo, jamais pode ser avaliado como um *produto*. Conforme SANTOS (1996, p. 216): “O uso do termo ‘produto’ e ‘produção’ envolve a opção por uma metáfora economicista e materialista que introduz um enviesamento na base da avaliação do desempenho da universidade”. Entretanto, tais termos têm sido constantemente utilizados quando se trata da avaliação das universidades.

Em segundo lugar, quanto aos critérios de avaliação, a dificuldade está em estabelecer medidas para a *avaliação da qualidade e da eficácia*. Isso porque as instituições avaliadoras privilegiam medidas quantitativas. Sabe-se, contudo, que a *qualidade é irredutível à quantidade*. Muitas vezes os indicadores são falíveis e, ademais, as avaliações privilegiam aqueles produtos facilmente mensuráveis.

O quantitativismo está atrelado ao economicismo, uma vez que o produto social definido quantitativamente é o produto industrial. “Assim, a tendência é considerar o produto universitário como um produto industrial”. (SANTOS, 1996, p. 217). A Universidade passa a ser concebida como uma organização empresarial, representando um risco para sua autonomia institucional. Acompanhando o raciocínio de SANTOS (1996), esse perigo encerra dois vetores. O primeiro refere-se ao “ciclo do produto”: o produto industrial tem um período mais curto que o produto universitário. E a universidade é uma das poucas instituições da sociedade contemporânea onde ainda é possível pensar a longo prazo.

Entretanto, sempre que entram em confronto as duas lógicas institucionais, “a lógica da universidade se submete à lógica da indústria”(SANTOS, 1996, p. 218). O segundo vetor diz respeito ao “processo de produção”: a produtividade da universidade será sempre inferior à de uma organização capitalista intensiva. Por conseguinte, tanto o ciclo do produto quanto o ciclo da produção prejudicam a institucionalidade universitária em relação à outras instituições.



## 2.2.2 O Contexto do Surgimento da Avaliação Institucional

Buscando-se evitar análises sorrateiras, é mister frisar o contexto do surgimento da avaliação institucional segundo o paradigma da qualidade medida pela eficiência/produktividade. Segundo DIAS SOBRINHO (1999a , p. 62), “As origens recentes do que hoje se conhece por avaliação institucional correspondem ao momento em que as idéias neoliberais ganham força no mundo do capitalismo avançado”. E os propagadores de tais idéias são os organismos financeiros privados internacionais, principalmente o Banco Mundial e o FMI. A partir do *ajuste estrutural* da economia brasileira, em 1995, o que se constata é que tais organismos “não só passaram a intervir diretamente na formulação da política econômica interna, como a *influenciar crescentemente a própria legislação brasileira*” (SOARES, 1996, p. 17) (grifos nossos). A interferência do Banco Mundial no Brasil não se situa tanto no volume dos empréstimos [na educação], mas, sobretudo, no caráter estratégico político-administrativo da redefinição da política neoliberal (SGUISSARDI, 1998b).

No âmbito de tal contexto político-econômico nacional e internacional, as universidades com alto teor de desenvolvimento científico são positivadas, enquanto aquelas mais comprometidas com o ensino são prejudicadas.<sup>37</sup> A homogeneização indiferenciada não leva em conta a constituição histórica e as condições reais de cada universidade. Não se avalia o conhecimento como processo, mas como produto; não se consideram aspectos mais significativos como os valores, a construção da cidadania, a consciência da nacionalidade, o desenvolvimento individual e a participação na vida social.

## 2.2.3 A Necessidade da Avaliação Universitária

É inconteste a necessidade da avaliação do desempenho institucional da universidade pública, especialmente das federais. Na verdade, a avaliação universitária não interessa somente à universidade, mas à sociedade em geral.

---

<sup>37</sup>CHAUÍ (1999c) denomina os centros de excelência de “Universidade Um” e as universidades alinhadas de “Universidade Dois”. “A Universidade Um forma as elites, na pesquisa e no mercado. A Dois forma os docentes e prepara estudantes para a pós-graduação nas Universidades Um. Qual é o sentido dessa brincadeira? É a distribuição dos recursos. Então, para as alinhadas não vai nada, para as excelentes vai tudo, só que vai menos para as excelentes Dois e mais para as excelentes Um.”

Sendo uma questão social, nenhuma universidade deve eludir-se desse processo; do contrário, significaria evadir-se de sua transparência junto à comunidade.

Entretanto, questionável é o *modo* como a avaliação institucional vem sendo aplicada nas universidades federais, muitas vezes compatível com o pensamento neoliberal, cujos *critérios* são específicos do mercado e não necessariamente da universidade.

É importante entender a avaliação universitária não como um ato, mas como um *processo*; não somente através de resultados, mas também levando-se em conta a constituição histórica de cada universidade. A avaliação institucional deve ser uma questão eminentemente política, uma vez que visa ao interesse público. Deduz-se que a avaliação universitária não está circunscrita apenas ao âmbito institucional, como uma categoria técnica, neutra e irrelevante. Mais que uma confrontação acadêmica, tem uma implicação social. Sendo mormente uma *questão política*, urge indagar a quem ela serve, qual o rumo político que ela pode adquirir dependendo de suas orientações e de seu *modus operandi*.

#### 2.2.4 O Discurso da Qualidade na Avaliação Institucional

Se existe um consenso no discurso da avaliação institucional dos anos noventa, este consiste no objetivo da avaliação: a qualidade universitária. Dessa forma, o discurso da avaliação institucional é indissociável do discurso da qualidade universitária.

Entretanto, a diferença entre o discurso do Estado avaliativo e o da comunidade universitária reside no conceito de qualidade universitária, podendo ser entendida tanto por critérios histórico-democráticos como por critérios efficientistas/produtivistas. A avaliação pode ajudar tanto no aprimoramento da qualidade acadêmica e na busca de uma universidade produtora de saber crítico, como também pode servir para reproduzir o *status quo* fundamentado na lógica do capital.

MOROSINI & LEITE (1997) ressaltam a predominância dessa última nos últimos anos: "Tem predominado, nestes últimos anos, a avaliação como mecanismo indiscutível de questionamento da qualidade universitária que, na maioria das vezes, se especifica na gestão de qualidade total. Em educação cria-



se a *pedagogia da qualidade*, voltada à maximização institucional” (p. 127, grifos dos autores). É preciso, pois, distinguir com cautela entre uma e outra forma de avaliação: entre aquela inspirada na *produção do saber* e aquela inspirada na *produtividade* própria da Filosofia e da Pedagogia da Qualidade Total.

Conforme SGUISSARDI (1997, p. 44):

Distinguir as propostas e práticas de avaliação conducentes a uma universidade produtora de saber e crítica daquelas propostas e práticas tendentes a ‘ampliar e tornar mais eficaz o funcionamento do sistema escolar (universitário) dirigido para a reprodução da ordem estabelecida e da ótica do capital’ - hoje em grande medida inspirados nos princípios traduzidos pela Filosofia da Qualidade Total – é uma tarefa urgente que se impõe aos que pretendem contribuir para a melhoria e democratização da universidade.

A Filosofia da Qualidade Total oriunda do setor empresarial toyotista japonês esteve e está muito presente nas propostas de *avaliação* do Ensino Superior. Só no mês de agosto de 1994 foram realizados diversos encontros e congressos com a finalidade de implantar a Qualidade Total no Ensino Superior. Entre os dias 12-14 de agosto de 1994, realizaram-se o II Congresso Brasileiro da Qualidade no Ensino Superior, o I Congresso Brasileiro de Gestão Universitária e o I Congresso Brasileiro de Avaliação Universitária. Além disso, no dia 11 foram realizados dois Cursos Pré-Congressos denominados *Os Fundamentos da Qualidade Total nas Instituições de Ensino Superior* e *A Qualidade Total Universitária: Metodologia de Implantação*. Todos os cursos foram realizados no Centro de Convenções Rebouças, em São Paulo-SP, promovidos pelo Instituto Brasileiro da Qualidade em Serviços (IBRAQS), com apoio científico de várias instituições do setor privado. Para SGUISSARDI (1997, p. 43), tanto as avaliações realizadas nos últimos quinze anos imunes à Filosofia da Qualidade Total quanto aquelas mais recentes que adotam essa filosofia têm uma mesma raiz: “o imperativo da modernização; a globalização da economia; a ciência, a tecnologia e a informação transformadas em forças produtivas; o fim do fordismo (como organização industrial e modelo de desenvolvimento); o advento do neotaylorismo; a reestruturação do Estado nos moldes da cartilha neoliberal”.

Portanto, não se pode entender a análise da qualidade total somente como um processo restrito a uma obtusa política educacional no âmbito do Brasil. Na verdade, todo o processo que se está tentando compreender faz parte de um imperativo que consiste basicamente na reestruturação do capitalismo no final do

século XX e início do século XXI. Entretanto, não se sabe ainda as reais possibilidades de tal imperativo, visto que já se detectam seus limites tanto nos países centrais quanto nos países periféricos.

### 2.2.5 O Discurso da Eficiência/Produtividade

O vínculo da universidade com o sistema produtivo já se encontra presente no *Plano Quinquenal de 1975-1979*. A universidade e os recursos humanos de que deveria dispor eram vistos a partir da ótica do capital humano necessário para o desenvolvimento do sistema produtivo. Para AMORIM (1992, p. 25), “avaliava-se que a universidade brasileira deveria ter as dimensões técnicas de uma fábrica que refinaria um produto tecnológico importado, por ter exatamente os recursos humanos especializados e treinados para este fim”. A universidade deveria ser a base de sustentação do modelo tecnológico sofisticado que penetrava no Brasil.

Por outro lado, diante da retomada de forças da sociedade civil, sobretudo depois das *Diretas Já*, o governo tenta conter a expansão da universidade pública. Sob o pressuposto de que a mesma é “ineficiente” e “ingovernável” (BELLONI, 1982, p. 1) operam-se as estratégias governamentais do controle das Instituições Federais de Ensino Superior através da avaliação institucional, racionalizando recursos conforme os índices de desempenho.

SGUISSARDI (1997, p. 52-53) sintetiza:

Fica evidente, tanto pelos documentos oficiais mais importantes quanto por pronunciamentos dos titulares do MEC nos últimos 10 a 15 anos, que as propostas oficiais de avaliação se fundam invariavelmente, apesar da linguagem mais ou menos disfarçada, *na idéia de eficiência, de produtividade, correspondente à concepção neoliberal de modernização ou, simplesmente, à lógica do capital no desenvolvimento da sociedade contemporânea*. O disfarce pode estar em pomposos *slogans* ‘Uma Nova Política para a Educação Superior’, ‘Projeto para uma Nova Universidade’, ‘Educação para Todos’ etc. (grifos nossos).

Por conseguinte, a lógica da *eficiência/produtividade* atrelada à avaliação da universidade oficial desvincula-se da democratização da instituição universitária. Isto porque a sociedade não é vista como um conjunto de cidadãos com direitos, mas como um “conjunto diferenciado de contribuintes com a idéia de que quem paga tem direito” (SGUISSARDI, p. 53).



Entretanto, a qualidade (institucional universitária) não pode ser entendida apenas a partir da racionalidade tecnocrática efficientista/produtivista própria da visão empresarial. A outra forma de avaliar as Instituições Federais de Ensino Superior pode ser a partir da racionalidade emancipatória. Tal racionalidade não está atrelada à perspectiva instrumental da universidade em relação à empresa. Pelo contrário, supõe que a universidade constitui-se num espaço democrático como instituição social (não como organização social) comprometida com a autonomia do saber crítico-reflexivo e com a produção do conhecimento científico-tecnológico.

CARDOSO (1991) destaca que, segundo a última perspectiva, importa não apenas a “mera produtividade como medida do desempenho de cada instituição, mas, diferentemente, toma como eixo norteador a capacidade de produção, intrinsecamente considerada, da instituição universitária. *Trata-se menos de quanto se produz, a que velocidade e a que custo, mas principalmente do que se produz, certamente também considerando o tempo e o custo dessa produção*” (p.19) (grifos nossos). Não se trata, assim, de eliminar a qualidade técnica presente na avaliação. Mas, “os dados da qualidade técnica devem ser utilizados para fortalecer a visão crítica e transformadora da avaliação” (AMORIM, 1992, p. 67). Por isso, supõe uma qualidade no sentido acadêmico-crítico que integre ensino-pesquisa-extensão. Trata-se efetivamente de superar o quantitativismo e o produtivismo na avaliação da qualidade universitária.

Sem embargo, se o Banco Mundial e o discurso governamental classificam as universidades oficiais como sendo onerosas e improdutivas, caberia indagar o que, de fato, seria produtivo na universidade e quando esta poderia ser considerada uma instituição produtiva.

Para AMORIM (1992, p. 58), a produtividade é “a faculdade que uma determinada empresa tem para produzir um certo produto de forma eficiente e que seja rentável”. O autor remete à diferença que existe no fluxo industrial de uma empresa entre o controle de qualidade e o controle de produção. Se o controle de qualidade tem o sentido de verificar os defeitos no exato momento em que a produção ocorre, já o controle de produção confunde-se com a necessidade de eficiência, de produtividade, pois refere-se à quantidade de produtos e a prazos de produção.

AMORIM (1992) salienta que, se por um lado o controle de qualidade é muito complexo para ser aplicado à universidade, sem embargo, o controle da produção acadêmica é muito comum em se tratando da avaliação institucional.

Assim, “a sua eficiência produtiva seria comprovada pelo controle quantitativo do que a instituição, individual ou coletivamente, de fato produziu. Ou seja, seria preciso então quantificar as pesquisas realizadas, o ensino desenvolvido, os outros trabalhos acadêmicos realizados em sala de aula, nos laboratórios; as dissertações e teses, os artigos publicados, para sabermos se a instituição realmente produziu, ou não” (AMORIM, 1992, p. 59). Ora, tal perspectiva reforça a instrumentalização do trabalho intelectual. No fundo, a idéia de produtividade atrelada à universidade serviria apenas como critério da distribuição de recursos financeiros pelo governo para aquelas universidades federais mais produtivas e o corte orçamentário para aquelas improdutivas. Portanto, o Estado tem uma nítida intenção política nessa instrumentalização, na medida em que interfere na autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior, controlando o trabalho intelectual através das elites dirigentes e descomprometendo-se financeiramente com aquelas instituições ou áreas do saber consideradas improdutivas.

Na lógica neoliberal, a ciência considerada produtiva é aquela que atende às necessidades das empresas, portanto do capital. A partir do critério da produtividade, interessa mais o conhecimento que for mais rentável, que implique menos custos e mais benefícios. Deste modo, a ótica da produtividade atende às necessidades da minoria, e não da maioria.

Nesse sentido, AMORIM (1992, p. 61) se pergunta: “qual prática educativa pode ser concebida como produtiva, aquela construída pelos nossos educadores e educandos em suas relações sociais de produção do conhecimento crítico ou aquela imposta de cima para baixo e idealizada pelas nossas elites dirigentes?” Se o conhecimento construído na universidade obedecer aos imperativos da produtividade, pode tornar-se mera mercadoria/produto.

Assim entendido, todo conhecimento crítico é improdutivo, dado que nega os interesses da causa da dominação. Segundo o autor, a universidade passa a ser um “poderoso instrumento produtivo do saber mistificador e conservador da realidade” (AMORIM, 1992, p. 61).



### 2.2.5.1 A diferença entre produtividade e produção do saber e seus modelos de concepção universitária

É inconteste que a ênfase da política governamental brasileira na avaliação institucional das Instituições Federais de Ensino Superior tem sido sobre sua *eficiência/produtividade*, em detrimento da crítica reflexiva e da *produção do conhecimento*. No bojo dessa ótica, o ensino superior é visto não como um investimento do Estado, mas como um gasto, uma mercadoria de qualidade de interesse privado. Em conseqüência, deve ser paga não pelo fundo público, mas pelos alunos e pelas empresas nacionais e multinacionais.

Entretanto, é mister elucidar o equívoco de tal postura. É imperioso que se afirme de antemão que “produtividade não equivale à produção, nem necessariamente à produção de qualidade” (CARDOSO, 1994, p. 38). A substituição da idéia de produtividade pela idéia de produção do saber é benfazeja porque a lógica da universidade pública (portanto, do conhecimento aí produzido) é diferente da lógica empresarial. O tempo do conhecimento é distinto do tempo do produto; como também o alcance do conhecimento igualmente é infinitamente superior ao do produto, visto que aquele depende de necessidades vitais, enquanto este regula-se exclusivamente pelas leis do consumo mercadológico.

No âmbito do modelo da produtividade, “a preocupação com o conhecimento é a reafirmação do valor econômico desse conhecimento entendido como força de produção” (DIAS SOBRINHO, 1999b, p. 152), denotando sua funcionalidade e transformação efetiva em capital humano. Estimula-se a “transferência do conhecimento para a estrutura econômica” (p. 159), provocando a “tecnologização da epistemologia” (MORIM, 1994, p. 90) e a despolitização da universidade. Busca-se a objetividade do conhecimento através de sua neutralização sócio-política. Contudo, como se sabe, nenhum conhecimento é neutro, mas condicionado ideologicamente. A concepção da neutralidade do conhecimento é um mito próprio da racionalidade positivista (JAPIASSU, 1975).

Segundo DIAS SOBRINHO (1999b, p. 159),

As categorias ditas ‘objetivas’ da ciência é que sancionariam a visão do mundo. Os critérios de valor da civilização seriam proporcionados e legitimados pelo sistema de ciência e tecnologia, independentemente dos homens e das relações intersubjetivas na vida social. Os problemas sociais seriam tomados por problemas técnicos a serem resolvidos pela tecnologia. Nessa lógica, ao incremento dos problemas sociais deveria corresponder simplesmente o incremento das soluções tecnológicas, com objetividade e com neutralidade política.



Portanto, infere-se de tal posicionamento a influência decisiva da lógica do capital, legitimada pelo pensamento positivista da teoria do capital humano.

Reunindo as análises de CHAÚÍ (1999a) e CARDOSO (1994), constata-se que a *produtividade* - categoria proveniente do modelo empresarial e transferida à universidade, refere-se aos critérios quantitativos de gestão interna universitária, entendendo-a como *organização* (onde importam o planejamento, a previsão, o sucesso). Ao assim conceber-se, a universidade utiliza-se da *prática instrumental*, estratégica, sem questionamento de sua função, existência ou seu papel na sociedade; ao contrário, importa-lhe empregar os meios adequados cujos fins são a *eficiência* e até mesmo o *sucesso*.

Entretanto, a categoria *produção do conhecimento* (CARDOSO, 1994; VELLOSO, 1989) está atrelada à concepção de universidade enquanto *instituição social* (seu ideário básico é a formação, a reflexão, a criação e a crítica). Assim sendo, sua legitimidade não é apenas interna, mas também pública e social. Caracteriza-se pela autonomia do saber diante das práticas sociais e tem na democracia um sustentáculo inalienável, enquanto que o saber, embora autônomo, é *direito* de todos.

A *instituição* tem como referência a sociedade, enquanto que a *organização* é auto-referente. A primeira deseja responder às contradições impostas pela divisão social, enquanto que a segunda tem como alvo não a resposta às contradições, mas vencer a competitividade. Ora, sabe-se que o saber produzido não é indiferente ao seu lugar social, sendo este a condição de possibilidade daquele.<sup>38</sup> Não há conhecimento universitário que não tenha como origem e referência o aspecto societário.

Não obstante, a passagem do modelo universitário baseado na *produção de conhecimento* para aquele baseado na *produtividade* não é aleatória. Sua determinação situa-se na mudança de um projeto de sociedade baseado num modelo democrático para o novo modelo neoliberal. Tal modelo impõe uma nova concepção de produção, de vida, de pensamento e até mesmo de sentimentos, através de uma falácia ideológica cujo fim é a produção ou reprodução do capital.

---

<sup>38</sup> Aqui situa-se a pertinência universitária, ou seja, a idéia de que a universidade tem um enraizamento social e deve ser entendida no seu contexto histórico-social. Nesse sentido, quando se fala em *Universidade Mundial do Banco Mundial* (expressão irônica usada por SGUISSARDI, 1998, p. 226), rompe-se com a pertinência universitária e com sua função social.



Encarregada de globalizar essa ótica, a política dos organismos multilaterais (BANCO MUNDIAL/BIRD, BID) entende a eficiência universitária só enquanto redução dos investimentos governamentais para as Instituições Federais de Ensino Superior e captação de recursos junto ao setor privado.

O discurso da produtividade está também atrelado ao *imperativo da modernização* (LIMA & AFONSO, 1993, p. 33-49) e da racionalização empresarial. Para CARDOSO (1994, p. 5), a política educacional para a universidade tem como pressuposto uma pretensa concepção "modernizadora, racionalizadora, integrada com a atividade produtiva". Desde o final dos anos 50, a política para o ensino superior brasileiro tem sido sempre setorial, condicionada aos imperativos econômicos: na sociedade dos anos cinquenta, o ensino superior brasileiro estava circunscrito ao projeto desenvolvimentista do país. Esse vínculo continuou, embora com outra conotação e outro significado, na "ditadura militar e [foi] mantido – pelas mesmas forças sociais e em alguns casos pelas mesmas pessoas – pelos governos da chamada 'transição democrática'" (CARDOSO, 1994, p. 3). Já nos anos noventa, a política para o ensino superior encontra-se vinculada ao ajuste estrutural da economia e à competitividade do mercado internacional.

O discurso da adequação da universidade ao ajuste econômico concentra-se no âmbito da *produtividade* e da *competitividade*. Segundo ENGUITA (1996, p. 105): "Este deslocamento não tem nada de inocente, pois, enquanto o desenvolvimento é o objetivo dos países pobres, a competitividade o é dos países ricos". Portanto, os objetivos da política para o ensino superior têm estado voltados para o fortalecimento dos países centrais e não propriamente dos países periféricos.

#### 2.2.5.2 Os limites da avaliação docente no interior do modelo da produtividade

Um dos critérios do pensamento neoliberal que mais tem influenciado na avaliação institucional é a avaliação docente.<sup>39</sup> Esta tem se concentrado na análise

---

<sup>39</sup> Trata-se aqui da avaliação docente dentro do contexto amplo da emergência da necessidade da avaliação institucional segundo o modelo da produtividade e da competência que tem caracterizado o modelo neoliberal. Entretanto, é freqüente a identificação entre avaliação docente e avaliação institucional. Embora a avaliação docente seja parte constitutiva da avaliação institucional, deve-se considerar que a avaliação docente se encontra muitas vezes subordinada ao processo de racionalização (produtividade) e de gestão universitária. Analisando a relação professor-Estado no Paraná tradicional WACHOWICZ (1984, p. 24) detectou uma contradição semelhante: "A produtividade é entendida por essa lógica, não mais como dependente do trabalhador individual, mas do planejamento e administração do organismo coletivo; entretanto, a falta de produtividade, quando constatada, é atribuída, contraditoriamente, ao professor".



da qualificação do docente por sua titulação, pelo número de artigos publicados, pela participação em simpósios, congressos, etc. Nesse sentido, não importa a qualidade da sua publicação, mas a quantidade de publicações. Esse modelo reforça o individualismo acadêmico e a competição, fomentando a exclusão e as desigualdades. Seguindo CHAÚÍ (1999a), ao colocar como pedestal o sucesso, o compromisso social do docente torna-se irrelevante diante do seu compromisso individual; sua prática social torna-se insignificante diante dos seus ganhos individuais significativos. Essa postura meritocrática, própria da teoria do capital humano, tem como pressuposto a exaltação do indivíduo em detrimento do coletivo, da quantidade em detrimento da qualidade. Porém, é mister ressaltar que a sociedade não é o produto dos indivíduos, mas são os indivíduos que se produzem no interior das relações sociais (VÁZQUEZ, 1986).

Imiscuídos nesse cenário, os docentes fazem parte do processo de racionalização como “empreiteiros acadêmicos” (CARDOSO, 1994, p. 5). Sua atividade depende da “competitividade” e, portanto, da luta mesquinha do capital contra o trabalho (p. 23). No contraponto da história, o docente é o trânsito, o veículo pelo qual a elitização social se reproduz e se sedimenta de modo *racional*.

Por conseguinte, no interior da reorganização capitalista seu trabalho deixa de ser autônomo, tornando-se dependente das relações desiguais da reprodução e acumulação do capital e da maximização do lucro.

As políticas educacionais do governo Cardoso para as Instituições Federais de Ensino Superior têm se manifestado na emergência da *avaliação universitária* segundo critérios de eficiência/produktividade. Visto que a avaliação docente faz parte da avaliação institucional, a tendência da preocupação do docente universitário tem se deslocado da *produção do saber* (da crítica, da reflexão, da formação e da criação) para a *eficiência/produktividade* (publicações curtas e numerosas sem densidade científica, busca de citações por outros autores, etc.). A partir do modelo emergente, a avaliação docente encontra-se direcionada unilateralmente para a *competência*, entendida como *produktividade* do trabalho acadêmico. Nessa perspectiva, sob a ótica do capital, controla-se a produção universitária através da relação não sempre equânime entre avaliação docente e destinação de verbas (CARDOSO, 1994, p. 24).



A docência no imperativo da racionalização torna-se técnica, pragmática e burocrática, quando sua função seria criar espaços para o exercício da crítica e do aprofundamento dos problemas. Assim concebida, “a docência compromete a produção do saber” (LIBANEO, 1998, p. 34).

Segundo CARDOSO (1994), o docente situa-se num contexto estrutural universitário eminentemente hierárquico e diferenciador. “Diferencia ensino e pesquisa, em detrimento do ensino, diferencia graduação e pós-graduação, em detrimento da graduação. Conseqüentemente, produz uma hierarquização no próprio interior do corpo docente.” (p. 33). Diante da subordinação da política educacional do ensino superior à política de ciência e tecnologia, cujo caráter é privatista, o educador identifica-se com a pesquisa; ao provocar uma dicotomia entre ensino e pesquisa supervalorizando esta última, o ensino passa a ser visto como uma atividade inferior que rouba o tempo para a pesquisa.

Para evitar qualquer unilateralidade deve-se, por outro lado, entrever *como* as pesquisas são avaliadas. No âmbito da ótica neoliberal da produtividade, a pesquisa universitária passa a ser *avaliada* enquanto *mercadoria*, enquanto *produto* quantificável, mensurável, determinado pela relação custo-tempo-benefício (enquanto valor de troca).

Por isso, as pesquisas mais financiadas situam-se no âmbito da ciência e tecnologia, visto que podem ser melhor quantificadas e mensuradas. Ademais, valoriza-se a pesquisa que apresenta a racionalização dos custos, a execução a curto prazo e um alto potencial de rentabilidade empresarial. A política de investimentos desloca a atividade da docência para a da pesquisa (lucrativa). Esta, por sua vez, perde sua pertinência, dado que é considerada um valor de troca (considerada neutra, não reflexiva) a serviço da reprodução do capital internacional.

Considerando que a produtividade tem como critério a tríade custo-tempo-benefício, as pesquisas deixam de ser aprofundadas para que seus resultados sejam alcançados no prazo previsto pelo projeto, geralmente não muito longo. Conforme CARDOSO (1994, p. 36), “é preciso publicar, mas publicar sempre e continuamente”. Com isso, a elaboração de temas profundos cede lugar a um critério quantitativo dado pela insaciável publicação de artigos e resenhas; prioriza-se a publicação *coletiva* desde que os autores se citem mutuamente, mesmo que não produzam coletivamente.



A concepção de pesquisa circunscrita ao âmbito empresarial produtivista torna-se auto-referente, pois são citados somente os membros de determinado grupo de pesquisa, ou de determinada universidade. Ao ignorar outras publicações, preocupando-se exclusivamente com o desempenho e com a produtividade, prescinde-se também do desenvolvimento científico e da *produção do saber*. A produtividade, pois, está ligada à busca do sucesso na carreira, comprometendo-se com aqueles requisitos que rendem na pontuação dos processos avaliativos. A consequência imediata consiste na prática de uma ética excludente e concorrencial em que “é preciso excluir ou rebaixar os demais para melhorar, ou pelo menos manter sua posição no sistema” (CARDOSO, 1994, p. 38). Dessa forma, os valores se deslocam do social para o individual. A ética da exclusão e da desigualdade implica um comportamento anti-ético.

CHAUÍ (1999a) analisa o modelo de universidade por ela chamado de *operacional* e situa essa problemática como a “heteronomia da universidade autônoma”.<sup>40</sup> Ou seja, o modelo da produtividade está estreitamente ligado a uma universidade que só opera mas não age, pois na realidade não sabe o seu rumo. Constitui-se, metaforicamente falando, como que numa mônada auto-referente,<sup>41</sup> num sistema autopoietico<sup>42</sup> cuja dinâmica estratégica interna é auto-organizativa, sem referência à sua função social crítico-reflexiva.

É importante ressaltar que a atividade do docente, ao dissociar o ensino da pesquisa, estimula uma dupla deterioração: a *docência* é pensada como uma habilitação rápida para graduados que precisam entrar rapidamente num mercado de trabalho do qual serão expurgados em poucos anos; ou ainda, como a mera transmissão de pesquisas para novos pesquisadores (CHAUÍ, 1999a). A formação, assim, cede lugar para a transmissão e o adestramento.

---

<sup>40</sup> Para CHAUÍ (1999b, p. 219-220), “A passagem da universidade da condição de instituição à de organização insere-se nessa mudança geral da sociedade, sob os efeitos da nova forma do capital, e ocorreu em três etapas sucessivas, também acompanhando as sucessivas mudanças do capital. Numa primeira etapa, tornou-se *universidade funcional*; na segunda, *universidade de resultados*; e na terceira, *operacional*. (...) De fato, enquanto a universidade clássica estava voltada para o conhecimento, a universidade funcional estava voltada diretamente para o mercado de trabalho, e a universidade de resultados estava voltada para as empresas, a universidade operacional, por ser uma organização, está voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão e de arbitragem de contratos. Em outras palavras, a universidade está virada para dentro de si mesma, mas, como veremos, isso não significa um retorno a si e sim, antes, uma perda de si mesma. (...) Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em microorganizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes a exigências exteriores ao trabalho intelectual”.

<sup>41</sup> É uma referência metafórica que faço à monadologia leibniziana (Cf. LEIBNIZ, 1974, p. 63-73).

<sup>42</sup> Cf. LUHMANN, N.; DE GEORGI, R., 1993.



A pesquisa é deslocada de seu eixo qualitativo. O conhecimento baseado na produtividade não muda a realidade, reduzindo-se simplesmente a um jogo de linguagem e de pensamento. A pesquisa se reduz a uma “estratégia de intervenção e de controle de meios ou instrumentos para a consecução de um objetivo delimitado” (CHAUÍ, 1999a, p. 38); deixa de ser a busca do conhecimento de algo, para limitar-se à posse de instrumentos para intervir e controlar alguma coisa. Rompe-se, pois, com a idéia da docência (ensino) aliada à pesquisa qualificada.

### 2.3 A INSUFICIÊNCIA DA QUALIDADE TOTAL MEDIDA PELA EFICIÊNCIA/ PRODUTIVIDADE

Como romper com a unilateralidade economicista da teoria do capital humano e sua reformulação neoliberal presente na política educacional do governo de Cardoso em relação às Instituições Federais de Ensino Superior? Quiçá uma alternativa viável seria, por um lado, desvincular a idéia da qualidade e do saber universitário do paradigma da nova roupagem da teoria do capital humano: a qualidade (total) medida pela eficiência/produtividade. Usando a linguagem marxiana: evitar que a qualidade das Instituições Federais de Ensino Superior seja *medida* apenas como se fosse uma mercadoria, um *valor de troca* (relação tempo-custo-benefício); por outro lado, destacar a especificidade do tempo do conhecimento como distinto do tempo da mercadoria; destacar a especificidade dos objetivos do conhecimento (utilidade social), que devem ir além dos objetivos da mercadoria (consumo). Enfim, deve-se recuperar o *valor de uso* próprio do conhecimento e sua utilidade para a vida. Isso possibilita entender a educação e o conhecimento a partir de sua especificidade, qual seja, investigar algo que exige reflexão, crítica, invenção, criação; pensar e dizer o que ainda não foi pensado nem dito; agir e não apenas operar ou executar.

A análise dos indicadores permitiu constatar a vinculação das políticas educacionais para as Instituições Federais de Ensino Superior a partir de 1995 com a orientação privatista dos organismos multilaterais. Diante disso, tais instituições e o ensino superior no Brasil no período estudado têm sido estimulados a adotar critérios próprios da racionalidade de mercado, ou seja, o ensino superior no âmbito da política governamental tem estado propenso a ser pensado enquanto

mera mercadoria. Segundo os alcances do estudo, tal propensão não responde às necessidades mais fundamentais do processo de constituição do conhecimento.

Tentar-se-á compreender neste item, através da crítica à economia política marxiana, por que o ensino superior e a educação de um modo geral não podem e não devem ser compreendidos exclusivamente a partir da racionalidade econômica.

Se as noções de indivíduo e propriedade privada constituem o foco do pensamento positivista que esteve presente no enfoque da teoria do capital humano, no pensamento marxiano a base da sociedade não é o indivíduo (e o que ele possui: sua propriedade) mas as relações de produção; elas determinam as idéias de uma sociedade. Assim, a infra-estrutura (relações de produção) é a determinante em última instância da super-estrutura (relações sociais).

Para MARX (1977a, p. 24-25):

Na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção das condições de vida material condiciona o processo geral da vida intelectual, política e social. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.

Quais seriam, pois, os produtos materiais que caracterizam essa infra-estrutura do Estado? O que caracteriza um produto como material ou não-material é a mais-valia, ou seja, o acúmulo de capital em cuja origem está a exploração da mão-de-obra barata do proletário. Para MARX (1978, p.75), “A mais-valia, o produto específico da produção capitalista, é gerada somente pela troca com o trabalho produtivo cujo *valor de uso* para o capital não é determinado por suas qualidades intrínsecas ou pela determinação de sua utilidade, mas pelo caráter de elemento criador de *valor de troca*. Disso resulta que o trabalho produtivo para o capital não tem a ver com o conteúdo determinado do trabalho”.

Tal inversão, para Marx, deu-se pela passagem do trabalho independente (artesanal, em que o trabalhador controla a totalidade do trabalho produtivo) para o trabalho assalariado (parcelado e seriado). Ou seja, a passagem do sistema feudal para o sistema fabril exigiu uma reorganização do trabalho produtivo através da subserviência do trabalho ao capital.



Se num primeiro momento essa subsunção foi apenas *formal*,<sup>43</sup> num segundo momento ela foi *real*.<sup>44</sup> Em conseqüência, houve uma degeneração do sentido humano do trabalho. A mais-valia relativa toma o lugar da mais-valia absoluta; se na mais-valia absoluta a exploração é direta,<sup>45</sup> na relativa, são introduzidos novos sistemas de trabalho, qualificando-se melhor o trabalhador.

Em conseqüência, a educação, sendo da ordem da produção não-material, pode ser organizada na forma de trabalho produtivo ou improdutivo (SAVIANI, 1992, p.17-18).<sup>46</sup>

A educação, nos escritos de Marx, deve ser vista no interior das relações de produção não-material, ou seja, no âmbito daquelas atividades que não geram diretamente mais-valia. Marx indica duas modalidades de produção não-material: a primeira, em que o produto se separa do produtor, como os livros, quadros, etc., e a segunda em que o produto não é separável do ato de produção (SAVIANI, 1992, p. 18). Nesta última situa-se a educação.

Portanto, ao não se separar do produtor, o ato educativo é um valor de uso vital, indissociável do seu possuidor. Para MARX (1946, p. 39), “Os valores de uso são, de modo imediato, meios de existência. Inversamente, êstes meios de existência são produtos da vida social, resultado da fôrça vital gasta pelo homem, de *trabalho atualizado*”. Embora seja vendido como valor de troca sob a forma de serviço, o trabalho não pode ser redutível a um valor de troca, pois assim o *trabalho atualizado* converter-se-ia em *trabalho geral-abstrato*, a relação qualitativa numa relação quantitativa. Transportando para a educação: ao transformar-se em valor de troca (em mercadoria), elimina-se da educação a diferença qualitativa de seu valor de uso.

<sup>43</sup> “Na fase de subsunção formal do trabalho ao capital, este não exerce ainda nenhuma autoridade direta sobre o processo produtivo, limitando-se geralmente a fornecer os materiais e os instrumentos de produção no princípio do processo e recolher os produtos no final, ou a colocar os artesãos sob um mesmo teto” (ENQUITA, 1993, p. 241).

<sup>44</sup> Conforme ENQUITA (1993, p. 241), “Na fase de subsunção real, em troca, o capitalista passa a ser quem decide como se produz, quem intervém em cada fase da produção, como se organiza a cooperação dos trabalhadores, com que ritmo se trabalha etc. Sua autoridade exerce-se então diretamente dentro e ao longo de todo o processo produtivo...”.

<sup>45</sup> “Os capitalistas limitam-se a obrigar os trabalhadores a laborar durante mais tempo com aqueles mesmos meios de produção e obedecendo ao mesmo sistema de trabalho. Significa manter a força de trabalho com idênticas qualificações e, portanto, capaz do mesmo trabalho simples, diminuir o que Marx chamava de ‘porosidade’ (espaços de tempos vazios MJ) entre as operações e os gestos de trabalho num mesmo período.” (BERNARDO, 1991, p. 102).

<sup>46</sup> Segundo Marx, contudo, “os trabalhos que só se desfrutam como serviços não se transformam em produtos separáveis dos trabalhadores – e, portanto, existentes independentemente deles como mercadorias autônomas – ainda que se os possa explorar de maneira diretamente *capitalista*, constituem magnitudes insignificantes se comparados com o volume da produção capitalista. Por isso, se deve fazer caso omissos desses trabalhos, e tratá-los somente a propósito do trabalho assalariado, sob a categoria de trabalho assalariado que não é ao mesmo tempo trabalho produtivo” (MARX, 1978, p. 76). Nesse sentido, a atividade do professor seria mais improdutivo que produtivo, pois não produz mais-valia.



Contudo, a educação, sendo um direito e trabalho (que exige remuneração), não pode ser reduzida a uma mercadoria, pois na sua origem é um valor de uso. Isso porque o conhecimento surge como uma necessidade vital qualitativamente diferenciada e não quantitativamente equivalente. Para MARX (1946, p. 39), “Indiferentemente, pois, a seu modo natural de existência, sem considerar-se a natureza específica da necessidade para a qual são valores de uso, as mercadorias, em quantidades determinadas, superpõem-se, suprem-se na troca, reputam-se como equivalentes e representam assim, a despeito de sua variada aparência, a mesma unidade.” Se a educação for encarada como um simples valor de troca pode perder sua dimensão vital, sendo um objeto econômico simplesmente permutável. Sua determinação como mercadoria fica reduzida ao tempo de trabalho e ao custo de sua produção. Assim, “consideradas como valores de troca, as mercadorias não são mais que medidas determinadas de *tempos de trabalho coagulado*” (MARX, 1946, p. 40).

Entretanto, salienta Marx que “para criar valor de troca é preciso que o trabalho esteja *determinado socialmente*, que seja *trabalho social*...” (1946, p. 42). Isso porque “O trabalho de cada indivíduo, ainda que se manifeste em vários valores de troca, possui este caráter social de igualdade, e não se manifesta no valor de troca senão à medida que se refere ao trabalho dos demais indivíduos como trabalho idêntico” (p. 42). Entretanto, o capitalismo liberal faz uma *inversão* na compreensão do trabalho. “...o que caracteriza o trabalho que cria valor de troca é que as relações sociais das pessoas aparecem, por assim dizer, invertidas, como a relação social das coisas. Já que um valor de uso se relaciona com o outro como um valor de troca, o trabalho de uma pessoa relaciona-se com o de outra como com o trabalho igual e geral.” (p. 44). Foi essa a inversão que certas tendências economicistas realizaram com a educação: seja transformando-a em uma mercadoria (um capital humano), seja destituindo o seu caráter societário em nome do individualismo metodológico.

A mercadoria, explica Marx, além de ser uma coisa – um valor de uso –, é uma relação social – o produto de um trabalho que se vê equiparado a outros como trabalho humano abstrato, como tempo de trabalho igual, através do mercado. A mercadoria é ao mesmo tempo uma coisa e uma relação social, é unidade de valor de uso e de valor de troca. Um serviço, devemos acrescentar, além de ser uma atividade – um valor de uso (naturalmente que nem todas as atividades são valores de uso, mas tampouco o são todas as coisas) – é, se se leva ao mercado (a coisa tampouco é mercadoria se não vai ao mercado), uma relação social – um trabalho que se vê equiparado a outros como trabalho humano abstrato,



como tempo de trabalho igual, através da concorrência. O serviço no mercado é ao mesmo tempo uma atividade e uma relação social, é uma unidade de valor de uso e valor de troca. Quando a mercadoria não é levada ao mercado por seu produtor direto, mas por um capitalista, seu valor de troca contém uma parte de valor repostado e uma parte de mais-valia. Quando o serviço não é levado ao mercado por quem o realiza, mas por um capitalista que paga um salário pela força de trabalho capaz de realizá-lo, idem (ENGUIITA, 1993, p. 270).

Ao circunscrever a educação no âmbito da circulação da mercadoria dissociada do seu valor de uso, sua origem vital cedeu lugar à sua utilização mercadológica. A educação (aqui comparada com a forma como Marx concebe o trabalho), entretanto, tem vitalidade justamente porque não se reduz a um valor de troca e porque é capaz de criticar a lógica do próprio capital. Ao comparar o trabalho como valor de uso e valor de troca, MARX (1946, p. 46) ajuda a compreender a educação como, preponderantemente, um valor de uso:

Enquanto o trabalho que cria o valor de troca se realiza na igualdade das mercadorias como equivalentes gerais, o trabalho, que é a atividade produtora tornada própria para um fim, realiza-se na infinita variedade de seus valores de uso. Enquanto o trabalho, criador do valor de troca, é *trabalho geral-abstrato e igual*, o trabalho criador do valor do uso é trabalho concreto e especial que, no que concerne à forma e à matéria, se decompõe em modo de trabalho infinitamente vários.

A análise das mudanças nas relações de produção feita por Marx é de suma importância para entender a passagem dos valores de uso para os valores de troca no economicismo educacional. “Com a passagem de qualquer modo de produção anterior para o modo de produção capitalista, a ênfase passa do valor de uso ao valor de troca, do trabalho concreto ao trabalho abstrato, da qualidade do trabalho ao tempo de trabalho” (ENGUIITA, 1993, p. 240). Ao analisar a sociedade capitalista, percebe-se um aprisionamento da educação no âmbito da circulação de mercadorias. Isso porque a base do discurso ideológico pretensamente igualitário da sociedade burguesa é o mercado. “O mercado, portanto, garante a todos a igualdade de partida, a igualdade de oportunidades, e inclusive tende a garantir a igualdade de resultados, embora se trata de uma igualdade conseguida ciclicamente através da constante superação de rupturas recorrentes” (ENGUIITA, 1993, p. 245).

Por isso, MARX (1980) propõe abandonar o mundo da circulação e da mercadoria:

A esfera que estamos abandonando, da circulação ou da troca de mercadorias, dentro da qual se operam a compra e a venda da força de trabalho, é realmente um verdadeiro paraíso dos direitos inatos do homem. Só reinam aí liberdade, igualdade, propriedade e

Bentham. Liberdade, pois o comprador e o vendedor de uma mercadoria, a força de trabalho, por exemplo, são determinados apenas pela sua vontade livre. Contratam como pessoas livres juridicamente (*sic*) iguais. O contrato é o resultado final, a expressão jurídica comum de suas vontades. Igualdade, pois estabelecem relações mútuas apenas como possuidores de mercadorias e trocam equivalente por equivalente. Propriedade, pois cada um só dispõe do que é seu. Bentham, pois cada um dos dois só cuida de si mesmo. A única força que os junta e os relaciona é a do proveito próprio, da vantagem individual, dos interesses privados. E justamente por cada um só cuidar de si mesmo, não cuidando ninguém dos outros, realizam todos, em virtude de uma harmonia preestabelecida das coisas, ou sob os auspícios de uma providência onisciente, apenas as obras de proveito recíproco, de utilidade comum, de interesse geral (p. 196-197).

Precisamente porque a análise positivista não vai além da esfera de circulação e troca de mercadorias, a liberdade é redutível à liberdade superficial do mercado. Produz-se uma inversão, uma fetichização que nada mais é do que uma consequência da pseudoconcreticidade dessa análise. As relações entre pessoas transformam-se em relação entre coisas; e as relações entre coisas são humanizadas. Sob a aparência superficial desse modo de análise, o *real* é visto como neutro, objetivo, reforçando a pseudoconcreticidade do mundo e não transcendendo o senso comum. É sob esta aparência do real que se abriga a teoria do capital humano.

Portanto, o conhecimento nasce como um valor vital (valor de uso), irredutível à mera mercadoria (valor de troca). O modelo da produtividade, ao avaliar o conhecimento como uma mercadoria, circunscreve a universidade pública e a produção do conhecimento no âmbito da mercadoria, do mensurável e do quantificável. Portanto, para romper com a tendência da visão do ensino superior oficial segundo o modelo da qualidade e da eficiência/produtividade, deve-se romper com a mercantilização do conhecimento.

## 2.4 A PROPOSIÇÃO DA PRODUÇÃO DO SABER E DA QUALIDADE SÓCIO-POLÍTICA

A *produção do saber* é uma categoria que permite compreender a educação superior pública no âmbito do trabalho, e não da mercadoria; o papel docente, de mero transmissor de conhecimentos, para um modelo gerador de consciência; e o papel da universidade, de mera empresa produtivista para uma instituição comprometida com a sociedade democrática na construção do conhecimento.



Para isso, é imprescindível deixar de entender o conhecimento como uma força produtiva direta imposta como uma força externa do mercado sobre a pessoa (SANTOS, 1998, p. 17). Deve-se romper com a centralidade dos resultados e o império dos meios para encarar o labor universitário como tarefa de interpretação e modificação do mundo. Implica que cada cultura realize seu conhecimento do mundo a partir de sua realidade; que a universalidade como matriz de verdade não seja substituída pela globalização efêmera do conhecimento instrumentalizado e não ignore sua pertinência e qualidade sócio-política.

Ao tratar-se da *qualidade* (institucional universitária), é necessário um aprofundamento do conceito. Em primeiro lugar, contrariamente ao que apregoam os que submetem a educação às teorias organizacionais, o termo não tem uma característica universal, ou seja, não se pode homogeneizar critérios de qualidade institucional universitária sem levar em consideração sua pertinência sócio-política.

A qualidade entendida como função política vinculada a um projeto educacional representativo de uma nova política de ensino que expresse o posicionamento da universidade na efetivação de suas funções, diante do momento histórico da sociedade em que se insere não se constitui em atributo universal, assim como a melhoria da qualidade de ensino que se reclama não pode ser entendida como algo neutro e atemporal uma vez que está em função de uma sociedade que é alterável e varia de época para época e de lugar para lugar (Comissão de Avaliação da UFPR, p. 26)

A qualidade reveste-se da especificidade histórica de cada contexto. Tal pertinência foge da perspectiva empresarial do modelo da qualidade universitária medida pela eficiência/produktividade (racionalização, otimização). Conforme a perspectiva dualizante imposta pelo GERES já em 1985, a universidade eficiente e produtiva é identificada como universidade de *conhecimento* (CARDOSO, 1991, p. 18). Esse atributo está reservado para algumas universidades federais que se constituem em verdadeiros centros de excelência de desenvolvimento de ciência e tecnologia. A produtividade universitária identifica-se e encontra-se subordinada ao modelo de produtividade empresarial. Esse suposto modelo empresarial e modernizador fundamenta-se em teorias organizacionais de caráter neotayloriano, que entendem a universidade não como uma instituição, mas como uma Organização Social. Seguindo LIMA & AFONSO (1993, p. 38), “Convoca-se uma monorracionalidade de tipo técnico e uma perspectiva gestonária-utilitária (neotayloriana), decompõe-se e fragmenta-se o processo de avaliação



quantificando, mensurando, formalizando; adota-se uma visão mecanicista da organização escolar, centrada nas operações técnicas, na eficácia e na eficiência”.

Na verdade, a influência da Filosofia e Pedagogia da Qualidade Total na avaliação externa das universidades federais reflete a continuidade histórica do tecnicismo positivista já presente na Lei 5.540/68. A idéia de que a universidade deve ser uma “empresa privada” e não uma “repartição pública” já era proposta por Acton em 1966 (ACTON, 1966, p. 87).<sup>47</sup>

Portanto, a monorracionalidade tecnicista instrumental da década de 1990 já tinha seu germen no final da década de sessenta. A emergência dessa monorracionalidade organizacional e tecnocrática utiliza jargões como: “*empresa, capacidade, competência, racionalização, eficácia, controle de qualidade, etc.*” (SGUISSARDI, 1997, p. 57) (grifos do autor). Desprovidos de conteúdo sócio-político, os problemas da instituição universitária são tratados somente como problemas técnicos, neutros, objetivos e homogêneos próprios da gestão administrativa.

No entanto, a idéia de qualidade subjacente às propostas de avaliação institucional das Instituições Federais de Ensino Superior brasileiras dos anos noventa está estreitamente vinculada às orientações do Banco Mundial e à visão dos países centrais.

O conceito de qualidade total está estreitamente subordinado à racionalidade econômica. Transposto para a universidade, neutraliza-se sua função política em nome da funcionalidade do conhecimento. A tecnologização da sociedade, por sua vez, apresenta-se como a solução para os problemas políticos, morais e sociais. Nesse sentido, o conhecimento atrelado à ótica do capital caracteriza-se pela sua objetividade, neutralidade e funcionalidade. Por isso, o conhecimento universitário é avaliado independentemente das relações subjetivas próprias da vida societária.

Segundo DIAS SOBRINHO (1999b, p.160), “A tríade qualidade-produtividade-rentabilidade, no mundo empresarial, é destituída de qualquer noção ético-filosófica”. O autor constata que “O Banco Mundial tem incentivado os governos a realizarem esse tipo de ‘avaliação de qualidade’, que no caso

---

<sup>47</sup> Rudolph Acton era assessor da USAID no Brasil. Passou pelo MEC e pelo CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras). Sendo membro executivo do CRUB, propunha que a Universidade não deveria pertencer ao Poder Executivo estatal. Esta deveria ter completa autonomia financeira e ser administrada como uma empresa privada.



corresponde à mensuração e controle da eficiência custo-benefício em educação. (...) É preciso que os sistemas universitários se esforcem para obterem maior eficiência e respostas às demandas do mercado com o mínimo desperdício e o menor custo possível” (p. 161).

Porquanto não há produção humana que não seja enraizada em terreno social e porque não se reduz a um conjunto de técnicas, toda produção humana tem uma raiz social e não meramente técnica e supõe um debate ético e político. A qualidade, por sua vez, implica que “a universidade deve estar duplamente comprometida, tanto com sua história e sua autonomia quanto com sua função social de desenvolvimento e de formação da mais ampla cidadania participativa” (DIAS SOBRINHO, 1999b, p. 150).

Nos anos noventa, as Instituições Federais de Ensino Superior têm sofrido muita pressão social e política, provocando um acréscimo dos encargos governamentais. Isso gerou alguns efeitos: insuficiência crescente de recursos orçamentais destinados às instituições de ensino superior públicas; expansão de matrículas no mercado crescente das escolas privadas, muitas delas de baixa qualidade; instituições de ensino superior heterogêneas e desiguais, fragmentando-se a imagem social de organizações com identidade própria.

Para SANTOS (1994, p. 186), o crescimento orçamentário desestabilizou as relações de saber e de poder, no interior das universidades, que cada vez mais são compelidas a buscar no setor produtivo os recursos alternativos para sua sobrevivência, submetendo-se crescentemente a critérios que lhes são estranhos e desfavoráveis.

A ausência do Estado das políticas públicas tem enormes conseqüências para a avaliação, que “corresponde mais à prestação de contas da gestão universitária, da administração financeira, da eficiência da universidade em apresentar os produtos requeridos, e a busca de comprovações da seriedade institucional de recursos para a produção e o desenvolvimento do capital intelectual, que passa a ser disputado como o mais importante instrumento do desenvolvimento econômico” (DIAS SOBRINHO, 1999b, p. 152-153).

Ao pretender romper com os moldes da qualidade total e da produtividade, não se deseja contrapor a uma avaliação técnica e objetiva. O questionável, em primeiro lugar, é a identificação da objetividade com a neutralidade; em segundo

lugar, que essa seja a *única forma de avaliação*, ou uma ação imposta de cima para baixo sem levar em conta a heterogeneidade das Instituições Federais de Ensino Superior. De igual forma, não se pretende opor-se à ciência e à tecnologia, mas buscar alternativas viáveis para sua politização.

As limitações próprias da avaliação institucional a partir da Pedagogia e Filosofia da Qualidade total e da eficiência/produktividade são bem precisas: em primeiro lugar, questiona-se a utilização de informações simples e rápidas, *avaliando unicamente produtos* e resultados, ignorando as significações dos processos. No entanto, a universidade e a produção do conhecimento constituem um processo complexo. Sua avaliação não deve limitar-se a verificar se os objetivos foram ou não alcançados, mas “deve procurar interpretar os significados desses objetivos em relação aos princípios e propósitos fundamentais de uma instituição concreta em particular” (DIAS SOBRINHO, 1999a, p. 68). O outro limite constatado na avaliação institucional do governo deve-se ao seu caráter externo. Ou seja, mesmo que as avaliações sejam feitas internamente, é ineludível sua comparabilidade com outros modelos e, inevitavelmente, a produção de uma *hierarquização*. Para SANTOS (1997, p. 215), “Mesmo que seja efectuada pela própria universidade, tal avaliação será sempre externa, quer porque coloca a utilidade social da universidade num conjunto mais amplo de utilidades sociais, quer porque envolve, mesmo que implicitamente, uma comparação entre modelos institucionais e seus desempenhos”. Com isso, instaura-se a competição entre as instituições públicas; entretanto, a competição é uma prerrogativa do setor privado.

É claro que as universidades devem ser eficientes, competentes, responsáveis no uso de seus recursos. Porém, *a lógica da universidade pública deve ser diferente daquela da doutrina economicista*. A universidade pública é eficiente não pelo lucro alcançado, mas pelo sentido ético de sua função social. A competência exige qualidade científica, mas que seja de relevância social, proporcionando maior equidade e enraizamento histórico.

Segundo DIAS SOBRINHO (1999a, p. 69), “Uma avaliação que produz a competitividade de acordo com as leis da selva ou do darwinismo social e fortalece o entendimento da educação como um elemento do mercado acaba retirando da universidade a sua inalienável prerrogativa da crítica”.



Ora, a universidade como instância crítica da sociedade deve ter um certo *distanciamento* para que proponha alternativas de mudança social. Não sendo assim, o regulador da vida social passa a ser o mercado, que, como se sabe, busca evitar a crítica, o debate, a busca da construção da comunidade.

A referência da universidade não deve ser exclusivamente o mercado e os setores privilegiados pela organização economicista, mas as demandas de toda a sociedade. Isto significa prescindir unicamente do valor do lucro e maximizar a equidade, buscando dirimir as desigualdades e favorecendo os setores mais carentes. Conforme DIAS SOBRINHO (1999a, p. 70), a universidade deve lutar para minimizar a tendência do surgimento de uma bipolaridade: "o cidadão incluído no mercado globalizado do trabalho e do conhecimento e o indivíduo marginalizado e excluído de qualquer condição de competir por emprego e por uma vida minimamente digna" .

Por isso, é fundamental que a idéia de qualidade universitária rompa com o modelo produtivista/eficientista e seja encarada a partir de uma postura dialética; ou seja, como produção e transmissão do saber e da cultura socialmente comprometidos. Do ponto de vista dialético, o saber é considerado trabalho (força de produção, segundo Marx) porque está em constante construção; não se reduz à realidade dada , mas admite o conflito e a contradição. É a compreensão do mundo como construção e constante mudança.

Destarte, a universidade deve lutar pela qualidade sócio-política,<sup>48</sup> visto que na sua origem subjaz a *vocação política*. Segundo CHAUI (1993, p. 11), "a vocação política teve prioridade na criação das universidades públicas e privadas no Brasil". Compreenda-se bem que, quando se fala em vocação política, não significa que a universidade deve limitar-se a seguir as políticas estatais, sejam neoliberais ou de índole socializante. Para a autora, a vocação política refere-se à elaboração de um *projeto político* "proposto pela própria universidade, pelo qual se definam modos de inserção da universidade no campo político e não tanto nos projetos que o Estado teve na criação das universidades" (p. 12).

Não obstante, por que hodiernamente ignora-se a vocação ou qualidade sócio-política da universidade no Brasil? (DEMO, 1990). Quiçá porque a proposição da qualidade sócio-política universitária implica a construção de um

---

<sup>48</sup> A expressão "sócio-política" é específica deste estudo. DEMO (1990) utiliza a idéia de "qualidade política".



*saber instituinte* e não exatamente um conhecimento já *instituído* próprio da perspectiva do discurso da qualidade total; enfatiza o *processo* do conhecimento e não o conhecimento como *produto*. Deve-se conceber o conhecimento e a realidade como dinamicidade e não como algo materialmente dado.

Para CHAUI (1989, p.17 e 18), “O real não são coisas nem idéias, mas o trabalho pelo qual uma sociedade se institui, se mascara, se oculta, constrói seu imaginário e simboliza sua origem, sem cessar de repensar essa instituição, seu imaginário e seus símbolos”. Portanto, o mundo da realidade universitária é instituinte, continuamente repensado e reconstruído; não se pode pois medi-lo como um produto ou uma mercadoria. A produção do saber universitário deve ter uma referência individual (autonomia de pensamento), mas também social (a prática produtiva tem uma natureza coletiva). Contudo, precede a referência social, visto que o social não é um produto dos indivíduos, mas inversamente.

Assim sendo, ao enfatizar a qualidade sócio-política, garante-se a institucionalidade universitária e sua formação constitutiva originária. Pensar a universidade só enquanto qualidade total (enquanto categoria própria do modelo empresarial) significa reduzir o conhecimento ao materialmente dado; reduzir os problemas educacionais a problemas de gestão; enfim, renunciar à institucionalidade universitária, entendendo-a como empresa e como organização operativa.

Por isso, o desafio em termos de política educacional para as Instituições Federais de Ensino Superior consiste em resistir diante do modelo neoliberal. Isso implica romper com o modelo de qualidade universitária enquanto qualidade total e eficiência/produtividade. O governo deve reconhecer que o desenvolvimento educacional não se reduz a sua adequação à racionalidade econômica, mas implica um debate estrutural sobre a vinculação entre o político e o pedagógico (GIROUX, 1997), entre a qualidade e a cidadania, entre a produção do saber e a capacidade de pesquisa no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior. Se o governo reconhecer o papel sócio-político das mesmas na qualificação profissional e na pesquisa de ponta, talvez entenda que o dinheiro aplicado na sua manutenção e desenvolvimento não se reduz a mero *gasto* (que onera a poupança pública), mas, sobretudo, num *investimento* social que só trará benefícios para o país em todos os aspectos.



### 3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ANÁLISE DOS INDICADORES À LUZ DAS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL

No Capítulo IV foi possível analisar os indicadores da política educacional universitária do governo Cardoso no contexto da Reforma do Estado. Constatou-se a estreita vinculação existente entre as orientações da política educacional para o ensino superior oriundas do Banco Mundial para os países *em desarrollo* e as medidas efetivamente implementadas pelo governo brasileiro na tentativa de corresponder a tais políticas. Embora os indicadores mostrem o claro interesse de descentralização dos recursos governamentais alocados para a manutenção das Instituições Federais de Ensino Superior, paradoxalmente tenta-se centralizar o controle governamental sobre tais universidades, utilizando-se como um dos mecanismos a avaliação de resultados (por critérios de qualidade medidos pela eficiência/produktividade). Ao avaliar (medir) a qualidade pela quantidade; ao avaliar a qualidade do conhecimento universitário como produto de qualidade; ao avaliar os produtores do conhecimento (no caso, o aluno pelo Exame Nacional de Cursos; e o professor pela avaliação docente) pela qualidade (entenda-se quantidade) do seu produto, subverte-se tanto o significado do conhecimento e sua processualidade quanto a verdadeira função do ensino-aprendizagem no âmbito da produção do saber crítico e reflexivo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi tentar compreender os fundamentos político-filosóficos e teórico-educacionais das ofensivas do pensamento neoliberal na Reforma do Estado brasileiro empreendida a partir de 1995 e, em conseqüência, a implicação de tal reforma na política de centralização/descentralização do governo em relação às Instituições Federais de Ensino Superior.

Constatou-se que os indicadores levantados pela pesquisa só podem ser entendidos no seu contexto. Por isso foram trabalhados dois fundamentos específicos, quais sejam, os fundamentos político-filosóficos do pensamento neoliberal e os fundamentos teórico-educacionais do valor economicista da educação.

Quanto à relação entre as políticas adotadas e os fundamentos político-filosóficos, pôde-se constatar que o pensamento neoliberal exerceu uma influência decisiva na Reforma do Estado brasileiro empreendida a partir de 1995, quando do início do governo Cardoso. Desde então, o ajuste estrutural do governo tem asfixiado as políticas públicas, como se verificou em relação às Instituições Federais de Ensino Superior.

O que aproxima a política governamental do pensamento neoliberal é que este considera que o Estado deve ser forte quando se trata de incrementar o capital, mas parco em relação às políticas públicas. Esta diretriz é seguida pela política educacional em relação às Instituições Federais de Ensino Superior, na medida em que o Estado é forte e centralizado quando se trata de controlar e avaliar o ensino superior oficial, mas, paradoxalmente, é parco e descentralizado quando se trata de mantê-lo e desenvolvê-lo. Igualmente é paradoxal que a política educacional busque a eficiência e a qualidade do ensino superior se as exigências de qualificação docente são tão flexíveis pela lei.

Ademais, ao tentar aproximar as Instituições Federais de Ensino Superior do setor produtivo, com base na idéia de autonomia para captar recursos privados, a qualidade universitária passa a ser medida pela eficiência/produktividade. Se não



bastasse, a qualidade perde seu caráter democrático e passa a ser entendida enquanto qualidade total, própria do âmbito empresarial.

O pensamento neoliberal também se concretiza na forma como as políticas educacionais têm sido encaminhadas. Tais encaminhamentos não se conciliam com a democracia no seu sentido substantivo, ou seja, as medidas tomadas pelo política governamental revelam mais uma democracia controlada e tutelada; o uso excessivo do expediente de Medidas Provisórias e Projetos de Emendas Constitucionais mostra a centralização do Executivo e a conseqüente redução da democracia a mero método democrático.

Através dos indicadores concretos percebe-se o grau de centralização das medidas do Executivo e como elas soterram conquistas históricas da comunidade universitária na busca de uma melhor qualidade para o ensino e de uma gestão mais democrática.

Ao considerar o ensino superior público um privilégio das elites (e demonstrou-se como tal raciocínio é falacioso), o governo estimula a contenção das matrículas nas universidades federais, estimulando a expansão afoita do ensino privado de baixa qualidade com fins lucrativos.

Por outro lado, ignoram-se as conquistas democráticas na condução da avaliação das universidades (propostas pelo PAIUB, em 1994), avaliando os processos através de resultados (como o Exame Nacional de Cursos). A Lei 9.131/95 substituiu as periódicas avaliações institucionais internas e externas que envolviam todos os setores da universidade e levavam em conta o projeto político-acadêmico da Instituição. Não se pode desmerecer a validade de um exame no final dos cursos; o que não se pode admitir é que este estabeleça *rankings* entre as universidades, ignorando a constituição histórica, bem como as reais condições de cada uma delas.

A semântica utilizada pelo governo também é discutível, quando afirma, na Proposta de Emenda Constitucional 173/95, que a universidade pública faz parte dos "serviços não-exclusivos do Estado". Isso faz pensar que além do ensino superior público e privado possa existir uma terceira modalidade, não prevista na Constituição Federal de 1988. Se as Instituições Federais de Ensino Superior, simultaneamente são e não são responsabilidade do Estado, tudo leva a crer que o governo age através de duas frentes: ideologicamente, arroga-se o fornecimento

do ensino superior público, mas, na prática, se descompromete com o seu financiamento (porque não é um serviço exclusivo).

Entretanto, a índole da política para o ensino superior se desvela, na medida em que se comparam suas leis e decretos com as orientações dos propulsores do pensamento neoliberal. Nesse sentido, a lógica do Banco Mundial submete à racionalidade econômica as políticas nacionais, pressionando governos, exigindo ajustes estruturais, interferindo inclusive na legislação dos países periféricos.

Por sua vez, em nome da modernização e da inserção no suposto novo modo de acumulação flexível do capitalismo contemporâneo, tais governos asfixiam suas políticas sociais em nome da estabilidade monetária e do controle da inflação. Com isso, estabelecem mecanismos de ajuste e de controle para impedir que os gastos sociais onerem o fundo público, aumentando assim o déficit fiscal.

Ora, mas por que só os investimentos na reprodução da força de trabalho aumentam o déficit, já que o governo de Cardoso continua investindo cada vez mais na reprodução do capital? Será que salvar bancos da falência, subsidiar multinacionais isentando-as de pagamento de impostos, emprestar quantidades vultosas com juros insignificantes para a indústria automobilística não aumenta o déficit fiscal?

É fundamental, portanto, que o governo seja conseqüente e de fato entenda que os recursos alocados para o ensino superior oficial não são gastos, mas investimentos a longo prazo. Enquanto isto não acontecer, o que se pode esperar é a subordinação da educação à racionalidade econômica, do Ministério da Educação ao Ministério da Administração e Reforma do Estado, da política nacional à política dos organismos privados internacionais.

Qual seria o pano de fundo de tais indicadores concretos, como no caso do governo de Cardoso em relação às universidades federais? Por intermédio dos fundamentos político-filosóficos foi possível reconhecer que a política universitária, como as demais políticas públicas, estão inseridas no pensamento neoliberal, que se revela hegemônico após a derrocada do socialismo real. Em nome do mercado auto-regulável, os direitos, como o da educação, são transformados em serviços privados com a omissão crescente do Estado. Com a identificação do que é público com a ineficiência, a privatização é proposta como a solução ideal.



Mostrou-se o exemplo da aplicação do modelo neoliberal nas universidades chilenas, exatamente para apontar o empobrecimento da produção do saber em tais universidades e a redução da pesquisa e do ensino aos paradigmas da qualidade total e da eficiência/produtividade orientados unilateralmente ao setor produtivo.

Os indicadores também se remetem aos fundamentos teórico-educacionais para demonstrar que o capitalismo na suposta fase de acumulação flexível, assim como o capitalismo monopolista, utilizaram-se da educação enquanto fator de produção e enquanto capital humano, para mostrar que esta é um investimento privado. Ora, a universidade pública deve ser uma instituição democrática que se preocupa com a produção do saber enquanto utilidade social. A produção do conhecimento deve ser entendida enquanto trabalho e não enquanto capital.

Nesse sentido, a contraposição entre a teoria do capital humano e os posicionamentos marxianos serviram para mostrar que, embora o governo considere a produção do saber como mero produto de consumo, o conhecimento sempre será trabalho e, como tal, constitui-se também num valor de uso e não somente em mero valor de troca. Assim, será sempre instituinte, de índole sócio-política, e não meramente algo instituído e neutro, próprio do âmbito privatista.

Cabe, agora, ressaltar algumas inter-relações observadas no estudo para maior precisão:

1. O valor econômico da educação superior esteve associado tanto com o modelo de Estado keynesiano quanto com o modelo neoliberal. A diferença é que no modelo keynesiano o Estado regula a economia e, por conseguinte, considera os recursos empregados na educação superior oficial como um investimento a longo prazo. Já no modelo neoliberal, especificamente aquele implementado no Brasil a partir de 1995, considera-se o Estado não como regulador, mas como gestor (e não investidor) das políticas educacionais para o ensino superior oficial. Os investimentos na educação superior constituem-se num atributo da iniciativa privada e os recursos governamentais para as universidades oficiais são considerados mais como gastos do que como investimentos.
2. O vínculo entre o modelo neoliberal e as políticas para o ensino superior oficial dá-se pela consideração economicista da educação. Tal vínculo se estabelece pela consideração da qualidade universitária enquanto

qualidade total medida pela eficiência/produktividade e pela correlação custos-benefícios.

3. Essa vinculação traz como consequência o entendimento do conhecimento enquanto produto (mercadoria), neutro porque objetivo, provocando uma dupla hierarquização: em primeiro lugar, no interior das próprias universidades, considerando-se que os conhecimentos mais mensuráveis, rentáveis e avaliados enquanto produtos têm precedência sobre aqueles menos quantificáveis e menos lucrativos; em segundo lugar, a hierarquização entre universidades, entre aquelas que têm maiores condições estruturais de pesquisa de excelência (universidades de pesquisa) e aquelas que estão mais voltadas para o ensino (universidades de ensino).
4. Nesse sentido, a diferenciação institucional proposta pelo Banco Mundial e adotada na LDB 9394/96, no capítulo *Da Educação Superior*, é possibilitada pela ruptura da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, gerando algumas consequências: ao valorizar o ensino, dissociado da pesquisa (caso dos centros universitários), reduz a idéia de qualidade universitária ao bom gerenciamento das instituições privadas, sem a consequente produção do conhecimento (a formação está direcionada unilateralmente para um mercado de trabalho cada vez mais limitado e complexo e não para a ampliação das possibilidades de emprego do próprio mercado através da pesquisa qualificada); em segundo lugar, ao valorizar a pesquisa dissociada do ensino, estabelecem-se *rankings* entre as universidades de pesquisa e as universidades de ensino, entre a produção de conhecimentos e sua simples transmissão, entre a pós-graduação e a graduação, entre pesquisadores e docentes, etc.
5. O modelo neoliberal e as avaliações universitárias a partir de 1995 estão vinculados ao paradigma da qualidade total medido pela eficiência/produktividade, em contraposição à qualidade do conhecimento atrelada à democratização universitária: avalia-se o quanto se produz, a que velocidade e a que custo se produz e não, necessariamente, o que se produz, considerando também o tempo e o custo de tal produção.



Neste sentido, é necessária a retomada da qualidade sócio-política como critério avaliativo que integre ensino, pesquisa e extensão e que avalie os processos, além dos resultados.

6. Diante desse quadro, deve-se entender o conhecimento não a partir do capital, mas a partir do trabalho; não unicamente como valor de troca, mas também como valor de uso; não como algo instituído, mas como algo instituinte.
7. A mudança de posicionamento em relação às universidades oficiais mantidas pelo Poder Público na política educacional de centralização/descentralização não se situa tão-somente no âmbito do Estado brasileiro, ou no governo de Cardoso. Tal postura se situa na reorganização produtiva da economia internacional, cuja orientação político-filosófica é o modelo neoliberal (desburocratização do Estado) e cuja fundamentação teórico-educacional é a reafirmação da teoria do capital humano, dado que a universidade oficial deve ser financiada não pelo Estado, mas pelo setor privado, visto que a educação é considerada um produto de qualidade medida pela eficiência/produktividade.
8. Mais do que conclusões, o trabalho abre um leque de perspectivas para posteriores pesquisas, como já vêm se desenvolvendo. Sabe-se que a produção do saber não é neutra, mas tem uma implicância social. E é por não considerar o presente estudo como neutro e irrelevante socialmente que pode ser-lhe atribuído certo mérito. Os elementos levantados no decorrer da pesquisa podem não apresentar soluções prontas e acabadas, pois este não era o objetivo; não obstante, podem ser pistas para posteriores análises mais elaboradas e mais relevantes cientificamente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTON, R. P. **Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira**. Rio de Janeiro : MEC/DESU, 1966.
- AMORIM, Antônio. **Avaliação institucional da universidade**. São Paulo : Cortez, 1992.
- ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo : as políticas sociais e o Estado democrático**. 3. ed. São Paulo : Paz e Terra, 1995.
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Direito, justiça social e neoliberalismo**. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 1999.
- BAÍA HORTA, J. S. **O caso brasileiro**. [S.l. : s.n., 19--]. Texto em folhas avulsas.
- BAÍA HORTA, J. S. **Planejamento educacional**. In: MENDES, D. Trigueiro (Coord.). **Filosofia da educação brasileira**. 4. ed. São Paulo : Civilização Brasileira, 1991.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior : las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, D.C., 1995.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior : las lecciones derivadas de la experiencia : el desarrollo en la práctica**. Washington, D.C., 1994.
- BATISTA, Paulo Nogueira (Org.). **Em defesa do interesse nacional : desinformação e alienação do patrimônio público**. 2. ed. São Paulo : Paz e Terra, 1994.
- BELLONI, I. **Universidade : a busca de uma estratégia de transformação**. **Em Aberto**, [s. l.], n. 10, p. 1-9, 1982.
- BELLONI, I. **A educação superior na nova LDB**. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada : diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo : Cortez, 1997.
- BERNARDO, João. **Economia dos conflitos sociais**. São Paulo : Cortez, 1991.



- BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo : as políticas sociais e o Estado democrático**. 3. ed. São Paulo : Paz e Terra, 1995.
- BRANDÃO, André Augusto. Liberalismo, neoliberalismo e políticas sociais. **Serviço social e sociedade**, São Paulo, n. 36, ago. 1994.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de emenda constitucional nº 173/95**. Brasília, 1996.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil** : promulgada em 5 de outubro de 1988. 21. ed. atual. e ampl. São Paulo : Saraiva, 1999.
- BRASIL. Leis, decretos etc. Decreto-lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 1995.
- BRASIL. Leis, decretos etc. Lei 9.192, de 21 de dezembro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Política Educacional. **A política para as instituições federais de ensino superior**. Brasília, 1995.
- BRASIL. Ministério de Administração e Reforma do Estado. **Etapas para viabilização da aplicação da lei de organizações sociais na recriação da universidade pública a ser administrada por contrato de gestão**. Brasília, 1995.
- BRASIL. Secretaria de Ensino Superior. **Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras**. Brasília, 1994.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil** : para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo : Ed. 34, 1996.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. Conferência proferida no Seminário sobre Reforma Constitucional, patrocinado pela Presidência da República, em janeiro de 1995 e revisada em abril de 1995.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania** : a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo : Ed. 34, 1998.
- CAMPBELL, E. J. C. La universidad en Chile : 1981-1995. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL "EDUCAÇÃO SUPERIOR E CONDIÇÃO PÓS-MODERNA (18-19. 09. 96 : Piracicaba). **Anais**. Piracicaba : UNIMEP, 1996.

- CARCANHOLO, Marcelo D. (Org.). **A quem pertence o amanhã?** São Paulo : Loyola, 1997.
- CARDOSO, I. A avaliação acadêmica e as fundações. **Cadernos ANDES**, Juiz de Fora, n. 7, p. 7-35, fev. 1989a.
- CARDOSO, I. A modernização da universidade brasileira e a questão da avaliação. In: MARTINS, C. B. (Org.). **Ensino superior brasileiro : transformações e perspectivas.** São Paulo : Brasiliense, 1989b.
- CARDOSO, M. L. A avaliação da universidade : concepções e perspectivas. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 1, p. 14-24, set. 1991.
- CARDOSO, M. L. **A ética e a construção do conhecimento : versão preliminar.** Caxambú: ANPED, 1994.
- CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. A universidade pública no Brasil : identidade e projeto institucional em questão. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas : na república dos professores.** Petrópolis, RJ : Vozes, 1999.
- CEPAL. **Panorama social de América Latina 1995.** Santiago de Chile, 1995.
- CEPAL. **El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90.** Santiago de Chile, 1992.
- CEPAL. **Transformación productiva con equidad.** Santiago de Chile, 1990.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. Entrevista explosiva. **Caros Amigos**, São Paulo, n. 29, ago. 1999a.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas : na república dos professores.** Petrópolis, RJ : Vozes, 1999b.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. A universidade operacional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 9 maio 1999c. Caderno Mais.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. A vocação política e a vocação científica da universidade. **Educação Brasileira**, v. 15, n. 31, p. 11-26, jul./dez. 1993.



- CHOMSKY, N. Democracia y mercados en el nuevo orden mundial. In: CHOMSKY, N.; DIETERICH, H. **La sociedad global**. México : Contrapuntos, 1996.
- COMPARATO, F. K. Réquiem para uma Constituição. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação : balanço do governo FHC**. Petrópolis, RJ :Vozes, 1999.
- CORAGGIO, J.L. Proposta do Banco Mundial para a educação : sentido oculto ou problemas de concepção? In: WARDE, M. J. et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo : Cortez, 1996. p.78-79.
- CUNHA, Luiz Antônio. O público e o privado na educação superior brasileira : fronteira em movimento? In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas : na república dos professores**. Petrópolis, RJ : Vozes, 1999.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e educação brasileira**. São Paulo : Cortez e Moraes, 1986.
- DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP : Autores Associados, 1995.
- DEMO, Pedro. Universidade e qualidade : indagações em torno da qualidade formal e política da formação universitária. **Educação brasileira**, v. 12, n. 25, p. 61-81, jul./dez., 1990.
- DIAS SOBRINHO, José. Avaliação : a educação superior e a construção do futuro. **Cadernos ANDES**, Juiz de Fora, ano 9, n. 84, ago. 1988.
- DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e privatização do ensino superior. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas : na república dos professores**. Petrópolis, RJ : Vozes, 1999a.
- DIAS SOBRINHO, José. Concepção de universidade e de avaliação institucional. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas : na república dos professores**. Petrópolis, RJ : Vozes, 1999b.
- DIETERICH, Heinz. Globalización, educación y democracia en América Latina. In: CHOMSKY, N.; DIETERICH, H. **La sociedad global**. México : Contrapuntos, 1996.
- ENGUITA, Mariano F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação : visões críticas**. 4. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 1996.
- ENGUITA, Mariano F. **A face oculta da escola**. Porto Alegre : Artes Médicas, 1989.

- ENGUITA, Mariano F. **Juntos pero no revueltos : ensayos en torno de la reforma de la educación.** Madrid : Visor, 1990.
- ENGUITA, Mariano F. **Trabalho, escola e ideologia : Marx e a crítica da educação.** Porto Alegre : Artes Médicas, 1993.
- EZCURRA, Ana María. Globalización, neoliberalismo y sociedad civil. **Educación e filosofia**, Uberlândia, MG, v. 12, n. 23, jan./jun. 1998.
- FARIAS, Itamar Mazza. A ideologia da igualdade de oportunidades. **Educación e filosofia**, Uberlândia, MG, v. 4, n. 8, p. 107-128, jan./jun. 1990.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de A. A dimensão histórico-política da Nova Lei de Diretrizes e Bases e a Educação Superior. In: CATANI, A. M. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI.** Campinas, SP : Autores Associados, 1998. (Coleção Educação contemporânea).
- FERNANDES, Millôr. **Millôr definitivo : a bíblia do caos.** Porto Alegre : LOM, 1994.
- FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos.** Petrópolis, RJ : Vozes, 1997.
- FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira : vinte anos de cooperação internacional. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo : Cortez, 1996.
- FORUM PARANAENSE DE DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA GRATUITA E UNIVERSAL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional : Lei 9394/96.** Curitiba : APP: CUT : CNTE, 1997.
- FRIGOTTO, G. Educação e formação humana : ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, T. T. da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação : visões críticas.** 4. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 1996.
- FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva.** São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1984. (Coleção Educação contemporânea).
- GAMBOA, S. A dialética na pesquisa em educação : elementos de contexto. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional.** São Paulo : Cortez, 1994.
- GANDIN, Luís Antônio. Qualidade total em educação : a fala mansa do neoliberalismo. **Revista de Educação AEC**, ano 23, n. 92, jul./set. 1994.



GENTILI, P. O discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação** : visões críticas. 4. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 1996.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso** : simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis, RJ : Vozes, 1998.

GIROUX, Henry. **Os professores como intelectuais**. Porto Alegre : Artes médicas, 1997.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1978.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 5. ed. São Paulo : Loyola, 1992.

HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. 4. ed. Rio de Janeiro : Expressão e Cultura : Instituto Liberal, 1987.

HINKELAMMERT, Franz. **El mapa del emperador** : determinismo, caos, sujeto. San José de Costa Rica : DEI, 1996.

HOBSBAWN, Eric. **O breve século XX** : 1914-1991. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

JAPIASSU, H. **O mito da neutralidade científica**. Rio de Janeiro : Imago, 1975.

KEYNES, J. M. O fim do laissez-faire. In: SZMRECSANY, T. (Org.). **Keynes** : economia. São Paulo : Ática, 1984.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1969.

LAVADOS, J. M. **La creación del futuro**. Santiago, Chile, 7 maio 1996. Disponível no site da Universidad do Chile na Internet. Discurso de inauguración del Año Académico 1996.

LEIBNIZ, G. W. **Os princípios da Filosofia ditos a monadologia**. São Paulo : Abril Cultural, 1974. (Coleção Os pensadores; 19).

LIBANEO, José Carlos. **Adeus professor, adeus professora?** : Novas exigências educacionais e profissão docente. São Paulo : Cortez, 1998.

LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. A emergência de políticas de racionalização : de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 44, p. 33-49, abr. 1993.

LIMA NETO, N. Autonomia coletiva. **Universidade e Sociedade**, ano 1, n. 1, fev. 1991.

LODI, Lúcia Helena; LIMA NETO, Newton. Autonomia universitária e mudanças na educação superior pública. In: CATANI, A. M. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas, SP : Autores Associados, 1998. (Coleção Educação contemporânea).

LOURENÇO, R. S.; MARTINS, G. M. et al. Indicadores de qualidade e de produtividade dos grupos de pesquisa no Brasil. **Educação Brasileira**, v. 17, n. 35, jul./dez. 1995.

LUHMANN, N.; DE GEORGI, R. **Teoría de la sociedad**. Guadalajara : Universidad de Guadalajara, 1993.

MACHADO, Lúcia R. de Souza. **Educação e divisão social do trabalho**. 2. ed. São Paulo : Cortez, 1989.

MARRACH, Sonia Alem. Neoliberalismo e educação. In: GUIRALDELLI, Paulo (Org.). **Infância, educação e neoliberalismo**. São Paulo : Cortez, 1996. (Coleção Questões da nossa época; v.61).

MARX, K. **O capital**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1968a.

MARX, K. **O capital**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1980. Livro 1, v.1.

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1978. Livro 1, cap.6.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo : FLAMA, 1946.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo : Martins Fontes, 1977a.

MARX, K. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo : Escriba, 1968b.

MARX, K. **Miséria da Filosofia**. São Paulo : Global, 1985.



- MARX, K.; ENGELS, F. **Crítica ao programa de Gotha : texto 1.** São Paulo : Edições Sociais, 1977b.
- MARX, K; ENGELS, F. **A ideologia alemã.** São Paulo : Grijalbo, 1991.
- MORIN, Edgar. **Ciência com consciência.** Mem Martins, Portugal : Publicações Europa-América, 1994.
- MOROSINI, M. C.; LEITE, D. B. C. **Avaliação institucional como um organizador qualificado : na prática, é possível repensar a universidade?** In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Avaliação universitária em questão : reformas do Estado e da educação superior.** Campinas, SP : Autores Associados, 1997.
- NETTO, J. P. **FHC e a política social : um desastre para as massas trabalhadoras.** In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação : balanço do governo FHC.** Petrópolis, RJ : Vozes, 1999.
- NEVES, L. M. W. **Educação : um caminhar para o mesmo lugar.** In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação : balanço do governo FHC.** Petrópolis, RJ : Vozes, 1999.
- OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Escola ou empresa?** Petrópolis, RJ : Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Políticas do antivalor, e outras políticas.** In: HADDAD, F. (Org.). **Desorganizando o consenso : nove entrevistas com intelectuais à esquerda.** Petrópolis, RJ : Vozes, 1998a.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor : a economia política da hegemonia imperfeita.** Petrópolis, RJ : Vozes, 1998b. (Coleção Zero à esquerda).
- PINTO, A. Vieira. **Consciência e realidade nacional.** Rio de Janeiro : ISEB, 1960. v.1.
- POPPER, K. R. **A sociedade aberta e seus inimigos.** Belo Horizonte : Ed. Itatiaia. São Paulo : Ed. da USP, 1974. v.1-2.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Informe sobre desarrollo humano.** Santiago de Chile, 1992.
- RAMONET, Ignácio. **O pensamento único.** In: CARCANHOLO, Marcelo D. (Org.). **A quem pertence o amanhã?** São Paulo : Loyola, 1997.

- RISTOFF, D. I. Princípios do Programa de Avaliação Institucional. In: BRASIL. Secretaria de Ensino Superior. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras**. Brasília : SESu, 1994.
- RISTOFF, D. I. Boyer Commission : o modelo americano em debate. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas** : na república dos professores. Petrópolis, RJ : Vozes, 1999.
- RODRIGUES, N. **Estado, educação e desenvolvimento econômico**. 2. ed. São Paulo : Autores Associados : Cortez, 1987. (Coleção Educação contemporânea).
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice** : o social e o político na pós-modernidade. 2. ed. São Paulo : Cortez, 1996.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice** : o social e o político na pós-modernidade. 3. ed. [S. l. : s. n.], 1997.
- SANTOS, Milton. Ser intelectual na era da globalização. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO (1998 : Águas de Lindóia, SP). **Anais do ...** [S. l. : s. n. 1998].
- SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 29. ed. Campinas, SP : Autores Associados, 1995. (Polêmicas do nosso tempo).
- SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação** : LDB trajetória, limites e perspectivas. Campinas, SP : Autores Associados, 1997. (Coleção Educação contemporânea).
- SAVIANI, Dermeval. Neo-liberalismo ou pós-modernismo? : educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. In: ESTADO e Educação. São Paulo : Cedes: Anped : Ande : Papirus, 1992. (Coletânea CDE).
- SCHWARTZ, T. **Keynes**. São Paulo : Brasiliense, 1984.
- SCHWARTZ, G. **Do consumidor ao cliente**. Folha de São Paulo, 27 fev. 2000. Caderno Mais, p. 9-10.
- SCHWARTZMAN, S. Financiamento. In: \_\_\_\_\_. **América Latina** : universidade en transición. Washington : OEA, 1996. cap. 5, p. 7.
- SCHWARTZMAN, S. **La universidad como empresa económica** Disponível na Internet: <http://www.ibge.gov.br/Pesquisadores/Simon/Public.htm>.



SCHULTZ, T. **O capital humano**. Rio de Janeiro : Zahar, 1973.

SCHULTZ, T. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro : Zahar, 1962.

SEVERINO, A. J. Os embates da cidadania : ensaios de uma abordagem. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada : diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo : Cortez, 1997.

SGUISSARDI, V. Autonomia universitária e mudanças no ensino superior : da polissemia do conceito às contradições de sua aplicação. In: CATANI, A. M. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas, SP : Autores Associados, 1998a.

SGUISSARDI, V. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Avaliação universitária em questão : reformas do estado e da educação superior**. Campinas, SP : Autores Associados, 1997. (Coleção Educação contemporânea).

SGUISSARDI, V. Políticas de Estado e políticas de educação superior no Brasil : alguns sinais marcantes da dependência. In: MOROSINI, M. C. (Org.). **MERCOSUL/MERCOSUR : políticas e ações universitárias**. Campinas, SP : Autores Associados; Porto Alegre, RS : Editora da Universidade, 1998b.

SILVA JUNIOR, J. R. Reformas do Estado e da educação superior no Brasil. In: CATANI, A. M. (Org.). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas, SP : Autores Associados, 1998. (Coleção Educação contemporânea).

SILVA JUNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. Reforma do Estado e reforma da educação superior no Brasil. In: SGUISSARDI, V. (Org.). **Avaliação universitária em questão : reformas do estado e da educação superior**. Campinas, SP : Autores Associados, 1997. (Coleção Educação contemporânea).

SINGER, Paul. **Curso de introdução à economia política**. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1975.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial : políticas e reformas. In: TOMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo : Cortez, 1996. p.15-41.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul : direitos humanos, globalização e soberania**. Belo Horizonte : Inédita, 1997.

- TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão : crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis : Vozes, 1995.
- TRINDADE, H. As universidades frente à estratégia do governo. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas : na república dos professores**. Petrópolis, RJ : Vozes, 1999.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Comissão de Avaliação da UFPR. Diretrizes para a avaliação da UFPR. In: ZAINKO, M. A. S.; PINTO, M. L. A. T. **Avaliação institucional : a trajetória de uma década : 1987- 1997**. Curitiba : UFPR, 1998.
- VÁZQUEZ, Adolfo S. **Filosofia da práxis**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986.
- VELLOSO, Jacques. Universidade e seu financiamento : ensino público e privado na Constituinte. In: FÁVERO, M. L. (Org.). **A universidade em questão**. São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1989. (Coleção Polêmicas do nosso tempo; 29).
- VIEIRA, S. L. O público e o privado nas tramas da LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada : diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo : Cortez, 1997.
- WACHOWICZ, L. A. A democracia na escola. **ANDE**, São Paulo, ano 11, n. 18, 1992.
- WACHOWICZ, L. A. **Relação Professor-Estado no Paraná tradicional**. São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1984. (Estudos regionais; 1).
- WERNECK VIANNA, M. L. T. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação : balanço do governo FHC**. Petrópolis, RJ : Vozes, 1999.