

Universidade Federal Fluminense

Escola de Serviço Social

Mestrado em Política Social



Bruno Lima Patrício dos Santos

Ampliação do Acesso ao Ensino Superior no Governo Lula:
tenuidade entre a democratização e a privatização

Niterói
2010

Bruno Lima Patrício dos Santos

Ampliação do Acesso ao Ensino Superior no Governo Lula:
tenuidade entre a democratização e a privatização

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Adilson Vaz Cabral Filho

Niterói
2010

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

S237 Santos, Bruno Lima Patrício dos.

Ampliação do acesso ao ensino superior no governo Lula: tenuidade entre a democratização e a privatização / Bruno Lima Patrício dos Santos. – 2010.

152 f.

Orientador: Adilson Vaz Cabral Filho.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2010.

Bibliografia: f. 143-152.

1. Democratização - Brasil. 2. Ensino superior. 3. Reforma universitária. I. Cabral Filho, Adilson Vaz. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 378.81

Bruno Lima Patrício dos Santos

Ampliação do Acesso ao Ensino Superior no Governo Lula: tenuidade
entre a democratização e a privatização

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado
em Política Social da Universidade Federal
Fluminense, como requisito parcial para
obtenção do Grau de Mestre em Política
Social.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Adilson Vaz Cabral Filho (orientador) – UFF

Prof^a. Dr^a. Luci Faria Pinheiro – UFF

Prof^a. Dr^a. Mônica Pereira dos Santos - UFRJ

Niterói
2010

Agradecimentos

Ao **Adilson Vaz**, pela contribuição na minha trajetória acadêmica e por se colocar não apenas como um orientador, mas também como amigo.

À **Adrianyce de Souza**, recente amiga com quem os diálogos são sempre interessantes.

À **Aline S. Maior**, pelo companheirismo e pelos diversos momentos vividos dentre uma aula e outra do curso de mestrado.

Ao **Antônio A. de Lima**, uma das minhas referências de vida, por todo legado de seriedades e perseverança deixado para seus descendentes.

Ao **Bruno Adriano**, pela amizade iniciada no Centro Acadêmico de Educação Física e Dança (CAEFD) e pelo companheirismo.

Ao **Bruno Gawryszewski** (consegui escrever ☺), pela amizade iniciada no CAEFD que se espalhou por toda a vida.

Ao **Bruno Rodolfo**, pela amizade iniciada no CAEFD e pelos diálogos para-filosóficos mais interessantes que se possa imaginar.

Ao **Carlos L. Salim**, pela amizade iniciada no Movimento Estudantil e pelas conversas intermináveis, sempre prazerosas.

À **Cíntia Ramos**, pela amizade iniciada no CAEFD e por aturar um amigo chato que a perturba nos momentos mais inoportunos, até na hora de tomar posse num concurso.

Ao **Cláudio Lopes**, pela amizade iniciada no CAEFD e pelos momentos de diversão.

Ao **Daniel M. Leal**, amigo para toda a vida.

À **Daniela Neves**, recente amiga que tem sempre palavras divertidas e sábias nos momentos adequados.

À **Dauana Pessoa**, amiga de graduação com quem compartilhei muito dos meus primeiros passos acadêmicos.

Ao **Dari Costa**, pela amizade, companheirismo e momentos de descontração.

Ao **Edson Patrício dos Santos**, uma das minhas referências de vida, por todo companheirismo e pelas palavras de experiência.

À **Fernanda B. da Silva**, pelo companheirismo e pelas conversas sempre interessantes.

Ao **Gabriel D. Marques**, pela amizade iniciada no CAEFD que se tornou douradora.

À **Prof^a. Gelta T. Ramos Xavier**, por toda contribuição na minha formação acadêmica.

Ao **Gustavo “Braço”**, pela amizade e momentos de descontração.

Ao **Jovson**, amigo de longa data e sempre presente nos momentos oportunos.

Ao **Kaufman Ribeiro**, pela amizade iniciada no CAEFD e por suas brincadeiras nem sempre engraçadas.

À **Leila L. Salim**, pela amizade iniciada no Movimento Estudantil que se solidificou para a vida.

À **Lourdes C. Moreira**, pela forte amizade, pelas conversas sempre animadoras e pelos diversos momentos vividos no curso de mestrado.

Ao **Luis Carlos “Monstro”**, pela amizade iniciada na UFRJ e pelos momentos de descontração.

À **Profª. Luci Faria**, por toda contribuição em meu processo de formação acadêmica.

À **Lúcia Maria da S. Soares**, uma das minhas referências de vida, pelo amor, companheirismo e dedicação.

À **Marlene Lima P. dos Santos**, uma das minhas referências de vida, pelo amor e pelo suporte incondicional à minha trajetória de vida.

Ao **Marcelo Melo**, pela amizade, companheirismo e pelos ótimos papos.

À **Profª. Mônica Pereira dos Santos**, pela amizade, apoio, críticas e por contribuir na minha formação acadêmica desde meus primeiros passos, da graduação até hoje.

Ao **Murilo Vilaça**, pela amizade iniciada no CAEFD e por suas críticas sempre consistentes.

Ao **Prof. Paulo Roberto Monteiro Peres**, por toda contribuição na minha formação acadêmica.

Ao **Thiago Coqueiro**, amigo e parceiro de todos os momentos.

A **Todos do Colégio Estadual José do Patrocínio**, por todas as experiências práticas sobre a dura realidade da educação brasileira.

A **Todos da Escola de Educação Física e Desportos da UFRJ**, pela contribuição em minha formação humana, profissional e acadêmica.

A **Todos os Parentes**, pela referência de vida.

A **Todos do Programa de Pós-graduação em Política Social da UFF**, pela contribuição na minha formação como mestrando.

À **Zilma Valle da Silva**, por todo apoio.

Sumário

	Pág.
Resumo	07
Abstract	08
Introdução	09
Objetivos	25
Objetivo geral	25
Objetivos específicos	25
Delimitação do trabalho	25
Metodologia	30
Justificativa	34
Capítulo I – Os precedentes da reforma universitária	36
1 – Organismos multilaterais	39
2 – Reforma do Estado	51
3 – Diretrizes e valores	55
4 – Breve panorama da educação superior prévio à reforma universitária do governo Lula	58
Capítulo II – Reforma universitária do governo Lula	63
1 – Processos iniciais da reforma universitária	65
2 – Autonomia universitária	70
3 – Financiamento	76
4 – Avaliação	83
5 – Política de acesso e permanência: primeiros movimentos	90
Capítulo III – Política de ampliação do acesso: prosperidade ou limosidade?	101
1 – Educação a distância	102
2 – Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES)	115
3 – REUNI	127
4 – Pontos da realidade: entre dados e fatos	135
Considerações finais	138
Referências	143

RESUMO

A discussão principal desta dissertação está centrada na política de ampliação do acesso ao ensino superior desenvolvida nos dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva. A missão de democratizar a educação superior em âmbito nacional foi assumida pela atual gestão do governo federal mesmo antes de Lula ocupar a Presidência da República, sendo ela posta numa posição para além de uma promessa de campanha, mas como um compromisso com a população brasileira. O governo federal tomou para si a responsabilidade de contemplar alguns pontos inseridos no Plano Nacional de Educação (PNE), em vigor desde 2001, que foram vetados ou pouco desenvolvidos na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Em especial, mediante nossa pretensão de estudo, destacam-se: (1) atingir o percentual de trinta por cento da população jovem brasileira – dentre dezoito e vinte e quatro anos – no ensino superior e (2) promover a expansão da educação superior pública até que ela atinja quarenta por cento do total de vagas existentes na educação superior brasileira. Além dessas metas, o governo Lula associou sua política de democratização a um grande eixo de *justiça social*. A justificativa para isto sustentou-se no fato de a educação superior brasileira ser um reflexo do quadro de desigualdade social do país, na qual historicamente as camadas populares são excluídas ou ocupam um espaço pífio na educação de nível superior. Diante deste panorama, partimos do entendimento de que a política de acesso é parte integrante de um conjunto maior de medidas que, conjuntas, formam a reforma da educação superior brasileira, popularmente conhecida como *reforma universitária*. Destarte, nosso foco de abordagem não se restringe às medidas pontuais, realizadas no governo Lula, que objetivam mais diretamente interferir na expansão da educação superior nacional. Foram diversas ações que o governo federal desenvolveu neste sentido, das quais se destacam a Universidade Aberta do Brasil, o Programa de Universidade Para Todos (ProUni), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), dentre tantas outras. Com isso, traçamos como objetivo central analisar esta política de democratização do acesso ao ensino superior como um conjunto mediante o contexto da atual reforma universitária. Como referencial teórico-metodológico, optou-se pelo materialismo dialético, pois não se tem o intuito de analisar os documentos por eles mesmos, mas compreendê-los em meio ao contexto político-econômico e sócio-cultural da realidade brasileira frente à atual fase do modo de produção capitalista. Como fonte de dados, junto aos documentos inerentes à reforma universitária, buscou-se respaldo em discursos de alguns sujeitos sociais envolvidos na reforma, em textos e documentos elaborados e emitidos pelo poder público, e em fontes estatísticas de órgãos oficiais. Além da introdução, o trabalho foi composto por três capítulos. No primeiro, buscou-se fundamentação sobre a política universitária desenvolvida antes do governo Lula, com destaques ao protagonismo dos organismos multilaterais e à condução que o governo FHC deu a ela. No segundo, buscou-se contextualizar a reforma universitária. No terceiro, estabeleceu-se um diálogo analítico sobre os processos políticos inerentes à política de ampliação do acesso promovida pelo governo Lula. Nas considerações finais, constatou-se que o governo federal falhou diante dos compromissos assumidos para com a política de democratização da educação superior, além de aprofundar seu grau de privatização, tanto pelos benefícios concedidos às instituições privadas de ensino superior quanto na privatização interna das universidades públicas.

Palavras-chave: Democratização; Educação Superior; Reforma Universitária.

ABSTRACT

The main discussion of this dissertation focuses on the policy for expanding access to higher education developed in two presidential administrations of Luiz Inácio Lula da Silva. The mission of democratizing higher education nationwide was taken by the current administration of the federal government even before Lula occupy the presidency, and it has put in a position beyond a campaign promise, but as a commitment to the Brazilian population. The federal government took upon itself the responsibility to address some points entered in the National Education Plan (NAP), in force since 2001 that were vetoed or poorly developed in the administration of Fernando Henrique Cardoso. In particular, by our desire to study, are: (1) reaches the percentage of thirty percent of the Brazilian population – among eighteen and twenty-four years – in higher education and (2) promote the expansion of public higher education until it reaches forty percent of total vacancies in the Brazilian higher education. Besides these goals, the Lula government linked its policy of democratization to a major axis of *social justice*. The justification for this was sustained on the fact that the Brazilian higher education is a reflection of the framework of social inequality in the country in which historically the lower classes are excluded or occupy an insignificant area in higher education. Facing this scenario, we start with the understanding that the access policy is part of a larger set of measures that, combined, form the higher education reform in Brazil, popularly known as *university reform*. Thus, our approach is not restricted to ad hoc measures, undertaken in the Lula government, that aims more directly interfere in the expansion of higher education nationwide. There were several actions that the federal government has developed to this effect, including most importantly the Open University of Brazil (UAB), University for All Program (ProUni), the Support Program for the Restructuring and Expansion of Federal Universities (REUNI), among many others. With this, we plotted as a central goal analyze this policy of democratizing access to higher education as a whole through the context of the current university reform. As a theoretical method, we opted for dialectical materialism, because there is no intention to review the documents themselves, but to understand them in the political-economic and socio-cultural reality of the Brazilian forward to the current phase of capitalist mode of production. As a source of data, together with documents relating to the university reform, we sought support in speeches of some individuals involved in social reform, in texts and documents produced and issued by the Government, and statistical sources from official agencies. Besides the introduction, the work was composed of three chapters. At first, we attempted to reasoning about the university policy developed before the Lula government, with highlights to the role of multilateral organizations and the conduct that the Cardoso government gave it. In the second, we attempted to contextualize the university reform. In the third, it has set up an analytical dialogue on the political processes inherent in the policy of expanding access promoted by President Lula. At last, it was found that the federal government failed in the face of commitments made to the policy of democratization of higher education, as well as deepen their degree of privatization, both for the benefits granted to private institutions of higher learning as the domestic privatization of public universities.

Keywords: Democratization; Higher Education, University Reform.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto de estudo a *política de ampliação do acesso ao ensino superior* promovida na reforma da educação superior do governo Lula da Silva: popularmente conhecida como *reforma universitária*. Existem algumas divergências acerca da real extensão da reforma. Embora o Projeto de Lei nº 7200/06 – que atualmente tramita no Congresso Nacional, acompanhado por mais de 300 emendas – seja reconhecido como o documento mais proeminente concernente ao conjunto de elementos atribuídos à reforma universitária, entendemos que a amplitude desta é bem mais extensa do que as medidas inseridas no referido PL.

Em todo o período presidencial de Lula da Silva, desde 2003 até os dias atuais, inúmeros decretos, leis, projetos de lei, programas, portarias e resoluções foram postos em vigor, cada qual com sua parcela de impacto sobre o funcionamento ordinário das instituições de ensino superior – principalmente sobre as universidades, e mais ainda sobre as públicas. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior¹ (SINAES), a Lei de Inovação Tecnológica² (LIT), a Lei de parceria público-privada³ (PPP), o Projeto Universidade Para Todos⁴ (ProUni), a criação da Universidade Aberta do Brasil⁵ (UAB), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais⁶ (REUNI) são algumas realizações que, indubitavelmente, compõem o quadro de ações do atual governo federal na política de educação superior. Assim, partimos do reconhecimento de que estas medidas são elementos constituintes da reforma universitária. Nosso foco não se volta a apreendê-las apenas em suas particularidades, ou seja, como medidas que interferem de maneira pontual sobre algum aspecto isolado da educação superior nacional.

Por mais que nosso objeto de estudo esteja delimitado à política de ampliação do acesso, não se tem aqui qualquer pretensão de visualizá-lo de forma estritamente pontual; quer dizer, isolado dos demais campos que compõem a reforma universitária. Nosso propósito é justamente situar a política de acesso num aspecto mais global, centrado na representação da reforma universitária atualmente em trânsito no cenário político-econômico e sócio-cultural brasileiro, tendo em vista as constatações nada animadoras oferecidas por várias instâncias de pesquisas que se referem à educação superior – principalmente as governamentais, a exemplo dos Censos da Educação Superior desenvolvidos anualmente pelo INEP.

¹ Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

² Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

³ Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

⁴ Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

⁵ Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006.

⁶ Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

Sobre as condições da educação superior nacional, não podemos deixar de demarcar logo neste início que a situação é nada satisfatória. Nas duas últimas décadas, o crescimento das universidades federais foi baixíssimo e a ampliação do setor privado não teve o acompanhamento necessário para manter um padrão médio de qualidade. Quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o Planalto, o Brasil tinha um dos sistemas universitários mais privatizados do mundo, no qual apenas 11,1% das instituições de ensino superior eram de natureza pública. Do total de matriculados, mais de 2/3 do corpo discente estudavam em instituições privadas. Em relação à “democratização” do acesso, o cenário era ainda mais alarmante, pois verificamos que menos de 11% dos jovens de todo o Brasil, dentre 18 e 24 anos, tinham acesso à educação de terceiro grau.

Frente a este breve apanhado, a motivação pelo desenvolvimento do presente trabalho teve seu ponto inicial na passagem do ano de 2003 para 2004, através das experiências vividas no movimento estudantil, quando tive contato com algumas discussões sobre os processos iniciais da ‘reforma universitária do governo Lula’. Na época, eu cursava o quarto período de Licenciatura em Educação Física pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Fazia parte do Centro Acadêmico de Educação Física e Dança (CAEFD) e da Executiva Nacional de Estudantes de Educação Física (ExNEEF). Ambas as organizações, na época, defendiam como eixo de luta a contraposição à referida reforma, por considerarem que esta traz consigo as orientações de uma política de cunho neoliberal na qual se tenta redefinir o papel do Estado na política de educação superior de modo que as dinâmicas de mercado sejam as balizas mais influentes em seu redimensionamento.

A identificação com o tema foi tamanha, a ponto de influenciar a produção da minha monografia de final de curso cujo título é *A política universitária e o neoliberalismo no Brasil*. Através deste estudo tive contato, de modo mais sistemático, com os mais diversos tipos de problemas a serem enfrentados para a melhoria do sistema brasileiro de educação superior. De tudo, o que mais me chamou a atenção foi exatamente o processo de privatização que compassou o desenvolvimento da educação superior nas últimas décadas, com maior destaque à forma como este processo transformou o caráter público das universidades estatais.

Primeiramente, vale destacar que, apesar de fazer parte do mesmo projeto de rearranjo do capital, a privatização da educação superior – (setor universitário e não-universitário) – ocorreu de maneira um pouco diferenciada se comparada aos casos mais clássicos, a exemplo das vendas e concessões das empresas e serviços público-estatais para com a iniciativa privada.

Numa perspectiva inicial, a privatização da educação superior ganhou seus traços iniciais precisamente com a ajuda dos empreendimentos estatais, através da consolidação de uma

política que estimulou o crescimento sem medidas das instituições privadas de ensino superior. Estes incentivos vão muito além do que a conformação de uma malha legislativa flexível, a qual favoreceu a expansão da rede privada. Além de benefícios financeiros, por via de isenções fiscais e concessão de créditos, o que se pode constatar é um histórico de falta de regulamentação mais eficaz sobre as condições qualitativas dos cursos oferecidos por grande parte dessas instituições – enquanto que, no mesmo compasso, o poder público investiu cada vez menos na ampliação ou mesmo manutenção das universidades públicas (AMARAL, 1999).

Seria um pouco imprudente de nossa parte não comentar que uma parcela significativa deste mecanismo de privatização não é uma novidade da política atual. Desde a política de educação superior prescrita pela reforma universitária de 1968, é possível encontrar amplos privilégios concedidos pelo governo federal para que os empresários da educação superior pudessem fortalecer suas capacidades de acumulação. Mas é nos anos 1990, quando a realidade do neoliberalismo se espalha no cenário nacional, que a privatização da educação superior encontrará novos ares conjunturais que lhes permitiu dar fartos revezes mercantis e empresariais em vários setores de nossa educação superior.

Outra perspectiva, da mesma realidade, nos faz enxergar que a privatização da educação superior se desenvolveu por dentro das próprias universidades públicas. Numa progressão acentuada, em pouco mais de duas décadas – tomando como referência a efetivação da Constituição Federal em vigor –, o setor universitário público deliberadamente mergulhou numa onda privatizante, adequando boa parte de suas atividades aos ditames do mercado. As atividades essenciais das universidades – ensino, pesquisa e extensão – cada vez menos são encaradas com caracterizações de políticas públicas; no lugar disso, as universidades públicas, para muitos, se transformaram num grande bolsão de negócio, no qual a lucratividade e a relação custo-benefício se colocaram como os fins últimos das atividades oferecidas. Porém, esta privatização não se caracteriza apenas pelos valores de mercado que consubstanciaram a oferta das atividades desenvolvidas pelas universidades: sua promoção transcorreu também num movimento que pretensiosamente tentou (re)configurar até mesmo a representação do caráter público das universidades públicas.

De alguma forma, a conformação constitucional e legislativa ainda conseguiu, minimamente, sustentar a gratuidade na oferta do ensino de graduação nas instituições públicas de ensino superior, embora exista universidade federal que cobre taxa de semestralidade a alunos de graduação, como no caso da Universidade Federal de Minas

Gerais (UFMG)⁷. No entanto, outros setores deliberadamente assumiram uma caracterização mercantil, transformando as universidades públicas em proeminentes captadoras de recursos financeiros. Prestação de serviços; consultoria; cobranças nos cursos de extensão, especialização e pós-graduação; pesquisas subservientes aos interesses de organizações ou instituições privadas, cujos objetivos estão totalmente alheios à melhoria da própria universidade: todos estes elementos paulatinamente inserem uma diferente ótica na relação entre as universidades públicas e os demais segmentos da sociedade, de forma que o simbolismo das relações de mercado seja visto como algo “natural”, por mais que se trate de uma instituição pública.

Trataremos destas questões com maior riqueza de detalhes ao longo de nossa pesquisa. Neste momento inicial, torna-se profícuo situar que elas são profundamente interessantes para se enxergar a amplitude estrutural que as privatizações neoliberais podem alcançar. Em síntese, o aprofundamento da privatização sucedido nas últimas décadas, principalmente nos países periféricos e semiperiféricos, não se resume apenas à transferência dos bens públicos para o setor privado. Sua expressão maior se encontra numa mudança cultural, centrada na legitimação da doutrina liberal, que visa impregnar o dinamismo dos interesses de mercado nos mais diversos espaços da sociedade. Embora determinadas instituições ou serviços sejam de natureza público-estatal, isto não dizer que necessariamente eles estejam desvencilhados das marcas da privatização neoliberal.

A estrutura axial do ordenamento neoliberal está mais caracterizada por sua conjectura histórica do que pelas singularidades das categorias administrativas dos aparelhos institucionais. Com a restrição do foco na natureza pública ou privada das instituições, poucos substratos podem ser extraídos atinentes à representação do neoliberalismo nas políticas estatais e de suas variantes na política universitária. Isso, inevitavelmente, nos direciona a enxergar a sociedade através de sua totalidade, ou seja, olhar para a realidade como algo complexo, articulado e dinâmico; e que sua formação é mediada por constituições processuais e contraditórias sempre vulneráveis a constantes transformações no decorrer do tempo.

Fazendo-se uso da contribuição teórica de Carlos Nelson Coutinho (1996), podemos dizer que enxergar a realidade, aportando-se neste princípio de totalidade, expressa a necessidade de se visualizar as relações sociais de ‘forma concreta’. Em outros termos isso significa que, para uma leitura dialética da realidade, ela não deve ser designada como um

⁷ Informações sobre a cobrança de semestralidade na UFMG e seus impactos podem ser obtidas em: ANDES-SN. **Dossiê Nacional 2**: publicação especial do ANDES-SN. Brasília: ANDES-SN, 2008.

todo no qual as peculiaridades de suas partes não sejam apreensíveis ou bem definidas; mas, a realidade deve ser vislumbrada “como uma totalidade constituída a partir da autonomia relativa de seus múltiplos momentos parciais” (p. 92). Estas particularidades são que possibilitam ao neoliberalismo um tipo de penetração diferenciado nos mais diversos espaços da sociedade, embora sejam espaços que constituem o mesmo complexo social.

Enxergar os fenômenos sociais por este prisma de totalidade nada tem a ver com aspectos de ‘determinismo econômico’, visto que uma de suas denotações mais palpáveis é exatamente concernir um modo de produção como um ‘fenômeno social’ (WOOD, 2003). Não se pode perder de vista que o neoliberalismo institui-se num ordenamento político e ideológico que demarca determinado período cíclico do capitalismo moderno. Sua gênese e ascensão surgem sobre o definhamento de um ciclo de crescentes avanços da classe trabalhadora. Nos países centrais da Europa, esses avanços foram obtidos através de inúmeras conquistas das camadas populares – organizadas em sindicatos e associações. Resultado de décadas de lutas, a classe trabalhadora aumentou seu grau de influência sobre o poder estatal em vários países, o que lhe possibilitou aumentar seu poder de barganha na ampliação das políticas de bem estar social. Após as crises econômicas dos anos 70, em seu lugar, a ideologia neoliberal insere uma diferenciada caracterização no desenvolvimento das forças produtivas e na acumulação de capital, cuja orientação se respalda numa feição substancialmente privatizante, na qual o protagonismo do livre mercado é reconhecido como a principal força motriz para o desenvolvimento da sociedade.

As inclinações políticas para o *Estado mínimo*, que é a conformação estatal sob a égide do neoliberalismo, começou na Inglaterra e Estados Unidos; avançou pelos demais países da Europa e, em pouco tempo, se alastrou para o restante do mundo⁸. Aqui no Brasil, as mudanças mais radicais nesta orientação surgem na década de 1990, numa conjuntura bem peculiar da história nacional, pois o país estava praticamente recém-saído do período ditatorial; um momento em que a população ainda vivenciava uma experiência democrática muito incipiente após duas décadas de ditadura. Se nos países europeus os alvos incondicionais foram os gastos estatais que garantiam as políticas de bem-estar, além de combater as orientações keynesianas, a invasão neoliberal no Brasil também atingiu fortemente todo um processo histórico de avanço das camadas populares na luta por direitos sociais, cujos resultados já saíam da invisibilidade pública ao serem expressas na letra da Constituição Federal outorgada no ano de 1988.

⁸ Ver em Anderson, 1995; Fiori, 1997.

Não obstante, é importante revestir-se com um pouco de cautela para se visualizar esta transição na política econômica, uma vez que não podemos apontar apenas para a engrenagem social keynesiana (em se tratando dos países europeus), nem para a atuação do Estado na garantia de políticas sociais, como sendo os principais elementos que desencadearam a guinada neoliberal. Uma das questões centrais deste debate é a própria participação do aparelho estatal na regulação do metabolismo social em favor da reprodução das relações produtivas inerentes ao modo de produção capitalista. Mészáros (2004) traz interessantes contribuições para esta questão, pois, para ele, o Estado burguês só pode realizar sua função “protetora” para alguns grupos da classe trabalhadora enquanto o exercício desta função corresponder objetivamente aos interesses das classes dominantes. As ressonâncias desta idéia ganham mais substância quando se identifica que é justamente no auge do Estado de Bem Estar que o capitalismo moderno vivenciou sua fase de maior potencialidade de acumulação, que ficou conhecida como sua *era de ouro*⁹.

Em meio às contradições que coexistem na própria funcionalidade do modo de produção capitalista, por mais que as vertentes (neo)liberais advoguem que qualquer intervenção do aparelho estatal na economia se desdobra num efeito danoso à sociedade¹⁰, as ações interventivas do Estado têm uma funcionalidade vital tanto para a subsistência quanto para a expansão da economia capitalista. A participação econômica do aparelho estatal não pode ser traduzida num aspecto puramente formal, como bem prezam as correntes teóricas da doutrina liberal, pois, é o próprio Estado quem assume a função de organizar o espaço político-social onde as transações econômicas e as relações de exploração acontecem.

Para Ellen Wood (2003), a sustentação de determinado modo de produção sempre é acompanhada por mecanismos de determinações sociais específicas, não podendo abrir mão de modos particulares de organização e dominação, além das formas de propriedade que dão corpo às relações de produção. A autora dá seguimento à sua argumentação sobre a manutenção de um modo de produção dizendo que, do ponto de vista histórico, as instituições políticas – desde a aldeia até o Estado – entram diretamente na composição das relações de produção, pois estas lhes são de certa forma anteriores, até mesmo quando estas instituições não representam instrumentos diretos de produção de mais-valia. Isto porque as relações de produção são historicamente conformadas mediante a resultante dos conflitos que permeiam o meio social, sobretudo os conflitos originados pela divisão de classes que caracterizam o capitalismo moderno.

⁹ Ver em Hobsbawm, 2003.

¹⁰ Ver em Hayek, 1977 e Friedman, 1984.

Em todas as crises na economia capitalista, o Estado assumiu um papel privilegiado – e decisivo – no sistema social por operar mudanças no espaço político. Em conformidade às dinâmicas das relações produtivas, ao passo que o capitalismo moderno ampliou sua complexidade e expandiu seus horizontes, o aparelho de Estado se desvelou como o grande aporte de poder político da economia capitalista. Tal aporte comporta muito mais do que seus aspectos repressivos e ideológicos na organização político-social, haja vista que é ele quem estabelece o limiar das fronteiras entre o público e o privado; é o Estado que legisla sobre a organização do espaço e do tempo nas relações contratuais entre produtores e proprietários; sobre as normas no campo educacional e na produção científico-tecnológica e seus vínculos com o mundo do trabalho, dentre outras. Frisamos bastantes estes aspectos porque veremos no decorrer do trabalho que a atuação do Estado nas políticas de educação superior (tanto no setor universitário quanto no não-universitário) está profundamente comprometida com a própria transformação da conjuntura econômica no país e com a posição que o Estado brasileiro ocupa – ou que pretende ocupar – na divisão internacional do trabalho.

A atuação do aparelho de Estado na economia se dá até mesmo no momento em que existe a necessidade de mudar o conjunto das operações do próprio Estado, como foi o caso da ascensão do neoliberalismo, que traz consigo transformações não apenas administrativas no aparelho de Estado para com suas instituições, mas sim um verdadeiro redimensionamento de suas funções, sem modificar, contudo, a estrutura axial do modo de produção capitalista, identificada por Marx na exploração da mais-valia oriunda das contradições entre capital e trabalho.

No mesmo compasso em que o capitalismo moderno foi assumindo sua forma globalizada, o aparelho de Estado foi ganhando novas formas e características que o permitiu acompanhar os saltos realizados pelo capitalismo (no ritmo de ampliação da acumulação) para sustentar a reprodução do sistema. Em *O Longo Século XX*, Giovanni Arrighi (1996) realiza um trabalho de extrema profundidade sobre os ciclos de acumulação e expansão do modo de produção capitalista. Nesta obra, deparamo-nos com uma linha de pensamento na qual se argumenta que, desde suas articulações iniciais, o capitalismo moderno está indissociavelmente ligado às estruturas hegemônicas de poder político, que se desenvolveram ao que hoje chamamos de Estados modernos. O ciclo que vivemos contemporaneamente, como estrutura dominante da economia capitalista mundial, “constitui o estágio mais avançado de um processo que dura seis séculos de diferenciação entre empresas comerciais e governos” (ARRIGHI, 1996, p.87). Inicialmente, as redes de acumulação de capital estavam integralmente associadas às estruturas de poder e a elas subordinadas. Para terem êxito na busca de lucro, era essencialmente importante que as organizações empresariais estivessem intrinsecamente ligadas

a Estados poderosos, cujas lideranças se orientassem não apenas no processo cumulativo de capital, mas, de sobremaneira, nos processos de gestão de Estado e de guerra.

Todavia, como a sobrevida do capital hegemônico necessita de constantes saltos no nível de acumulação para manter sua soberania, as estruturas do capital se expandiram de modo a abranger praticamente todo território mundial, o que, para Arrigui, as tornaram gradativamente mais autônomas e dominantes frente à estrutura de poder. Como resultado, esta situação gerou uma diferenciada dinâmica entre as estruturas econômicas e políticas, uma vez que, para obter êxito na busca por poder, os governos cada vez mais estão sujeitados (além de reféns) às exigências da acumulação capitalista.

Nunca é demais lembrar que esta divisão entre o poder econômico e o político é mais de ordem metodológica, para análises sistematizadas sobre os processos sociais, do que de ordem estritamente factual. Esta preocupação levanta a relevância de nos atermos aos limiares existentes entre o poder estatal e o campo econômico, na tentativa de melhor apreendermos as articulações de forças que mobilizam as mudanças nas formas de atuações do Estado na economia e os desdobramentos destas mudanças no conjunto da sociedade.

Tratando-se do capitalismo, existem algumas especificidades no funcionamento do seu modo de produção que são transversais a qualquer de suas fases, características que exigem da estrutura estatal ações interventivas na ordem econômica que estejam correlatas às exigências de reprodução da lógica de acumulação. Diferentemente de outros modos de produção, no capitalista os produtores diretos estão totalmente despossuídos dos meios de produção, marcas que são encontradas não apenas na propriedade econômica, mas também na posse desses meios. Surge, assim, a figura do ‘trabalhador livre’, que detém como posse somente sua força de trabalho a ser trocada por um salário. Assim, evidencia-se que para além dos aspectos coercitivos e ideológicos, o Estado, na produção capitalista, tem uma posição central na sustentação da divisão social do trabalho, entre aqueles que vendem sua força de trabalho e aqueles que detêm os meios de produção.

Dentro da tradição marxista, existem múltiplos vieses interpretativos acerca do papel do poder estatal na economia. Todavia, enxerga-se que são nas estruturas das relações produtivas que se reproduz juridicamente, por via das relações contratuais chanceladas pelo Estado, a compra e venda da força de trabalho. São estas relações produtivas que dão conformidade à transformação da força de trabalho em mercadoria, além de legitimar a apropriação dos extratos de mais-valia: da mesma forma que dão lugar a uma separação formal entre o Estado e a economia, que caracterizam a espinha dorsal da instituição do Estado na produção capitalista.

Esta perspectiva de visualizar a participação do Estado através de um princípio de totalidade, como atuação não alheia às relações de produção, nos oferece instrumentos elementares para um avanço qualitativo nas análises sobre os processos de confluência ou distanciamento do Estado nos aspectos econômicos, já que esta separação entre Estado e economia não pode ser concebida como uma relação de concreta exterioridade entre ambos, como que se o Estado participasse das dinâmicas econômicas como algo externo à economia. Segundo Nico Poulantzas (2000), “esta separação é a forma precisa que encobre, sob o capitalismo, a presença constitutiva do político nas relações de produção, e, dessa maneira, em sua produção” (p. 18). O autor teoriza tais aspectos como um alicerce indispensável das relações de produção capitalistas. A formal separação entre Estado e economia, assim como a própria presença/atuação do Estado na economia, não passam de figuras de uma mesma realidade, associadas à reprodução das relações de produção, visto que elas atravessam, embora de maneira modificada, toda a história do capitalismo moderno, em todas as suas fases.

Não obstante, há de se ter cuidado para não cairmos num extremismo sobre a representação supra-hierárquica entre ‘base’ e ‘superestrutura’ que considere o Estado como puro reflexo dos aspectos econômicos. Caso assim o enxergássemos, poderíamos recorrer enganosamente a uma apreensão naturalizada do Estado no que diz respeito à sua posição diante das relações de produção – o que engessaria até mesmo qualquer avanço no plano teórico-conceitual em relação aos diferentes estágios do capitalismo moderno, sobretudo em sua fase monopolista quando os grupos hegemônicos da produção, em escala mundial, atuam para além das fronteiras estatais.

De maneira assemelhada, a dimensão espacial, temporal e o conteúdo das relações entre o político e o econômico se modificam em razão dos diferentes modos de produção; isso também ocorre entre os estágios e fases do capitalismo, na mesma proporção em que ele se constitui num modo de produção que apresenta uma reprodução ampliada (POULANTZAS, 2000). Quando falamos de transição para o Estado Mínimo, ascensão neoliberal, ou outros correlatos, deve-se considerar que as ações próprias do Estado na economia se correlacionam às modificações do espaço do próprio Estado. Considerar estas transformações como algo vindo do exterior para transformar uma realidade estática pode nos conduzir a equívocos profundos em relação ao desenvolvimento político, econômico e social de realidade brasileira.

O que podemos extrair como substancial destas passagens são elementos para descortinar todo emaranhado ideológico de livre mercado que envolve o discurso neoliberal. Quando se fala de privatização do campo educacional (ou em outras políticas sociais: como saúde, habitação, previdência etc.), não se trata tão-somente do avanço quantitativo das instituições privadas neste setor, nem mesmo fica restrito à atuação do Estado em fomentar a

formação de mão-de-obra qualificada de modo subserviente à acumulação de capital. A inserção da ideologia neoliberal nas políticas sociais está ligada à redefinição global do espaço público, uma vez que o elemento que está em jogo é o redimensionamento da representação e categorização da esfera social. E isso vem se dando através da atuação das classes dominantes em modificar o aparelho de Estado em sua estrutura interna, em favorecimento da expansão das esferas de mercado.

Com a progressão do mercado surge também o suporte ideológico que favorece a legitimação de um tipo de gerenciamento empresarial para os setores mais variados, inclusive lançando seus tentáculos nas ações estatais no provimento dos serviços públicos. O desenvolvimento da ‘economia de serviços’, atrelado às novas formas de produção (bem definidas por David Harvey como *acumulação flexível*¹¹), transformou a largos passos todo um conjunto de representação em torno das políticas sociais. À medida que os serviços sociais são gradualmente consubstanciados por estas diretrizes empresariais, emerge uma movimentação de deslegitimação e depreciação sobre a ‘eficácia’ e ‘eficiência’ do poder público em garanti-los.

É de fundamental importância não perder de vista o efeito ideológico que caminha nas esteiras da economia de serviços. Tratando-se dos serviços públicos, acusam o Estado de ser obsoleto, ineficiente e burocrático em demasia; elementos que, segundo a ideologia neoliberal, surtem efeitos danosos à qualidade dos serviços que chegam à população.

Outro ataque incondicional se direciona aos custos das políticas sociais. Além das qualificações destacadas acima, aludem que os custos das políticas sociais provocam enormes déficits nos cofres públicos, o que produz um efeito cascata de desestabilidade da economia. Em linhas bem resumidas, a noção que se difunde circunda em torno do seguinte: quanto mais ampla é a rede de direitos sociais atendidos pelo Estado, mais custos; quanto mais custo torna-se necessário a ampliação da arrecadação do Estado, principalmente pelo aumento de impostos. Quanto mais impostos, menor a taxa média de lucro das empresas.

Dizendo de outra maneira, isso sinaliza que, para o Estado manter sua política de bem-estar através da garantia das políticas sociais, ele potencialmente cria uma instabilidade na

¹¹ A acumulação flexível é caracterizada pela forma de acumulação capitalista alternativa ao fordismo conflitando diretamente com a sua rigidez. “Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo”. Ela traz consigo um alto grau de desenvolvimento desigual tanto nos setores de investimento quanto nas regiões geográficas, criando um amplo movimento na criação de empregos no setor de serviços por conta das atividades agregadas aos processos de produção. Por conta de todo aparato técnico-tecnológico que envolve as novas transações financeiras e os novos setores produtivos, ocorre todo um movimento que Harvey chama de “compressão do espaço-tempo” no mundo capitalista, o que segundo ele significa que “os horizontes temporais de tomada de decisões públicas e privadas se estreitaram”, enquanto a comunicação via satélite e a maior aceleração de deslocamento possibilitarão tomadas de decisões cada vez mais amplas e variadas (HAERVEY, 2007, 140).

balança econômica por conta da carga tributária necessária para cobrir os custos desta política. Na mesma proporção em que as camadas populares conquistam mais direitos sociais, mais o Estado necessitará de verbas para atender as novas demandas, e mais impostos serão necessários para cobrir seus custos.

O grande remédio que a doutrina liberal prescreve para romper com este ciclo, bem como para refrear as intervenções do aparelho estatal – idéias que vem desde Locke e Adam Smith –, é fazer do Estado um grande facilitador para que as transações econômicas, atravessadas pela racionalização empresarial e pela dinâmica competitiva do livre mercado, se incumbam de oferecer benesses sociais à população, com serviços menos custosos e “mais qualificados”. Assim, defende-se certo tipo de “Estado cuja meta principal deveria ser a estabilidade monetária, contendo os gastos sociais e restaurando a taxa de desemprego necessária para formar um exército industrial de reserva para quebrar o poder dos sindicatos” (CHAUI, 1999, p. 212). O Estado, para adotar estas características, deve promover uma reforma fiscal – de modo a incentivar os investimentos privados – através da redução de impostos sobre o capital e as fortunas. No entanto, para manter a sua reserva orçamentária equilibrada, o Estado necessita aumentar os impostos sobre a renda individual; ou seja, sobre o trabalho, o consumo e o comércio. Além do mais, segundo o ideário neoliberal, cabe ao Estado também afastar-se de sua função regulatória da economia, para que o mercado opere sobre sua racionalidade própria. Em termos concretos, isso se traduz na “abolição dos investimentos estatais na produção, abolição do controle estatal no fluxo financeiro, drástica legislação antigreve e vasto programa de privatização” (Idem).

Boito Jr. (1999) alega que a retirada do Estado brasileiro em prover diretamente os chamados serviços sociais vem criando um ambiente totalmente favorável para o crescimento emergente da ‘nova burguesia de serviços’. O autor visualiza que o avanço mais proeminente desta fração da burguesia ocorre na educação e na saúde, e que a agressividade de seu crescimento é uma das conseqüências da política neoliberal promovida no Estado brasileiro, que acentadamente acabou por dismantelar os serviços públicos nestas áreas. Em meio a todas as exigências da ordem liberal na amplitude da ação do Estado, acontece que aquilo que deveria ser discernido como um direito social, acessível a todo cidadão, é transfigurado em serviços de ordem mercadológica; ou seja, cria-se um específico mercado de serviços no qual aqueles que puderem pagar ou pagar mais terão o ‘direito’ de usufruir dos melhores serviços.

Mas, como todo este panorama, traçado até aqui, se insere no campo da educação superior brasileira? Mais especificamente, como ele se insere no interior das universidades públicas? Em relação a isso, primeiramente, torna-se oportuno não sedimentar a educação

superior em relação aos demais segmentos da educação formal, simplesmente porque a mercantilização da educação superior, em sua totalidade, é apenas a derivação de uma transformação de maior envergadura que angaria muito mais do que as cifras do mercado educacional. As ramificações da privatização deste setor propiciam um tipo de formação humana tendenciosamente voltada à reprodução da ordem social estabelecida. Preza-se a formação de um tipo de indivíduo que não encare com estranheza a proeminência da mercantilização dos bens públicos, que legitime a idéia de educação como uma mercadoria a ser adquirida em detrimento da educação pública de qualidade a ser conquistada como direito. Sem descartar as particularidades de cada política, mas, paralelamente, pode-se dizer que o mesmo acontece com a mercantilização da saúde, quando pululam planos de saúde que sobressaem na apreensão depreciativa dos hospitais públicos.

Com isso, podemos atestar que, na atual fase do modo de produção capitalista, a educação escolarizada – em todos os níveis – encontra minimamente duas maneiras básicas de servir à acumulação de capital. Uma delas está relacionada diretamente aos interesses da burguesia do setor de serviços em transformar a educação em mercadoria. As escolas, com enorme destaque para o setor privado, derradeiramente se transformam em empresas educacionais, onde o *slogan* de promoção das instituições se estabelece na relação ‘custo-benefício’. Exalta-se todo um esquema classificatório entre as instituições escolares de maneira a exaltar aquelas que ‘melhor’ orientam seus discentes – melhor dizendo, ‘clientes’ – para o mercado de trabalho. Neste caso, ao supervalorizar as vivências escolares mediante as diretrizes de mercado, inúmeras visões societárias que prezam por uma leitura crítica dos processos sociais são descartadas ou ficam num plano secundário. É claro que estamos tratando desta questão de forma bem generalista, fazendo com que tal retratação se distancie bastante da realidade concreta de várias instituições educacionais. Retornaremos a esse assunto numa etapa mais avançada do trabalho, no entanto, não é preciso ir muito distante para detectar, em termos realistas, este viés mercantil que atravessa o sistema educacional brasileiro, ainda mais quando se trata do ensino superior, pelo fato do Brasil apresentar índices alarmantes de privatização.

A segunda forma de a educação escolarizada servir à acumulação de capital se vincula à tendente modelação das instituições educacionais, através da reconfiguração dos espaços públicos e privados, segundo a ótica e racionalidade da economia competitiva. Tudo isto voltado à contemplação das exigências mais diversas dos setores do capital (produtivo, financeiro, agrícola, serviços, etc). A operacionalização deste caso se sustenta pela

materialização de um pensamento pedagógico empresarial que orienta seus sentidos na formação de força de trabalho adequada às novas demandas da economia capitalista.

Ambos os processos não podem ser discernidos como segmentos estranhos um em relação ao outro, pois eles fazem parte de uma mesma perspectiva do capital na sua busca por autovalorização. Elas se dividem como faces de uma mesma moeda, e “são formas sob as quais a mercadoria se materializa no campo da formação humana” (RODRIGUES, 2007, p. 05). Obviamente que várias ressalvas devem ser erguidas ao se tratar das possibilidades educacionais no mundo capitalista, pelo fato de se tratar de processos sociais eivados de ambigüidades e conflitos. Mesmo que os processos e instituições escolares detenham características singulares e necessidades específicas, em nenhum momento eles estão à parte dos desdobramentos e contradições inerentes à estrutura societária da qual fazem parte.

Antônio Gramsci (2004) aborda de modo bem arquitetado e consistente algumas variantes dos processos educacionais quando imersos na verticalidade hierárquica que compõe o axioma classista do modo de produção capitalista. A idéia de Gramsci diz respeito à impertinência de se estabelecer uma leitura linear ou monofacetada sobre o papel social da educação escolar numa sociedade de classes. Entende-se que de fato a educação e a escola tendem a assumir o papel de reprodução das relações sociais dominantes. Todavia, todos os conflitos, contradições e ambigüidades que atravessam o meio social fazem com que estes mesmos processos educacionais formem intelectuais dos mais variados tipos, não se restringindo, portanto, às determinações pró-capital.

Todo desígnio da produção científica, do desenvolvimento técnico e tecnológico, da política educacional, da formação humana como um todo, quando espelhados numa leitura dialética da realidade, apesar de estarem voltados para os interesses do capital e impregnados pelos valores das camadas dominantes, também são de fundamental importância para as camadas subalternas em seu histórico processo de rupturas e superação das opressões classistas inerentes ao capitalismo (FRIGOTTO, 2006).

Este aspecto antagônico, derivado do axioma classista do capitalismo moderno, criou um arcabouço fundamental para se obter uma apreensão crítica sobre o desenvolvimento histórico da política universitária brasileira. Sobre este caso, é inquestionável o peso das exigências do modo de produção capitalista na orientação dos rumos da política universitária ao longo da história nacional, especialmente dos anos 1930 em diante. Seja no regime ditatorial seja no democrático, as mudanças mais volumosas na educação superior nacional contaram com a presença implacável das imposições estruturais da organização capitalista.

A reforma educacional da era Vargas, além da última grande reforma da educação superior brasileira¹², promovida na ditadura militar, são exemplos bem datados para se examinar esta evidência. No primeiro caso, o conjunto de mudanças na política educacional do Estado Novo estava totalmente comprometido com a projeção governamental de transformar o Brasil num país industrializado e exportador¹³. Já no segundo caso, as medidas educacionais foram orientadas pelas promessas de transformar o Estado brasileiro num país de primeiro mundo – para isso, o governo militar estabeleceu diversos vínculos com os Estados Unidos (como no caso do acordo MEC-USAID¹⁴) e com as agências internacionais (a exemplo da CEPAL), com o objetivo de se desenhar uma estrutura educacional condizente à posição do país na divisão internacional do trabalho.

Retoricamente, a atual reforma universitária sustenta muito de suas argumentações fazendo alusão à crise pela qual passou o sistema universitário brasileiro nos anos 1990. Todavia, há de se reconhecer que a atual conjuntura da educação superior muito se atribui também às realizações efetivadas na ditadura militar. Diversos temas que estão em voga no momento (como a autonomia universitária pública, as determinantes legais sobre o desenvolvimento científico e tecnológico, a criação de novas universidades públicas, a ampliação de vagas nas instituições de ensino superior, privatização da educação superior, dentre outros) também ocuparam lugar de destaque nos trâmites da reforma de 1968.

Deve-se ter a acuidade de não buscar compreender as movimentações em torno da reforma universitária do governo Lula simplesmente por associação ou analogias referentes aos ocorridos na política universitária dos anos 1960, até porque a configuração da correlação de forças de cada época exige de nós um olhar diferenciado para identificar as novas variantes e incógnitas que interferem no resultado da formulação e implementação das atuais diretrizes à política universitária em âmbito nacional, embora as temáticas políticas sejam as mesmas – como no caso da política de ampliação do acesso ao ensino superior.

Se, na atualidade, as forças neoliberais ganham vulto nas análises sobre as políticas governamentais e estatais, no período ditatorial ainda carregavam consigo os efeitos do pós-guerra. Não somente no terreno brasileiro, mas em boa parte do mundo, houve uma vigorosa tendência de mudanças estruturais nos sistemas universitários. Favoreceu-se a massificação

¹² Entraremos neste debate mais à frente, mas vale destacar aqui a necessidade de relativizar se a reforma de 1968 foi de fato a última reforma universitária brasileira, visto que existe certa divergência na comunidade acadêmica se não houve uma reforma universitária nos anos 1990 quando se outorgou a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

¹³ Ver em: Bonemi, 2003; Cunha, 2007; Shiroma, 2004.

¹⁴ Os acordos entre o MEC e a USAID tiveram como missão à formação de recursos humanos para a consolidação de um capitalismo dependente, além da implementação de uma nova estrutura administrativa para as universidades, buscando maior eficácia e produtividade nas instituições de ensino superior.

do ensino superior e a departamentalização dos campos de saber, sob fortes críticas sobre o caráter elitista e tradicional das universidades.

Os vetores de pressão sobre os sistemas universitários da época vinham praticamente de dois pólos: um originou das próprias forças do sistema capitalista para adequar as instituições universitárias às novas determinantes do sistema de acumulação, o outro adveio das camadas médias e populares que exigiam mais espaços nos bancos das universidades. O momento áureo desse ciclo se estabelece nas rebeliões estudantis de 1968 na França, Alemanha e Estados Unidos. Essa tendência foi corrente nos países centrais em diversos países latino-americanos, resultando assim na ampliação do ensino público.

Entretanto, embora esta tenha sido uma tendência mundial, as imposições ditatoriais dos governos militares fizeram com que o Brasil caminhasse no sentido contrário desses movimentos. Aqui se consolidou uma divisão de trabalho entre as universidades públicas e as instituições privadas: investiram fortemente em pesquisa e pós-graduação nas universidades públicas e, ao mesmo tempo, ofereceram apoio incondicional para o crescimento das instituições privadas. A resultante disso tudo foi que “o sistema público fica reduzido a 25% da matrícula do ensino superior, o que gera o efeito socialmente perverso de uma democratização do terceiro grau através do ensino pago e de baixa qualidade” (TRINDADE, 1999, p. 31).

Assim, percebe-se que as problemáticas sobre a democratização do ensino superior não são novidades dos últimos 20 anos. Entretanto seria um pouco inconsistente afirmar categoricamente que vivemos hoje apenas a continuidade de uma política iniciada na ditadura militar. Porém, uma questão tida como certa é que a história do sistema educacional brasileiro nos permite compreender que os sucessivos governos presidenciais (dos anos 1930-1990) não foram capazes de estabelecer um nivelamento mínimo de qualidade no ensino superior, tampouco intervieram de forma contundente na democratização do ensino.

A totalidade do sistema de educação superior brasileiro consegue conciliar inúmeros subsistemas entre suas arestas. Visualizando de um modo mais repentino, até que poderíamos enxergar positivamente esta questão. Porém, o que mais pesa nesta questão é o efeito daninho que a mercantilização da educação superior estabeleceu no sistema educacional. Utilizando termos intencionalmente jocosos para tratar do assunto, Paolo Nosella (1998) comenta que a política populista, muito utilizada pelos sucessivos governos no Brasil, “fez uma conciliação conservadora entre as pobres escolas do faz-de-conta e as que adotam modelos pedagógicos arrojados, entre instituições universitárias de beira de estrada e as instituições de excelência” (p. 173). Uma apreensão possível para estes resultados é que – embora seja prescrito em lei – não existe de fato um critério eficaz para garantir a qualidade do ensino em amplitude nacional.

Outro elemento importante para nós é o espelhamento da desigualdade social dentro da própria política de ‘democratização’ da educação superior. A não concretização de um padrão médio de qualidade da educação básica, associado ao não estabelecimento de um nivelamento mínimo para a inserção no ensino superior, proporcionou, sem qualquer contraponto, a existência de vestibulares demasiadamente competitivos – em sua esmagadora maioria para o ingresso nas instituições públicas, por serem gratuitas e socialmente reconhecidas de qualidade – e vestibulares meramente ilusórios. Relativo a todos estes aspectos, Nosella ainda conclui que “a enorme diferença existente entre as instituições universitárias brasileiras é escamoteada distribuindo-se diplomas de ‘igual’ valor burocrático” (Idem).

No lugar de democratização – (na qual a tendência é não se preocupar apenas com a inserção dos indivíduos nas instituições, mas também com a oferta de elementos materiais e simbólicos concretos para as pessoas possam desenvolver plenamente suas potencialidades educacionais, subjetivas, culturais e sociais) –, o que se observa é uma demagógica massificação do ensino superior, de forma que contemple tanto os anseios dos empresários da educação, quanto as necessidades do capital – tanto na formação de trabalhadores profissionalmente qualificados a assumir os mais diferentes postos de trabalho, quanto na produção do exército industrial de reserva que diminui o poder de barganha da classe trabalhadora sobre o capital.

Tudo que redigimos até o momento é apenas um recorte do panorama histórico e estrutural que envolve nosso objeto de estudo. É notório que os desafios que pululam a política universitária brasileira não são elementos meramente pontuais, nem tampouco estão reduzidos às questões internas ao setor universitário, como o crescimento quantitativo das instituições públicas, ampliação de vagas, garantia de autonomia etc. Como cenário central, o que está em discussão são as forças políticas, econômicas e culturais que dão forma à sociedade brasileira. Assim sendo, a denominada reforma universitária do governo Lula se transformou em algo extremamente oportuno para se problematizar não apenas a já conhecida necessidade de se promover mudanças estruturais na política de educação superior brasileira; numa esfera mais abrangente, ela também nos oferece elementos para se questionar a respeito das reais possibilidades de avanços assim como dos limites impostos pela atual conjuntura do modo de produção capitalista. Desde a reforma universitária de 1968 até recentemente, o sistema de educação superior brasileiro acumulou inúmeros problemas e distorções em sua estruturação, o que culminou numa insatisfação em diversos setores da sociedade. E, como mencionado acima, é justamente esta insatisfação que me impulsionou a desenvolver o presente estudo.

Objetivos

1.2.1 – Objetivo Geral

- Analisar o conjunto de medidas que constitui a política de ampliação do acesso ao ensino superior frente ao contexto estrutural da reforma universitária do governo Lula.

1.2.2 – Objetivos Específicos

- Traçar um panorama geral acerca da situação da política de acesso ao ensino superior conformado nos governos de FHC, com a finalidade de apreender a conjuntura na qual se edifica a atual reforma universitária.
- Identificar e analisar os principais pontos que constituem as políticas da reforma universitária do governo Lula, bem como abordar os avanços, retrocessos e/ou estagnação no desenvolvimento quantitativo e qualitativo da política de ampliação do acesso;
- Analisar os princípios, prioridades e principais políticas implementadas pelo governo Lula relativos à ampliação do acesso ao ensino superior.

Delimitação do Trabalho

Além dos aspectos gerais das questões sócio-econômicas e político-sociais de determinada realidade, como as que vimos até aqui, reconhecemos também que qualquer pesquisa que se destine a estudar algum aspecto referente à política de educação superior depara-se com a dificuldade de demarcar as fronteiras entre as especificidades de seu objeto de estudo e os demais campos que compõem a educação superior.

Num primeiro momento, esta premissa tem seu ponto referencial no aspecto conceitual. Muitos contrapontos se derivam de compreensões confusas acerca dos elementos que compõem todos os setores da política de educação superior. São minúcias, mas que, não raro, comprometem profundamente o desenvolvimento de uma pesquisa. Neste cenário podemos situar, primeiramente, a diferenciação entre ‘ensino superior’ e ‘educação superior’, porque, muitas vezes, são termos empregados indistintamente ou mesmo como sinônimos – fator que, dependendo do contexto em que são utilizados, pode direcionar para resultados bem distintos daqueles pretendidos.

Não é nada fácil estabelecer uma divisória na política educativa de terceiro grau e estabelecer factualmente os elementos diferenciais do ensino em relação à educação superior. O embaraço conceitual entre ensino superior e educação superior provoca confusão até

mesmo nas articulações entre os segmentos educacionais dispostos na vigente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), outorgada em 1996. Focado em todas as etapas da educação formal, Pedro Demo (1997) argumenta que este aspecto conceitual é um dos principais ranços contidos na conformação da LDB. O autor levanta esta discussão indagando se nosso sistema é um *sistema de ensino* ou um *sistema de educação*. Esta discussão não se esvazia numa indagação puramente terminológica, tendo em vista que a visão da educação como uma questão genuinamente de ensino compromete, sobretudo, a argumentação de fundo da LDB. Reduzir todos os aspectos educacionais a uma questão tipicamente de ensino deflagra que a Lei delega à educação (também no nível superior) uma visão ligada meramente à aquisição de conhecimentos e habilidades profissionais.

Esta problemática conceitual finca-se nos esteios da LDB de forma bastante ambígua suscitando dúvidas comprometedoras acerca do entendimento das instâncias educacionais. Quando o Art. 45 estabelece que “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”, pode-se colocar em destaque a existência de um pequeno descompasso no âmbito educacional. Se levarmos em consideração que uma ‘instituição de ensino’ tende a se limitar às ‘práticas de ensino’, surge a dúvida se a concepção de educação superior em uso não esteja sendo vertida ao favorecimento da mera reprodução de conhecimento ou à simples formação de mão de obra especializada – criando, assim, dificuldade para se erguer formas alternativas de avanços e reconstrução do conhecimento.

O campo da ‘educação superior’ tem horizontes bem mais longínquos, cuja abrangência engloba também todos os elementos do ensino superior. As políticas de educação superior – em sua totalidade – incidem sobre as instituições universitárias e não-universitárias, bem como diz respeito aos tipos de vínculos que estas instituições estabelecem com os demais setores da sociedade – mesmo que estes vínculos tenham uma vigência diferencial quando se trata das universidades, por conta da autonomia que lhes é outorgada por lei.

Em termos oficiais, segundo a LDB de 1996, a *educação superior* abrange 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, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente;

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino. (BRASIL/Casa Civil, 1996).

Além deste terreno escorregadio que caracteriza a questão conceitual, ainda existe a necessidade de se identificar alguns pontos de distinção entre o ‘setor universitário’ e o ‘setor não-universitário’ que caracterizam duas vertentes da educação superior, embora seja corriqueiro encontrarmos o termo ‘política universitária’ como uma expressão referente à globalidade da educação superior. Sendo utilizada de forma unicamente expressiva, não há problemas de fundo à utilização da ‘política universitária’ nesta conotação generalista, simplesmente porque se reconhece o valor sócio-cultural das universidades em relação ao estímulo do desenvolvimento cultural, à promoção do pensamento crítico, e à inovação, desenvolvimento e criação de novos conhecimentos – principalmente quando se refere ao denominado conhecimento científico.

As contraposições começam a aparecer quando se visualiza mais aproximadamente a subdivisão do Sistema Federal de Ensino. Apesar das resoluções da atual reforma universitária prescreverem mudanças na organização acadêmica¹⁵, a categorização das instituições de ensino superior brasileiras está subdividida em cinco grupos: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, e institutos superiores ou escolas superiores (BRASIL/MEC, 2006).

Dois características que diferenciam as universidades das demais instituições de ensino superior é o *princípio de autonomia*¹⁶ e o *princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*. Seria viável, desta forma, constatar que a parte universitária da educação superior seja contemplada pelas atividades realizadas pelas universidades; e as demais instituições completariam a parte não-universitária da educação superior. Todavia, a criação dos *centros universitários* provocou – e continua provocando – muitas indagações acerca deste panorama. Algumas delas abordaremos melhor numa etapa mais avante do trabalho, mas, vale adiantar que, com a existência dos centros universitários, é possível se falar de autonomia universitária sem universidade, mesmo que o compromisso com a pesquisa e com a extensão lhes seja facultativo.

¹⁵ O Artigo 9º, do Projeto de Lei 7200, prescreve a subdivisão das instituições de ensino superior em três categorias: Universidades, Centros Universitários e Faculdades.

¹⁶ O princípio de autonomia universitária se complementa por via de três variantes interligadas entre si: autonomia didático-científica, autonomia administrativa e autonomia de gestão financeira e patrimonial.

Mais um elemento que merece nossa atenção é a tênue tarefa de estabelecer cercos de delimitação nas políticas setorializadas que compõem a política de educação superior. Isto se deve às múltiplas interseções entre os vários segmentos da política de educação superior, o que requer do pesquisador muito mais do que vigência sobre aquilo que ele almeja pesquisar, mas também em relação ao tipo e ao grau de interferência que os demais segmentos provocam em seu objeto de estudos. Para clarificar a idéia, pode-se tomar como exemplo a política de autonomia universitária que comentamos acima. Embora nossa malha legislativa prescreva que “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”¹⁷, não podemos pensar que esta autonomia se garanta por ela mesma. Isto porque inúmeros outros elementos da política universitária irão conformar o tipo de autonomia que as universidades terão de fato. Estes aspectos têm um peso mais substancial ainda no caso das universidades públicas, pois não se pode dissociar a política de autonomia universitária da política de financiamento público, pois é este financiamento que vai possibilitar uma atuação das universidades com uma maior ou menor autonomia frente às pressões do mercado. Da mesma forma, não se pode dissociá-la da política de avaliação da educação superior, uma vez que, dependendo das formas e dos instrumentos avaliativos, pode-se colocar em xeque a autonomia didático-científica das instituições. Muitos mais elementos podem ser elencados a este exemplo, mas esta ligeira situação serve de argumento ilustrativo para demonstrar que a todo o momento temos que trabalhar de modo articulado e contextualizado quando se tem por objetivo estudar algum fragmento da política de educação superior, seja do setor universitário ou não.

Retomando tudo que foi dito acima, situando-os no caso específico de nosso objeto de estudo, estes aspectos conceituais e articulares são de importância ímpar para nossas pretensões. É imprescindível situar que quando fizermos referência à *educação superior* – ou à política de educação superior – estaremos tratando destes aspectos mais amplos dos processos educacionais, elencando a eles todos os complexos (específicos, conjunturais e estruturais) que envolvem as atividades tanto das instituições universitárias quanto das não-universitárias. Já no que se refere à ‘política de acesso ao ensino superior’, estaremos aludindo especificamente aos processos políticos de acesso aos cursos de graduação, seja nas instituições universitárias ou não-universitárias.

A preocupação com as influências de outros setores da política de educação superior é merecedora de uma atenção especial porque a própria política de acesso ao ensino superior

¹⁷ Artigo 207 da Constituição Federal de 1988.

está situada numa discussão de maior volume concernente à democratização da educação superior. Não há como pensar a democratização com os olhares fixados na ampliação do acesso. Os mecanismos de custeio da permanência do estudante no ensino superior constituem outra faceta da política de democratização.

Com os novos focos reivindicatórios, os debates recentes fazem com que os horizontes da democratização da educação superior ganhe maiores projeções, principalmente quando amparados por valores de reparação histórica, de justiça social, étnicos, dentre outros. No entanto, a divisão de classe será o marcador social com o qual delinearemos nossas abordagens.

Embora se reconheça a importância de fortalecer esta política associada ao combate à desigualdade social, estamos longe de atingir um consenso, mesmo que mediano, sobre a legitimidade destas medidas. Uma camada significativa da comunidade acadêmica defende veementemente que não faz sentido falar de democratização do ensino superior sem colocar em pauta uma atuação fidedigna do Estado em assumir incondicionalmente um compromisso ético em prover à sociedade uma educação superior pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade socialmente referenciada. Esta é uma bandeira que há muito faz parte do eixo de luta do movimento estudantil, do movimento docente e do movimento de servidores não apenas em território nacional, mas nas fronteiras latino-americanas.

Neste caso, em consonância aos objetivos traçados, o recorte deste trabalho abarca com maior especificidade o que tange às responsabilidades assumidas pelo governo Lula em relação à ampliação do acesso ao ensino superior. O governo federal colocou como uma questão de princípio o compromisso de retomar a expansão da oferta de vaga nas instituições de ensino superior¹⁸. Uma das medidas centrais nesta política foi a criação de dois programas: O Projeto Universidade para Todos (ProUni) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

Junto ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), o ProUni faz parte do projeto político de democratização do acesso ao ensino superior do governo federal. Em linhas gerais, ele estabelece que as Instituições de Ensino Superior beneficiadas por isenções fiscais passem a conceder bolsas de estudos de caráter total ou parcial, com base no perfil socioeconômico dos bolsistas. Já o REUNI tem, como fim imediato, o aumento das vagas de ingressos e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. Além desses dois programas, a reconfiguração legislativa que regulamenta a educação a distância

¹⁸ Ver em BRASIL/GTI, 2003; BRASIL/MEC, 2004a, BRASIL/MEC, 2007; BRASIL/INEP, 2005.

vem contribuindo significativamente para o aumento desta modalidade de ensino, engrossando assim o índice quantitativo de ampliação do acesso.

Além do contínuo crescimento quantitativo das instituições privadas, essas são medidas que modelam o projeto governamental de ampliação do acesso ao ensino superior, sobre as quais trabalharemos. Como nosso enfoque é de origem qualitativa, não temos qualquer pretensão de nos encastelar nas oscilações numéricas que a educação superior sofreu no período presidencial do governo Lula. O referencial quantitativo utilizado aqui terá importância como aporte para contextualizar nossas análises e reflexões. Completando este quadro de abordagens, levando-se em consideração que os avanços do neoliberalismo têm forçado profundas mudanças no cenário sócio-político de nosso país, tornou-se imprescindível a apreensão de um breve histórico sobre o desenvolvimento da política de educação superior brasileira, com o objetivo de identificar o panorama estrutural e a correlação de forças que pesam sobre a política de acesso ao ensino superior.

Quais os paradigmas que estão por detrás da reforma universitária, bem como da política de ampliação do acesso ao ensino superior? Enquanto parte de um projeto político, o que representa para a população brasileira estas propostas? Será que está havendo uma sincronia entre as metas planejadas e divulgadas com as medidas concretizadas? Será que, com essas medidas, o governo vem conseguindo gradativamente alcançar seus objetivos? Quais os ganhos qualitativos das políticas de ampliação e expansão da educação superior no governo Lula? Estas são algumas indagações que certamente estão presentes, explícita ou implicitamente, no decorrer do trabalho.

Metodologia

Por conta de nossos propósitos de contribuir com a conformação de uma visão mais abrangente sobre as potenciais mudanças na política de acesso ao ensino superior promovidas na recente historiografia brasileira, optamos por assumir um enfoque predominantemente qualitativo. Para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes” (p. 22) correspondendo, num sentido mais amplo, a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Esta opção metodológica atribui-se ao fato de que os objetivos traçados não estão direcionados apenas à pretensão de verificar a gradação do número de pessoas que ingressam no ensino superior, ou mesmo simplesmente estabelecer nexos comparativos entre duas ou mais gestões de administração presidencial. Refere-se a um patamar mais complexo,

consubstanciado por debates e fatos sociais, tangenciando questões ideo-políticas que estão diretamente articuladas às movimentações e disputas que dinamizam o meio social. Por outro lado, não estamos subjugando a validade dos dados quantitativos, pois, eles podem nos fornecer um panorama geral acerca do fenômeno estudado e representar de maneira estatística um determinado contexto em que o estudo está sendo realizado. A existência das dimensões quantitativas não reflete uma realidade centrada nela mesma, uma vez que elas estão conexas ao contexto social e histórico de uma dada realidade.

O material utilizado para a coleta de dados foi, em sua maioria, documentos oficiais elaborados e emitidos pelo próprio Governo Federal. Contudo, a própria natureza do objeto de estudo, direta ou indiretamente, nos remete à busca de suportes em dados estatísticos ligados à problemática. Neste caso, em conformidade com as necessidades requeridas pela condução da pesquisa, buscamos aporte em dados de pesquisas realizadas por órgãos oficiais, sobretudo no INEP e Ministério da Educação.

Com efeito, por assumir um enfoque qualitativo, consideramos extremamente improfícuo realizar uma abordagem calcada unicamente na ontologia dos ofícios intrínsecos à política de acesso ao ensino superior, ou mesmo naqueles que abrangem a reforma universitária como um todo. Tendo em vista que as reformas, as medidas provisórias, as leis, os decretos, portarias etc., são elaborados e ratificados numa determinada conjuntura política e em determinados contextos econômicos e socioculturais, tornou-se fundamental a realização de um breve levantamento histórico e revisão bibliográfica específica, com a finalidade de situar o cenário político no qual tais reformulações estão sendo realizadas.

Sobre o referencial metodológico, acreditamos que o materialismo dialético, como ferramenta de análise social, seja o instrumento mais profícuo para vislumbrar o objeto de estudos em meio às contradições e conflitos que demarcam os aspectos estruturais do atual estágio do capitalismo moderno. A cientificidade da dialética marxista está em sua eficácia de explicar as contradições do pensamento e as crises da vida sócio-econômica em termos de relações essenciais, contraditórias e particulares que as geram. Neste mesmo sentido, outro elemento fundamental é seu aspecto histórico, visto que a mesma tem raízes nas mudanças, nas relações e circunstâncias que descreve (BOTTOMORE, 2001, PP. 258-59).

A dialética, dentro do pensamento marxista, forma-se através de três leis fundamentais. (1) *a lei da transformação da quantidade em qualidade*: esta considera que, na natureza, todos os elementos possuem suas caracterizações quantitativas que dão origem a seus aspectos qualitativos, de maneira que as variações qualitativas promovem mudanças e dão forma aos aspectos quantitativos. (2) *A lei da unidade dos contrários*: esta lei é

praticamente o núcleo do método dialético, pois, ao reconhecer que a matéria é o princípio de todas as coisas, ela sustenta que os elementos da natureza estão em constantes movimentos e que são gerados por suas contradições internas; em outras palavras, quer dizer que a unidade da realidade concreta é uma unidade de elementos contraditórios e contradições. (3) *a lei da negação da negação*: esta caracteriza o processo de desenvolvimento histórico da dialética marxista, uma vez que no momento em que, no conflito dos contrários, um nega o outro, este o faz para um nível superior de desenvolvimento, preservando assim algumas características de ambos os termos negados (BOTTOMORE, 2001).

Segundo Ellen Wood (2003), em sua acepção original, a predição do materialismo dialético é o de “oferecer um método de análise especialmente preparado para se explorar o terreno em que ocorre a ação política” (p. 27). Com isso, reconhece-se que este tipo de apreensão da realidade vai para além do que situar métodos cientificamente definidos para leitura da realidade. Trata-se de esclarecer os princípios gerais dos movimentos históricos, bem como buscar possibilidades de movimentação e articulação relativas às circunstâncias onde a ação política pode ser exercida de maneira mais eficaz.

A dialética “focaliza as coisas e suas imagens conceituais substancialmente em suas conexões, em sua concatenação, em sua dinâmica, em seu processo de nascimento e caducidade” (ENGELS, 2008, p. 81). No desenvolvimento de sua noção de dialética, Marx reconhece que Hegel talvez tenha sido o primeiro na modernidade a apresentar suas formas mais gerais de movimento de maneira abrangente. No entanto, ele entende que a dialética, com Hegel, está de cabeça para baixo e precisa ser invertida. A base de contraposição de Marx é, sobretudo, em cima da noção idealista que sustenta a concepção dialética hegeliana. Em Hegel, o princípio do idealismo verte “na noção de dialética como um processo de razão que se autogera, autodiferencia, e se autoparticulariza” (BOTTOMORE, 2001, p. 101). Enquanto a dialética de Hegel cerrava-se no patamar do espírito, mediada puramente pelas leis do pensamento, a dialética marxista a inverte fechando-a na matéria. A visão materialista da dialética busca entender a evolução da matéria, da natureza e do próprio homem.

Engels (2008), ao se debruçar sobre os aspectos gerais da dialética, comenta que “enquanto não se reúne certas quantidades de materiais naturais e históricos não se pode proceder ao exame crítico, à comparação e, conseqüentemente, à divisão em classe, ordem e espécie” (p. 77). Com isso, o que fica em evidência é a preocupação de compreender a relação homem-mundo; de se estabelecer uma noção de homem e de sociedade, de uma forma que não se perca jamais de vista que o homem não é um ser alheio aos processos da natureza. E que, através de uma análise dialética da realidade, é possível apreender “as inúmeras ações e reações gerais do

devenir e do perecer, das mudanças de avanço e retrocesso”, podendo assim chegar a uma concepção exata do universo, “do seu desenvolvimento e do desenvolvimento da humanidade, assim como da imagem projetada por esse desenvolvimento na cabeça dos homens” (Idem, p. 82).

Marx alega que “toda historiografia deve partir das bases naturais e de sua transformação pela ação dos homens, no curso da história” (1998, p. 10). A dialética materialista se consubstancia numa apreensão realista das relações sociais, compreendendo que o conjunto das relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, que estabelece a base sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política, e também à qual se correspondem determinadas formas de consciência social. Em geral, o modo de produção da vida material tem um peso determinante no tipo de vida social, política e espiritual dos homens, enquanto sujeitos históricos.

Estudar os revezes da política de educação superior brasileira sob a luz da dialética materialista é uma excelente oportunidade para compreender a posição da reforma universitária no contexto socioeconômico e político do país. Isto nada tem a ver com reduzir os espectros da política de educação superior nacional às determinantes econômicas da vida social. Mas, pelo contrário, busca-se entendê-la enquanto um fenômeno que se encontra articulado às mais diversas manifestações políticas da vida social. A reforma universitária não é apenas um projeto governamental que pretende dar novos ares à educação superior em contraposição a uma política desenvolvida em governos anteriores. Pode-se dizer que sua maior representação está simbolizada como um meio de disputa que incita sujeitos e grupos sociais respaldados nos mais diferentes interesses e projetos societários. Isso está diretamente coligado ao desenvolvimento histórico desta política no contexto da política interna e internacional do país – ela está, assim, coligada às determinantes mais gerais do desenvolvimento da produção capitalista, mas que ganha contornos específicos em meio a uma determinada cultura e conjuntura político-social que dão contornos específicos e particulares à realidade brasileira.

Embora exista uma forte ofensiva retórica e propagandista por parte do governo federal em legitimar a reforma universitária como um meio incondicional para o desenvolvimento econômico e social, os aspectos divergentes e antagônicos que movimentam a educação superior são latentes. Estas contradições estão estampadas em diversos âmbitos e angariam tanto questões pontuais quanto estruturais. Não fruto do acaso que algumas organizações sociais - o movimento estudantil, o docente, o de servidores, etc. – assumiram como bandeira de luta a articulação contrária às imposições que as instituições internacionais determinam para a política universitária nacional – como aconteceu nos acordos MEC-USAID, no período ditatorial, e nas interferências que o Banco Mundial e a UNESCO vêm promovendo.

No mínimo desde a era Vargas, as ações de reestruturação da política universitária em sintonia às mudanças na política econômica e social estão presentes; e com elas surgem novas orientações de movimento e focos de conflitos que retratam o processo dialético em torno da educação superior. Hoje contamos com um número muito mais elevado de elementos que dinamizam o (re)ordenamento político neste campo: maior presença das mulheres nos cursos de graduação e pós-graduação; exigência por cursos noturnos que possibilite a entrada de pessoas que trabalham no período diurno; cotas (étnico-raciais e/ou classista); assistência estudantil (universal ou focal); gratuidade no ensino *versus* cobrança de taxas; financiamento de pesquisas (estatal, privado ou misto); autonomia universitária garantida pela captação de recursos fora da esfera estatal *versus* autonomia universitária garantida pelo financiamento estatal; extinção dos cursos pagos; política de acesso (democratização ou universalização), dentre várias outras.

Com isso, ainda que se reconheça a particularidade de cada um dos processos citados, consideramos que fragmentá-los nos remete a uma apreensão míope e reducionista, o que dificulta, sobremaneira, um entendimento mais palpável dos motivos que movimentam o processo de reforma universitária – e, dentro desta, a política de ampliação do acesso ao ensino superior –, assim como obstaculiza também a projeção de um bloco mais amplo e sólido de intervenção de modo articulado e contextualizado.

Justificativa

A principal importância deste trabalho é a de estabelecer um diálogo crítico com as transformações que demarcam o desenvolvimento histórico da educação superior brasileira. A reforma universitária ganhou tamanha visibilidade, incitou volumosas divergências e tantos antagonismos, justamente porque este é um terreno ardiloso que reflete muito mais do que a simples luta por princípios ou metas no campo da educação superior. Suas demandas advêm da sociedade, da realidade concreta, de um corpo institucional – o setor universitário – que historicamente foi reconhecido pela sua característica elitista e indiferente às desigualdades sociais fincadas pela ordem capitalista. Não se tem qualquer pretensão de esgotar o assunto, até porque, pelo fato de ser dialética, a realidade da educação superior, inerente ao todo social, muda constantemente; seu fluxo condutor pode mudar a cada confronto entre as forças antagônicas que historicamente disputam espaço na sociedade.

Nossa pretensão se resume apenas em contribuir com um breve olhar sobre uma fração desta história. Para isso, além desta parte inicial, dedicada aos aspectos mais gerais e técnicos da pesquisa, o trabalho está dividido em mais três seções, além da parte conclusiva dedicada às considerações finais.

Na próxima seção, capítulo um, a meta central é estabelecer um apanhado histórico, de curta duração, sobre o desenvolvimento da política de educação superior anterior ao governo Lula. Atribuiu-se um foco principal para as questões que promoveram modificações mais estruturais na política universitária, sempre correlacionando tais acontecimentos à conjuntura político-econômica e social que demarcaram a inserção do neoliberalismo na realidade brasileira. Será dada mais ênfase aos feitos políticos nas duas gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, pela justificativa de que foi neste período que a tendência do neoliberalismo ganhou mais materialidade no cenário brasileiro. Porém, antes disso, faz-se necessário abordar a atuação de alguns organismos multilaterais como instâncias protagonistas de mudanças da educação superior nacional, pelo fato deles terem orientado e articulado muitas tendências abraçadas pelos governos nacionais. Ao final do capítulo um, planejaremos um panorama geral da situação da educação superior do país no período imediatamente antes de o governo Lula assumir a presidência do país, para que, com isso, possamos identificar o quadro sobre o qual se consolidou a idéia de promover a atual reforma universitária.

No capítulo dois a atenção se volta para o projeto mais arquitetônico da reforma universitária, visando historicizar desde seus passos iniciais – manifestados pelo processo de legitimação, pela difusão de princípios e metas – até a implementação das principais medidas da reforma como as questões da avaliação, autonomia, financiamento e democratização do ensino. Esta parte do trabalho tem o objetivo de apreender o caráter sistêmico da reforma universitária. Mesmo que nossas atenções estejam mais direcionadas à política de acesso, ela pouco pode ser entendida caso não seja situada ao contexto que pesa sobre sua modificação. Assim, visamos desvelar os pontos de ligação entre alguns segmentos mais gerais que compõem a integralidade da reforma universitária, mantendo constantemente um diálogo crítico mediante os pontos levantados, reconhecendo que a reforma faz parte de um projeto político direcionado à educação superior brasileira, embora cada aspecto desta política tenha suas especificidades.

No terceiro capítulo retomaremos a discussão sobre a democratização da educação superior, com focos de análise sobre a política de ampliação do acesso. Dialogaremos mais diretamente com cada projeto implementado pelo governo Lula nesta direção, mantendo constantemente um debate mais amplo que os reconheça enquanto partes de um projeto político. Neste caso, reconhecemos que a conformação deste projeto tem ligações íntimas não apenas com os demais segmentos da reforma universitária, mas principalmente com a conjuntura que movimenta a realidade brasileira frente às variantes da atual fase do sistema capitalista: e é sobre este aspecto que conduziremos nossas considerações finais.

CAPÍTULO I – os precedentes da reforma universitária

Dentre os vários episódios que completam as ações do governo Federal nos procedimentos de legitimação da reforma universitária, cabe dedicar um breve destaque – mas nem por isso pouco relevante – a um fragmento do discurso do ex-ministro da Educação, Tarso Genro, por exaltar as projeções mais promissoras para as quais pretende direcionar o ‘novo’ sistema de educação superior brasileiro. Para o ex-ministro: o governo do presidente Lula da Silva “está se propondo fazer a primeira reforma fora do *esquema ultraliberal* adotado por uma série de outras reformas feitas nos anos 1990. Esta iniciativa poderá sinalizar algo de novo para a América Latina” (BRASIL/INEP, 2005, p. 10, grifos nossos).

Nota-se que a estratégia de legitimação trazida por Tarso Genro é muito artificiosa, pois ele toca no cerne da questão. O ex-ministro busca transparecer que a reforma universitária, no governo Lula, seguirá na contramão das orientações neoliberais que reestruturaram a economia e a política nos países da América Latina desde o início anos 1990, políticas estas que estão umbilicalmente ligadas ao reordenamento mundial do modo de produção capitalista, procurando potencializar novos avanços de exploração e acumulação de capital.

É inegável que uma verdadeira reforma da educação superior, que atenda às necessidades da população brasileira, só pode acontecer se for respaldada por uma política de marca estrutural e orientada por valores contra-hegemônicos. O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) tem um entendimento diametralmente antagônico aos apresentados por Tarso Genro. Numa publicação de 2004, o ANDES-SN traz uma idéia de que, na verdade, o governo Lula está projetando uma ‘Contra-Reforma da Educação Superior’, justamente por estabelecer um projeto mais encorpado de continuidade das políticas iniciadas no início dos anos 1990, submetendo-se categoricamente aos aspectos privatizantes da educação superior¹⁹. Sendo assim, ao ler as palavras proferidas por Tarso Genro, há de se perguntar se verdadeiramente o trecho supracitado está imbuído por uma projeção contra-hegemônica às determinações do capital ou se são expressões de efeito que tenham única e exclusivamente a intenção de marcar posição frente a seus adversários de legenda partidária.

Este é um ponto muito importante para nós, haja vista que esta retomada histórica, além de permitir uma melhor compreensão acerca dos dilemas que devem ser enfrentados pela reforma universitária, nos instrumentaliza para analisarmos mais cuidadosamente as articulações políticas em meio às contradições que movimentam o contexto social. No próximo capítulo retornaremos, com mais especificidades, aos processos de iniciação da reforma universitária. No entanto, tais

¹⁹ Ver em: ANDES-SN, 2004.

passagens podem ser tomadas como focos de problematização para que possamos situar mais detalhadamente as conjecturas históricas da reforma universitária.

Antes de se estabelecer uma esquematização ou captar possíveis respostas para as diferenças entre a política de educação superior desenvolvidas no governo Lula quando comparada à realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso, temos que questionar o seguinte: se existe um altíssimo grau de consenso de que as orientações que segmentaram as políticas anos 1990 foram de cunho neoliberal, como se deu esse processo? Quais os impactos acometidos na economia e na política brasileiras, e como estes fatores afetaram tão fortemente a educação superior, sobretudo as universidades públicas?

Todas estas indagações só podem ser tratadas fora das redomas endógenas da política universitária, e até mesmo fora das delimitações do território nacional, por conta de todo o caráter sistêmico que envolve o tipo de comprometimento do Estado, bem como as vigorosas pressões (em alguns casos seria melhor usar o termo ‘imposições’) exercidas por organismos internacionais, em prol de uma determinada ordem social.

Após o caso pioneiro de Margareth Thatcher, na Inglaterra, que articulou sua reestruturação política e econômica em torno do tripé básico da ‘desregulação’, da ‘privatização’ e da ‘abertura comercial’, não tardou muito para que esta iniciativa inglesa fizesse parte do ideário central de vários organismos multilaterais. Na realidade, estas diretrizes se transformaram em bases de legitimação de uma determinada ideologia para a formulação de políticas neoliberais, cuja finalidade foi estabelecer o ‘ajustamento econômico’ dos países da periferia capitalista – que no caso engloba toda a América Latina. A implantação deste tipo de política nos países periféricos foi o escopo incondicional das recomendações e condicionantes colocadas pelo FMI, Banco Mundial etc.

Fiori (1997) acredita que a grande força propulsora que expandiu o neoliberalismo pelo mundo está na existência daquilo que ele mesmo entende como um “casamento virtuoso, ou pelo menos vitorioso, entre as idéias e o movimento real do capital na direção de uma desregulação crescente e de uma globalização econômica de natureza basicamente financeira” (p. 218). Em termos pragmáticos, para que os países latino-americanos se adequem a esta realidade, isso compromete ações em pelo menos dois caminhos: um econômico e o outro político. No plano econômico, a estratégia foi basicamente exercida através da renegociação da dívida externa. Esse foi um promissor mecanismo de pressão, fazendo com que o plano político seja parelho ao econômico, porque “faz parte da própria renegociação [da dívida externa] a aceitação das condicionantes e das políticas e reformas econômicas de corte liberal” (Idem, p. 217).

Meia década antes de Fernando Henrique Cardoso assumir a presidência do país, o denominado Consenso de Washington, em 1989, estabelece um referencial na política dos países da América Latina, ao consagrar os ideários do neoliberalismo. O Consenso foi regido pelo economista norte-americano John Williamson. Para ele, a implementação de políticas neoliberais nas Américas tiveram caráter de urgência. Elas conformariam “um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais” (SOARES, 2003, p. 19). Williamson apresentou uma lista de dez regras²⁰ básicas de ajuste econômico – aceitas de maneira consensual pelos representantes dos diversos Estados que participaram do evento. Estas regras, no geral, estão totalmente comprometidas com a política de abertura dos mercados comerciais e financeiros e com a privatização do setor público.

Dadas as coordenadas, os agentes dos organismos multilaterais, em parceria com os governos nacionais, atuaram incansavelmente no ajuste neoliberal dos países latino-americanos. No Brasil, os governos de Collor e Itamar Franco até que deram os primeiros passos nesta direção, mas é com Fernando Henrique Cardoso que este projeto tomará uma projeção mais definitiva. Existem poucas dúvidas que “o Plano Real, a despeito de sua originalidade operacional, integre a grande família dos planos de estabilização discutidos na reunião de Washington” (FIORI, 1997, p.14).

Disseminado ideologicamente por justificativas tecnocratas, o Plano Real estava inserido num projeto de ‘longo prazo’, no qual a guinada do crescimento econômico dependeria do sucesso das mudanças de curto prazo, tais como ajuste fiscal, descentralização, liberalização da economia etc. Isso significa que, para colocar o Brasil nos rumos dos acordos estabelecidos em Washington, não bastava apenas dolarizar a moeda nacional, junto a isso se tornou necessário assegurar o poder político por algum tempo até que as reformas se

²⁰ São elas: **1) disciplina fiscal:** o Estado deve restringir os gastos à arrecadação, eliminando assim o déficit público. **2) Redução dos gastos públicos:** o Estado deve focalizar os gastos públicos em políticas específicas de educação, saúde e infra-estrutura. **3) Reforma tributária:** para ampliar a base sobre a qual incide a carga tributária, com um peso maior sobre os impostos indiretos e menor carga sobre os impostos diretos. **4) Liberalização financeira:** eliminar as restrições que impeçam as instituições financeiras internacionais de atuarem em pé de igualdade com as nacionais, bem como o afastamento do Estado no setor econômico. **5) Regulação do câmbio de mercado:** para estimular a competitividade. **6) Abertura comercial:** que privilegie a liberalização do comércio exterior, através da redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação. **7) Investimento estrangeiro direto:** eliminação de restrições. **8) privatização:** venda das empresas estatais; **9) Desregulamentação:** afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas. **10) Direito à propriedade intelectual.**

concretizassem. Esta trama levou Fiori a enxergar a inversão de valor que existia por detrás de todas as encenações que conduziram à guinada política de FHC à presidência. Isso porque o Plano Real não foi concebido para elegê-lo. “FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconcebidas pelo Banco Mundial” (Idem).

1 – Organismos multilaterais

Muito mais do que as pontuais influências na educação superior, devemos sempre ter em mente que a atuação dos organismos internacionais tem um papel fundamental na difusão de valores e na arquitetura de um projeto sócio-econômico que viabilize melhores condições estruturais para a mundialização financeira e às novas empreitadas do capital. Como já falamos acima, uma das formas mais astutas de inserir a educação superior nesta onda de inversão de capital – promovendo conseqüentemente sua privatização – é criando condições favoráveis para que o ‘sistema universitário’ (em seu sentido mais abrangente) seja visto como um significativo sistema educacional comercializável. E foi com este veemente intuito que a Organização Mundial do Comércio (OMC) adentrou nos debates sobre a educação superior. Para nós, que entendemos que a educação é um direito humano e, portanto, um bem inegável a todos, pode parecer estranho que um organismo multilateral cuja missão é predominantemente coordenar as relações comerciais entre os países passe a buscar gerência sobre o setor educacional. Contudo, isto nada mais é do que a comprovação cabal de que o capital tende a controlar e a inserir em sua lógica de acumulação todos os elementos essenciais para o desenvolvimento da vida social.

A OMC foi criada em 1994 através de um pretensioso projeto de liberalização do comércio internacional, com a responsabilidade de sucessão e ampliação das atividades desenvolvidas pelo *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)²¹. Além de assumir tais atividades, como a regulação e controle do comércio internacional de bens e de serviços, através da institucionalização da OMC outras frentes passaram a fazer parte das negociações multilaterais de comércio como a propriedade intelectual e os investimentos (RIBEIRO, 2006). Como objetivo principal, esta organização incumbe-se da liberalização e redução das barreiras (sejam elas tarifárias ou não) que limitam o comércio internacional; assim procuram garantir os acordos sobre a liberalização dos mercados de serviços. Dito de outra maneira, isso significa que a referida

²¹ Junto ao BIRD (Banco Mundial) e o FMI, o GATT (estabelecido em 1948) foi uma das instituições criadas no pós-guerra enquanto tratado para dar aporte às relações econômicas internacionais.

organização se transformou em “uma ‘corte de julgamentos’ sobre o comércio internacional, concebido como elemento chave para o desenvolvimento econômico, aplicando sanções e impondo regras para as transações comerciais” (LIMA, 2005, 154).

Boa parte dos trabalhos desenvolvidos pela OMC realiza-se através de parcerias com o FMI e Banco mundial, instituições nas quais, por sinal, a majoritariedade norte americana é evidente. Esta articulação é de suma relevância para a formulação de uma economia de serviços que funcione num mercado de escala global. Em 1997, foram firmados acordos que permitiram “à secretaria da OMC o acesso às informações do BM, inclusive sua base de dados com indicadores de desenvolvimento mundial” (LIMA, 2005). Para as grandes empresas e federações de indústria e comércio dos países centrais, esta articulação acabou se tornando um grande mapa mundial para os grandes negócios, pois, com esses recursos, é possível obter informações mais palpáveis sobre os melhores locais de investimento em esfera mundial (Idem).

A inclusão da educação – independente do nível – na agenda da OMC se deve, primordialmente, porque reconhecem que os assuntos da política educacional devam ser conduzidos como parte integrante do setor de serviços. O trato com a educação ficou sob a responsabilidade de uma das mais importantes repartições da OMC: o Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (GATS)²². Aliás, com exceção dos ‘serviços’ oferecidos à sociedade diretamente pelo poder público e do setor de aviação, todos os serviços sociais são objetos de comercialização internacional abrangidos pelo GATS (LIMA, 2005; KNIGHT, 2002).

Kátia Lima (2005), em sua tese de doutorado, comenta que a OMC até faz alusões acerca do papel do Estado em oferecer determinados “serviços sociais”; todavia, alegam que suas responsabilidades mais específicas devam estar direcionadas à atenção sanitária e à educação básica. Acerca dos demais ‘serviços’, eles acabam sendo enquadrados como não sendo aqueles serviços atribuídos aos exercícios das atribuições governamentais.

Ribeiro (2006) argumenta que, após a institucionalização do GATS, a OMC ainda não tinha muito claro quais os setores que seriam abrangidos por ele. Pretendendo-se definir melhor seu campo de ação em 1999, o “secretariado da OMC adotou uma lista de 12 grandes setores de serviços sujeitos às regras do GATS. Esta lista tem como origem a classificação utilizada pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas” (p. 140). Nela incluiu-se: 1) Negócios; 2) Comunicação; 3) construção e serviços de engenharia; 4) distribuição; 5) educação (como a educação superior); 6) meio ambiente (como serviços de saneamento); 7)

²² A Sigla GATS é alusiva a sua nomenclatura na língua inglesa: *General Agreement on Trade in Services*

financeiro; 8) saúde; 9) turismo e viagem; 10) recreação, cultura e esporte; 11) Transporte e 12) Serviços de cunho genérico.

O comércio de serviços, sobre os quais o GATS exerce influência, denomina-se ‘prestação de serviços’, sendo diferenciados através de quatro categorias: (1) *Transfronteiriço*: um tipo de prestação serviço que cruza a fronteira de um país membro ao outro (não exigindo o movimento físico do consumidor)²³; (2) *Consumo realizado no exterior*: tipo de transação que exige o deslocamento do consumidor para o país do fornecedor²⁴; (3) *Presença comercial*: é quando um prestador de serviços estabelece uma presença comercial em outro país a fim de prestar seus serviços²⁵; (4) *Presença de pessoas físicas*: pessoa que se deslocam a outro país, em caráter temporário, para prestar seus serviços²⁶ (KNIGHT, 2002; RIBEIRO, 2006).

A ciranda mercantil da educação na agenda da OMC ganha mais substância em 1996, na conferência de Singapura, com as negociações para a criação de um mercado global dos produtos de tecnologias de informação e de propriedade intelectual. Tratava-se, sobretudo, de aquisições governamentais destes produtos. A questão de fundo deste mercado está para além da simples tentativa de comercialização de tais produtos. Cria-se todo um discurso de urgência em subsidiar os países periféricos com recursos técnico-tecnológicos que incitem o desenvolvimento das capacidades humanas, mormente por via da educação básica. Lima (2005) argumenta que é neste jogo de articulação entre “capacidade comercial” e “capacidade humana” que a educação enquanto serviço é paulatinamente apresentada pela OMC.

Há também uma explícita indução de transformar certas universidades em verdadeiras instâncias empresariais. As denominadas ‘universidades corporativas’ são bastante valorizadas e incentivadas pela OMC, visto que são estrategicamente importantes para a internacionalização comercial do ensino superior. Este tipo de universidade tem a missão de elaborar programas de ensino focalizados nas realidades locais, abordando assim um duplo aspecto: (1) reforça sua identidade como empresa e prestadora de serviços educacionais e (2) auxilia, de modo compensatório, a falta de instalações e/ou nos níveis de conhecimento adequado aos países que receberem tais serviços. A implantação de um programa deste prospecto pode se realizar pela contratação de serviços das instituições de outros países ou

²³ Como exemplo deste tipo de serviço no campo educacional, temos as atividades desempenhadas pelo ‘ensino à distância’ e pelas ‘universidades virtuais’.

²⁴ No caso da educação é quando o aluno vai para outro país desenvolver seus estudos.

²⁵ Os regimes de franquia com instituições locais é um exemplo deste tipo de relação.

²⁶ No caso são professores e pesquisadores que trabalham no exterior.

pela atuação direta sob a responsabilidade da própria empresa – que, no caso, seria a universidade corporativa²⁷.

Seguindo a rigor os mandamentos da cartilha neoliberal, ao contrário da ‘mão-invisível’ idealizada por Adam Smith, para que este projeto de mercantilização da educação ganhe forma é necessário que os Estados assumam atribuições específicas, sob a condição de manter a qualquer custo as possibilidades lucrativas geradas pela liberalização do setor educacional – mesmo que isso implique a utilização de recursos públicos para favorecer instituições privadas.

Justificando que a educação é um importante “capital humano”, para promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento individual e social, garantindo a integração de cada país no comércio mundial, a OMC reivindica a necessidade do estabelecimento de parcerias público-privadas para o financiamento da educação superior, sinalizando, inclusive, a diluição das fronteiras entre público e privado (LIMA, 2005, p. 159).

No fundo, as jogadas comerciais discutidas na OMC deixam em evidência que, às questões que tocam a educação, trata-se de viabilizar uma forma dos países centrais lucrarem com a venda de pacotes educacionais aos países periféricos. Isso é tão verdade que o desequilíbrio de forças entre os países centrais e periféricos é facilmente verificável pela forma como eles atuam nas negociações. Aproveitando os dados oferecidos por Knight (2002), acerca das negociações em torno da educação superior no âmbito do GATS, é possível verificar que países como Lesoto, Congo, Jamaica e Serra Leoa fizeram compromissos de abertura incondicional no ensino superior. As justificativas mais plausíveis é que, assim, os países subdesenvolvidos incentivam outros membros a ajudá-los no desenvolvimento dos seus sistemas educacionais. É interessante notar que a postura dos países da União Européia é bastante diferenciada; estes também incluíram a educação superior em sua programação, todavia, com inúmeras restrições sobre todas as maneiras de comercialização neste setor, com exceção para o consumo de ‘estrangeiros’: porque, neste caso, trata-se dos estudantes de outros países que pagam por estes ‘serviços’.

Os Estados Unidos atuam por via de uma proposta que, pretensiosamente, busca amarrar a co-parceria entre o público e o privado para o desenvolvimento educacional dos países subdesenvolvidos. Primeiramente, defendem o princípio de que todos os países têm o direito de preservar a regulamentação do seu sistema educacional, pois, deve-se respeitar a política interna de cada país membro. Com esta proposta, alega-se que não se tem a pretensão de substituir o sistema público de educação dos demais países, mas sim exercer atividades complementares ao sistema público de educação. Para os norte-americanos, a liberação do

²⁷ Ver em: OMC, 1998.

comércio internacional é algo indispensável, visto que, além destes serviços consolidarem um amplo mercado internacional e auxiliarem o desenvolvimento do sistema público de vários países (principalmente dos países periféricos e semi-periféricos), contribuem na formação de pessoas profissionalmente mais aptas às novas necessidades do mercado e no desenvolvimento global da moderna sociedade do conhecimento.

Não obstante, há de se constatar que, segundo os dados da própria OMC, os Estados Unidos são os mais favorecidos com a exportação de serviços educacionais, acompanhados de França, Alemanha e Inglaterra. Em 1996, constatou-se que a educação superior foi o quinto setor de serviços que mais gerou lucros para os Estados Unidos, somando algo em torno de U\$ 7 milhões (OMC, 1998).

O Banco Mundial e a UNESCO são outros organismos que merecem destaques específicos concernentes às suas ações acerca da educação superior em escala global, e não podem ser desconsiderados caso queiramos compreender as modificações estruturais da política universitária brasileira ocorridas nas últimas décadas.

A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, Jomtien (Tailândia), praticamente deu início às atividades da UNESCO e do Banco Mundial no setor educacional. A promoção do evento contou também com o financiamento do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), além da participação de 155 governos que assinaram um tratado comprometendo-se com a oferta de uma educação de qualidade a crianças, jovens e adultos. Toda argumentação inerente à Declaração incide sobre um quadro estatístico²⁸ que exige emergencialmente um tipo de intervenção decisiva para o futuro da sociedade.

De modo geral, a idéia da Conferência era buscar meios de contemplar os valores prescritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos atinentes à educação²⁹, todavia, não é difícil encontrar o viés ideológico que amarra a concepção educacional às determinantes políticas e ideológicas que balizaram a Conferência de Jomtien. Na declaração, fica evidente a grande ênfase à necessidade de reaver questões que versam sobre “o aumento da dívida de muitos países

²⁸ Os dados apresentados na *Declaração Mundial de Educação para Todos* constam que “mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário; mais de 960 milhões de adultos - dois terços dos quais mulheres são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento; mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais” (WCFA, 1990).

²⁹ O artigo 26º da Declaração consta que “Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito” (ONU, 1948).

[principalmente os da América Latina, África e Ásia], a ameaça de estagnação e decadência econômicas, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas crescentes entre as nações” avolumadas na década de 1980. Um eixo analítico que expressa este viés ideológico é a vinculação da educação às políticas focalizadas de ‘alívio da pobreza’, que visa viabilizar formas de conjugar “segurança e estabilidade econômica para o pagamento das dívidas e simultaneamente para a ampliação de áreas para os investidores internacionais” (LIMA, 2005, p.100).

A referida Conferência, por mais que atribuísse maior ênfase à educação básica, traçara as primeiras trilhas ideológicas para as quais tais organismos encaminhariam suas abordagens educacionais em todos os níveis. A perspectiva de educação básica trabalhada pela UNESCO envolve o ensino fundamental e médio, já o Banco Mundial reconhece apenas o ensino fundamental enquanto tal. Todavia, nos demais aspectos as diferenças não são tão fundamentais.

Sobre a educação superior, a UNESCO se transformou num dos maiores fóruns internacionais de debates e formulações. Visto a importância estrutural das universidades para o desenvolvimento econômico e social, ela enxerga uma necessidade urgente de verificar um desenvolvimento no ensino superior. Em 1995, ela lança o *Documento de Política para Mudança e o Desenvolvimento da Educação Superior*. O documento teve uma repercussão significativa dentre a correlação de forças que debatem a educação superior, uma vez que ele foi produzido por universidades públicas em diversos locais da América Latina. Sua produção foi uma resposta às posições do Banco Mundial – que veremos logo em seguida – e derivou de seminários e debates (TRINDADE, 1999). O diagnóstico foca diretamente os problemas estruturais da educação superior e nas desigualdades entre países centrais e periféricos.

A educação superior está em crise em praticamente todos os países do mundo. Apesar do fato de que há pessoas matriculadas, a capacidade de suporte público está declinando. A diferença entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos está aumentando no que se refere ao ensino superior e à pesquisa, que já era enorme, está ficando maior (UNESCO, 1995, p.07).

Outro ponto para o qual a UNESCO centra atenção são as mudanças profundas nas estruturas institucionais e nas formas de ensino superior, além dos métodos de ensino-aprendizagem e treinamento. Resultado disso é que num curto espaço de tempo a *diversificação* do ensino superior tem sido uma tendência no mundo inteiro, mesmo para as universidades mais tradicionais. Os fatores para essas mudanças têm origem tanto externa quanto interna às instituições³⁰. A preocupação da UNESCO é com as formas das instituições

³⁰ Entre os externos temos: “[a] aumento da necessidade social para o ensino superior e necessidade de suprir uma clientela mais diversificada; [b] cortes drásticos nos gastos públicos para o ensino superior, dessa forma obrigando as instituições a planejarem alternativas, programas de custos menores e sistema de ensino; e [c]

de ensino superior em amplitude mundial. Acerca deste ponto, Trindade (1999), ao comparar as teses da UNESCO com a do Banco Mundial, argumenta que a principal divergência é que as reformas da UNESCO incluem em seus pressupostos a idéia de que “o Estado tem um compromisso irrenunciável de investimento estratégico no ensino superior”. Dando continuidade à sua linha de análise, ele comenta que esse compromisso vem sendo seguido pela maioria dos países desenvolvidos que não seguem estritamente as receitas thatcherianas da Inglaterra – “desde os Estados Unidos onde o governo federal tem uma responsabilidade crescente no financiamento da pesquisa até a Alemanha onde as universidades regionais da federação continuam mantendo seu sistema universitário público e gratuito” (p.119).

Ainda sobre esta questão, Kátia Lima (2003) tece alguns comentários sobre as análises de Trindade. Para ela, embora existam as diferenças, o fundamento é o mesmo:

a adaptação de países e indivíduos a “um mundo em rápida transformação”, a concepção da educação nos preceitos do “capital humano” como estratégia fundamental para qualificar os trabalhadores frente aos reordenamentos atuais no mundo do trabalho e para a consolidação de um caldo político e cultural que legitime e reproduza o processo de exploração do capital em relação ao trabalho (p.3).

Em outubro de 1998, a UNESCO reanima o debate internacional relativo à educação superior – através da Conferência Mundial sobre Educação Superior, financiada por ela mesma – com o intuito de traçar algumas perspectivas acerca do papel da educação superior no século XXI. Não muito diferente do documento de 1994, o documento síntese apresentado nesta conferência – *Declaração Mundial sobre Ensino Superior no século XXI: visão e ação* – enfatiza bastante a necessidade de modificações na educação superior praticamente sobre dois motivos: as dificuldades em amplitude mundial³¹ e os desafios de um novo mundo³².

mudanças constantes das necessidades do mercado de trabalho, que solicita a educação de ensino superior previsões de treinamento de novos profissionais nos campos tecnológicos e de gerência em novos contextos, como resultado da globalização e regionalização das economias”. Os internos tem sido pertinentes, principalmente à reorganização do ensino e das atividades de pesquisa: “[a] enorme avanço da ciência, resultando no desenvolvimento de disciplinas acadêmicas e sua maior diversificação; [b] aumento da conscientização sobre a necessidade de promover a aproximação interdisciplinar e multidisciplinar e métodos de ensino e pesquisa; desenvolvimento rápido de novas informações e de tecnologias das comunicações, além do aumento de sua aplicabilidade às várias funções e necessidades no ensino superior” (UNESCO, 1995, p.34)

³¹ Sobre este aspecto no documento consta que: “em todos os lugares a educação superior depara-se com grandes desafios e dificuldades relacionadas ao seu financiamento, à igualdade de condições no ingresso e no decorrer do curso de estudos, à melhoria relativa à situação de seu pessoal, ao treinamento com base em habilidades, ao desenvolvimento e manutenção da qualidade no ensino, pesquisa e serviços de extensão, à relevância dos programas oferecidos, à empregabilidade de formandos e egressos, e acesso equitativo aos benefícios da cooperação internacional” (UNESCO, 1998, não paginado).

³² Sobre os desafios, alega-se que “a educação superior está sendo desafiada por oportunidades novas relacionadas a tecnologias que têm melhorado os modos através dos quais o conhecimento pode ser produzido, administrado, difundido, acessado e controlado. O acesso equitativo a essas tecnologias deve ser garantido em todos os níveis dos sistemas de educação” (UNESCO, 1998, não paginado).

Sobre a política de acesso, ainda que faça argumentações de reconhecimento do ensino superior como um ‘direito humano’ – ao se orientar pela Declaração Universal dos Direitos Humanos –, a UNESCO se furta em avançar no debate, que seria defender uma perspectiva universalista da educação superior. Vigora, em seu discurso, uma visão altamente meritocrática. No artigo 3º, defende-se que “todas as políticas futuras referentes ao acesso à educação superior deem preferência a uma aproximação baseada no mérito individual” (UNESCO, 1998, não paginado). Ademais, as soluções apontadas para as desigualdades intrínsecas à política de acesso à educação superior deixam muito a desejar frente às desigualdades estruturais inerentes ao capitalismo. A forma que a UNESCO busca remediar as desigualdades é através de políticas focalizadas, cuja missão seria “facilitar ativamente” o acesso a grupos específicos, tais como os povos indígenas, os membros de minorias culturais e linguísticas, estrangeiros, dentre outros.

Além das questões concernentes à educação, as projeções do Banco Mundial são muito mais ostensivas e imperativas relacionadas às da UNESCO. Dados oficiais obtidos no sítio eletrônico do próprio Banco Mundial informam que sua missão é auxiliar na redução da pobreza mundial, atuando em parceria direta com governos de países em desenvolvimento “por meio de empréstimos e experiência técnica para projetos em diversas áreas – como a construção de escolas, hospitais, estradas e o desenvolvimento de projetos que ajudam a melhorar a qualidade de vida das pessoas”³³.

O Banco Mundial talvez seja o organismo que mais colocou imposições aos países periféricos a assumirem uma política de liberalização no sistema universitário. Como exemplo do que já foi mencionado acima, isso ocorre porque a renegociação da dívida externa incluía a aceitação das reformas de cunho neoliberal. Não é difícil perceber que o Banco Mundial tem sido um dos grandes auxiliares da política econômica norte-americana. Shiroma (2004) traz para nós um dado muito interessante sobre este aspecto: “cada dólar que chega ao Banco Mundial mobiliza em torno de 1.000 dólares na economia americana e cada dólar emprestado significa três dólares de retorno” (p.73). Portanto, o interesse tanto pela venda quanto pelo financiamento de projetos para outros países – respeitando suas condicionalidades – tem um significado muito maior do que seu benevolente intuito de auxílio ao desenvolvimento econômico e social dos países periféricos. Na realidade, “o Banco transformou-se no maior captador mundial, não soberano, de recursos, movimentando em torno de 20 bilhões de dólares ao ano, tendo posto em circulação, entre 1985 e 1990, 20 trilhões de dólares” (Idem).

³³ Ver em: <http://web.worldbank.org> [acessado em setembro de 2009].

O Banco lançou vários documentos – em formas de diagnósticos, propostas, análises, etc. – como forma de direcionar os rumos dos sistemas educacionais dos países periféricos (principalmente os latino-americanos e caribenhos), assim como para camuflar a maneira impositiva com a qual promovia suas respectivas privatizações.

Contrários à política de universalização dos direitos sociais, o Banco Mundial atrela sua concepção educacional aos chamados *Programas de Alívio à Pobreza*, que, no lugar de incitar e instrumentalizar o poder público, incentiva para que determinadas ‘organizações sociais’ assumam específicas responsabilidades no lugar dos órgãos governamentais.

O incentivo incondicional do Banco Mundial à privatização da educação superior ancora-se no princípio de direito à escolaridade através do mecanismo de ‘inversão pública’. Trata-se de recomendações, aos chamados países do Terceiro Mundo, relativas ao papel do Estado para com a educação, bem como para uma racionalização rigorosa de seus custos. Em linhas gerais, propõe-se que a educação básica seja gratuita, cujos custos sejam repartidos entre as diversas instâncias do poder público, podendo ainda haver alguma forma de subsídio às crianças carentes. Para a educação secundária, a gratuidade já não seria um princípio, havendo neste nível a cobrança seletiva, de modo que parte dos estudantes sem recursos pudessem ter acesso a bolsas para custear seus estudos. Para a educação superior, a recomendação é que a cobrança seja um princípio, cabendo também alguns mecanismos de auxílio (bolsa, isenção fiscal, crédito estudantil, etc.).

Esta proposta é transversal a praticamente toda a documentação do Banco Mundial quando se trata do setor educacional. Defende-se que, desta forma, é possível estabelecer uma maior eficácia dos gastos públicos. Por se tratar de uma perspectiva majoritariamente economicista, a eficácia em questão consiste em investir prioritariamente na educação básica, o que geraria um retorno mais rápido dos investimentos realizados (SOBRINHO, 1999). A preocupação gerada por esta diretriz pouco tem a ver com o incentivo de financiamento à educação básica. O sério problema é a desarticulação entre os diversos níveis do sistema educacional; outra questão muito preocupante é que esta educação básica seja provida em detrimento da educação superior, ou ficaria à mercê da iniciativa privada acelerar exponencialmente sua plena privatização.

No documento *La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1994), o Banco lança sua idéia de democratização do ensino superior, apoiando incondicionalmente a atuação dos governos em criar condições favoráveis à privatização. O documento foi direcionado aos países da América Latina, Caribe e Ásia; e, nele, foram prescritas quatro estratégias para “auxiliar” no desenvolvimento de reforma do

ensino superior dos países destas regiões. Primeiramente, alegou-se a necessidade de diversificação das instituições de ensino superior, por estímulos diversos para o desenvolvimento de universidades públicas, universidades privadas, instituições de ensino superior não-universitárias, escolas politécnicas, cursos de curta duração e educação à distância por via das ‘universidades abertas’. A segunda estratégia refere-se aos incentivos para que as universidades públicas diversifiquem as fontes de financiamento. Trata-se das ações governamentais em mobilizar mais fundos privados para a educação superior; criar formas de auxílio a estudantes que não podem custear seus estudos devido à baixa renda familiar; e melhorar a atribuição e utilização de recursos fiscais entre as instituições e dentro delas. Sobre este ponto, Lima ressalta que:

para tanto, o BM defende a necessidade de cobrança de matrículas e mensalidades para os estudantes, o corte de verbas públicas para as atividades “não relacionadas com a educação” (alojamento e alimentação), assim como a utilização de verbas privadas advindas de doações de empresas e das associações dos ex-alunos, da elaboração de cursos de curta duração, consultorias e pesquisas através de convênios firmados entre as universidades e as empresas — convênios estes mediados pelas fundações, consideradas estruturas administrativamente mais flexíveis (LIM A, 2003, não paginado).

A terceira estratégia é referente à redefinição do Estado sobre a política de educação superior. No caso, a idéia é fazer com que o Estado se afaste da função de provedor da política de ensino superior. Ele passaria a assumir formas administrativas e avaliativas que viabilizassem o desenvolvimento das instituições de ensino superior, aos marcos da privatização. Por fim, a quarta estratégia seria a adoção de políticas que conferissem a qualidade do ensino superior.

Segundo as justificativas do Banco Mundial, estas estratégias têm como meta central o delineamento de um trabalho de democratização do ensino superior, vinculado a medidas de justiça social. Eles consideram que “a educação pública de nível superior nos países em desenvolvimento beneficia principalmente as famílias com mais recursos, que são também as que detêm mais poder político” (BANCO MUNDIAL, 1995, p.29). Em sequência, o documento prossegue alegando que “os filhos das famílias ricas são fortemente subsidiados pelo resto da sociedade para estudarem nas universidades públicas, o que reforça suas vantagens econômicas e sociais” (Idem).

No lugar de tratar a educação superior como um bem público, o Banco Mundial reforça a idéia de que o avanço da iniciativa privada e o afastamento do Estado são os meios mais eficazes de se romper com as injustiças sociais. Além do mais, o Banco também faz coro à concepção de que o investimento em pesquisa nas universidades é pouco apropriado aos

países subdesenvolvidos, devido ao seu alto custo. Os melhores investimentos seriam mesmo concentrar energias nas instituições não-universitárias e nas instituições privadas.

A ênfase atribuída pelo Banco Mundial ao não investimento em pesquisas é uma ferramenta ideológica muito capciosa de potencializar a acumulação de capital gerada através dos acordos internacionais de propriedade intelectual e pelo repasse de tecnologias desenvolvidas nos países centrais – fatores que vêm beneficiando principalmente os Estados Unidos.

Frente ao conjunto de tais propostas, também é muito evidente a idéia de que a ampliação do ensino superior nos países desenvolvidos tem uma missão fundamental na formação de mão-de-obra barata ao capital globalizado. A tendente transformação do ensino superior em mercadoria a ser obtida nos comércios educacionais, mediante o desemprego estrutural inerente ao capitalismo contemporâneo, cria, por ela mesma, uma massa de consumidores ávida por maiores possibilidades dentro do mundo do trabalho. Além do mais, através de sua lógica puramente economicista e pró-imperialista, o Banco esvazia completamente o debate acerca da posição social das instituições universitárias como instâncias que motivem a criatividade e a inovação, que valorizem o conhecimento contextualizado o qual estimule e favoreça a capacidade crítica dos sujeitos.

A formação incentivada pelo Banco Mundial aos países periféricos resume-se em conhecimentos eminentemente profissionalizantes, condicionados às determinantes do atual estágio de modo de produção capitalista, cujos investimentos nestes países acabam tendo uma missão estrutural para o sistema, seja na formação de mão-de-obra necessária a ocupar os múltiplos postos de trabalhos inerentes à atual fase capitalista, seja na própria acumulação de capital gerada pelo crescente mercado internacional de educação, ou mesmo para ampliação do exército industrial de reserva que gravita em torno dos postos de trabalho que exigem uma formação universitária, aprofundando ainda mais as contradições entre capital e trabalho.

Como veremos no próximo subtópico, através da realidade brasileira, por cooptação e conivência de certos agentes governamentais, rapidamente as teses do Banco Mundial foram incorporadas à política de educação. Todavia, os movimentos de resistências tiveram um papel fundamental na constituição da educação superior dos países periféricos, fazendo com que as teses do Banco Mundial não fossem totalmente concretizadas. Isso fez com que o Banco formulasse um novo documento – *A Educação Superior nos Países em Desenvolvimento: perigos e promessas*, no ano 2000 – como forma de reafirmar seus pressupostos para com a educação superior.

No novo documento, o discurso é praticamente o mesmo referente à vinculação do ensino superior às políticas de alívio à pobreza, bem como ao desenvolvimento de capital

humano orientado para o desenvolvimento econômico e social. Entretanto, há uma sutil modificação na questão do financiamento. A impossibilidade de criar um sistema universitário que funcione estritamente pelas leis de mercado, fez com que o Banco Mundial ponderasse alguns de seus argumentos acerca do financiamento da educação superior. Orientados pela lógica da competitividade, ele elege ‘quatro qualidades essenciais’³⁴ a serem desenvolvidas no ensino superior e argumenta sobre necessidade de procurar novas formas de ajustes, devido à impossibilidade do mercado prover tais desenvolvimentos.

Por sua vez, o mercado certamente não promoverá um sistema deste tipo. Os mercados requerem lucros e isso pode fazer com que eles não olhem para certas funções importantes e oportunidades educacionais. A ciência básica e as humanidades, por exemplo, são essenciais para o desenvolvimento nacional, mas, é muito pouco provável que sejam suficientemente financiadas, a menos que eles sejam ativamente encorajados por dirigentes de ensino que têm imaginação e recursos variados para resolver estas questões.

Os governos precisam desenvolver um novo papel como supervisores, mais do que diretores. Eles devem concentrar-se em estabelecer os parâmetros para que possam realizar suas tarefas, enquanto permitem que as soluções específicas aflorem das mentes criativas dos profissionais da educação superior (BANCO MUNDIAL, 2000, p.13).

Como solução para as questões de financiamento, propõe-se o “modelo de financiamento misto para maximizar as contribuições financeiras do setor privado, filantrópicos, de instituições, e de estudantes”, fatores que, por sua vez, “exigem mecanismos de financiamento público mais sistemático e produtivo” (Idem, p.16). Faz-se mister notar que, frente ao insucesso da primeira onda de recomendações, o Banco agora propõe o investimento público não para o desenvolvimento das instituições públicas de ensino superior, mas sim para beneficiar e otimizar a atuação do setor privado.

É importante deixar claro que nossa abordagem sobre esses organismos abarcou apenas suas diretrizes relativas à educação superior. Além de consultoria e conferências, a forma de atuação deles contou com a produção de vários outros documentos sobre esta temática – alguns deles focados nas especificidades de determinado país, como é o caso do documento *Estratégia de Assistência ao Brasil 2004-2007*, financiado pelo Banco Mundial. Vale lembrar que outras organizações também atuam como reforço destas perspectivas, como

³⁴ São elas: “[a] autonomia suficiente, na medida em que os governos proporcionem supervisão clara, evitando a burocracia excessiva; [b] estratificação explícita, que permita às instituições fazer valer os seus pontos fortes e atender às necessidades de diferentes enquanto competindo por recursos monetários (...); [c] cooperação e competitividade através da capital humano e físico (...) e; [c] uma crescente abertura para incentivar as instituições de ensino superior a desenvolver vínculos de compartilhar o conhecimento com empresas” (BANCO MUNDIAL, 2000, p.13).

a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Observatório Internacional de Reformas Universitárias (ORUS), entre outras.

Vejam os agora alguns desdobramentos destas diretrizes na política de educação superior brasileira.

2 – Reforma do Estado

A correspondência dos governantes brasileiros às coordenadas do Consenso de Washington – assim como às diretrizes dos Organismos Internacionais supracitados – foi praticamente imediata. A onda de privatizações tornou-se marca característica nos anos 1990. Todavia, a venda das empresas públicas ao setor privado é apenas uma parte da tendência pró-neoliberal – assumida pelos governos brasileiros – diante da amplitude estrutural e ideológica camufladas na reconfiguração das funções do Estado em propiciar condições favoráveis à fluência do mercado internacional.

Neste caso, antecedendo as mudanças no conjunto das políticas sociais, todo o arcabouço arquitetônico de reestruturação do Estado brasileiro se deu ainda em 1995 através do Plano Diretor de Reforma do Estado, organizado e sistematizado pelo ex-ministro do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) Bresser Pereira. O argumento governamental utilizado como justificativa à Reforma incidiu, prioritariamente, sobre a burocracia e ineficiência do próprio aparelho estatal. O governo colocou muita ênfase à idéia de que a crise das últimas décadas foi também uma crise do Estado, em razão dos modelos desenvolvimentistas adotados por outros governos. Antes mesmo de completar um ano na presidência, Fernando Henrique Cardoso oficializa que o “Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo”. Para o ex-presidente, esse foi o principal motivo que “acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação” (BRASIL/MARE, 1995). O cerne da questão era propiciar que “ele [o Estado] não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais” (Idem, p. 44).

Embora o documento principal tenha sido aprovado pela Câmara de Reforma do Estado em setembro de 1995, sua influência pesa ainda nos dias atuais tanto no plano econômico – mediante a política orçamentária e fiscal, passando pela contenção de gastos públicos – quanto no cunho ideológico referente à política de bem-estar acerca do papel do

Estado enquanto provedor de direitos sociais fundamentais, tais como saúde, educação, previdência, dentre outras.

No plano teórico-ideológico, Bresser Pereira apostou demasiadamente na dinâmica de mercado como potencial provedor do bem-estar. Todavia, para tal legitimação, teve-se a cautela de estabelecer certo distanciamento da concepção do *Estado Mínimo* representada pela ideologia neoliberal. Bresser Pereira fez uso do ideário *social-liberal* como sendo o mais viável às novas diretrizes político-administrativas para o Estado brasileiro. Sub a luz deste ideário, a proposta de rearranjo das funções do Estado tem a pretensão de fazer com que ele possa – em um novo ciclo – “voltar a complementar e corrigir efetivamente as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele prevalecente no ciclo anterior” (BRESSER PEREIRA, 2008, p.9). Em outros termos, isso presume:

recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento (Idem).

Elaine Behing comenta que o modelo de Estado vislumbrado pelo Plano Diretor diverge da noção de Estado Mínimo não pelas formas estruturais, mas tão somente porque, mesmo acreditando no mercado, com incentivos imperiosos de disciplina fiscal, privatização e flexibilização de serviços – defende-se a manutenção de responsabilidades com a área social.

A perspectiva da Reforma do Estado é garantir taxas de poupanças e investimentos adequados, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais justa. O lugar da política social no Estado social-liberal é deslocado: os serviços de saúde e educação, dentre outros, serão contratados e executados por organizações públicas não-estatais (BEHING, 2003, p. 174).

Qual a ligação desta breve contextualização com o atual quadro da política da educação superior? Como tratamos anteriormente, a redefinição estrutural do Estado acomete substanciais modificações no trato do próprio Estado para com as universidades, da mesma maneira procura sacralizar novas formas de interação entre ‘universidade e sociedade’.

Nesta mesma arquitetura da Reforma – projetada no Plano Diretor de Reforma do Estado – enquadra-se a articulação de quatro setores fundamentais dentro do Estado³⁵, que

³⁵ Além do Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995), informações detalhadas sobre cada um deles podem ser encontradas nas referências: Bresser Pereira (1998), Behing (2003), Chauí (1998), Pinheiro (2004).

foram agrupados da seguinte forma: a) o núcleo estratégico do Estado³⁶; b) as atividades exclusivas do Estado³⁷; c) os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado³⁸; d) a produção de bens e serviços para o mercado³⁹.

O terceiro grande setor, as *atividades não exclusivas do Estado*, é o que mais nos interessa neste trabalho, pois nele constam, de modo geral, as pretensões governamentais acerca da política de Estado que regeria o setor universitário.

Para subsidiar os serviços não-exclusivos do Estado, o Plano Diretor prevê a criação das denominadas “organizações sociais”, cuja funcionalidade seja controlada de forma mista pelo Estado, mercado e sociedade. Em termos mais concretos, os serviços não-exclusivos do Estado mais relevantes são as Universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. Não se trata apenas de uma modificação semântica. Ao transformar tais instituições em organizações sociais, a idéia central consiste em fazer com que elas celebrem contratos de gestão com o Poder Executivo, contando com a autorização do Parlamento para participar do orçamento público (Idem). Em outras palavras, “as organizações sociais são fundações de direito privado que estabelecem com o poder executivo (federal, estadual ou municipal) contratos de gestão, com aprovação do poder legislativo” (Pinheiro, 2004, p.107).

Nas entrelinhas da proposta é possível identificar que, no fundo, a criação destas ‘organizações sociais’ propõe a diluição das barreiras entre o público e o privado na efetivação de determinados serviços públicos essenciais. O governo firma incentivos explícitos que a instância pública não-estatal é a “ideal” forma de propriedade para os setores não-exclusivos ou competitivos do Estado. Todavia não se delimita muito bem sua

³⁶ “Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas” (BRASIL, 1995, p.41).

³⁷ “É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroversão do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc.” (Idem).

³⁸ “Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. (Idem).

³⁹ Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida (Idem, p.42).

categorização, visto que se trata de uma “propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado” (BRASIL, 1995, p.43). O argumento principal é proporcionar uma estrutura que favoreça maior eficácia no funcionamento de determinados setores – dentre eles a área de educação e de ciência e tecnologia –, dada a maior facilidade e proximidade de controle social, por via da participação nos conselhos de administração nos diferentes segmentos envolvidos, concomitante à maior parceria criada entre Estado e sociedade. Tudo isso, segundo a proposta governamental, faz com que tais organizações gozem de maior autonomia administrativa do que aquela possibilitada dentro do aparelho de Estado.

A tentativa de mudança no status jurídico das universidades públicas foi um dos primeiros movimentos de subsunção da educação superior às práticas sociais requeridas pela nova fase de internacionalização do capital. Para além de uma questão de nomenclatura, o que o Plano Diretor propunha para as universidades públicas era uma mudança brutal na sua prática social, ou seja, uma manobra político-ideológica que colocava em xeque o papel de essência das instituições universitárias, que está ligado às suas origens formativas, autônomas, críticas, reflexivas e criativas de se posicionar frente às relações sociais tanto no âmbito universal quanto no microsocial.

Marilena Chauí acirrou um debate muito interessante em contraposição às primeiras propostas para a educação superior projetadas pelo alto escalão do Governo FHC. A autora insistentemente se pergunta sobre o que significa passar as universidades públicas da condição de ‘instituição social’ para a de ‘organização social’. Ela apresenta a seguinte idéia:

uma *organização* difere de uma instituição por definir-se por uma outra prática social, qual seja, de sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para a obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas de operações definidas como estratégicas balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo que a define. Por ser uma administração, é regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, pois isso que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato (CHAUÍ, 1999, p. 218-19).

Outro ponto a ser destacado é a proximidade que esta proposta de administração das universidades tem das novas características da produção mundial. A importância das práticas administrativas ganha mais destaque com os movimentos mais recentes do modo de produção, através da ‘acumulação flexível’. “A fragmentação e desarticulação crescente e ilimitada de todas as esferas e dimensões da vida social exige que se volte a articulá-las e isso

é feito por meio da administração” (Idem). Estas formas administrativas ganham objetividade quando se transforma as universidades em organizações sociais, ou seja, em entidades isoladas cujas articulações com as demais se estabelecem através da competitividade, e de modo que seu sucesso e sua eficácia sejam mensurados pela capacidade de gestão de recursos e estratégias de desempenho (Idem).

Felizmente, a sociedade logo se mobilizou contrária a estas medidas governamentais. A reação das entidades sindicais, dos professores, dos estudantes e funcionários das universidades públicas, dentre outros, fez o governo recuar sobre a proposta, levando o ministro da educação, Paulo Renato de Souza, através de documento sobre a política para as instituições federais de ensino superior, sublinhar o caráter voluntário da conversão das universidades em *organizações sociais* (CUNHA, 1999)⁴⁰.

3 – Diretrizes e Valores

Em todo o período em que ficou à frente do país, o governo FHC utilizou-se do discurso pró-modernização para inserir na política nacional as recomendações do Consenso de Washington e dos organismos multilaterais. Como não poderia ser diferente, esta ‘tendência modernizante’ projetava diversas mudanças na educação superior, que vão desde as questões relativas à democratização do ensino, passando pela radical racionalização dos gastos públicos, até as mudanças estruturais referentes à política de ciência & tecnologia – para isso o governo fez uso irrestrito de um verdadeiro exército legislativo, quase todos eles (embora muitos de forma implícita) contendo incentivos às tendências privatizantes, incrementadas por duras críticas contra as características públicas das universidades.

Além das propostas contidas no Plano Diretor, do qual tratamos acima, a *Proposta Mãos à Obra, Brasil*, publicada em 1994, é outra fonte importante que demonstra a subsunção do Governo Federal às políticas dos Organismos Internacionais. No documento argumenta-se que “a política para o ensino superior deve promover uma revolução administrativa, que dê de fato autonomia às universidades”. Mas trata-se de uma autonomia enganosa, pois, a mesma ficaria ‘condicionada’ por mecanismos de controle do governo: primeiro pelo montante de verbas repassado pela União e depois pelas “avaliações de desempenho e ao número de alunos que efetivamente formam, às pesquisas que realizam e aos serviços que prestam” (CARDOSO, 1994, p. 50). Ou seja, uma autonomia imperiosamente demagógica, pois, como

⁴⁰ Cunha (1999) que a ação do ministro se tratava de uma forma estratégica pra que ocorre uma espécie de implementação progressiva: “à medida que umas universidades federais se transformassem em organizações sociais, obtenham recursos maiores, remunerem melhor seu pessoal, os professores e os funcionários das demais pressionariam as demais para seguirem idêntico caminho” (p.45)

a política seria de racionalização e contenção de custos, a universidade - através de seus processos administrativos e para obter mais verbas públicas – deveria usar sua autonomia para exercer aquilo que o próprio governo determinou para ela (além de buscar outras fontes para ampliar seu orçamento), e tudo isso seria aferido através das avaliações.

As pretensões do governo Cardoso para com o setor de Ciência e Tecnologia também eram bastante comprometedoras ao caráter público das universidades, buscando adequá-las a atender às necessidades do capital internacional. Essa foi uma das temáticas mais destacadas, visto a preocupação de se estabelecer políticas permanentes que induzissem “os segmentos mais dinâmicos do setor produtivo a se manterem em processo permanente de inovação e incorporação de novas tecnologias, de modo a acompanhar o ritmo do progresso técnico da economia mundial” (Idem, p. 35).

A idéia estratégica tinha como preceito a incorporação das novas tecnologias nos processos produtivos. Para isso, seria fundamental que o Estado ampliasse suas ações no setor de ciência e tecnologia, “usando os recursos orçamentários e outras fontes como a privatização, o financiamento internacional e novas parcerias com o setor privado” (p. 36). Como vimos acima, esta é justamente a política internacional incentivada por alguns organismos internacionais. Para as universidades públicas, o impacto é praticamente imediato. Sendo elas os principais meios de produção de ciência e tecnologia do país, este impacto consubstancia-se pelas manobras utilizadas para tornar o conhecimento produzido em meros elementos subservientes à acumulação de capital. Isso é tão verdade que uma das primeiras metas traçadas para este setor foi justamente a de implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento científico e tecnológico condizente com a maior abertura e competitividade da economia e articulada às estratégias de desenvolvimento do setor industrial, de serviços e de infra-estrutura, e harmonizada à política educacional do país. Para que esta meta fosse alcançada seria necessário criar mecanismos que estimulassem e facilitassem o desenvolvimento de projetos de cooperação científica e tecnológica entre universidades, institutos governamentais e o setor privado (CARDOSO, 1994). Isso abria até mesmo precedentes para que setor do capital internacional fizesse uso das universidades públicas brasileiras para desenvolver produtos que simplesmente lhes beneficiariam financeiramente.

Antes de colocar em vigor a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96 de 1996), as diretrizes apontadas e os discursos dos membros do governo deixaram várias pistas sobre o que seria a gestão de FHC neste setor, devido ao clima de embates entre governo e os grupos que defendem a universidade pública. Ao tratar de uma pretensa reforma da educação superior, o ex-ministro da educação, Paulo Renato de Souza, colocava que o

governo federal defendia como elemento de primeira ordem a garantia de três eixos centrais: a avaliação, a autonomia e a melhoria do ensino. Sobre essa questão, Shiroma (2004) aponta que a melhoria do ensino sempre esteve condicionada aos dois primeiros eixos. No mais, ao elencar tais eixos, tinha-se como missão fundamental associar toda órbita de funcionamento das instituições de ensino superior – especialmente as universidades públicas – aos valores de eficácia e produtividade.

A melhoria da qualidade de ensino seria assegurada por meio de alterações na gestão administrativa e na capacidade de recursos humanos a ela adequados, e também pela renovação de equipamentos; a avaliação sinalizava um fortalecimento da função avaliadora do Estado, até então basicamente voltada ao credenciamento. Finalmente, a autonomia, “liberdade com responsabilidade”, deveria propiciar a eficácia gerencial e um maior nível de responsabilidade social do sistema (SHIROMA, 2004, p. 94).

É possível apreender facilmente a forma astuciosa do governo de produzir ideologicamente seus elementos de legitimação. Não se trata apenas da reorganização das estruturas funcionais das universidades públicas para reparar sua ineficiência e inoperância. O que está no centro da questão é a forma de participação do Estado frente às universidades. O governo FHC investiu demasiadamente no discurso de vincular os problemas das universidades públicas às questões gerenciais e administrativas. Isso não passa de um recurso ideológico, pois, com isso, deixam de lado outras formas de se definir e pensar o espaço público – o que, em prática, significa afastar a qualquer custo todas as formas de pensar o funcionamento das universidades por via de pressupostos societários que sejam antagônicos, ou mesmo divergentes, àqueles defendidos pelo governo federal. Questões relativas à desigualdade e justiça social são tratadas apenas como noções figurativas e perdem espaço na agenda pública, para que, em seu lugar, sejam destacadas as noções ‘eficiência’, ‘eficácia’, ‘qualidade’ e ‘produtividade’⁴¹.

A ‘qualidade’ inerente a esta lógica está literalmente subvinculada aos ditames do sistema produtivo, tanto no trato com o desenvolvimento econômico quanto com o social. Na ordem neoliberal assumida por FHC, este vínculo da qualidade de definir ‘qualidade’ como sinônimo de competência e excelência gera uma situação muito danosa à interação entre universidade e sociedade. Para Marilena Chauí (1999), todos esses aspectos fazem com que a ‘produtividade’ das universidades se oriente por três critérios: “quanto uma universidade produz, em quanto tempo produz e qual o custo do que produz” (p. 216). A autora chama a atenção para o fato de que os critérios de produtividade não indagam sobre “o que se produz,

⁴¹ Mais detalhes sobre a noção ideológica de qualidade vinculada à educação, dentro dos pressupostos neoliberais, podem ser encontrados em: Gentili e Silva, 2002.

como se produz, para que ou para quem se produz, mas opera uma inversão tipicamente ideológica da qualidade em quantidade” (Idem, p.217).

Não custa lembrar que todo este processo de redefinição do espaço público, no campo universitário, ocorreu concomitante a uma política brutal de redução dos subsídios públicos às políticas sociais – o que causou um impacto muito forte nas universidades públicas, principalmente as federais, que tiveram que se manter com um arrocho orçamentário sem precedentes⁴². Cabe-nos perceber que as universidades federais foram postas diante de um mecanismo funesto: o mesmo descaso do poder público – sobretudo com a falta de investimento financeiro e de recursos humanos –, que reprimiu a amplitude de ação das universidades públicas, foi utilizado como justificativa para acelerar o processo de privatização.

4 – Breve panorama da educação superior prévio à reforma universitária do governo Lula.

A privatização da educação superior no Brasil foi tão voraz que praticamente ficou inviável a utilização de qualquer aparato persuasivo que a camuflasse. Seja através das pesquisas acadêmicas ou por via de documentos emitidos por órgãos oficiais (nacionais e internacionais), os dados confirmam que as duas gestões presidenciais de FHC provocaram danos enormes ao sistema de educação superior. Em seu último ano de mandato, a UNESCO (através do documento *World Education Indicators 2002: Financing Education - Investments and Return*) constatou que o grau de privatização da educação superior brasileira é um dos mais altos do mundo – com índices bem maiores se comparado à média dos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), de nosso vizinhos da América do Sul como Argentina, Peru e Uruguai (estatisticamente menor apenas do que Chile), e de outros países como Jordânia, Malásia, Jamaica e Tailândia (UNESCO, 2002, p.100).

Se focalizarmos a realidade da educação superior mais de perto, notaremos que os problemas da privatização da educação superior nacional são bem mais complicados do que a comparação geral com os demais países nos permite perceber. Sob o ideário de “modernizar” o país através da abertura econômica, o governo federal impôs uma série de mudanças em todo sistema de educação superior, quase sempre fazendo uso de justificativas que alegassem a necessidade de adequar as universidades brasileiras às dinâmicas do mundo globalizado.

Um dos primeiros impactos concretos de privatização se deu através da flexibilização no financiamento das universidades públicas. A ênfase eloqüente na melhoria das formas administrativas das instituições públicas de ensino superior, conjugada aos sucessivos cortes

⁴² Ver em: Amaral, Nelson Cardoso. **Crise no financiamento das instituições federais de ensino superior**. In: TRINDADE, Héglio. (org.). *Universidade em Ruínas: na república dos professores*. 3ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999.

orçamentários, foi apenas o impulso inicial para o governo federal impor maneiras delas se responsabilizarem pela captação de seus próprios recursos. Ao criar as *fundações de apoio*⁴³, arquitetou-se assim uma estrutura empresarial para seu funcionamento, mesmo sabendo das distorções que isso causaria na relação das universidades com os demais setores da sociedade. As parcerias entre empresas privadas e universidades públicas que transformaram a ‘extensão universitária’ (que demarca o compromisso social das universidades) em mera ‘prestação de serviços’ para setores privados, as transações mercantilistas, a cobrança por atividades acadêmicas, tudo isso colaborou para a privatização interna das universidades federais.

Acontece que as medidas de favorecimento ao setor privado foram ainda mais intensificadas através da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996. Dermeval Saviani realizou um trabalho muito interessante sobre a correlação de forças inerentes ao histórico de elaboração e implementação da atual LDB. A resultante desse processo foi que a LDB virou fruto de uma manobra política na qual o então Senador Darcy Ribeiro se aliou a grupos conservadores, cujo desfecho contrariou todo um corpo social comprometido com a melhoria efetiva da educação pública. O documento substituto assumido por Darcy Ribeiro, que resultou no texto final da LDB, “se trata de um documento legal em sintonia com a orientação dominante (...) que vem sendo adotada pelo governo atual em termos gerais e, especificamente, no campo educacional” (SAVIANI, 2006, p.199). Isso nada mais foi do que a opção por uma “LDB minimalista”, compatibilizada ao Estado Mínimo, dado o “empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações não-governamentais” (p. 201).

Com a oficialização dos centros universitários, a LDB deixou o campo aberto para o crescimento desmedido do setor privado. Os centros universitários gozam de autonomia, igualmente às universidades; todavia, sem a necessidade legal de desenvolver atividades voltadas para a pesquisa e/ou extensão. O quadro estatístico do Censo da Educação Superior não deixa dúvida de que esta foi uma jogada puramente para adequar o projeto de democratização da educação superior pela via da privatização. Em 2003, primeiro ano após o período FHC, apenas 3 centros universitários eram públicos, enquanto que 81 era de natureza privada. A tradução disso em termos percentuais é que o setor privado domina mais de 96% desse tipo de instituição.

Contudo, a maior preocupação nem se volta tanto para a predominância numérica da iniciativa privada, mas sim o que os centros universitários significam no conjunto da política

⁴³ Ver em: Pinheiro, 2004.

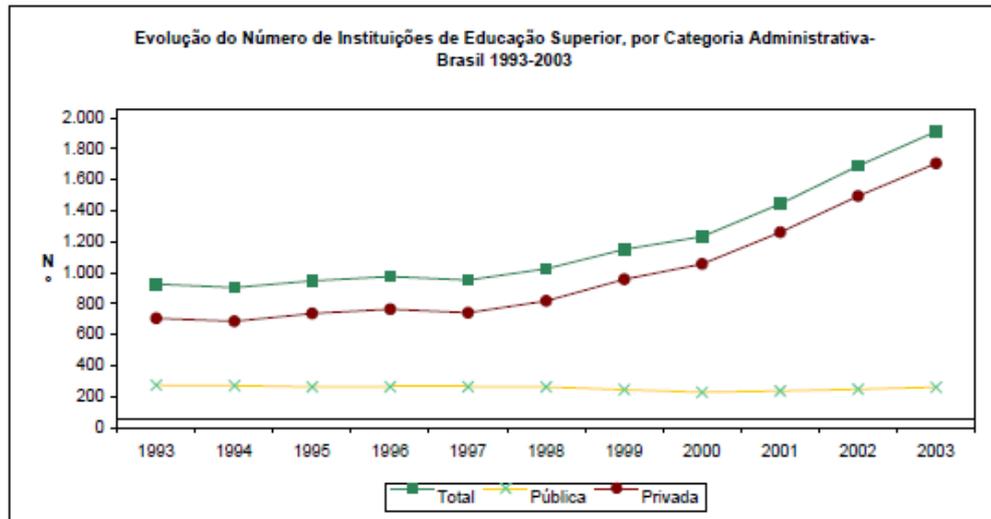
universitária nacional. É facilmente perceptível que a institucionalização dos centros universitários é materialização de um processo de massificação do ensino superior sem a devida preocupação com o tipo de sujeito social que se pretende formar. Em geral, as graduações nos centros universitários são muito restritas aos conhecimentos tecnicamente exigidos pelo mercado de trabalho – dada a não vinculação entre ensino, pesquisa e extensão. Uma formação crítica que instigue constantemente a contextualização da formação oferecida no âmago das relações sociais, a preocupação de estimular a capacidade crítica dos formandos frente aos conteúdos trabalhados, enfim, tudo isso é colocado de lado quando se privilegia um tipo de formação restrita às orientações do chamado ‘mercado de trabalho’.

Não foi à toa esse crescimento exponencial dos centros universitários. Veremos logo a seguir que esse mesmo crescimento quantitativo não ocorreu no caso das universidades. O governo sempre reforçou a idéia de que o custo das universidades é muito alto, mesmo para o setor público, por exigir maior investimento em infra-estrutura e qualificação docente. Acreditamos que isso deve ter impulsionado os empresários da educação a investir nos centros universitários como forma mais rápida de ampliação de capital.

Este incentivo governamental à ampliação do setor não-universitário, em detrimento das instituições públicas, não é algo de menor importância, haja vista que ele é um dos grandes responsáveis pela privatização do ensino superior brasileiro. Um informativo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) registra que as faculdades, escolas e institutos são a grande maioria das Instituições de Educação Superior do país. Estas instituições trabalham quase que exclusivamente com o ensino de graduação; não é surpreendente verificar que o setor privado também é predominante neste tipo de organização acadêmica, chegando ao índice de 94,2% em 2003.

Por mais que não tenha sido tão vultosa quanto no caso dos centros universitários, houve ampliação na quantidade de universidades privadas. No período do primeiro mandato de FHC, houve um salto de quantitativo de 59 para 76 universidades, sendo que neste mesmo tempo não houve a criação de nenhuma universidade federal⁴⁴. Não existe qualquer tipo de dúvida de que o governo FHC fechou os olhos para a explosão das instituições privadas de ensino superior, sem a devida preocupação com a qualidade desse ensino; no entanto, com as universidades públicas aconteceu uma situação opostamente diferente.

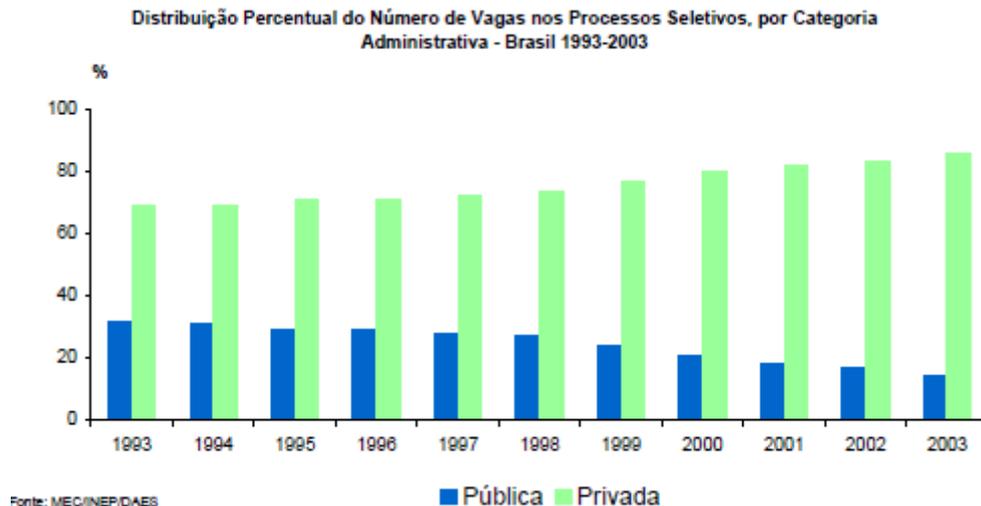
⁴⁴ Tais dados constam na tabela *Evolução do Número de Instituições por Natureza e dependência Administrativa - Brasil - 1980-1998* - Fonte: MEC/INEP/SEEC (MEC, 2000, p. 13).



Fonte: MEC/INEP/DAES

O gráfico acima nos dá uma noção básica atinente ao desenvolvimento quantitativo das instituições de ensino superior, conforme a categoria administrativa, na era FHC. Nota-se que a ampliação da rede privada de ensino superior ampliou-se de fato pouco tempo após a implementação da nova LDB. Em contrapartida, houve um verdadeiro descaso governamental em relação às instituições públicas. A linha inferior do gráfico, a mais horizontalizada, representa o setor público. Pior do que a estagnação, os dados do *Censo da Educação superior 2003* revelam que houve um decréscimo no número de instituições públicas. Em 1993, ano que precedeu o primeiro mandato de FHC, o setor público comportava 221 instituições de ensino superior; em 2002, último ano de FHC como presidente do país, esse número declinou para 195 instituições. Ou seja, as orientações neoliberais para a educação superior brasileira conseguiram transformar nosso sistema majoritariamente em privatizado. A privatização foi tão ostensiva que o índice percentual do setor privado era de 89,9 no último ano de FHC; já as instituições públicas representavam apenas 11,1% das instituições de ensino superior.

Outro lado em que podemos aferir o avanço da privatização na educação superior no Brasil está no desenvolvimento da distribuição de vagas. O quadro abaixo confirma que a gradual disparidade a favor da privatização não é muito diferente do que vimos com o quadro quantitativo das instituições.



Enquanto que nestes 10 anos o número de matrículas das instituições públicas cresceu 163% (de 171.637 vagas em 1993 para 281.163 em 2003), o crescimento do setor privado foi incomparavelmente maior, com um crescimento percentual de 456,6% (em termos absolutos, significa que de 1993 para 2003 o aumento foi de 377.051 para 1.721.520 vagas).

Mais do que a gradual disparidade entre o público e o privado, a representação gráfica espelha a perda de representatividade das instituições públicas em atender à demanda do ensino superior. Isso porque, neste período, houve um aumento enorme de estudantes egressos de ensino médio à procura de espaço no nível superior. Os dados do *Censo de Educação Superior 2003* apresentam que um dos poucos índices em que as instituições públicas ultrapassaram as privadas no período de FHC foi no número de inscrições nos processos seletivos. Isto significa que, dentro das orientações meritocráticas disseminadas por organismos multilaterais e assimiladas em nossa legislação, não existe lugar nas universidades públicas para os alunos que ‘não têm a capacidade’ de sobressair nas provas de vestibular.

Enfim, tomando como aporte as diretrizes governamentais para com a educação superior, bem como as ações concretas e os resultados obtidos, não resta a menor dúvida acerca da imersão do sistema de educação superior brasileiro no jogo liberalizante da atual fase do sistema capitalista. A educação superior brasileira não mergulhou ainda mais nas ondas do neoliberalismo devido à resistência de alguns setores da sociedade – principalmente funcionários, estudantes e professores – que cotidianamente lutam pela universidade pública.

Qualquer grupo político que assumisse a presidência do país sabia dos desafios que enfrentaria na política de educação superior. Como vimos no primeiro parágrafo deste capítulo, as palavras de ex-ministro da educação Tarso Genro são bem promissoras para o futuro da educação superior do país. Vejamos agora o que representa de forma geral a reforma universitária do Governo Lula.

CAPÍTULO II -- Reforma universitária do governo Lula.

É notório que os desdobramentos políticos dos anos 1990 demarcaram uma fase de fortes transformações na política de educação superior – fator que gera, ainda hoje, uma pequena polêmica sobre se realmente houve um processo de reforma universitária ou não no período presidencial de Fernando Henrique Cardoso. No entanto, o reconhecimento desta reforma talvez não seja um dos fatores mais importantes sobre a questão. Um elemento de extrema relevância é que tais mudanças provocaram um alto grau de descontentamento, quase generalizado, tanto na comunidade acadêmica quanto na população em geral, criando um ambiente de extrema urgência para o redirecionamento dessas políticas.

Nas campanhas eleitorais à presidência da república, em 2002, dentre os principais candidatos – Anthony Garotinho⁴⁵, Ciro Gomes⁴⁶, José Serra⁴⁷ e Lula da Silva⁴⁸ –, todos fizeram críticas e apontaram a necessidade de criar políticas diferenciadas voltadas para a expansão das instituições públicas de ensino superior e de qualificação do sistema federal de ensino superior como um todo. Até mesmo José Serra (candidato apoiado pelo presidente da situação, Fernando Henrique Cardoso), através de sua assessoria de imprensa, publicou nota reconhecendo que os desafios para com a educação superior exigem novos investimentos e “que o modelo de gestão das universidades federais está em crise” (ASSESSORIA DE IMPRENSA DE JOSÉ SERRA, 2002).

A equipe do candidato Lula da Silva foi a que apresentou o projeto mais bem estruturado para o campo educacional e com as propostas mais sólidas e realistas. No documento *Programa de Governo 2002 – um Brasil para Todos*, ela atrelou a Política Educacional ao eixo de Inclusão Social, vinculando-as a outras políticas de ações governamentais como a Política de Garantia de Renda Mínima, Programa de Combate à Fome, A Política de Saúde e A Política de Assistência Social. Em relação à educação, o referido documento traça apenas as linhas gerais sobre o posicionamento do futuro governo à situação na qual a educação se encontrava na época.

No *Programa de Governo* é possível captar um breve esboço sobre as pretensões reformistas na educação superior, tendo em perspectiva o teor das críticas feitas às ações concretizadas no governo de FHC. Ao apresentar os pilares que dão sustento aos problemas

⁴⁵ Concorreu as eleições presidenciais pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e atualmente está filiado ao Partido da República (PR).

⁴⁶ Concorreu as eleições presidenciais pelo Partido Popular Socialista (PPS) e atualmente é Deputado Federal pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

⁴⁷ Concorreu as eleições presidenciais pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). É o atual Governador do Estado de São Paulo pelo mesmo partido.

⁴⁸ Vencedor das eleições pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e está no segundo mandato.

na área educacional, argumentou-se que as “características da atual política educacional são a descentralização executiva, o controle centralizado e a privatização do atendimento, principalmente no nível superior, e a insuficiência global de recursos” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, p. 45, 2002). Além desses apontamentos, mais dois pontos merecem destaque: criticou-se o Exame Nacional de Cursos (mais conhecido como “Provão”) por valorizar apenas o produto final e não o processo educativo; e a incapacidade de atendimento das camadas mais pobres no processo de democratização desta modalidade de ensino. Como formas projetivas de intervenção sobre estas questões, declararam que “são tarefas inadiáveis a ampliação significativa das vagas nas universidades públicas e a reformulação do sistema de crédito educativo vigente” (Idem, p.46).

Mesmo tendo o *Programa de Governo 2002* assumido este caráter mais generalista, em praticamente todos os pontos que tratam da educação o documento procurava consolidar a idéia de que tais propostas de governo têm uma projeção de rupturas com as tendências privatizantes desenvolvidas até então. No caso, a política educacional seria apenas parte derivada de uma missão de maior calibre, cujo objetivo centrava na desprivatização do Estado brasileiro⁴⁹, através de um novo pacto social que tenha a capacidade de garantir o crescimento (econômico e social) com estabilidade (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002; LULA DA SILVA, 2002).

Dada as linhas gerais pelo *Programa de Governo 2002 – um Brasil para Todos*, a equipe que trabalhou com Lula na campanha apresentou propostas educacionais mais extensas no documento *Programa de Governo 2002 – uma Escola do Tamanho do Brasil*. Além de projetar 25 propostas⁵⁰, com o intuito de desenvolvê-las no decorrer da gestão presidencial, o

⁴⁹ Sobre a *Desprivatização do Estado*, a defesa foi que ela implica também na defesa radical da coisa pública, de modo que a administração deixe de estar a serviço dos interesses privados, como ocorrera até então.

⁵⁰ As propostas que se aproximam mais das questões abordadas no presente trabalho são: **1.** Ampliar, em quatro anos, as vagas no ensino superior, em taxas compatíveis com o estabelecido no PNE (Prover até o final da década, a oferta da educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos). **2.** Ampliar a oferta de ensino público universitário, de modo a projetar, no médio prazo, uma proporção de no mínimo 40% do total de vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior (Meta referenciada em dispositivo do PNE aprovado pelo Congresso Nacional e vetado pelo presidente da República). **3.** Promover a autonomia universitária nos termos constitucionais, vinculando-a à democracia interna, baseada na tomada de decisões por órgãos colegiados representativos e no controle social mediante mecanismos abertos de prestação de contas e de avaliação institucional. **4.** Estabelecer e implantar medidas que visem diminuir a desigualdade de oferta de cursos e vagas de graduação e pós-graduação em termos regionais e de interiorização. **5.** Planejar e incentivar, na graduação e pós-graduação, a oferta de cursos e vagas em áreas de conhecimento que melhor respondam às necessidades do projeto nacional de desenvolvimento. **6.** Estabelecer medidas com vistas a reduzir a evasão escolar. **7.** Implantar de forma progressiva uma rede universitária nacional de ensino superior à distância, com exigente padrão de qualidade. **8.** Rever o atual sistema de avaliação que inclui o Exame Nacional de Cursos - ENC ou Provão e implantar um sistema nacional de avaliação institucional a partir, entre outras, da experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). **9.** Ampliar a supervisão, pelo poder público, da oferta e expansão dos serviços públicos de educação superior prestados por IES públicas e privadas, respeitada a autonomia

documento também ratifica os “compromissos básicos” do governo com educação superior. São eles: **a)** a promoção da autonomia universitária e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nos termos constitucionais (Artigo 207 da Constituição Federal); **b)** o reconhecimento do papel estratégico das universidades, em especial as do setor público, para o desenvolvimento econômico e social do país; **c)** a consolidação das instituições públicas como referência para o conjunto das instituições de ensino superior **d)** a expansão significativa da oferta de vagas no ensino superior, em especial no setor público e em cursos noturnos; **e)** a ampliação do financiamento público ao setor público, revisão e ampliação do crédito educativo e criação de programa de bolsas universitárias, com recursos não vinculados constitucionalmente à educação; **f)** a defesa dos princípios constitucionais da gratuidade do ensino superior público (artigo 206, IV, da Constituição Federal); **g)** o envolvimento das instituições de ensino superior, em especial as do setor público, com a qualificação profissional dos professores para a educação básica, em cursos que garantam formação de alta qualidade (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p.27).

As propostas focadas na defesa das universidades públicas conjugadas às promessas de combates à desigualdade social, somadas a toda mobilização social em torno da imagem do candidato Lula da Silva, propiciou uma grande identificação das camadas populares e de vários setores da ‘esquerda brasileira’ para com a sua candidatura. Este fenômeno é plenamente compreensível, haja vista que a própria contingência daquele momento histórico demandava esperança por mudanças profundas nas orientações das políticas brasileiras, que se convergiam, de certo modo, na reação aos danos causados pela influência do neoliberal.

1 – Processos Iniciais da Reforma Universitária.

A reforma universitária foi um tema colocado na ordem do dia logo no primeiro ano de mandato presidencial de Lula da Silva, com Cristovam Buarque ocupando o cargo de Ministro da Educação. Em 2003, já na posição de ministro, Buarque apresenta à UNESCO suas idéias acerca da representação da ‘instituição universidade’ no mundo contemporâneo,

universitária. 16. Aperfeiçoar e aplicar a atual legislação sobre reconhecimento ou renovação da condição de universidade atribuída às IES públicas ou privadas, com base em procedimentos definidos pelo sistema nacional de avaliação institucional. 10. Substituir o atual sistema de crédito educativo (FIES) por um novo Programa Social de Apoio ao Estudante, com crédito educativo para 396 mil estudantes, que obedeça a critérios de carência dos candidatos e de qualidade comprovada da IES e dos cursos que freqüentarem, conforme meta do PNE aprovado pelo Congresso Nacional e vetado pelo presidente da República. 11. Criar um Programa de Bolsas Universitárias, no âmbito do Programa Nacional de Renda Mínima, para beneficiar 180 mil estudantes carentes que estudem em cursos de qualidade comprovada e que, em contrapartida, realizem trabalho social comunitário. As demais propostas podem ser verificadas em: COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a, p.27-29.

sem contar as várias proposições feitas por ele que visavam sintonizá-la às transformações de nossos tempos.

Para Buarque, “a realidade da situação social do mundo, bem como os avanços dinâmicos em termos de informação, conhecimento e novas técnicas de comunicação e educação evidenciam a necessidade de uma revolução” em relação ao próprio conceito de ‘universidade’ (BUARQUE, 2003, p.03). A ênfase dada pelo ex-ministro à necessidade de transformações nas universidades é tão demasiada que, para ele, este tipo de instituição precisa recuperar a esperança nela mesma; isso demanda “compreender as dificuldades e as limitações da universidade, bem como formular uma nova proposta, novas estruturas e novos métodos de trabalho” (Idem, p. 04).

Estes recursos argumentativos abriram espaços para apresentação das pretensões governamentais de reformar as universidades brasileiras. Imbuído por preceitos inovadores, Buarque defende que a crise das universidades brasileiras está associada a uma crise global das universidades e que, frente à realidade neoliberal, “a universidade pública passou de protegida à abandonada” (p. 07). Sobre o conjunto das universidades privadas brasileiras, além de mencionar sua desenfreada expansão, possibilitada por financiamentos privados e públicos indiretos, apontou que está ocorrendo certa inversão neste tipo de investimentos, pois, é freqüente a vinculação desses financiamentos “a interesses econômicos, e não a liberdade de espírito que cabe à universidade promover” (p. 07).

Sobre os atuais problemas concernentes ao financiamento, o autor apresenta a idéia de “Universidade Sustentável”, sobre a qual ele entende que “as universidades deverão ser instituições públicas, sejam ela de propriedade pública ou privada” (p. 19). As explicações de Buarque para isso é que tanto as “instituições privadas quanto as públicas devem ser estruturadas de modo a servir aos interesses públicos, sem torná-las prisioneiras dos interesses corporativos dos alunos, dos professores e dos funcionários” (Idem).

Por mais que o ex-ministro tenha colocado algumas ressalvas, para desviar seus posicionamentos de uma suposta tendência privatizante – argumentando que “as universidades particulares podem ser privadas em termos de suas instalações físicas, mas sua organização acadêmica tem de ser controlada pela comunidade acadêmica” (Idem) – surgiram contestações sobre suas defesas, por reconhecer que “este discurso enfatiza o caráter público não-estatal das universidades” (LIMA, 2004, p.34), que por muitas vezes foi cogitado nos planejamentos estratégicos do governo FHC.

Kátia Lima comenta que esse caráter público não-estatal foi novamente retomado no *Seminário Universidade: por que e como Reformar?*⁵¹. Segundo a autora, esse evento faz parte de um processo de continuidade das idéias apresentadas no evento da UNESCO, no qual Cristovam Buarque lançou suas primeiras idéias. O seminário se sustenta na elaboração de um “contrato social entre a universidade e a sociedade e a participação de toda sociedade (alunos, familiares, empresas, governo, organismos internacionais, ONGs) no financiamento da política de educação superior” (LIMA, 2004, p. 35).

Em relação à política de educação superior, no primeiro ano de mandato, as ações do governo federal foram basicamente orientadas para agregar parcerias e organizar o terreno político, com a finalidade de iniciar o já anunciado processo de reforma da educação superior. Mas, no que diz respeito à materialização das propostas, pode-se considerar que o pontapé inicial da reforma ocorreu em 20 de outubro de 2003, através de um decreto que instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que recebeu a responsabilidade de executar duas tarefas: (1) analisar a situação das instituições federais de ensino superior e (2) apresentar um plano de ação focado na reestruturação, desenvolvimento e democratização destas instituições. O Grupo foi composto por membros da Casa Civil e da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Educação.

Deste GTI, produziu-se o documento *Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira*, cuja publicação foi veiculada extra-oficialmente pela internet no último mês daquele ano. O documento é dividido em quatro eixos: (1) apresenta as ações emergenciais; (2) trata dos problemas da autonomia das universidades federais; (3) apresenta os primeiros passos para redesenhar o atual quadro das universidades federais, bem como apresenta etapas da elaboração da proposta de reforma universitária brasileira; (4) além de apresentar propostas alternativas de financiamento. Em geral, embora o GTI tivesse a incumbência de tratar das universidades federais, o Grupo apresentou uma espécie de diagnóstico da educação superior, chegando à conclusão de que, “como em todo o setor público, o quadro geral das universidades brasileiras é de crise” (Brasil/ GTI, 2003).

A própria composição do GTI deixara evidente que o horizonte almejado pelo governo federal para com a educação superior estaria para além das alçadas do Ministério da Educação. Neste primeiro momento, o governo traçou uma interessante estratégia em relação

⁵¹ Este seminário ocorreu nos dias 6 e 7 de agosto de 2003, em Brasília, sendo organizado pelo Ministério da Educação, pela UNESCO e pelas Comissões de Educação da Câmara e do Senado.

à reforma universitária por tratá-la como uma política de marca estrutural, vinculada ao desenvolvimento nacional, cujos problemas não poderiam ser solucionados caso o foco ficasse restrito ao âmbito das próprias instituições de ensino superior.

Cabe abrir um parêntese para comentar que, neste ponto, há de se reconhecer que o plano estratégico utilizado pela equipe que trabalhou no diagnóstico da política de educação superior no governo Lula foi muito mais perspicaz em relação à que trabalhou no governo de FHC. Isto porque, nos primeiros passos, o governo Lula vinculou os problemas inerentes à educação superior às questões de ordem econômica e social, ao invés de tratá-las pontualmente como elementos de natureza técnica e administrativa. Reconhecemos que, de alguma forma, esta ação enriquece politicamente o debate sobre os rumos da educação superior, por abrir a possibilidade de se discutir os reais pilares socioeconômicos e político-sociais que alicerçam os problemas hodiernos das universidades brasileiras. Logicamente que não se pode confundir isso com a abertura efetiva de condições à sociedade de participar dos processos decisórios da política de reestruturação da educação superior; mas, ao menos, com isso, surgem elementos e dados mais palpáveis que possibilitam o avanço qualitativo das análises, seja sobre as ações progressistas do governo ou sobre suas contradições e artifícios ideológicos.

Voltando ao documento elaborado pelo GTI, ele alude que as universidades governamentais sofreram conseqüências diretas da “crise fiscal do Estado”, o que gerou problemas nos recursos humanos, de manutenção e de investimento de tais instituições. Por outro lado, também elencou como algo problemático a prioridade dada ao setor privado, fator que ocorreu em paralelo à estagnação das universidades federais. Todavia, o documento não avança nos argumentos para explicar a representação e os desdobramentos desta crise fiscal para o sistema universitário. Sobre sua privatização apenas apresentou alguns dados estatísticos referentes a alguns aspectos quantitativos da rede privada de ensino superior.

Em relação à política de ampliação do acesso, foram colocadas como parâmetro as propostas do Plano Nacional de Educação (PNE), em vigor desde o ano de 2001, cuja missão seria atingir a marca de 40% dos universitários matriculados no setor público; em dados mais precisos, segundo o documento, para que se alcance essa meta, seria necessário chegar a 2,4 milhões de vagas no sistema público, sendo que metade delas no subsistema federal.

A previsão era atingir esta marca percentual até o ano de 2007. Estas metas foram articuladas à política de reposição e ampliação do quadro docente, que, em primeira instância, previa a promoção de concursos para preencher as vagas de docentes e servidores, em déficit nos últimos anos por conta da não-reposição dos professores aposentados, demitidos e exonerados, e também para substituir os professores que trabalham contratualmente em

caráter temporário (popularmente conhecidos como ‘professores substitutos’). Entretanto, tais projeções que, em primeira mão apresentam tons progressistas, são acompanhadas de propostas complementares que merecem atenção especial, tendo em vista a maneira como elas podem ser implementadas. Esta ressalva é pertinente porque, na seqüência das argumentações, há a previsão do aumento da carga horária dos professores em sala de aula e também a elevação da relação aluno/docente; ou seja, aumentar o número de alunos em relação ao número de professores existentes na instituição. A efetivação destas propostas será tratada mais adiante, porém, mesmo numa análise superficial sobre estas diretrizes generalistas, existe a preocupação com os aspectos qualitativos na ampliação do acesso ao ensino superior, uma vez que elas podem comprometer profundamente o desenvolvimento dos discentes naquilo que poderíamos denominar de ‘educação universitária’ – que se pauta na articulação entre ensino, pesquisa e extensão –, quando se dá ênfase demasiada apenas aos aspectos estatísticos do ensino de graduação. Esta atenção se reforça quando encontramos outra proposta inserida no mesmo documento sobre a criação de um sistema de Bolsas, financiado pela CAPES, visando à incorporação de professores aposentados e recém-doutores para trabalhar no nível de graduação (BRASIL/GTI, 2003).

No início de 2004, Tarso Genro assume o Ministério da Educação e coloca como prioridade central o processo de reforma da educação superior. Como fruto de uma seqüência de conferências, debates, oitivas e consultas, o Ministério da Educação lança, no dia 2 de agosto daquele mesmo ano, o documento *Reforma da Educação Superior: reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior*. O ofício foi apresentado na condição de documento preliminar, aberto a críticas e sugestões, mas que, mesmo assim, fora considerado como um dos marcos da reforma universitária, tendo em vista que ele apresenta, de modo geral, a visão do governo sobre a missão da educação superior; e, tomando-as como respaldo, também apresentou as condições para a reforma universitária.

O Ministério da Educação apresentou a autonomia, o financiamento e a avaliação como condições políticas para a realização da reforma; enquanto que a qualidade, a equidade e relevância foram tomadas como condições acadêmicas que, articuladas por estruturas e formas de gestão adequadas, poderiam garantir a realização dos objetivos da reforma universitária.

Para o governo, as condições estruturais para reforma “abrangem o funcionamento das IES expressas, necessariamente, em organismos de coordenação das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão” (BRASIL, 2004a). A questão da organização toca diretamente na autonomia das universidades, na sua capacidade de se organizar por ramos de conhecimento, especialização e destinação do ensino. Dentre outras providências, ela confere também aos

órgãos internos das universidades o estabelecimento de suas estruturas departamentais, além da possibilidade de potencializar seus recursos financeiros e constituir um Conselho Social ou Comunitário com o objetivo de articular e integrar a instituição ao seu entorno social. No que se refere à Gestão, o documento trata apenas de diretrizes gerais sobre a progressão do Plano de Carreira dos professores universitários – sobretudo das instituições federais – e da necessidade de rever os processos de reeleições dos reitores das universidades federais.

Dada esta breve passagem panorâmica sobre as condições estruturais que o governo reconheceu como necessárias no tocante à reforma universitária, o que mais chama a atenção é a articulação das condições políticas e acadêmicas impressas no documento. Estas duas condições, somadas, apresentam quatro pilares que canalizam os esforços mais centrados do governo no conjunto da reforma universitária: autonomia universitária, financiamento, avaliação e política de acesso e permanência. Após este documento, os quatro pilares ganharão destaques especiais em diversos outros documentos oficiais – a exemplo do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) e das quatro versões de Anteprojeto de Reforma da Educação Superior – e nos discursos dos vários agentes governamentais envolvidos na reforma universitária.

Sendo reconhecida a relevância destes quatro pontos em relação ao conjunto que compõe a reforma universitária, serão abordadas as ‘condições políticas’ dentro da proposta de reforma universitária, de maneira que se possa, ao final deste capítulo, analisar suas influências e articulações com a ‘política de ampliação do acesso’ – que faz parte das condições acadêmicas, segundo as propostas governamentais.

2 – Autonomia Universitária

Como visto no capítulo anterior, a autonomia universitária foi um dos grandes temas defendidos pelo governo FHC e pelos diversos organismos multilaterais. Não há nada de estranho notar que esta também é uma bandeira histórica de luta de vários setores e segmentos de movimentos sociais, que militam em prol da autonomia das universidades públicas – pelo menos desde os processos políticos que levaram à reforma universitária de 1968. Sendo assim, a defesa da autonomia das universidades públicas já era um fator esperado, além de anunciado pela equipe do governo Lula, desde sua candidatura para o primeiro mandato. Este assunto tem um peso tão grande nas propostas governamentais que, num trabalho produzido por Célia Otranto (2006), chega-se a declarar que “a ‘garantia’ de autonomia universitária está presente em todos os documentos que fundamentam a proposta do governo Lula da Silva” (p. 46).

Antes de abordar diretamente a maneira como a autonomia universitária está sendo trabalhada no âmbito da reforma universitária, cabe uma breve atenção para o fato de tantas correntes políticas defenderem a autonomia às universidades públicas, embora suas vertentes sejam tão divergentes. O elemento crucial de tudo é que se trata de uma questão de cunho ideológico. Certo tipo de defesa concernente à autonomia universitária – sobretudo das instituições públicas – está inseparavelmente associado às noções de homem e de sociedade que orientam as ações políticas de determinados sujeitos sociais ou grupo de sujeitos.

O campo de disputa se estabelece justamente ao redor dos valores que são agregados ao uso do termo. São embates tensos e controversos que envolvem diferentes formas de conceber a função das universidades e seus diversos vínculos com os demais setores da sociedade. Pode-se defender claramente um tipo ideal de universidade que dialogue mais intimamente com as variantes ideológicas liberais, por se compreender que a dinâmica do livre mercado, a competitividade entre as instituições, a atuação individualizada das próprias universidades em prover seus diversos recursos (financeiro, humano, patrimonial, etc.), seja o melhor caminho para se conceber autonomia para elas. Um bom exemplo que evidencia esta orientação de universidade – além das recomendações do Banco Mundial, vistas anteriormente – são as proposições feitas pelo Instituto Liberal do Rio de Janeiro que defende vigorosamente que as universidades sejam pagas pelo próprio aluno, ou por financiamento de Bolsas de Estudos, de modo que ele possa reembolsar este valor após a conclusão do curso. Frente a esta noção, o tipo de autonomia universitária defendida pelo Instituto é aquela que possibilitasse às universidades dimensionarem seu quadro docente e promoverem acordos com outras instituições e/ou organizações em conformidade com suas demandas, haja vista que a captação orçamentária e o custo por aluno seriam determinados por ela mesma (INSTITUTO LIBERAL, 1995).

As orientações privatizantes vistas no exemplo acima não fazem distinções entre o tipo de autonomia concedida tanto para as universidades públicas quanto para as privadas. Por outro lado, existem organizações com compreensões diametralmente opostas a estas, por reconhecerem que “a autonomia deva ser substancialmente distinta para a universidade pública e para as empresas privadas de ensino superior” (ANDES-SN, 2004, p.26). Isto porque, há a defesa de que a ‘natureza’ destas instituições são diferentes, uma vez que as instituições privadas – em sua maioria – estão imbuídas de práticas sociais emanadas pela propriedade privada e pela mercantilização da educação. Além do mais existem as prerrogativas normativas de que “as universidades privadas operam como concessão do Estado, devendo, portanto, obedecer ao mesmo padrão unitário de qualidade exigido para as

públicas” (Idem). Neste pensamento, defende-se que a autonomia das universidades públicas só pode ser preservada quando suas atividades são financiadas pelo poder público, pois, assim é possível garantir que estas instituições não sejam vítimas dos imperativos de mercado, sendo impelidas à submissão dos interesses da iniciativa privada.

Pierre Bourdieu (2004) também traz uma passagem bem interessante para pensarmos a colaboração do Estado para a autonomia das instituições científicas, como o caso das universidades.

Um dos grandes paradoxos dos campos científicos é que eles devem, em sua grande parte, sua autonomia ao fato de que são financiados pelo Estado, logo colocados numa relação de dependência de um tipo particular, com respeito a uma instância capaz de sustentar e de tornar possível uma produção que não está submetida à sanção imediata do mercado (...). Essa dependência na independência (ou o inverso) não é destituída de ambigüidade, uma vez que o Estado que assegura as condições mínimas de autonomia também pode impor constrangimentos geradores de heteronomia e de se fazer expressão ou de transmissor das pressões de forças econômicas (p. 55).

De tudo, acrescentamos às palavras de Bourdieu o fato de que não se pode esquecer que, para a compreensão do que representa a autonomia das universidades, devemos estar em consonância com o processo histórico no qual os fatos estão ocorrendo, bem como a conjuntura político-econômica vigente. Não é difícil encontrar no histórico do sistema universitário brasileiro exemplos que evidenciem a negação da autonomia das universidades públicas, através de dispositivos legislativos ou mesmo por mecanismos de controle e contenção, mesmo contando com o financiamento do poder público, a exemplo dos processos que levaram à reforma universitária de 1968, no período ditatorial.

Atualmente, pelo menos dois elementos têm ganhado relevância nas análises sobre a autonomia das universidades públicas. O primeiro diz respeito às novas relações entre o Estado, as universidades públicas e seu financiamento (LEHER, 2001; MANCEBO, 2004; PINHEIRO, 2004). O outro é referente ao conjunto de avaliação aplicado às Instituições de Ensino Superior, bem como as conseqüências posteriores (TRINDADE, 1999; SIQUEIRA e NEVES, 2006; SOBRINHO, 1999).

No documento produzido pelo Grupo de Trabalho Interministerial, o governo Lula deu suas primeiras sinalizações sobre o tipo de autonomia pretendida às universidades federais. Para o aumento no número de vagas e o enfrentamento da crise das universidades federais, o governo se utilizou do recurso argumentativo de assumir medidas tanto emergenciais como estruturais e duradouros. Dentre as ações emergenciais elencadas no documento, a autonomia ganhou uma relevância bem acentuada. Neste caso específico, outorgar autonomia para as universidades públicas significa garantir às “universidades federais o uso mais racional de recursos, maior

eficiência no seu gerenciamento e liberdade para captar e aplicar recursos extra-orçamentários, além da autonomia didático-pedagógica” (BRASIL/GTI, 2003, não paginado).

O governo federal reconhece que os problemas existentes na autonomia das universidades públicas estão comprometidamente ligados à falta de recursos financeiros do setor público. Assim, na seqüência alega-se que “não se pode negar que, por outro lado, a crise decorre também das amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento” (Idem).

Embora o documento contenha abordagens sobre as demais variantes da autonomia universitária (a autonomia didático-científica, a administrativa e a de gestão financeira e patrimonial), aquela que realmente se destaca é a ‘autonomia financeira’. As palavras contidas no documento eliminam qualquer tipo de dúvidas sobre a pretensão governamental de flexibilizar ou desregulamentar as “amarras legais” para que as universidades possam buscar seus próprios meios de sair da crise na qual se encontram.

Com pouco mais de um mês como ministro da educação, Tarso Genro, na Aula Magna que proferiu na Universidade Federal de Juiz de Fora, dedicou parte de seu discurso enfatizando a importância da autonomia para que as universidades, no âmago de um cenário democrático, possam cumprir seu papel social. Todavia, num discurso escorregadio, ele apenas lançou ao ar que o governo está aberto a um processo de discussão e “decantação” de idéias para que se possa estabelecer suas formas jurídicas e seu nexos com o financiamento (GENRO, 2004a, não paginado)

Porém, em relação à operacionalização das propostas apresentadas pelo governo, o que se pode verificar é a tomada de posição numa única direção. Na versão preliminar do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior, no parágrafo 2º, prescreve-se que a “autonomia de gestão financeira e patrimonial consiste na capacidade de gerir recursos financeiros e patrimoniais, postos à sua disposição pela União ou recebidos em doação, bem como os gerados pela própria instituição” (BRASIL/MEC, 2004b). Os termos já são auto-explicáveis, uma vez que envolve num mesmo parágrafo, sem adendo de ressalva, gestão financeira e autonomia financeira.

Nas demais versões do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior, além da versão final que originou o Projeto de Lei nº 7.200, imprimiu-se um tipo de texto mais moderado para tratar do assunto, mas, em termos concretos, a essência permaneceu irretocável. Desde o segundo Anteprojeto, a redação sobre este ponto ganhou praticamente seu formato definitivo, firmando que “autonomia de gestão financeira e patrimonial, consiste na capacidade de gerir recursos financeiros e patrimoniais, próprios, recebidos em doação ou

gerados por suas atividades finalísticas” (BRASIL/MEC, 2005, 2005a, 2006). Gerar recursos financeiros por “atividades finalísticas” é uma expressão tão genérica que cabe praticamente a toda e qualquer tipo de atividade para gerar lucro. Desde que se respalde por uma justificativa razoável que contemple as resoluções normativas, cabem dos cursos de MBAs, com custos exorbitantes, até os cursinhos caça-níqueis, cuja relevância acadêmica e social se perde em favor da lucratividade. Com isso, abre-se um espaço perigoso, pois, corre-se o risco de transformar determinados setores das universidades públicas em grandes bolsões de negócios, além da utilização de um patrimônio público em favorecimento financeiro de indivíduos ou grupos, internos às universidades, imbuídos por interesses restritamente particulares.

O papel do Estado de garantir satisfatoriamente o funcionamento das universidades públicas, tendo em mente suas necessidades orçamentárias, é outra preocupação inevitável ao se deparar com este tipo de proposta. A partir do momento em que o governo federal deliberadamente incita as universidades públicas a correr atrás de seu próprio financiamento, fica em suspense sobre como será a atuação do poder público atinente à política financeira, o que tem rebatimentos ao grau de autonomia dessas instituições.

Voltando à diferença na redação das diferentes versões do Anteprojeto de Lei, não se pode deixar de destacar que o debate sobre estes recursos terminológicos preocupam menos do que as conseqüências práticas que podem se desdobrar com essas resoluções. Sendo implementada de uma maneira extremada, uma conseqüência possível é o aprofundamento ainda maior do grau de privatização das instituições públicas de educação superior, por conduzi-las a uma desenfreada corrida financeira. Além das sanções impostas pelo mercado, já tratadas acima, pode-se traduzir isso como uma manobra política de transferência de responsabilidades, de modo que as universidades públicas tenham que obter, por conta própria, verbas para o desenvolvimento mais amplo de suas atividades; assim sendo, é possível outorgar ao Estado a responsabilidade de fomentar apenas as atividades básicas necessárias à subsistência dessas instituições.

Luiz Antonio Cunha (2003) – em um seminário organizado pela SeSu/MEC e pelas Comissões de Educação do Senado e da Câmara dos Deputados – foi bem direto em suas alegações, pronunciado que “a autonomia, que já era pouca na ditadura, foi sendo reduzida com a democracia”. Isto porque o autor tinha em mente que “a cada ano, mais e mais constrangimentos financeiros e administrativos foram sendo aplicados às universidades federais” (p. 01). Em outra publicação, em que o autor analisa a política de ensino superior nos oitos anos de FHC, Cunha (2003) chega à conclusão de que o governo tentou promover uma “revolução administrativa” nas universidades federais, buscando modificar de modo

substancial as normas constitucionais que regem a educação superior nacional. Para tanto, além de um Projeto de Lei elaborado no âmbito do Ministério da Educação, tentou-se até mesmo aprovar uma Emenda Constitucional que adendasse alguns pontos referentes à autonomia universitária. Como se pode perceber, realmente o governo FHC tentou de tudo para ampliar o quanto possível a privatização das políticas de educação superior. Essas investidas só refrearam diante da reação da comunidade acadêmica, tanto que “sem condições políticas para tramitar no Congresso, ambos foram retirados, de modo que a “revolução administrativa” nas universidades federais foi abandonada pelo governo” (idem, p. 57).

Por mais que as iniciativas que conduzem à reforma universitária do governo Lula se sustentem nos problemas advindos do governo FHC, o processo de continuidade de algumas questões de fundo que regimentam a educação superior brasileira é visível. Diversos teóricos que defendem a solidez do caráter público das universidades públicas são consensuais sobre o aspecto de que os termos constitucionais são bem explícitos e auto-aplicáveis atinentes ao ponto que estamos discutindo no momento. O artigo 207 da Constituição Federal de 1988 outorga que “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”. Esse emaranhado que confunde autonomia de gestão financeira com autonomia financeira é uma condução política que atravessou toda política universitária no governo de FHC, desde as incitações promovidas no processo de Reforma do Estado, conduzido por Bresser Pereira.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, já é possível sentir os adendos que abrem fendas, mesmo que sutis, nas resoluções constitucionais. O artigo 53 “assegura” às universidades (tanto públicas quanto privadas) “aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral” (BRASIL/Casa Civil, 1996). Chama-se aqui a atenção para “aquisições em geral”, pois, o recurso de se fazer uso de um termo amplamente genérico, cuja consequência abre campo para a entrada de atividades privatizantes nas universidades públicas, não é uma atitude originária do governo Lula. O que o governo Lula realiza, na verdade, é a solidificação de um processo que já vinha amadurecendo no governo anterior; ou seja, um tipo de regulamentação, através de leis e outros ofícios normativos, que rearranja a essência do artigo 207 da Constituição Federal. Embora os termos constitucionais contenham teores avançados no que refere à defesa da natureza pública das universidades públicas, os recursos infraconstitucionais vêm dando diferentes conformações à caracterização da autonomia dessas instituições.

Mais um elemento que interfere significativamente na autonomia universitária é a relação das universidades com o Estado. Sobre isto, o GTI considerou que as relações das instituições federais de ensino superior “com o Governo e o Estado se daria no momento de sua avaliação, quanto aos aspectos da boa gerência, feita pelo TCU, e pelo Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior do MEC” (BRASIL/GTI, 2003, não paginado). Esta relação do sistema de avaliação com autonomia das universidades públicas será abordada no tópico específico de avaliação.

3 – Financiamento

Assim como a autonomia universitária, o financiamento das universidades públicas vem incitando várias polêmicas, mediante a forma como o governo Lula está tocando esta política. As questões que se acirram encontram-se enraizadas ainda na campanha eleitoral. Nicholas Davis comenta que a proposta de financiamento apresentada pela campanha de Lula para a educação superior, bem como para a educação no geral, foi algo bastante genérico, o que impossibilita, de alguma forma, qualquer tipo de cobrança após sua candidatura. O autor prossegue seus comentários dizendo que nos debates e documentos referentes ao financiamento, o governo “fala da necessidade de aumentar os recursos, porém não define o montante, o percentual ou prazos, resultando, assim, não em propostas concretas, mas apenas em vagas declarações de intenção” (DAVIS, 2003, não paginado).

Nicholas Davis enfatizou estas questões com o foco não nas promessas eleitorais em si; mas, sim, no desencontro de informações e nas contradições apresentadas pelo governo logo nos primeiros anos de mandato. Um dos pontos mais ressaltados na campanha era a promessa de rever os vetos de Fernando Henrique Cardoso ao Plano Nacional de Educação (PNE). O documento (posto em vigor em 2001) prevê, para um período de 10 anos, a elevação dos gastos públicos com a educação para o mínimo de 7% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Quando Lula assumiu a presidência, os recursos disponíveis à educação em relação ao PIB eram de apenas aproximadamente 3,82% do PIB nacional. Não obstante, o governo Lula manteve o veto.

Além disso, existe um descompasso, ou mesmo contradição, pelo fato de o governo não ter tomado como referência os 10% do PIB firmado pelo PNE elaborado, no final de 1997, “pelas entidades de trabalhadores da educação que participaram do II CONED (Congresso Nacional de Educação), também chamado de PNE da Sociedade Brasileira, e protocolado como projeto de lei em fevereiro de 1998”. O percentual mínimo de 7%, fixados no documento de campanha *Uma Escola do Tamanho do Brasil*, está em desacordo com as projeções da Carta

Compromisso do PT, cuja alegação era assumir como referência o PNE elaborado pela sociedade, que defendia um mínimo de 10% do PIB (DAVIS, 2003, não paginado).

Ainda que o governo tenha defendido amplamente a urgência da ampliação de verbas públicas à educação, uma de suas primeiras ações que interfere diretamente no sistema de financiamento da educação pública foi fortemente prejudicial à educação, visto que houve uma manobra de diminuição das verbas públicas para tal finalidade. Em abril de 2003 foi enviado ao Congresso Nacional um projeto de Emenda Constitucional, que, dentre outras normativas, continha a prorrogação da Desvinculação da Receita da União (DRU) de 2004 a 2007. Isso significaria dois danosos impactos para o financiamento da educação. O primeiro seria a desvinculação de 20% dos impostos constitucionalmente garantidos que o governo federal deve aplicar para a manutenção e desenvolvimento do ensino; a constituição prescreve que dezoito por cento da arrecadação de impostos devem ser vinculados ao financiamento da educação, a proposta de Emenda Constitucional prevê a redução de vinte por cento sobre os dezoito previstos na Constituição. A outra consequência era a redução também de 20% do salário-educação (que consiste num tipo de contribuição social calculada à base de 2,5% da folha de pagamento das empresas).

Em 19 de dezembro do mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 42 foi aprovada. Todavia, a parte referente ao salário-educação foi suprimida, sendo ratificada apenas a parte dos impostos. Mesmo assim, só referente ao ano de 2003, isso significou que a educação recebeu “cerca de R\$ 4,5 bilhões a menos do legalmente devido” (DAVIS, 2004, não paginado).

A estratégia de regulamentar os artigos constitucionais fazendo-se uso de medidas conservadoras também resvalou na política de financiamento. A deputada Selma Schons, do PT/Paraná, enviou para o Congresso Nacional a proposta de Emenda Constitucional nº 217, buscando inserir mudanças no artigo 212 da Constituição Federal. Segundo as palavras do próprio documento, “esta PEC visa disciplinar os investimentos públicos em educação superior e induzir mais recursos para as universidades federais e estaduais, sem renunciar à gratuidade e à qualidade” (Brasil, Câmara dos Deputados, 2003, não paginado). Dentre outras questões tratadas no Projeto de Emenda Constitucional, uma delas merece atenção diferenciada, visto que há a explícita pretensão de criar uma nova fonte “alternativa” de financiamento: *contribuição social*, “recolhida na forma da lei, por todos os detentores de diplomas de graduação e pós-graduação obtidos em instituições federais, estaduais e municipais, para a ampliação de suas vagas e valorização salarial de seus profissionais” (Idem).

Nas justificativas que acompanham tal PEC, há de se chamar a atenção para os artifícios com os quais buscam camuflar a privatização velada proposta às universidades

públicas. O primeiro foco é a própria nomenclatura: “contribuição social”. Sendo regulamentada por lei e imposta aos formados, que estudaram em instituições públicas de ensino superior, ela pode ser muito bem interpretada como uma espécie de imposto para aqueles que cursaram seus estudos numa universidade pública. Na verdade, esta seria uma ‘brilhante’ forma de acabar com a gratuidade das universidades públicas: sendo que o estudante pagaria pelo curso após tê-lo concluído. O seguinte fragmento explica o porquê desta nova contribuição social:

como defendemos a gratuidade e a universalização progressiva da educação superior, é imperioso ter criatividade e audácia, propondo novas fontes de recursos. A nova contribuição será recolhida em favor das universidades públicas por aproximadamente dois milhões de brasileiros que se beneficiaram de um curso gratuito de graduação ou pós-graduação “*stricto sensu*” e se encontram hoje, como pessoas físicas, nas categorias superiores de renda da população, graças a serem portadores de títulos acadêmicos. Esta contribuição social conjuga dois princípios: o de progressividade no pagamento dos tributos e o da retribuição, ou seja, de uma equidade temporal que certamente irá diminuir as desigualdades sociais gritantes de nosso país. Ela oportunamente corrige uma injustiça que se acumulou historicamente: a de que poucos se beneficiaram mais dos impostos pagos por todos (BRASIL/Câmara dos Deputados, 2003, não paginado).

Não é difícil compreender que a forma encontrada pelos redatores da PEC de combater as injustiças sociais não ultrapassa a margem da superficialidade, uma vez que ela está unilateralmente voltada às questões internas do sistema de financiamento da educação superior, sem promover um diálogo razoável com as variantes sócio-históricas e políticas que conduziram nosso sistema educacional a tal ponto. Por outro lado, em quase nada este projeto se distancia das propostas já conhecidas de diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas, haja vista suas similaridades com as tendências propagadas pelo Banco Mundial. Imputa-se aos indivíduos a responsabilidade de prover o funcionamento das universidades, ao mesmo tempo em que se busca redefinir a responsabilidade do Estado com a sociedade: ou seja, a forma pode ser diferenciada, mas o conteúdo permanece. Aqui, é essencial mais uma vez trazer para o centro do debate a maneira como alguns setores da ala de conservadores se apropriam de políticas historicamente defendidas por setores mais progressistas, distorcendo seus valores e remodelando suas formas – o que, porventura, pode resultar em algum grau de consenso de alguns setores envolvidos na discussão sobre os rumos da política de educação superior. A proposta de Emenda Constitucional ovaciona declarações de democratização e até mesmo de universalização da educação superior; no entanto, as formas “audaciosas” e “criativas” utilizadas para trilhar esse caminho refletem medidas que não se afrontam diretamente com os problemas estruturais que pesam sobre o sistema de

educação superior. Procura-se reduzir as gritantes desigualdades sociais através da chamada contribuição social, mas em nenhum momento sequer tangencia os debates sobre as imposições dos organismos internacionais na política de educação superior brasileira, nem mesmo toca nas questões essenciais da desigualdade social que emana da concentração de renda, dos processos de acumulação de capital e das contradições entre capital e trabalho.

Pode-se pensar que esta talvez seja uma proposta estanque, de uma personagem isolada ou grupo que, mesmo sendo da base aliada, não esteja totalmente sintonizada às ações mais globais do governo. Não obstante, algumas análises realizadas por Deise Mancebo (2004) sobre as posições do Ministério da Fazenda respondem este questionamento. O Ministério da Fazenda assumiu o mesmo discurso de injustiça social, para propor mudanças estruturais na forma de financiamento das universidades públicas. Num relatório divulgado em 2004, a linha de argumentação do Ministério da Fazenda foi a de que a composição social dos estudantes brasileiros serve como exemplo acerca do fato de o Brasil ser um país no qual os “mais ricos” se apropriam da maior parte dos gastos na área social. Ao prolongar suas argumentações, o Ministério ainda defendeu que a verba destinada às instituições federais de ensino superior reduz o montante de recursos disponíveis para outros segmentos do sistema educacional. Após apresentar alguns dados⁵² que contrariam o ataque do Ministério da Fazenda à forma de financiamento público às universidades federais, Mancebo (2004), analisando de forma global o referido documento, chega à compreensão de que, para seus elaboradores, “entre os gastos sociais do governo, a educação superior não deveria ser considerada relevante e deveria permanecer num plano secundário com relação a outros projetos” de origem governamental. Além disso, ela também identificou “perfeita sintonia entre as análises da Fazenda com a dos organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial” (MANCEBO, 2004, p. 851).

Damos relevância às concepções da autora supracitada porque o processo de reforma universitária, como podem constatar, é muito mais abrangente do que os limites de ação do Ministério da Educação. Frente ao emaranhado retórico-ideológico que consubstancia as justificativas de cada proposta, somente através de uma análise mais abrangente é possível identificar as contradições e captar os objetivos do governo Lula concernentes ao sistema de educação superior. Muitas modificações legais referentes ao financiamento das atividades promovidas nas universidades públicas foram criadas, amadurecidas e enviadas ao Congresso Nacional por outros ministérios, que não o MEC. Este elemento contribuiu bastante para que a

⁵² Ver em Mancebo, 2004.

reforma universitária ganhasse forma de maneira fragmentada, o que muito auxilia na dispersão dos grupos que a ela são contrários. Sobre este aspecto, em específico, a política de financiamento tem lugar destacado, uma vez que os programas que mais explicitam a área privatista do governo Lula para com as universidades públicas não tramitaram pelo Ministério da Educação: é o caso da Lei de Parcerias Público-Privado (PPP – Ministério de Planejamento) e a Lei de Inovação Tecnológica (LIT – Ministério de Ciência e Tecnologia).

O fato dos projetos que deram origem às leis supracitadas terem saído de outros ministérios é bem compreensível, visto que elas atribuem normas e resoluções não apenas às universidades, mas para inúmeros outros setores e instituições estatais e não-estatais. Todavia, não há como conceber a discussão sobre a reforma universitária sem passar por esses projetos, como vêm fazendo os representantes do MEC – sobretudo quando se leva em consideração que a presença dessas leis acomete uma diferença significativa no funcionamento das universidades, ainda mais que elas abrem possibilidades para a utilização direta das universidades públicas como instrumento de potencialização de acúmulo capital por parte de alguma instância privada.

A Lei das PPPs – nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 – é apresentado como um promissor artifício para o desenvolvimento econômico, pois, tais parcerias procuram alavancar novos empreendimentos nos mais diversos setores econômicos. A referida Lei “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública” (BRASIL/Casa Civil, 2004a). Para Roberto Leher, a profundidade da privatização implícita nesta lei é maior do que a prevista pelo Plano Diretor de Reforma do Estado de FHC. O Art. 3º da Lei das PPP prescreve que “pode ser objeto de parceria público-privada: I - a delegação, total ou parcial, da prestação ou exploração de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública” (BRASIL/Casa Civil, 2004a). Neste caso, “excetuando o poder de regular, legislar e policiar, todo o restante pode ser objeto de PPP. Assim, a educação, a pesquisa C&T, o meio ambiente e a saúde, por exemplo, poderão ser objeto dessas parcerias” (LEHER, 2004, p. 872).

Ceci Juruá analisa que a Lei das PPPs coloca em questão os novos rumos e a própria natureza das políticas públicas, visto que ela deixa em aberto os conteúdos e os formatos das políticas públicas a partir de sua implantação. Juruá também sinaliza que os conteúdos desta lei “são funcionais ao abandono imediato dos objetivos de universalização dos serviços públicos e à focalização das ações governamentais em programas assistenciais, destinados à população mais pobre e miserável” (JURUÁ, 2005, p.2). No desenvolvimento de suas análises, a autora comenta que a implementação desta lei pode ser vista como mais um

instrumento de facilitação de uma mudança já anunciada que vem ocorrendo há algumas décadas, que é a institucionalização de um Estado mínimo liberal em lugar de um Estado previdenciário e social.

Vários autores (LEHER, 2004; JURUÁ; MANCEBO, 2004; OTRANTO, 2006; dentre outros) chegaram à compreensão comum de que as formas administrativas dos órgãos públicos, incentivadas pelas PPPs, são extremamente afins àquelas apresentadas pelo Banco Mundial. O impacto privatizante que elas podem exercer sobre o sistema federal de educação superior é enorme, uma vez que ele possibilita tanto o poder público favorecer financeiramente alguma IES privada – como o caso do Projeto Universidade para Todos, que será visto adiante –, quanto à utilização de IES públicas para desenvolver projetos e atividades que beneficiarão financeiramente uma empresa ou grupo de natureza privada – mormente quando as PPPs estão associadas à Lei de Inovação Tecnológica.

A Lei de Inovação Tecnológica é menos abrangente se comparada à Lei das PPPs, pois fica restrita ao setor de desenvolvimento tecnológico, possibilitando a criação de procedimentos mais rápidos para transferência e licenciamento das instituições de tecnologias – categoria na qual se inclui também as universidades – e a indústria. A proposta da lei se articula em três eixos: (1) a formação de um ambiente favorável de parcerias entre universidades, institutos tecnológicos e empresas; (2) o estímulo à participação de instituições produtoras de conhecimento, no processo de inovação; (3) e o incentivo à inovação nas empresas. Mancebo (2005) interpreta esta lei dizendo que concretamente ela

viabilizará a transferência de tecnologia das universidades e dos centros de pesquisa para as empresas, prevendo a incubação de empresas no espaço público, a possibilidade de compartilhamento de infra-estrutura, equipamentos e recursos humanos, o afastamento de pesquisadores das universidades públicas para tentar transformar seus inventos em negócios, além de autorizar o aporte de recursos orçamentários diretamente às empresas, no âmbito de um projeto de inovação (p. 85).

Argumentação muito parecida foi desenvolvida por Leher (2004) ao alegar que medidas como estas vêm convertendo as universidades em *Homens de negócios*. Para ele, este tipo de lei subordina as universidades ao campo empresarial, na medida em que estabelece que as empresas, de acordo com os seus interesses, definem o que será desenvolvido, ou comprado, em termos de serviços, adequações e produtos.

Um ponto ‘interessante’ desta lei é a proposta de transformar os pesquisadores – no caso das universidades, trata-se do professor – em empreendedores. O Art. 8º permite, ao professor envolvido na tarefa de prestação de serviços, receber “retribuições pecuniárias” sob forma de “adicional variável”. Outro tipo de ganho é possibilitado pelo Art. 10 através de

bolsas de estímulo concedidas pelas instituições de apoio ou agências de fomento. O empreendedorismo docente fica deflagrado no Art. 13 que garante ao criador a participação nos ganhos econômicos auferidos pelas Instituições de Ciência e Tecnologia. Além de tudo isto, o “pesquisador público” também pode se afastar por dois anos – renováveis por mais dois – de suas atividades institucionais para se dedicar às atividades acordadas na parceria sendo garantida sua remuneração salarial (BRASIL/Casa Civil, 2004). Em suma, é facultado ao professor não dar aulas para se dedicar ao projeto no qual ele pode ganhar uma soma financeira adicional.

Vale lembrar que todo conhecimento, tecnologia, processo ou produto derivado de investimento público – sob a forma de pessoal, instalações, equipamentos ou recursos – constitui o patrimônio público, que deve ser acessível a todos e reverter em benefícios para toda a sociedade (LEHER, 2004). Devido ao investimento privado no desenvolvimento tecnológico, o espaço público tem perdido seu caráter de produção de conhecimento em prol do desenvolvimento social para se submeter às exigências dos setores empresariais. Os investimentos em tecnologia somente são promovidos por uma empresa mediante suas necessidades ou busca de maiores margens de lucro, criando barreiras na livre produção e socialização dos conhecimentos produzidos e desenvolvidos no interior das universidades públicas.

Este debate ressalta a importância da autonomia das universidades públicas. As universidades ficam totalmente dependentes das ambições empresariais. Para efetivar o financiamento de algum projeto contemplado pela Lei de Inovação Tecnológica, elas teriam que abrir mão desta autonomia em troca de verbas para colocá-lo em andamento. O custo social disto são as finalidades que envolvem o projeto, desde a sua formulação até a destinação que lhe é atribuída, pois, no lugar de focar finalidades de melhorias sociais, focará as necessidades econômicas de seus financiadores. Em outras palavras, é um amplo passo de deterioração da autonomia universitária frente aos interesses de acumulação de capital, embora suas justificativas se camuflem em discursos apologéticos de valorização do desenvolvimento econômico e social do país.

No que diz respeito ao financiamento público às universidades federais, a versão final do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior – que originou o PL 7.200 – afirma que a “União aplicará, anualmente, nas instituições federais de ensino superior vinculadas ao Ministério da Educação, nunca menos do equivalente a setenta e cinco por cento da receita constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino”. O documento tem a acuidade de excluir deste cálculo as seguintes situações:

I - os recursos alocados às instituições federais de ensino superior por entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica e por suas congêneres privadas;

II - os recursos alocados às instituições federais de ensino superior mediante convênios, contratos, programas e projetos de cooperação, por órgãos e entidades públicas de qualquer nível de governo, bem como por organizações internacionais;

III - as receitas próprias das instituições federais de ensino superior, geradas por suas atividades e serviços; e

IV - as despesas com inativos e pensionistas das instituições federais de ensino superior, sem prejuízo de seus direitos específicos.

Um fator problemático no financiamento proposto pelo Projeto de Lei é a distribuição dos recursos entre as universidades federais. O governo coloca uma série de condicionalidades para a divisão dos recursos entre as universidades federais. Duas delas ganham destaque pelas possíveis conseqüências no momento de pô-las em andamento: (1) os resultados da avaliação do Sistema Nacional de Educação do Ensino Superior (SINAES) e (2) a produção do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Ambos podem criar um ambiente de favorecimento às instituições que estiverem mais simpáticas às diretrizes propostas pelo governo federal – o que se caracterizaria numa indução do governo federal para que as universidades, na tentativa de atrair mais verbas públicas, se adequem àquilo que o governo estipulou, e não ao que a comunidade acadêmica, fazendo uso de sua autonomia, verdadeiramente almeja. Por outro lado, isso pode ser visto também como uma punição camuflada para as instituições que não estejam inclinadas aos projetos governamentais, pois, a partir do momento em que determinada universidade federal, através de sua autonomia, assumiu metas alternativas ou contra-hegemônicas, ficará sujeita a receber um quantitativo menor de verbas, uma vez que ficará exposta a atingir um menor conceito na avaliação do SINAES e na avaliação da SESu sobre seu PDI.

4 – Avaliação.

As diretrizes e os instrumentos avaliativos para a educação superior foram duramente criticados na política de educação superior realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Isto criou um ambiente de expectativa na comunidade acadêmica pela supressão do antigo método que avaliava a educação superior (o Exame Nacional de Cursos, popularmente apelidado de Provão) e da formulação de uma nova proposta de avaliação. Esta foi precisamente uma das primeiras políticas para a educação superior posta em ação pelo

governo Lula, ancorando-se na idéia de que “avaliação é peça fundamental da vida universitária e parte integrante e indissociável da Autonomia” (BRASIL/MEC, 2004a).

No período de formulação do novo sistema de avaliação, um recurso estratégico corrente do governo Lula foi desvincular – ao menos no recurso argumentativo – os liames burocráticos, elitistas, produtivistas e economicistas que até então consubstanciavam o sistema de avaliação implementado pelo governo anterior. Firmou-se que, para a obtenção de uma boa avaliação, seria necessário cumprir dois fins principais. O primeiro refere-se a “legitimar, aos olhos da sociedade, o papel especial que é conferido à pesquisa e à formação universitárias”. O segundo é o de “garantir que essa pesquisa e formação sejam da melhor qualidade possível”. Ainda completou o argumento explicitando que “a questão da excelência não é, portanto, um fim em si, nem uma imposição apenas formal, mas se entende neste quadro: como pode o mundo acadêmico servir, da melhor forma, à sociedade brasileira” (BRASIL/MEC, 2004a).

As palavras acima claramente evidenciam um mecanismo governamental pela busca de legitimação de seus projetos frente à comunidade acadêmica e à sociedade. Aludir que as orientações de qualidade e excelência estão direcionadas prioritariamente a melhores maneiras de atender à sociedade é um tipo de argumento bastante astuto na formação de uma imagem apreciável, cuja menção tem a intenção de demonstrar que o novo sistema de avaliação estará emancipado dos grilhões classificatórios, formatadores e coercitivos inerentes a outros modelos já conhecidos. Todavia, há de se questionar: quais valores sociais que fomentam esta qualidade de pesquisa e de formação defendidos pelo governo? Quais setores da sociedade serão realmente – e não apenas argumentativamente – beneficiados? De que maneira esta política de avaliação dialoga com as questões referentes à autonomia das universidades públicas?

Antes mesmo das propostas mais articuladas realizadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial, o governo constituiu, entre abril e maio de 2003, a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), que contou com um prazo de 120 dias, para “analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados” (CEA, 2003, p. 07)⁵³.

⁵³ O presidente da CEA foi o professor José dias Sobrinho (UNICAMP) e fizeram parte desta comissão os seguintes membros: professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hégio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (CAPES), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Telles (UFPR), José Geraldo de Sousa Junior (SESu), José Marcelino de Rezende Pinto (INEP), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zainko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (UNISINOS), Maria José Jackson Costa UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE), Stela Maria Meneghel (FURB); os

Em agosto do mesmo ano, o CEA publicou um documento no qual foi apresentada a síntese de seu trabalho, defendendo que a educação superior ocupa um lugar estratégico nas políticas públicas “orientadas para a cidadania democrática, a justiça social e o desenvolvimento sustentável”. Daí, a Comissão sustentou algumas diretrizes as quais foram articuladas ao plano macro-educacional, como forma de fundamentação e valorização de sua visão avaliativa. São elas:

(a) transformação na Educação Superior brasileira para corresponder mais diretamente aos anseios da sociedade por um país democrático, cujos cidadãos participem ativamente na definição dos projetos de seu desenvolvimento; b) preservação dos valores acadêmicos fundamentais, como a liberdade e pluralidade de idéias, que se manifestam no cultivo da reflexão filosófica, das letras e artes e do conhecimento científico; c) valorização das IES como instituições estratégicas para a implementação de políticas setoriais nas áreas científica, tecnológica e social; d) afirmação do papel irrenunciável do Estado na constituição do sistema nacional de Educação Superior, comprometido com a melhoria de sua qualidade, tendo as universidades públicas como referência do sistema; e) credenciamento periódico das instituições públicas e as privadas de qualquer natureza – particular, comunitária, confessional ou filantrópica, mediante processo de avaliação que integra a presente proposta (SINAES), ao qual se dará sempre ampla publicidade. f) valorização da missão pública no âmbito local, regional e nacional através de um sistema de avaliação que tenha como principal objetivo a melhoria da qualidade acadêmica e da gestão institucional. Este sistema será coordenado por uma Comissão de alto nível e reconhecimento nacional, com autonomia no âmbito de sua competência. Desse processo avaliativo, articulado com mecanismos regulatórios do Estado, decorrem ações de fomento e medidas de natureza corretiva e planos de expansão qualificada que assegurem o desenvolvimento da Educação Superior em patamares compatíveis com metas de curto e longo prazo, de acordo com diagnósticos de necessidades nacionais e regionais, de avanço de conhecimento e de atuação acadêmico profissional (CEA, 2003, p. 08).

É possível notar nestas diretrizes – aliás, em todo documento – o cuidado de apresentar uma conformação avaliativa que respeite os princípios de autonomia das universidades, exaltando (1) a necessidade de envolver a comunidade acadêmica e a sociedade nas avaliações e (2) a busca de assegurar uma dinâmica avaliativa que preserve a “integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação” (Idem, p.61). Em termos resumidos, isso sinaliza que, além de apresentar o desenho básico de como funcionaria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o documento vai ao

estudantes Giliate Coelho Neto, Fabiana de Souza Costa e Rodrigo da Silva Pereira, representando a União Nacional de Estudantes (UNE). Daniel Ximenes foi o coordenador executivo, assessorado por Adalberto Carvalho, ambos da Sesu e contou ainda com a colaboração especial de Teófilo Bacha Filho do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEA, 2003).

encontro de promover uma revisão da legislação vigente, além de promover a defesa de um caráter formativo e emancipatório para este novo sistema.

Sobre a relação entre avaliação e regulação, a CEA alega que cabe ao Estado supervisionar e regular a educação superior para fins de planejamento e garantia de qualidade. Neste caso, sustentam a necessidade de superar certa visão de regulação no sentido de controle burocrático e ordenamento. Reconhecem também que compete ao Estado criar meio de avaliação que crie modos de fornecer elementos para a reflexão e propiciar melhores condições de desenvolvimento para as instituições.

Este foi apenas um esboço do processo de elaboração do SINAES. Acontece que o procedimento de produção da nova proposta de avaliação incitou fortes divergências no âmbito do Ministério da Educação, sobretudo no caráter funcional dos processos avaliativos. O então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, defendia claramente a permanência, em linhas gerais, dos procedimentos avaliativos utilizados pelo governo anterior; em contrapartida, a CEA apresentava uma proposta bem diferenciada daquelas defendidas pelo ministro, enxergando a avaliação como processos de formação/emancipação. O desgaste no ministério foi de tal maneira que, no dia 2 de dezembro, Cristovam Buarque encaminhou à Câmara uma nova proposta de avaliação intitulada SINAPES – Sistema Nacional de Avaliação e Progressão do Ensino Superior. Nesta proposta, ele buscou conciliar parte das idéias do CEA com a permanência de um sistema de *ranking* entre as instituições (ROTHEN, 2006).

Após a saída de Buarque do MEC, em 24 de janeiro de 2004, Tarso Genro assumiu uma relação de parcerias com a CEA. Poucos meses depois, em abril de 2004, o Presidente da República sancionou a Lei 10.861 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior. O SINAES tem basicamente três focos de avaliação: (1) avaliação institucional⁵⁴; (2) avaliação de cursos⁵⁵ e; (3) do desempenho dos estudantes⁵⁶.

A Lei prescreve a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) – órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES – que, vinculada ao Gabinete do Ministro da Educação, detém as seguintes atribuições:

I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;

⁵⁴ A avaliação institucional tem por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores.

⁵⁵ A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

⁵⁶ A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação é realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

- II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;
- III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
- IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;
- V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;
- VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;
- VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

Todavia, mesmo nesta etapa inicial, os passos de elaboração e efetivação do SINAES não foram desprovidos de críticas, especialmente advindas da comunidade acadêmica. Críticas que sinalizaram as contradições inerentes ao projeto, haja vista a incompatibilidade entre suas promessas e objetivos quando comparados a seu impacto no sistema de educação superior. De tudo que incorreu entre os consensos e dissensos que traçaram a construção do SINAES, poucos foram os subsídios que colaboraram para a agregação de elementos que realmente se formasse um sistema de avaliação que respeite o desenvolvimento autônomo das universidades públicas. Na verdade, este conjunto compõe um sistema de avaliação que aprofundou significativamente os parâmetros de controle e regulação das instituições públicas de ensino superior. Não obstante, seus mecanismos de restrição e controle foram artificialmente acompanhados por discursos e textos que buscavam imprimir uma versão altamente inovadora e progressista para o sistema federal de educação superior.

Hélgio Trindade, ex-reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ocupou o cargo de presidente da CONAES. Na época de FHC, Trindade produziu vários trabalhos sobre os problemas acometidos à educação superior, agregando interessantes contribuições para uma leitura crítica sobre os fenômenos que aconteciam na educação superior brasileira naquele momento. Num de seus primeiros discursos, como presidente da CONAES, exaltava: “estamos superando a etapa da mera denúncia ou da resistência e sendo convocados e desafiados a construir alternativas transformadoras para a educação superior” (TRINDADE, 2005, p. 34).

O que faltou em seu discurso foi que parte significativa do ‘movimento’ que se desenvolveu em torno da política universitária – materializada em críticas, contestações, resistências, manifestos, propostas alternativas, etc. – entende que os problemas inerentes ao sistema universitário jamais poderiam ser superados através de simples mudanças no emaranhado legislativo que regulamenta a educação superior nacional. Existe toda uma conjuntura político-econômica e social que pesa na hora de efetivar mudanças na educação superior. Isto serve também para as questões da avaliação. Somente mudanças nos instrumentos avaliativos, com discursos pseudo-progressistas, em nada ou pouco colaboram para uma substancial alternativa que frutifique rupturas com as políticas realizadas outrora.

O representante da CONAES foi implacável ao alegar que um dos grandes impasses, durante os dois últimos mandatos presidenciais, foi o de não enfrentar o trinômio avaliação–autonomia–financiamento. Ainda, segundo Trindade, a autonomia universitária transformou-se numa estratégia para o governo reduzir o financiamento das universidades públicas. Além do mais, “autonomia sem avaliação significaria [...] lançar a instituição social universidade num isolacionismo contrário com sua identidade histórica” (TRINDADE, 2005, p.34). O autor considera que “a universidade e a sociedade têm uma relação simbiótica, sem a qual a universidade reduz-se a uma organização complexa, apartada de seu entorno social” (Idem, p.34). Neste ponto, em específico, suas considerações são especialmente relevantes, haja vista que a autonomia universitária não pode se transformar num instrumento liberalizante das relações inerentes à dinâmica universitária, tampouco se pode confundir esta autonomia como um valor que lhe garanta soberania frente a qualquer parâmetro social – o que transformaria, metaforicamente, as universidades em feudos ao estabelecer seus fins nelas mesmas. No entanto, as análises do presidente da CONAES perdem consistência quando ele não situa no âmago de seu discurso as conseqüências do SINAES quando sintonizado às demais políticas que vêm sendo desenvolvidas para a educação superior.

Na prática, o sistema de avaliação criado e desenvolvido no governo Lula comprometeu expressivamente a autonomia das universidades públicas por conta das determinações definidas pelo Estado, ou, melhor dizendo, pela própria CONAES. A articulação do SINAES com as demais políticas da educação superior gerou uma situação delicada às universidades federais, pois, as condições de financiamento ficaram totalmente comprometidas, uma vez que o montante de verbas que cada universidade receberá anualmente está diretamente vinculado aos conceitos obtidos nas avaliações. O capítulo 2º de Art. 44 do PL 7.200 determina que a distribuição de verbas entre as universidades federais tome como indicadores alguns critérios de desempenho e qualidade: neste conjunto será

levado em consideração “os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei n.º 10.861, de 2004” (BRASIL/MEC, 2006). Do mais, não se pode esquecer que *qualidade* não é um termo absoluto. No momento em que o CONAES seleciona seus critérios de “qualidade”, estes passam a ser uma meta para todas as instituições de ensino superior. Com isso, as instituições federais de ensino superior ficam numa situação no mínimo delicada, teriam que se ‘enquadrar’ aos preceitos de qualidade exigidos pelo Ministério da Educação, caso não queiram receber sanções financeiras na partilha das verbas advindas do poder público. Em outras palavras, aquelas instituições que estiverem mais próximas das diretrizes e metas apontadas pelo governo federal poderão ser coroadas com mais verbas do público. Com esse mecanismo, o governo Lula passa a ter uma intervenção sem tamanho na própria autonomia destas universidades, visto que sua autonomia pode se reduzir a optar ou não às projeções do governo; mas, caso a comunidade acadêmica assuma a segunda opção, ela estará vulnerável a receber a menor fatia do montante de verbas destinadas às instituições de ensino superior mantidas pela União.

Mais um elemento fatídico relacionado ao SINAES é a permanência de um sistema de *ranking*, que classifica as instituições de ensino superior através do conceito obtido pelo ENADE, bem como pelo conjunto das demais avaliações. Nunca é demais lembrar que este foi um dos impasses entre Cristovam Buarque e a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior. Deste fator é possível levantarmos pelo menos duas deduções. A primeira é que este sistema de avaliação falhou ao se apresentar como uma real alternativa em relação ao Exame Nacional de Cursos, implementado no governo de Fernando Henrique Cardoso. A segunda – a mais preocupante – é que este sistema avaliativo está muito bem sintonizado com as orientações do Banco Mundial, que consiste na construção de um sistema universitário altamente competitivo, de modo que as instituições melhor colocadas possam chamar a mais atenção para si, dando-lhes mais visibilidade para fechar acordos com iniciativa privada.

Por mais que o governo federal, em suas alegações, sustente que o sistema de avaliação da educação superior esteja orientado à qualificação das instituições e preservação da autonomia universitária, os documentos por ele emitidos, em termos práticos, assumem um teor diametralmente diferente dessas metas. O Decreto 5.773 (popularmente conhecido como *decreto-ponte*), vigente desde maio de 2006, torna este fator clarividente, tendo em mente a ação regulatória que o governo exerce sobre as instituições públicas de ensino superior. Ele faz a ponte entre os mecanismos de avaliação e os processos de regulação e supervisão. No fundo, o processo de regulação diz respeito a possíveis intervenções do governo, por meio de atos administrativos, sobre a autorização do funcionamento das instituições de ensino superior

e dos cursos de graduação e sequenciais. A supervisão está ligada às medidas tomadas pelas instituições atinentes à oferta de educação superior no sistema federal de ensino, enquanto que as avaliações, promovidas pelo SINAES, continuarão servindo como referenciais básicos pelos quais serão tomadas as medidas de regulação e supervisão da educação superior.

Não há como negar a necessidade de estabelecer medidas que reparem os danos causados no sistema de educação superior na presidência de Fernando Henrique Cardoso mediante o processo de ‘sucateamento’ das universidades federais, além do crescimento desmedido das instituições privadas de ensino superior, fortalecido pelos incentivos governamentais. Não obstante, a maneira como o Decreto-ponte estrutura a regulação da educação superior pode gerar conseqüências danosas à autonomia das universidades públicas, por conta da centralidade excessiva do governo federal e da CONAES nas etapas avaliativas, regulatória e supervisoras inerentes a ele.

As questões pertinentes aos atos regulatórios e ao credenciamento/autorização, além das relativas ao credenciamento dos cursos e das instituições, ficam sob a responsabilidade das Secretarias do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação. Sobre as atribuições estipuladas à CONAES, cabe coordenar e supervisionar o SINAES e ainda estabelecer as diretrizes que darão base para a construção dos instrumentos avaliativos. Ao INEP imputa-se a responsabilidade de realizar as avaliações e elaborar os instrumentos avaliativos em conformidade às diretrizes instituídas pela CONAES. Isso significa que as competências que balizarão os processos regulatórios da educação superior estão praticamente centralizadas nas mãos do Ministério da Educação, o que, por conseqüência, acaba afastando a sociedade dos processos de discussão e seleção destas competências, além de conferir um poder alegórico aos procedimentos de auto-avaliação mediante o conjunto de medidas avaliativas inerentes ao SINAES. Para as universidades públicas isso se torna um grande entrave para o exercício de sua autonomia, caso sua auto-avaliação não esteja dentro das competências apresentadas pela CONAES.

5 – Política de Acesso e Permanência: primeiros movimentos

A elaboração de uma política de ampliação de vagas na rede pública de educação superior já era um fator anunciado desde a primeira campanha presidencial de 2002, quando se assumiu o compromisso de elevar para 30% o índice de jovens na faixa etária entre 18-24 anos, além de “ampliar a oferta de ensino público universitário, de modo a projetar, no médio prazo, uma proporção de no mínimo 40% do total de vagas” (Coligação Lula Presidente, 2002).

Todos, irrestritamente, sabiam que a tarefa assumida pelo atual governo federal não seria nada fácil. O Censo Demográfico Brasileiro de 2000 registrava que a população no país era de aproximadamente cento e setenta milhões de pessoas⁵⁷, dos quais mais de vinte e três milhões (23.378.831 em termos absolutos) se encontram na faixa etária supracitada. Isso significa dizer que, para atingir este índice de 30% deste público-alvo, o governo federal teria que alcançar algo em torno de sete milhões de vagas na rede de ensino superior. Para se ter uma noção mais clara sobre tamanho desafio, os cursos de ensino superior brasileiros no ano de 2002 – último ano de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República – atingiram um quantitativo inferior a dois milhões, mais precisamente 1.773.087 estudantes matriculados nas instituições públicas e privadas de ensino superior. Supondo que o governo federal alcançasse esta marca de sete milhões de vagas, sem levar em consideração o crescimento populacional (caracterizado nas taxas de natalidade e mortalidade) e a alteração do número de pessoas que entrariam e sairiam desta faixa de classificação etária, para atingir a proporção percentual prometida, seria necessário alcançar um sistema público de ensino superior com mais de dois milhões e oitocentos mil estudantes; sendo que, em 2002, este quantitativo era de pouco menos de trezentos mil estudantes, divididos em instituições de ensino superior federais, estaduais e municipais (BRASIL/INEP, 2008).

É possível notar que, em termos de promessas, o governo Lula se propôs não apenas a reparar as intempéries provocadas pelo governo que o antecedeu, mas de reconstituir um ‘novo’ sistema de educação superior que venha ultrapassar praticamente todos os índices que toda história da educação superior brasileira, desde sua criação, acumulou até então.

Após as metas traçadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial – já abordadas anteriormente –, o governo federal manteve, por um bom tempo, a defesa das duas propostas como um dos carros-chefes da reforma universitária: 30% dos jovens entre 18-24 em cursos de educação superior, sendo 40% deles no sistema público. Não obstante, outra promessa que se caracterizou como marca registrada de todas as composições ministeriais que passaram pelo MEC, após a posse de Lula da Silva, foi a enfática projeção de associar a esta política de ampliação do acesso questões ligadas à *justiça social*. Dito de outra maneira, isso significa que, respaldado no fato de o sistema de educação superior brasileiro ser reconhecido pelo seu forte resquício elitista, assumiu-se como uma política de governo a missão de ampliar significativamente o quantitativo de estudantes oriundos das classes populares nesta

⁵⁷ Para ser mais preciso, o Censo de 2000 registra o quantitativo de 169.799.170 pessoas residentes no país.

modalidade de ensino. Dos três membros que ocuparam o cargo de Ministro da Educação, todos incorporaram estes discursos.

Sobre este discurso de justiça social, podemos considerar que ele começou logo na primeira ação do MEC, sob a gestão do governo Lula, quando Cristovam Buarque proferiu seu discurso de posse, em 02 de janeiro de 2003. Para ele,

a universidade tem que se modificar. Ela tem que descobrir uma forma de avançar mais rápido no conhecimento. E tem que inventar maneiras de submeter os seus currículos com toda liberdade, mas com ética. E ética significa não esquecer os pobres que estão fora dela. Esse é um desafio que eu quero compartilhar com os reitores. Esse é um desafio que eu quero compartilhar com os alunos e servidores da universidade. E eu acho que nós temos tudo para sairmos na frente do mundo inteiro nessa luta (BUARQUE, 2003).

Além de pretensioso, Cristovam Buarque, neste pequeno trecho, demonstra a tendente propensão vanguardista que o governo assumiria na conduta da reforma da educação superior brasileira. Tarso Genro seguiu uma postura bem similar. Além do supracitado argumento em que ele faz a defesa de que a reforma universitária pode sinalizar algo de novo na América Latina, pois, “o Presidente Lula, no Brasil, está se propondo fazer a primeira reforma fora do esquema ultraliberal adotado nos anos 90” (GENRO, 2005, p.10), desde o discurso, no dia 27 de janeiro de 2004, quando assumiu o cargo de Ministério da Educação, a noção de ‘justiça social’ já estava incrustada nas elucubrações de Tarso Genro.

No contencioso que existe hoje na sociedade e na academia a respeito da reforma da universidade, das cotas, das necessárias mudanças curriculares que precisamos fazer, do desafio de como conectar uma sociedade que tem um mar de excluídos e, na ponta, uma revolução tecnológica em curso - e uma elite que a dirige -, precisamos ainda reordenar e recoesionar a sociedade brasileira na revolução democrática. No caso das universidades, sua reforma jamais deve significar uma degradação. Mas deve significar sua modernização radical para a abertura democrática do ingresso das amplas camadas populares na universidade pública e no ensino superior em geral (GENRO, 2004).

É interessante trazer à luz estas palavras, pois, Tarso Genro imprime em seu discurso um tipo de argumentação muito acessível e aceitável para diversos críticos e estudiosos da educação superior nacional. Uma das críticas mais contundentes a este nível educacional é justamente o caráter elitista que lhe acompanha desde a sua criação. A tônica contida neste argumento apresenta ressonâncias bastante progressistas, pois, além de defender maior presença das camadas populares no sistema universitário, faz um destaque especial, mesmo que sutil, de que esta presença seja preferencialmente nas “universidades públicas”.

No dia de posse do atual ministro da educação, Fernando Haddad, foi o próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva quem tomou a palavra. A cerimônia, no dia 29 de julho de 2005, não

tratava apenas da troca ministerial, mas se referia também à apresentação da terceira versão do anteprojeto da reforma universitária. Na ocasião, logo no início de seu discurso, Lula fez questão de fortalecer a idéia de que a reforma universitária trabalhada no decorrer de seu governo era um trabalho que buscava atender os anseios da sociedade. Nas palavras do Presidente da República, aquela cerimônia não era uma simples troca de posse de um ministro,

é a entrega de um projeto de reforma universitária que, (...) não é uma proposta de reforma do governo, é uma proposta de reforma da sociedade, da academia brasileira, dos estudantes brasileiros, das entidades representativas das universidades brasileiras (LULA DA SILVA, p. 2, 2005).

Numa outra passagem, do mesmo discurso, o presidente Lula da Silva deixa clarividente que este atributo de ‘justiça social’ tão ressonante na divulgação da reforma universitária não é uma espontaneidade individual de um ou outro agente governamental. Este, na verdade, caracteriza-se como um discurso de governo que retoricamente busca atribuir legitimação para a realização das modificações na política de educação superior promovidas atualmente pelo governo federal. Ao fazer referência à *terceira versão do anteprojeto de reforma universitária*, Lula argumenta que

Esse anteprojeto é um símbolo, não só do excelente trabalho que vem sendo realizado no Ministério da Educação, mas do padrão das políticas públicas que tem sido uma das características mais importantes do nosso governo. Falo da ampla interlocução com os mais diversos setores da sociedade, sempre na busca de maior **inclusão** e **justiça social** (LULA DA SILVA, p. 3, 2005 – grifos nossos).

Estas palavras do presidente permitem compreender um pouco melhor tal singularidade discursiva por parte dos ministros da educação na atual gestão governamental, quando se referem à reforma universitária. Isso não significa, em hipótese alguma, que a postura frente ao Ministério da Educação e as relações políticas tenham sido similares entre eles – Cristovam Buarque (que foi demitido do MEC por telefone pelo Ex-Ministro da Casa Civil José Dirceu) chegou ao ponto de se desfiliar do Partido dos Trabalhadores (PT) e assumir a legenda do Partido Democrático Trabalhista (PDT), tamanha limosidade que se criou entre ele e os demais setores governamentais. Foram abordadas anteriormente as divergências ocorridas no âmbito do MEC, por conta das diretrizes que regeriam o processo de avaliação da educação superior, o que é totalmente diferente das posturas assumidas por Tarso Genro e Fernando Haddad. Num período posterior, em entrevista concedida à *Folha Online*, em junho de 2005 (poucas semanas antes de sair do Partido dos Trabalhadores), Cristovam Buarque faz a afirmação de que, salvo as questões pertinentes ao FUNDEB – que se iniciou no seu mandato ministerial –, o Ministro Tarso Genro teria mudado totalmente o foco das políticas

desenvolvidas pelo Ministério da Educação, por se dedicar com maior vigor às universidades. Todavia, embora seja possível identificar a diferença de posturas, ou mesmo de propostas educacionais, as questões inerentes à justiça social e à democratização dos processos decisórios da reforma universitária foram adjetivos partícipes de todos os ministros que passam pelo MEC e do próprio presidente.

Não somente nos discursos das autoridades do governo federal, mas em praticamente todos os documentos, que se referenciassem à reforma universitária, a questão da justiça social e da ampla abertura de diálogo com a sociedade estavam presentes, mesmo que de maneira tangencial. A respeito desta segunda, não é demais lembrar que o governo federal, desde o documento elaborado pelo GTI até os discursos atuais – passando pelo documento *Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior* (BRASIL/MEC, 2004a), *Plano Nacional de Educação* (BRASIL/MEC, 2007), dentre outros – expõe sucessivamente esta afirmativa, de que a reforma universitária é fruto de um democrático debate com os mais diversos setores da sociedade.

Todavia, é no mínimo interessante saber que alguns setores que se preocupam e debatem ativamente os rumos da educação superior não concordam com este discurso “democratizante” difundido pelo governo federal. A ANDES-SN, na elaboração de suas críticas ao processo de reforma universitária, também defendeu o princípio democrático para o avanço qualitativo na política de ampliação e acesso da educação superior nacional, ao mencionar que

Com democracia e, por conseguinte, com base no princípio de que esta requer direitos sociais e maior controle social da economia, as forças sociais que defendem a educação pública seguramente não irão se furtar a construir, em nome da nação brasileira, consensos que permitam a expansão do ensino superior público e de qualidade, o que requer políticas públicas que permitam a real democratização do acesso a esse nível de ensino em uma perspectiva de universalidade (ANDES-SN, 2004, p.7).

Mas, a conclusão que esta mesma entidade representativa chegou – ao analisar a forma de condução da reforma universitária – é amplamente dissonante a uma efetiva abertura de diálogos, por parte do governo federal, que se efetivasse como um processo democrático de decisões. Dando prosseguimento a seus posicionamentos a ANDES-SN declarou que

o exercício da democracia requer que as negociações sejam verdadeiras, o que pressupõe que **todas** as questões relativas ao futuro da educação superior sejam colocadas em discussão e não apenas o instrumento que lhes servirá de arremate final, como é o caso do Documento II “Reafirmando compromissos...”. Não há democracia se não é possível discutir os conceitos básicos das ações governamentais. Está em curso um conjunto de medidas que compõe um todo, constituído, em suas linhas gerais, além do referido Documento II, pelo PROUNI, pelo projeto de Inovação Tecnológica, pelo

projeto de lei orgânica da educação profissional e tecnológica e pelo SINAES.

De fato, o Executivo Federal colocou em marcha a sua controversa política para a educação superior como um fato consumado, com base no mote: “o governo tem de governar.” Não casualmente, reivindicou o uso generalizado de medidas provisórias. O ANDES-SN espera, sinceramente, que a defesa da crença de que a “soberania popular (está) expressa no Programa de Governo”, como quer o referido Documento II, seja apenas um deslize conceitual. Com efeito, o programa de governo não pode instituir uma nova ordem acima da constituição; somente o povo é portador de direito constituinte (IDEM, p.8, grifos no original).

Num pensamento um tanto que espontâneo, seria possível até pensar que este tipo de crítica direcionada ao governo poderia ser a opinião isolada de um setor específico, mas, a condução de maneira pouco democrática da reforma universitária não foi uma identificação apenas da ANDES-SN. No *relatório Setorial: ensino superior: ensino e extensão*, oriundo dos debates feitos pelo Senado a respeito do Plano Nacional de Educação, percebeu-se também a necessidade de maior diálogo na condução da política de educação superior. O ponto específico sobre “O Ensino Superior e o PDE” na Avaliação das Audiências da Comissão de Educação foi iniciado da seguinte maneira:

De início cumpre destacar a forma unilateral de apresentação do PDE. Ainda que a participação em algumas das ações do Plano se faça por adesão, uma discussão mais aberta com os educadores e com as demais instâncias político-administrativas poderia ter enriquecido o processo de sua elaboração, dando-lhe maior consistência (SENADO, 2007, p.8).

Após a discussão de vários pontos específicos do PDE que dizem respeito à política de educação superior desenvolvida pelo Governo Lula da Silva, mais uma vez se evidenciou o restrito diálogo do governo com os demais segmentos da sociedade.

Destacamos a forma unilateral de elaboração do plano, que pouco caso faz do PNE, sob a alegação da dificuldade de alcançar suas metas. A falta de discussões com a sociedade na adoção de medidas tão relevantes para o País não representa o meio mais adequado de enfrentar as deficiências educacionais brasileiras. O exemplo sobre a gestão democrática do ensino precisa vir de cima.

(...) Em síntese, este relatório pôde evidenciar que, apesar de suas limitações, o PDE contém medidas salutares e, portanto, bem-vindas. No entanto, não devem restar dúvidas de que a democratização dos debates e das decisões a respeito dos impasses educacionais brasileiros constitui o caminho mais adequado para superá-los e levar nosso País a níveis mais elevados e socialmente justos de desenvolvimento (Idem, p.15-16).

Muito mais do que as críticas apresentadas acima, a própria postura do Presidente da República é outro elemento que coloca em xeque todo o discurso de democratização difundido exaustivamente pelo governo federal. No dia 20 de agosto de 2008, na inauguração

do Campus Universitário Juazeiro do Norte (Ceará), o Presidente Lula demonstrou uma intolerância irrefreável para com aqueles que criticam os rumos de sua política de educação superior. Ele taxou de “babaca” todos aqueles que não entendem que seu governo está promovendo “uma a revolução na área de educação” (FOLHA ONLINE, 2008)⁵⁸. Parece que a democratização do debate realizada pelo governo Lula da Silva afeiçoa-se apenas com aqueles grupos ou organizações que se simpatizam com as suas propostas, sendo pouco ou nada receptiva às críticas – que muito colaboram para uma guinada qualitativa de qualquer aspecto político – direcionadas à sua condução. Poder-se-ia até pensar que este foi um momento impulsivo originado da figura do cidadão Luis Inácio Lula da Silva, mas, na posição onde ele se encontra, sobretudo num momento formal ligado justamente a mais um episódio que compõe suas realizações na política universitária brasileira, não há como separar a imagem do cidadão Lula da Silva da do Presidente da República.

Esse debate foi trazido à tona precisamente porque foi com esse teor de democratização – auxiliado por uma avalanche propagandista⁵⁹ – que o governo Lula, com maior ênfase às ações do Ministério da Educação, buscou firmar ideologicamente sua política de acesso e permanência da educação superior, assim como justificou as modificações realizadas nas sucessivas versões do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior.

Sobre a oficialização de propostas, na primeira versão do Anteprojeto de Lei foram destacados três artigos específicos para tratar das *Políticas de Democratização do Acesso e da Assistência Estudantil*. No Art. 52 estipulou-se para as instituições federais de ensino superior a responsabilidade de “formular e implantar, na forma estabelecida em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, medidas de democratização do acesso, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social” (BRASIL, 2004b).

Com o intento de garantir uma receita mínima para a *assistência estudantil*⁶⁰, fechou-se que as universidades federais deveriam destinar pelo menos nove por cento de seus

⁵⁸ O autor desta dissertação pensou bastante antes de colocar este específico dado no corpo do trabalho, mas achou pertinente não excluí-la porque ele é bastante auto-explicativo.

⁵⁹ O site *Globo.com* divulgou uma nota contabilizando que o orçamento do governo federal com propagandas, no ano de 2008, foi de 406 milhões de reais. Este orçamento foi ampliado para o ano de 2009, somando um quantitativo de R\$ 547,4 milhões, ou seja, um aumento de 35% em relação ao ano anterior. Em relação ao ano de 2010, o site do jornal *Gazeta do Povo* anunciou que o governo Lula queria gastar mais em propaganda do que prevê a Lei: segundo o jornal, “o governo só pode gastar com publicidade em ano de eleição federal o mesmo que foi desembolsado no ano anterior, ou a média dos três anos anteriores – é dada preferência para o menor valor” (GAZETA DO POVO, 2010). Nesta base, a média dos gastos do último foi de R\$ 412,16 milhões e a previsão de gastos do governo Lula neste setor é de 699 milhões de reais (IDEM).

⁶⁰ Segundo a *Versão Preliminar de Anteprojeto da Reforma da Educação Superior*, a assistência estudantil deveria contemplar basicamente quatro itens: I - bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão; II – moradia e restaurantes estudantis e programas de inclusão digital; III

recursos para o custeio desta política. Todavia, no interior do próprio documento havia um elemento que poderia abalar bastante a organização das universidades federais para suprir suas demandas relativas à assistência estudantil. O governo federal fizera a proposta da extração do financiamento da educação pública federal por via de receita advinda das Loterias Federais: ou seja, uma verba imprecisa. A idéia de criar uma loteria específica, para financiar as universidades federais, já havia sido ventilada em outra oportunidade por Tarso Genro e até mesmo em um documento oficial emitido pelo governo (BRASIL/MEC, 2004a). Numa nota, a assessoria de imprensa do MEC justificou que este recurso serviria “para a manutenção e expansão da rede federal pública de ensino superior. Esta proposta está, inclusive, em harmonia com a visão da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior” (BRASIL/MEC/ACS, 2004). Nicolás Davis escreveu um artigo para tratar do assunto e sua conclusão não foi uma das mais otimistas.

A imaginação criadora do Ministro é sintomática. Pode indicar que ele não espera aumentar os recursos para as IFES e que tal financiamento será uma loteria no sentido de depender da 'sorte' (em outras palavras, da "equipe econômica") e no sentido de que numa loteria as chances de ganhar são sempre ínfimas, pois a imensa maioria contribui para o enriquecimento de um só ou de pouquíssimos. Não sei se o Ministro estava no divã do psicanalista quando falou da idéia de loteria, mas seguramente deixou escapar uma idéia que sintetiza o seu pensamento / sentimento oculto sobre o financiamento das IFES, que vêm perdendo, assim como os programas sociais como um todo, para os grandes ganhadores do prêmio da loteria, que são o grande capital nacional e internacional, que compraram o bilhete vendido por Lula, Palocci e companhia (DAVIES, 2004, não paginado).

A conclusão de Davis é bastante irônica, mas totalmente pertinente frente à gravidade do assunto. A idéia do ex-ministro Tarso Genro era que esta loteria fizesse parte do Fundo de Financiamento da Educação Superior. Na verdade, a proposta era subvincular esta verba advinda da loteria não apenas ao subsistema federal de educação superior, mas à educação como um todo. Embora se tenha feito referência de que este recurso não seria contingenciável, o debate de fundo é a posição do Estado na garantia do pleno funcionamento do sistema público de educação superior. Uma medida como esta, que pode seduzir muitos reitores de universidades federais – já que a proposta foi apresentada à Associação Nacional de Dirigentes Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), no dia 08 de junho de 2004 –, na realidade se assemelha mais a uma ação atabalhoada do ex-ministro da educação para garantir um montante mínimo de verbas para as universidades federais e de suas projeções de ampliação e manutenção do acesso, através de recursos paliativos.

– auxílio para transporte e assistência à saúde; e IV – apoio à participação em eventos científicos, culturais e esportivos, bem como de representação estudantil nos colegiados institucionais.

O entendimento de que esta talvez seja uma proposta desesperada, difundida por um discurso de esperteza e promissor, fica ainda mais latente se levada em consideração o anúncio de corte orçamentário realizado pela equipe econômica através da prorrogação da Desvinculação da Receita da União (DRU), abordada anteriormente.

Da primeira versão do Anteprojeto de Lei de reforma da educação superior para a segunda versão houve apenas mudanças pontuais, sobretudo nas políticas de ações afirmativas direcionadas às chamadas minorias sociais, salvo a diminuição estipulada pelo segundo de verbas destinadas às políticas de ampliação do acesso e de assistência estudantil. Se antes o valor estipulado era de nove por cento, a segunda versão reduziu esse quantitativo para cinco por cento. Na terceira versão ocorreu praticamente o mesmo, a modificação mais ressaltada foi o retorno dos nove por cento previstos na primeira versão.

Na versão final, enviada ao Congresso Nacional, os pontos referentes a estas políticas ficaram praticamente inalterados em relação à terceira. Após muita pressão, por parte da comunidade acadêmica, a versão final apresentou uma novidade notável: a retirada da proposta de arrear fundos para as universidades federais através de recursos oriundos da Loteria Federal.

O Anteprojeto de Lei de Reforma da Educação Superior apresentou apenas propostas generalizadas em relação à assistência estudantil, que pouco contribuíram para o fornecimento de elementos concretos sobre as responsabilidades do governo federal na garantia desta política. Por este fator, o governo publicou, em 12 de dezembro de 2007, a Portaria Normativa nº 39, que trata da institucionalização do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Segundo o governo federal, O PNAES⁶¹ é um programa estratégico com a finalidade de combate às desigualdades sociais e regionais, bem como sua importância para a ampliação e a democratização das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal.

A intencionalidade impressa no projeto é bem interessante, haja vista que a institucionalização de uma política específica para a assistência estudantil é uma reivindicação que há tempos faz parte das bandeiras de lutas das ações estudantis, sobretudo de estudantes oriundos de classes populares que estudam em universidades públicas. Na década de 1990, o movimento se intensificou devido às políticas neoliberais, que mergulharam profundamente a precarização das políticas públicas destinadas aos estudantes das camadas populares. Mesmo com

⁶¹ No documento oficial conta que esta proposta se efetiva “por meio de ações de assistência estudantil vinculadas ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão, e destina-se aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das Instituições Federais de Ensino Superior” (BRASIL/MEC, 2006). O Art. 2º considera como assistência estudantil iniciativas desenvolvidas nas seguintes áreas: moradia estudantil; alimentação; transporte; assistência à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; e apoio pedagógico.

esta fatídica realidade, a tentativa de implementação de uma política nacional de assistência estudantil é um fato desde 1999, quando o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) – órgão assessor da ANDIFES – produziu o Plano Nacional de Assistência (PNA). No governo de Fernando Henrique Cardoso o Plano não foi à frente porque Paulo Renato, Ministro da Educação, não se dispôs a implementá-lo.

No Governo Lula, o FONAPRACE realizou outro documento, similar ao primeiro, com o objetivo de traçar um diagnóstico do perfil socioeconômico e cultural dos discentes das instituições federais de ensino superior para a obtenção de dados que permitissem a criação de um programa consistente de assistência estudantil.

Todavia, as ações realizadas nos anos iniciais do governo Lula parecem não ter agradado grande parte dos estudantes que fazem uso da assistência estudantil. A Secretaria Nacional da Casa do Estudante (SENCE) publicou uma carta aberta, que explicitava que a política desenvolvida pelo governo Lula da Silva estava muito aquém das necessidades reais do corpo discente advindos das classes populares. Os estudantes até reconhecem que, em 2003 e 2004, ocorreram algumas iniciativas de políticas afirmativas de acesso, porém, comparadas às políticas do governo de FHC, “não se detectou grandes mudanças nas realidades sociais do corpo discente nas universidades” (SENCE, 2008, p.12).

Em seu estratagema frente às desigualdades sociais, o MEC apresenta o Plano Nacional de Educação como um projeto de viabilização de igualdade de oportunidade entre todos os estudantes. O saldo orçamentário para 2008 para as instituições federais de ensino superior foi de R\$ 136,3 milhões; com previsão de 200 milhões de reais em 2009; e R\$ 300 milhões para 2010 (MEC, 2009).

Entretanto, existe um dado muito preocupante, que pode comprometer significativamente a estrutura da educação nacional. O Art. 5, da Portaria Normativa nº 39, estabelece que as despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira. Isso simplesmente significa que o governo federal não destinará verbas adicionais ao Ministério da Educação para as necessidades dos estudantes pertinentes às classes economicamente inferiores. Isso pode significar também que o Ministério da Educação terá que conter parte do financiamento de algum outro programa – do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por exemplo – para cobrir as necessidades orçamentárias requeridas pelo PNAES.

Mesmo com o funcionamento do PNAES, a insatisfação de movimentos discentes é latente devido às lacunas deixadas pelo governo federal. No *blog*⁶² da Secretaria Nacional da Casa do Estudante é possível acompanhar que, em boa parte do Brasil, os estudantes estão travando fortes embates com as reitorias por conta do número restrito de bolsas, atraso de pagamento, pela ampliação dos alojamentos, privatização dos restaurantes universitários, dentre outras reivindicações. A situação da assistência estudantil é tamanha que os estudantes estão organizando, para este ano de 2010, o XXXIV Encontro Nacional de Casas de Estudantes, na cidade de Cuiabá (MS), para debater o assunto. O evento terá o seguinte tema: *A Universalização das Políticas e PNAES: e eu cu'isso?!*

É evidente que os estudantes não são contra a política de assistência estudantil, mas o que está em questão é a estreita extensão do Programa e seu caráter pontualmente focal, que pouco colabora para a afirmação de uma política destinada à redução das desigualdades sociais no país.

⁶² Informações mais precisas podem ser encontradas no sítio eletrônico: <http://sencebrasil.blogspot.com>

Capítulo III – Política de ampliação do acesso: prosperidade ou limosidade?

Por tudo que já foi discutido até o momento, é possível afirmar que a arquitetura da política de ampliação do acesso ao ensino superior promovida atualmente se resume basicamente a três vetores: a ampliação dos cursos de graduação à distância; a utilização de parcerias público-privadas; e a extensão da rede pública de ensino superior.

É basicamente articulado nesses três segmentos que o governo federal vem, desde 2002, buscando contemplar sua promessa de campanha: fazer com que 30% dos jovens – na faixa etária entre 18-24 anos – estejam prontamente matriculados no ensino superior; e que, destes, 40% sejam lotados nas instituições públicas. Estas metas são projetadas na desigualdade educacional, derivada da desigualdade social, apresentada na sociedade brasileira. Como apresentado no início do trabalho, em 2003, o ensino superior brasileiro contemplava apenas 11% dos jovens inseridos nesta faixa etária. Para ter uma ideia mínima sobre o que isso representa, naquele mesmo ano Argentina (32%), Estados Unidos (50%) e Canadá (62%) apresentavam índices muito mais elevados (UNESCO, 2005).

A defesa inicial do governo federal foi a de retomar a expansão das universidades públicas e o combate à mercantilização da educação superior. Neste projeto de democratização da educação superior, o governo federal instituiu várias Medidas Provisórias, leis, decretos e portarias direcionados às instituições privadas de ensino superior com o intuito de inseri-las nesta política. Sobre as universidades públicas, através da instituição de 10 novas universidades federais⁶³ conjugadas ao projeto de interiorização da educação superior, através da expansão de 49 novos *campi* universitários, o governo propagandeia e busca apoio para legitimar os demais projetos criados para as universidades federais (BRASIL/SENADO, 2009).

Vejamos alguns dos principais projetos criados ou modificados pelo governo federal que estão sob esta proposta de democratização da educação superior.

⁶³ Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (Julho/2005); Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB (Julho/2005); Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM (Transformação – Agosto/2005); Universidade Federal do Semi-Árido – UFERSA (Transformação – Agosto/2005); Universidade Federal de Alenas – UNIFAL (Transformação – Agosto/2005); Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM (Transformação – Setembro/2005); Universidade Federal Tecnológica do Paraná – UTFPR (Transformação – Outubro/2005); Universidade Federal do ABC - UFABC (Setembro/2006); Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre – UFCSPA (Transformação – Janeiro/2008); Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA (Janeiro/2008).

1. Educação a Distância

No governo Lula da Silva, a educação à distância indubitavelmente ocupa um lugar de destaque. Vários olhares se voltaram para esta modalidade de ensino, uma vez que o governo elencou a ela um *status* diferencial dentro do conjunto de medidas que compõem sua política de democratização do acesso ao ensino superior.

O trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial, em 2003, é um dos primeiros vestígios que evidencia esta assertiva. No documento realizado pelo Grupo, destacou-se um tópico específico para elucidar a forma como o governo federal enxergava a educação a distância, bem como enfatizar a sua importância estratégica no pleito da política de educação superior. Ressaltou-se que ela seria parte integrante de plano emergencial que redesenhasse a política de educação superior no país. A justificativa para tal alegação se apoiou nas dimensões continentais do país: um fator condicional para que a educação a distância seja vista não apenas como um caminho viável, mas necessário.

Ainda neste direcionamento, o GTI, com o intuito de elevar a educação a distância, comentou que “é imperativo reconhecer que a universidade pública brasileira, nos limites impostos pela educação presencial, (...) não teria condições de aumentar as vagas de formação no curto e médio prazos” (BRASIL/GTI, 2003, p.13); isto, mesmo que houvesse um aumento substancial de recursos. No corpo do documento não foi explicitado quais são estes “limites impostos pela educação presencial”, o único fator-problema que ficou em evidência foi mesmo a extensão territorial do país.

Face a este conjunto de argumentação, a educação a distância entrou na pauta do conjunto de propostas integradas às ações do governo federal na condução da reforma universitária. Em meio a vários outros mecanismos estratégicos, naquele que toca neste ponto em específico, há a recomendação ao Ministério da Educação para inserir algumas questões fundamentais para o futuro da universidade. Dentre os quais se destacam

os novos métodos de ensino e convivência universitária, incluindo a universidade aberta e todas as formas de ensino a distância, os reconhecimentos internacionais de saber, os riscos da mercantilização do ensino superior, a formação permanente e a validade dos diplomas (BRASIL/GTI, 2003, não paginado).

Após isto, uma gama vultosa de documentos oficiais reforçou esta inclinação do governo federal à educação a distância – eis alguns dos principais: as sucessivas versões do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior; o Decreto nº 5.622/2005, que regula o art. 80 da Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁶⁴; o Decreto nº 5.800/2006, que instituiu a Universidade Aberta do Brasil, o Plano de Desenvolvimento da Educação, dentre outros.

Vale inserir ao debate mais um elemento contido no documento feito pelo GTI. Semelhante ao ditado popular que diz que *a melhor defesa é o ataque*, o Grupo lança mão de levantar argumentos consistentes que fundamentassem suas propostas e a substitui por críticas – um tanto que superficiais – direcionadas à parcela da sociedade que resiste a este tipo de proposta.

Infelizmente, no Brasil, muitos ainda julgam a educação a distância um ensino de segunda categoria e prevalece um medo infundado de que a educação a distância possa ameaçar o ofício de professor, no desconhecimento de que em qualquer processo de educação a distância bem planejado exige número apreciável de professores - no planejamento, elaboração de conteúdo, tutoria e avaliação. É urgente romper com essa cultura conservadora, que serve de suporte para um desinteresse político em promover investimentos públicos no apoio à disseminação do ensino a distância (BRASIL/GTI, 2003, não paginado).

Este tipo de comentário apenas rebaixa o debate político. Há de certo que, desde as propostas iniciais do governo federal, a educação a distância vem concentrando críticas e tensões. Mas a questão central é muito mais densa e profunda do que simplesmente o “medo infundado” ou uma suposta “visão conservadora” acerca do assunto.

Para se ter uma noção mais consistente concernente a este debate, no mesmo ano no qual este documento foi lançado, 2003, alguns acadêmicos se debruçaram num esforço crítico, com a finalidade de captar o elemento capital que está por detrás de toda esta propulsão da educação a distância aqui no Brasil.

No GT Política de Educação Superior, ligado ao ANDES-SN, Kátia Lima (2003) desvela que os vetores que convergem à sistematização e consolidação da educação a distância no ensino superior são elementos constituintes das diretrizes emanadas pelos organismos internacionais. A autora associa, de uma maneira bem interessante, as movimentações político-econômicas do modo de produção capitalista e o surgimento de propostas ‘alternativas’ à educação superior difundidas por estes organismos aos países periféricos e semi-periféricos: e é dentro destas propostas que a educação a distância ganha relevo.

Este assunto acerca dos organismos internacionais já foi debatido no capítulo II; portanto, não cabe, agora, redundar demasiadamente o assunto. Todavia, a questão mais profícua a ser retomada é a conjuntura em que este discurso ‘pró-educação a distancia’ aparece, pois ela é o

⁶⁴ O Art. 80 da LDB é justamente o que trata do ensino a distância. Em seu *caput* conta a seguinte redação: “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”.

ponto nodal que amarra não apenas o protagonismo dos diferentes organismos internacionais, mas a própria articulação endógena que fortalece esta política no cenário nacional.

Neste caso, as diretrizes pró-educação a distancia aparecem entremeadas às alegações da necessidade de redução de verbas públicas à educação superior. Há de ser lembrado que é freqüente a aparição de fortes críticas, por parte desses organismos, alegando que a maior parte dessas verbas é destinada à educação superior, em detrimento da educação básica. Assim, consideram crucial a diversificação da educação superior com a finalidade de garantir a educação básica, promovendo, desta maneira, um fortalecimento implacável do ensino superior privado.

Dois procedimentos são centrais para que este advento ocorra: por um lado temos “a expansão de instituições privadas através da liberalização de serviços educacionais”; por outro, existe o gradual afastamento da esfera pública em favor da esfera privada por via “das fundações de direito privado, das cobranças de taxas e mensalidades, do corte de vagas para contratação dos trabalhadores em educação e, entre outros, do corte de verbas para a infraestrutura das instituições” (LIMA, 2003, p.02).

Referindo-se ao Banco Mundial, a autora demonstra que esses processos são facilmente verificáveis⁶⁵, quando este lança uma série proposições sob a justificativa de desenvolvimento das universidades públicas, privadas e não-universitárias, incluindo os cursos politécnicos, os cursos de curta duração e a **educação a distância** através das universidades abertas com seus modernos meios eletrônicos (Idem, p.03, grifos nossos). Em resumo, a educação a distância – associada a outras mediações educacionais na política de educação superior – encontra-se na agenda do Banco Mundial atrelada ao crescente processo de privatização, imbuída por uma ‘racionalidade privatista’, que a discerne em meio a um tipo específico de ‘democratização’ (através da liberalização de serviços educacionais) cuja sustentação ídeo-política a distancia da lógica universalista.

A autora identifica um discurso muito similar na UNESCO⁶⁶, que também incentiva a promoção da educação a distância. Kátia Lima destaca que, semelhante ao Banco Mundial, a concepção da UNESCO segue uma linha de adequação dos “países periféricos à lógica de reordenamento do capital”, cujas determinações estão na necessidade de integração entre a educação superior e a esfera produtiva. O ponto específico a ser destacado é defesa de diversificação das instituições de ensino superior, embutida na proposta de “flexibilização do

⁶⁵ Para isto, a autora analisa o documento *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, publicado em 1994.

⁶⁶ Neste caso, o documento analisado é a *Declaração Mundial sobre Ensino Superior no Século XXI: Visão e Ação*, publicado em 1998.

contrato de trabalho docente e do processo de flexibilização/aligeiramento da formação profissional” (LIMA, 2003, p.5).

O documento, explicitado na nota de rodapé, neste ponto em especial, busca aproximar as novas tendências internacionais de um mundo do trabalho volátil e dinâmico à diversificação dos modelos institucionais, das modalidades e dos critérios de contratação inerentes à educação superior, de modo que se possa dar “acesso aos mais distintos modos de ensino e ampliar o acesso a grupos públicos cada vez mais diversos”, no qual seja possível “ingressar no sistema de educação superior e dele sair facilmente” (UNESCO, 1998, p.87). Essa diversificação pode ser viabilizada através de instituições públicas, privadas e sem fins lucrativos, devendo ofertar uma gama ampla de educação e formação: títulos tradicionais, cursos de curta duração, estudos em tempo parcial, horários flexíveis, curso em módulo, ensino à distância, dentre outros.

Por fim, a autora identifica a propulsão da educação a distância também na agenda da Organização Mundial do Comércio (OMC) e na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nestes, a educação é vislumbrada incondicionalmente no setor de serviços. Neste âmbito, a educação deve ser inserida no mundo empresarial pelo menos através de três aspectos centrais: (1) por via da crescente globalização dos sistemas educacionais da América Latina, que se daria através da associação entre universidades públicas e privadas com as universidades globais, que compartimentaria o estabelecimento de programas em comum à diplomação compartilhada; (2) constituição das universidades corporativas implementadas nas ou pelas empresas; (3) incentivo de investimentos na educação a distância, impulsionada pelo desenvolvimento das novas tecnologias (LIMA, 2003, p.9). A educação a distância assumiria um papel estratégico no bojo deste mercado educativo global porque ela é um meio em potencial para a venda de “pacotes tecnológicos” ou para a invasão das universidades virtuais – capitaneadas pelas universidades americanas e européias – dentro destes mercados educacionais abertos nos países periféricos e semiperiféricos.

Além deste estudo feito por Kátia Lima (2003), outro trabalho que merece destaque é um artigo publicado no periódico *Revista Brasileira de Educação* (organizado por uma das mais influentes organizações acadêmicas no campo da educação, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, ANPED), cuja autoria é de Silva Júnior (2003). Neste artigo, algumas políticas de educação a distância (tantos governamentais quanto apoiadas pelo poder público) foram seriamente analisadas. Tais análises nos oferecem elementos de suma importância para refletir as possíveis representações dessas mediações educacionais em relação ao sistema educacional brasileiro.

Silva Júnior (2003) defende a ideia de que esta movimentação nacional em relação à educação a distância está fortemente conectada às reformas educacionais caudatárias da Reforma do Estado iniciadas nos anos 1990. Destaca-se ainda que as atuais reformas educacionais pouco podem ser entendidas caso a tomemos para análise através de uma perspectiva endógena ao país, pois os intelectuais responsáveis por suas formulações, no geral, orientam-se “segundo a racionalidade da transição do metabolismo social capitalista” (SILVA JÚNIOR, 2003, p.87). A ênfase a isto está atribuída a pelo menos a três pontos fundamentais. O primeiro porque a universalização do capitalismo, principalmente incitado pelo capital produtivo fomentado pelo financeiro, impôs profundas mudanças no metabolismo social no mundo inteiro. A derivação deste dinamismo, que é o segundo ponto, trouxe a reboque um novo processo de reprodução social, causando alterações nas estruturas sociais. O terceiro ponto é que esta conjuntura colocou em trânsito certo movimento de reformas estruturais que oferecesse respostas positivas à atual fase do capitalismo, principalmente na área da educação. Portanto, embora as características dessas reformas tenham suas peculiaridades, por conta das características locais, trata-se de um movimento mundial, que carrega consigo as marcas do modo de produção vigente (Idem).

Silva Júnior observa um fator muito interessante: as reformas educacionais, em seus vários níveis de modalidade, assim como os processos de avaliação e financiamento, indicam a alocação da educação brasileira em relação aos demais países, “ancorada na mudança do papel da ciência e dos intelectuais, busca consolidar um *novo paradigma educacional*” e um “novo paradigma para a ciência e a pesquisa” (idem, p.88). É neste contexto que a educação a distância aparece como um elemento revolucionário a serviço da democratização educacional no Brasil.

Como fruto de suas abordagens, o autor pontuou – como forma de sistematização – alguns elementos centrais acerca da institucionalização da educação a distância e a racionalização política utilizada para legitimá-la. A citação é um pouco extensa, mas um importante fragmento para dar continuidade à abordagem sobre o assunto:

- 1) as relações entre Estado e sociedade civil alteram-se, impondo para essa segunda esfera, no campo social, responsabilidades outrora de pertença do Estado; 2) este último passa a formular as políticas no seu núcleo estratégico e a avaliar a execução no âmbito da sociedade civil, contingenciando o financiamento das ações desenvolvidas por instituições, organizações não-governamentais ou mesmo empresas do *terceiro setor*; 3) as principais instituições são as universidades ou outras instituições da educação superior com excelência em educação tecnológica e tecnologias educativas; 4) esse novo complexo de relações entre o Estado e a sociedade civil produz uma grande potência para a privatização, seja no que se refere à transferência de responsabilidades para a sociedade civil, seja em relação ao âmbito

econômico, na medida em que possibilita um grande nicho de mercado para empresas de consultoria, por um lado, e de outro, torna-se a porta de entrada para o capital industrial, como se ilustrou com o necessário *kit tecnológico* do *TV Escola* mais os custos de transmissão; 5) supõe a existência de um sistema tecnológico barato e acessível, o que implica indicar um critério que merece atenção: a razão de proporcionalidade custo/benefício do investimento na formação de professores através da educação a distância; e 6) o que orienta os programas analisados são os *Parâmetros Curriculares Nacionais* e as *Diretrizes Curriculares*, o que, talvez, nos ajude a entender algumas linhas de ação propostas, tais como “familiarizar o cidadão com a tecnologia de seu cotidiano” (sem questionar a razão de sua existência), “dar respostas flexíveis e personalizadas para as pessoas que exigem diversidade maior de tipos de educação (reduzida ao processo de ensino-aprendizagem), informação e treinamento” e “oferecer meios de atualizar rapidamente o conhecimento”. Tais linhas de ação fazem supor um processo educacional baseado predominantemente no cognitivo e no gnosiológico, sem a preocupação em ver a educação como uma prática social (SILVA JÚNIOR, 2003, p. 89-90, grifos no original).

O conjunto dos pontos destacados por Silva Júnior apresenta de uma maneira bem didática o panorama político-econômico no qual a educação a distância insurge na figura de uma potencial tecnologia educacional incondicionalmente direcionada à democratização da educação superior.

Embora tivessem focos diferentes, a leitura desses dois trabalhos – Kátia Lima (2003) e Silva Júnior (2003) –, de maneira articulada, alerta para a opção governamental de espriar a educação a distância. Todas as evidências indicam que, por detrás de boa parte desta movimentação de legitimação e efetivação desta política em âmbito nacional, existe uma influência pesada dos organismos internacionais a serviço da atual fase produtiva do modo de produção capitalista e dos investimentos internacionais na área da educação.

Vários indicativos comprovam que a posição do governo federal é expressivamente complacente às diretrizes sugeridas pelos organismos internacionais explicitados. Na versão final do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior, enviada ao Congresso Nacional em 2006, existem pelo menos três pontos muito preocupantes que sinalizam a abertura do ‘mercado educacional’ brasileiro ao capital estrangeiro. O primeiro está contido no Art. 7º que institui a possibilidade de investimentos internacionais para manter instituições de ensino superior desde que “pelo menos setenta por cento do capital votante das entidades mantenedoras de instituição de ensino superior, quando constituídas sob a forma de sociedade com finalidades lucrativas, deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados” (BRASIL/MEC, 2006). O segundo é a abertura de convênios e acordos de cooperação para a promoção de cursos ou programas a distância entre instituições de ensino brasileiras e suas similares estrangeiras prescrita no Art. 6 do Decreto 5622/2005, que

regulamenta o Art. 80 da LDB. O terceiro é a permissividade das universidades privadas validarem diplomas emitidos por instituições estrangeiras. Esta validação, até então, era uma atividade exclusiva das universidades públicas e esse critério foi mantido até a terceira versão do Anteprojeto de Lei da Reforma Universitária ao imprimir no Art. 7º que “diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por **universidades públicas** que tenham curso reconhecido do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação” (BRASIL, 2005a, grifos nossos). Esta exclusividade sumiu da versão final do Anteprojeto de Lei, o que outorga às universidades privadas também o direito de exercer esse tipo de atividade.

Somando essa questão ao Art. 48 da LDB, as universidades privadas poderão, além dos diplomas de graduação, revalidar diplomas de mestrado e doutorado expedidos por universidades estrangeiras. A única restrição é a exigência de que as universidades, as quais poderão revalidar o diploma, possuam cursos de pós-graduação *Stricto Sensu* validados e reconhecidos, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior, respeitando os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação. A não regulamentação – ou uma regulamentação frouxa – para este artigo pode desencadear sérias conseqüências. Uma delas é a possibilidade de surgir, por conta desta abertura, a validação de mestrados e doutorados a distância, acadêmicos ou profissionais – ou seja, sem a exigência de elaboração e produção de tese de doutorado ou dissertação de mestrado (LIMA, 2006).

Toda esta leitura serve para alertar que uma análise fechada nas delimitações nacionais pode nos proporcionar uma leitura, a olhos míopes, deste fenômeno no qual a educação a distância está engendradora. Isto porque não se pode retirar desta análise o fato de estar ocorrendo no Brasil um arranjo legislativo que facilite e incentive a articulação entre a iminente burguesia nacional de serviços com o grande capital internacional.

Retomando a discussão iniciada neste subtópico, não por acaso foi dada uma atenção maior aos dois trabalhos supracitados. Eles são bem datados, 2003, mesmo ano em que o governo federal promoveu a educação a distância como um exponencial aparato de democratização do acesso à educação superior. Os dados estatísticos, emitidos por órgãos oficiais do governo, não deixam sombra de dúvidas de que a educação a distância, travestida por um discurso democratizador, na realidade oxigenou ainda mais o nível de privatização da educação superior nacional.

Nos primeiros anos do governo Lula, é possível detectar o quanto foi explosivo o crescimento da educação a distância. A tabela abaixo, extraída do Censo da Educação Superior (BRASIL/INEP, 2009), exhibe dados que sintetizam a evolução da graduação a

distância desde 2002 (ano que precedeu o governo Lula) até 2008 (última divulgação de Censo da Educação Superior).

Tabela 27. Evolução do Número de IES, Cursos, Vagas e Inscritos na Educação a Distância Brasil - 2002-2008.

Ano	IES	%Δ	Cursos	%Δ	Vagas	%Δ	Inscritos	%Δ
2002	25	–	46	–	24.389	–	29.702	–
2003	37	48,0	52	13,0	24.025	-1,5	21.873	-26,4
2004	45	21,6	107	105,8	113.079	370,7	50.706	131,8
2005	61	35,6	189	76,6	423.411	274,4	233.626	360,7
2006	77	26,2	349	84,7	813.550	92,1	430.229	84,2
2007	97	26,0	408	16,9	1.541.070	89,4	537.959	25,0
2008	115	18,6	647	58,6	1.699.489	10,3	708.784	31,8

Fonte: MEC/INEP/DEED

No período delimitado pela tabela, há praticamente uma expansão no número de instituições: surgiram noventa instituições de educação a distância até 2008; ou seja, um crescimento médio de 15 instituições por ano. No ano de 2003, por mais que tenham surgido 12 instituições, houve uma regressão no número de vagas e de inscritos nesta modalidade de ensino. A suposição para este fato está na posição do governo federal em organizar sua plataforma política, apresentar seus projetos e programas, difundir suas diretrizes e criar alianças, para, posteriormente, iniciar suas intervenções de forma mais incisiva na educação superior. Tanto que, o ano seguinte, 2004, é um ano em que se demarca a presença estrutural da educação a distância no governo Lula. Embora o aumento de instituições tenha sido menor do que em 2003 – foram 8 instituições em 2004 –, o número de vagas subiu 370,7 pontos percentuais. Houve um crescimento de mais de oitenta e nove mil vagas. Apesar das oito novas instituições, esse crescimento exponencial no número de vagas se deve, principalmente, à ampliação dos cursos – mais do que dobrou de 2003 para 2004 (de 52 para 107 cursos) – e pelo crescimento interno das instituições já existentes.

Desde 2004, esses números não pararam de crescer; ou seja, ‘um grande negócio’ foi investir na educação a distância. Em síntese, levando em consideração o espaço temporal apresentado na tabela, o quantitativo de instituições expandiu 460%; o número de cursos cresceu aproximadamente 1.406,5%; o número de inscritos foi próximo de 2.386,3%; sobre o número de vagas, esse aumento corresponde mais ou menos a 6.968,2%.

Os dados certamente são bem expressivos e demonstram de fato que a educação a distância, no governo Lula da Silva, ocupa uma função estrutural no tocante à reforma da educação superior, sobretudo na política de ampliação do acesso. Todavia, ainda se pautando

no desenho quantitativo que se formou neste processo, é facilmente identificável que o gigantesco salto da educação a distância se estabeleceu por via da privatização.

Stella Segenreich (2006) produziu um trabalho muito interessante de mapeamento da educação a distância nos primeiros anos do governo Lula. Sobre a evolução quantitativa de credenciamento de instituições para ofertar esse tipo de ensino, a autora mapeou que até 2002 haviam 28 instituições credenciadas, das quais 20 públicas e 8 privadas. Até 2004, ano em que houve o primeiro grande salto de instituições que ofertam graduação à distância, esse quadro se inverteu rapidamente: registrou-se 30 instituições públicas; e o número de instituições privadas subira para 37. Esta disparidade se manteve nos anos seguintes. Até 2005 já eram 66 instituições privadas para 42 públicas. E, até março de 2006, 67 privadas para 46 públicas.

O maior destaque feito pela autora foi que “os pratos da balança se inverteram”: se, em 2003, as instituições públicas representavam 71% do total; em março de 2005, as instituições privadas já ocupavam 59% do total (SEGENREICH, 2006, p.167). Nesta pesquisa, Segenreich adendou a ressalva de que “o fato de essas instituições terem sido credenciadas não significa que estão oferecendo cursos ou que ocupem estas vagas” (Idem). No entanto, ao se buscar referências no último censo da educação superior, a tendência privatizante do crescimento da educação a distância no Brasil não destoia das tendências que ela observou nos primeiros anos de governo.

A respeito do número de instituições, o censo da educação superior de 2008 registra 647 instituições que ofertam a graduação a distância; sendo que 366 delas de natureza privada e 281 de natureza pública; ou seja, 59,5% dessas instituições são da iniciativa privada, praticamente mantendo o mesmo número percentual identificado por Segenreich (2006) nos quatro primeiros anos de governo Lula. Referente ao número de cursos, o mesmo censo computa um total de 24.719 cursos em nível superior a distância; sendo que, deste total, 17.947 são de origem privada; ou seja, a iniciativa privada detém quase três quartos, 72,6%, dos cursos de níveis superior a distância ofertados no país.

Esta guinada privatista da educação a distância muito tem a ver com o incentivo governamental. Além das questões internas ao documento elaborado pelo GTI e da abertura ao capital privado, a educação a distância, sem qualquer respingo de dúvida, tornou-se um dos carros-chefe do governo federal em seu projeto arquitetônico de ampliação do acesso à educação: não apenas no ensino superior. O Decreto 5622/2005, que regulamenta o Art. 80 da LDB, estendeu a educação a distância para praticamente todos os níveis de ensino⁶⁷ – o que

⁶⁷ O Art. 2º, do referido Decreto, consta que a educação a distância poderá ser ofertada nos seguintes níveis e modalidades educacionais: I - **educação básica**, nos termos do art. 30 deste Decreto; II - **educação de jovens e**

sinaliza que as questões que envolvem a educação a distância podem ser mais profundas que as destacadas no presente trabalho: o que exigiria um estudo específico sobre o papel que a educação a distância – na forma de tecnologia educacional – vem assumindo nos diversos segmentos da educação (formal e profissional).

Sobre a educação a distância, cabe ainda destacar alguns elementos inerentes à Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada pelo Decreto 5.800, de junho de 2006. Sucintamente, a UAB é um sistema integrado por universidades públicas que ofertam cursos de nível superior a distância e que tem como foco as camadas populares que têm dificuldades de acesso à formação universitária. Segundo o Art. 1º do Decreto, seus objetivos são:

- I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
- V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.

Esta é uma das principais vias do governo federal de ampliar o acesso ao ‘ensino superior público’ e que também faz parte do eixo de inclusão e justiça social, debatido no capítulo anterior. Sua formulação se deu através do *Fórum das Estatais para a Educação*, instituído em setembro de 2004, sob a coordenação geral do Ministro da Casa Civil, sob a coordenação executiva do Ministro da Educação, e pela participação de Empresas Estatais brasileiras⁶⁸. Embora seja um fórum de empresas estatais, existem alguns cuidados à tentação

adultos, nos termos do art. 37 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; III -**educação especial**, respeitadas as especificidades legais pertinentes; IV - **educação profissional**, abrangendo os seguintes **cursos e programas**: a) técnicos, de nível médio; e b) tecnológicos, de nível superior; V - **educação superior**, abrangendo os seguintes cursos e programas: a) **seqüenciais**; b) **de graduação**; c) **de especialização**; d) **de mestrado**; e e) **de doutorado** (BRASIL/Casa Civil, 2005, grifos nossos).

⁶⁸ As empresas que participaram deste Fórum foram: BASA - Banco da Amazônia S/A; BB - Banco do Brasil S/A; BNB - Banco do Nordeste do Brasil S/A; BNDES - Banco de Desenvolvimento Econômico e Social; CAIXA - Caixa Econômica Federal; CGTEE - Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica; CHESF - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco; COBRA - Cobra Tecnologia S/A; CORREIOS - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S/A; ELETRONORTE - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A; ELETROSUL - Centrais Elétricas S/A; EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos; FURNAS - Furnas Centrais

de reconhecer os objetivos e o foco social da UAB como um mecanismo de fato comprometido com a defesa do sistema de educação superior público. Este alerta se deve à participação efetiva de certos agentes políticos na elaboração da UAB e de seus objetivos, tais como empresários e organismos internacionais, conforme a citação extraída do sítio eletrônico⁶⁹ oficial da própria UAB.

O Fórum desenvolve ações que buscam potencializar as políticas públicas na educação promovidas pelo Governo Federal, especialmente pelo Ministério da Educação, e pelas Empresas Estatais brasileiras, por meio da interação entre a **sociedade civil brasileira, empresários, trabalhadores e organismos internacionais**, em um processo de debates em busca da solução dos problemas da educação no País, do estabelecimento de metas, promovendo a educação inclusiva e cidadã, visando a construção de um novo modelo de desenvolvimento para o País [grifos nossos].

O Fórum das Estatais para a Educação produziu um documento: *Projeto: Universidade Aberta do Brasil*. O objetivo ‘número um’ deste projeto foi a criação de uma Fundação de direito privado denominada *Fundação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil*, a qual foram incumbidas as seguintes missões principais: 1) Criação de Programa de Bolsas de Pesquisa em Educação Aberta e a Distância; 2) Organização de Consórcios Públicos nos Estados envolvendo os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) e as Universidades Públicas Federais; 3) Consolidação das Bases da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

O Projeto fez parte da primeira fase de implantação da UAB, que estabeleceu um consórcio entre várias Instituições Federais e Estaduais de ensino superior, com uma premissa inicial de instaurar cursos-piloto de graduação a distância em Administração para funcionários do Banco do Brasil e outras instituições, que teve sua efetividade no ano de 2006. A efetivação da UAB se deu pelo Decreto Presidencial 5.800/2007, ainda em caráter experimental, com a oferta de 80 mil vagas em cursos de graduação, especialização e aperfeiçoamento. O início se daria com 297 pólos de apoio, selecionados por um edital específico; para isto, 47 instituições federais de ensino superior aderiram ao programa: 36 universidades, 10 CEFETs e uma instituição de pesquisa, FIOCRUZ, que passaria a oferecer cursos especializados.

O primeiro impasse referente a esta proposta é a própria nomenclatura, haja vista que ela não contempla as exigências de uma universidade. Primeiramente porque ela não se define

Elétricas S/A; INFRAERO - Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária; INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial; ITAIPU BINACIONAL - Usina Hidrelétrica de Itaipu; NUCLEP - Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A; PETROBRAS - Petróleo Brasileiro S/A; SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados. Mais informações em: http://uab.mec.gov.br/conteudo.php?co_pagina=29&tipo_pagina=1 [acessado em 14 de maio de 2010].

⁶⁹ Disponível em: http://uab.mec.gov.br/conteudo.php?co_pagina=29&tipo_pagina=1 [acessado em 14 de maio de 2010]

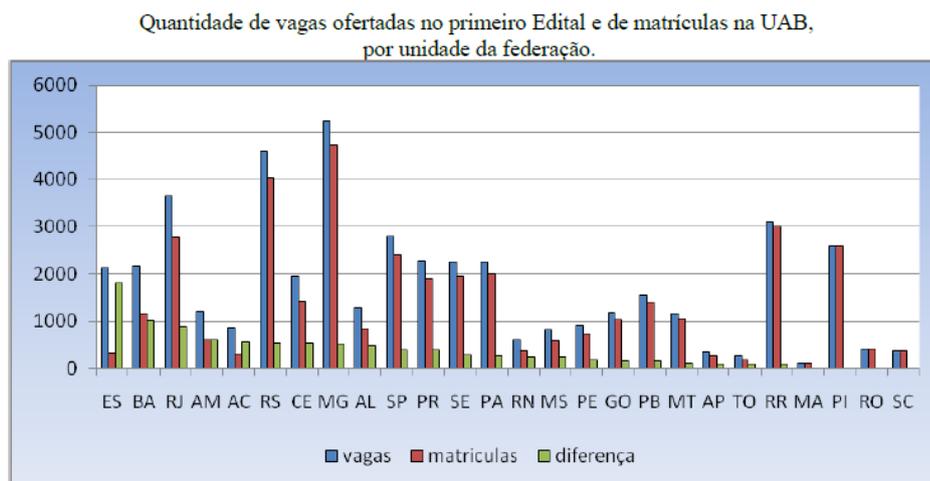
como uma instituição; segundo pela não execução de programas de pesquisa e projetos de extensão. Os próprios programas e projetos que criaram a UAB a qualificam como um ‘sistema’ de consórcio entre instituições públicas de ensino superior, abrangendo os três níveis da federação – contando com o apoio de municípios que desejarem contribuir no estabelecendo de pólos de apoio. A UAB “não tem, ao menos, sede definida, não tem funcionários próprios e trabalha intermediando bolsas para professores e tutores, vinculados, ou não, a outras instituições” (ANDES, 2007, p.1).

A criação de uma fundação privada para gerenciar o financiamento e praticamente toda a estrutura de funcionamento da UAB é outro elemento a ser questionado, pois ela é uma prova cabal de que se trata de uma parceria público-privada que ganhou forças nos anos 1990 e que está ligada diretamente às diretrizes neoliberais na educação superior pública. No Edital nº 1, de 20 de dezembro de 2005, consta que o MEC oferecerá bolsas, no valor de 1.200 reais, para professores das instituições públicas de ensino superior que participarem do sistema; e também bolsas de 600 reais para os tutores a distância. Isso quer dizer que o projeto já nasce na lógica de flexibilização das relações trabalhistas, de modo que seus funcionários trabalharão através de um regimento contratual que não lhes garantem o usufruto pleno dos direitos trabalhistas.

Ainda em 2006, a UAB começa a receber um caráter mais definitivo, pois o Ministério da Educação publicou o edital para seleção dos *Pólos Municipais de Apoio Presencial e de Cursos Superior*, com previsão de início para o ano de 2008. Além das instituições federais, também foram convocadas para integração e expansão da educação a distância as instituições estaduais e municipais de educação superior. Já de início, a UAB sai da posição de projeto-piloto, com 10 mil vagas, para um programa efetivo com 100 mil vagas. A previsão é que este número chegue a 100 pólos em 2010 e 800 mil matrículas em 2013. O ANDES-SN escreveu uma crítica especificamente direcionada a este processo inicial, visto a posição do governo federal em acelerar o processo de implantação e expansão da UAB.

Um pecado original está, adicionalmente, colado à UAB, possivelmente também associado à pressa mencionada: as IFES e, provavelmente também as IEES já envolvidas com o curso-piloto, foram, e continuam sendo, pressionadas, por fora de seus mecanismos institucionais a aderirem à UAB. Na verdade cooptam-se as Pró-Reitorias de Graduação, com o aceno de novos claros docentes, além de grupos específicos de pesquisa, esses, primordialmente, com vantagens pecuniárias. Os Conselhos são apenas chamados em estágios adiantados das negociações para cancelar o que praticamente já fora decidido, informalmente, segundo interesses específicos de setores das IES, sem um aprofundamento da discussão e, principalmente, sem uma análise das conseqüências mais amplas das decisões tomadas (ANDES, 2007, p.2).

Por mais que o MEC difunda a UAB como um grande passo no desenvolvimento nacional, existem alguns problemas a serem sinalizados que demonstram a fragilidade apresentada por este sistema até então. O Tribunal de Contas da União, em 2009, apresentou alguns dados que constata uma diferença exorbitante entre o número de vagas disponíveis e o número de matrículas efetivamente ocupadas.



Fonte: Sistema ATUAB, da CAPES.

Os índices mais alarmantes estão nos estados do Espírito Santo, Acre, Amazonas e Bahia, nos quais os índices de ociosidade chegam a 85%, 64%, 50% e 46%, respectivamente. No Brasil, este quantitativo é de 21%.

Outro problema apresentado é a distribuição desordenada dos pólos. Existem microrregiões, com população superior à de 400 mil habitantes, contemplada com apenas um pólo, enquanto outras várias microrregiões, com população inferior a 150 mil habitantes, contam com mais de três pólos. A infra-estrutura é outra questão grave. Segundo o TCU, dos pólos autorizados pelo MEC, 40% deles não apresentavam estrutura dentro dos padrões exigidos, de modo que as instalações estavam sequer concluídas.

Além do mais, vale trazer à tona que:

nenhum pólo presencial da UAB no estado de Roraima nem do Pará conta com biblioteca própria. Em Japarutuba/SE, alunos do curso de biologia usavam laboratórios de uma escola de ensino médio e havia 25 computadores que não estavam sendo utilizados por falta de estabilizadores. O coordenador de tutoria da Universidade Federal de Sergipe indicou como precária a estrutura física dos pólos de Laranjeiras, Areia Branca e Brejo Grande (BRASIL/TCU, 2009a, p.3).

Essas informações pontuais são interessantes para demonstrar que esta aceleração desenfreada da educação a distância, no sistema público de educação superior, consolida-se

como uma medida precipitada do governo federal em busca de elevar seus dados estatísticos e alcançar seus objetivos quantitativos, sem levar em conta os custos sociais dessas ações – o que se caracteriza também no mal uso do dinheiro público.

2. Programa Universidade Para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES)

O Programa Universidade para Todos foi instituído em 10 de setembro de 2004, através da Medida Provisória nº 231. Nesta primeira instância, o Programa visava estabelecer concessões de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de cinquenta por cento (meia-bolsa) para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

O corte de classe seria o principal critério para a distribuição das bolsas. A bolsa integral seria concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar per capita não fosse superior ao valor de até um salário mínimo e meio. E a bolsa parcial seria a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar per capita não excedesse o valor de até três salários mínimos. As instituições de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, que assinassem o termo de adesão ficariam comprometidas a ofertar uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes regularmente matriculados em cursos efetivamente nelas instalados. Seguindo as normas do termo de adesão, essas instituições poderiam definir que até metade das bolsas integrais oferecidas pela instituição fosse convertida em bolsas parciais: duas bolsas parciais para cada bolsa integral.

Como retorno, as instituições que aderissem ao Programa seriam beneficiadas através de algumas isenções fiscais: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSSL); Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Uma das primeiras críticas ao ProUni foi, mais uma vez, o centralismo; ou seja, a falta tanto de um diálogo amplo quanto da efetuação de processos democráticos sobre os rumos destinados à educação superior nacional. O programa seria lançado em 2003, mas o governo preferiu adiar para o ano seguinte. Neste ínterim, o ProUni foi “atacado por reitores de universidades federais, recebeu oposição também da associação de entidades privadas de ensino superior, que criticaram o percentual de vagas”, além de exigir maior isenção sobre o Imposto de Renda e de outros tributos para as instituições com fins lucrativos. (OTRANTO, 2006, p. 49).

O projeto foi enviado ao Congresso Nacional no dia 17 de maio de 2004, sob a alegação de que existia um grande número vagas ociosas nas universidades privadas. Além das metas

tratadas acima, a ocupação destas vagas representaria outro objetivo do Programa⁷⁰. Baseado no Censo de 2002, esta ociosidade estaria numa ordem de 37% das vagas disponíveis no ensino da rede privada (MANCEBO, 2004).

Há várias evidências de que as exigências do setor privado foram atendidas prontamente. Através dos estudos de CATANI, HEY e GILIOLI (2006), pode-se notar o quanto as propostas do ProUni são frutos diretos das exigências feitas pelo setor privado. Assim que chegou ao Congresso, as organizações representativas das mantenedoras propuseram diversas mudanças ao Projeto de Lei que deu origem à Medida Provisória. A Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes) e o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp) foram as entidades que mais empreenderam esforços para conformar um projeto mais profícuo ao setor privado de ensino superior.

Uma das sugestões foi a desobrigação das instituições filantrópicas de destinarem 20% da gratuidade em bolsas integrais, com o objetivo de convertê-las em bolsas parciais, além de ampliar a *renda per capita* de um para três salários mínimos e exigir a efetuação de processos seletivos pelas próprias instituições afora o ENEM. As instituições com finalidades lucrativas propuseram a reserva de apenas 5% das vagas aos alunos carentes, somando a não obrigatoriedade das bolsas integrais. Em seu lugar, reservariam bolsas parciais com descontos de 20% a 80%. De acordo com CATANI; HEY e GILIOLI (2006), “o Semesp reivindicava bolsas parciais de 50%, logo aceitas pelo relator da comissão que analisou o PL, deputado Irineu Colombo (PT-PR)” (p.129).

A “preocupação” de algumas mantenedoras era com a permanência dos estudantes, pois, com a renda familiar fixada em apenas um salário mínimo, a continuidade desses estudantes nos cursos seria praticamente inviável: daí a proposta de três salários. Alegou-se também que a estipulação de uma renda familiar tão baixa não seria um meio viável de combater um crônico problema das instituições particulares que é a evasão. A desfiguração do projeto inicial começou a partir de tais propostas. Foram anexadas 292 propostas de emenda, quase todas vinculadas aos interesses das mantenedoras. Até o dia 18//08/2004, várias delas foram integradas pela Câmara. Aceitou-se que as filantrópicas oferecessem meia-bolsa, ou seja, 50% do valor do curso; o que não era previsto na proposta preliminar. O quantitativo de

⁷⁰ Baseado no Censo de 2002, esta ociosidade estaria numa ordem de 37% das vagas disponíveis nas instituições de ensino superior.

vagas integrais para as beneficentes reduziu de 20% para 10%. A renda familiar mínima para as bolsas integrais subiu de um salário para um e meio (Idem).

Até 25/08/2004 a votação foi adiada por duas vezes. O governo sofreu muita pressão por diversas partes, desde as organizações de mantenedoras que pressionavam pela redução do número de bolsas e pela ampliação dos benefícios fiscais até setores mais progressistas que desejavam a supressão da proposta por ser considerado um mecanismo que privilegia mais um salto de privatização da educação superior. Devido a falta de acordos, o governo optou por negociar diretamente com as mantenedoras até obter aprovação majoritária na edição da Medida Provisória (CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P., 2006).

Ainda se atendo à dificuldade dos estudantes em custear os seus estudos, a maneira que o governo federal encontrou para mediá-la foi aproximando o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES)⁷¹ ao ProUni. Embora o FIES tenha sido implementado no governo anterior, o governo Lula, em consonância a seu programa de democratização do ensino superior, realizou algumas modificações para ajustá-lo às novas exigências do setor privado de educação superior. O FIES é um programa de natureza contábil que, através da Caixa Econômica Federal, realiza o financiamento de estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva – neste segundo caso, atualmente, o estudante de graduação tem que estar matriculado numa instituição que obteve pelo menos conceito 3 nas avaliações do ENADE.

Cabe realizar uma breve digressão para compreender o FIES e analisar sua relação com o ProUni. Em sua origem, ainda na forma de Medida Provisória, a Caixa Econômica Federal poderia financiar até setenta por cento dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte das instituições de ensino superior – a União ficaria autorizada a emitir parcelas adicionais de títulos públicos até o limite de cem milhões de reais.

Após sua conversão na forma de lei, em 2001, a Caixa manteve o financiamento de setenta por cento dos custos. Nas regras estipuladas pela MP, o financiamento do aluno aderente ao programa não poderia ser superior à duração regular do curso; o estudante terminava o curso com uma dívida pública que deveria ser sanada, a partir da data de amortização do financiamento, da seguinte forma: a amortização era datada no mês imediatamente subsequente ao término do curso e, nos doze primeiros meses, o estudante deveria pagar o valor igual às parcelas cobradas pelas instituições no semestre imediatamente

⁷¹ O FIES, programa do MEC, foi instituído pela Medida Provisória 1.827, substituído o antigo Programa de Crédito Educativo (Creduc). Em 2001, ele convertido na Lei 10.260 e, posteriormente, no governo Lula da Silva, foi alterado pela Lei 11.552/2007, sendo modificado novamente pela Medida Provisória 487/2010 e pela Lei 12.202/2010.

anterior; o restante da dívida poderia ser dividida num período de até uma vez e meia o prazo de permanência do estudante no curso, sendo os juros ajustados pela Caixa Econômica Federal. As Leis que sucederam esta MP foram gradualmente flexibilizando estas regras⁷². A primeira modificação que pode ser percebida no governo Lula, através da Lei 11.552/2007, que promoveu a retirada da preferência de crédito aos cursandos em nível de graduação; estudantes de mestrado e doutorado passariam a ter peso equivalente. A data de amortização passou a ser estipulada a partir do sétimo mês após a conclusão do curso; nos doze primeiros meses, o valor a ser pago passaria a ser igual ao cobrado pela instituição no semestre em que o estudante concluir o curso; o restante da dívida seria dividido em parcelas, reajustadas, por um período de até duas vezes o prazo em que o estudante permaneceu no curso. Além disso, o percentual de financiamento dos custos passou de setenta para cem por cento.

Em 2010, essas modificações ganharam um teor mais profundo. Das que interessam mais diretamente para este trabalho, o FIES foi conjugado a outros programas do BNDES, cuja operação destina-se ao financiamento para a aquisição de bens de capital e à inovação tecnológica⁷³. Ou seja, embora não seja uma novidade, o governo federal, apoiando-se nos parâmetros de desenvolvimento econômico e social, decididamente enquadra seu financiamento à educação de maneira puramente mercadológica, fazendo uso das verbas públicas para garantir ganho direto de capital às instituições privadas de ensino superior. Unindo todos os programas amparados pela MP 487/2010, a União ficaria autorizada a despender 124 bilhões de reais. A amortização estipulada fixou-se no décimo nono mês a partir da conclusão do curso, ou antecipadamente, por iniciativa do estudante financiado, parcelando-se o saldo devedor em período equivalente a até 3 três vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado, acrescido ainda mais 12 doze meses – isto de modo que, ao longo do período de utilização do financiamento, o estudante financiado fica obrigado a pagar os juros incidentes sobre o financiamento.

O FIES deixou de ser uma exclusividade dos cursos superiores. Com as novas normas, a educação profissional técnica de nível médio também foi inserida no programa. Em relação ao cálculo de risco de inadimplência no pagamento da dívida por parte do estudante, além das sanções e regras estabelecidas por lei, permaneceram os cálculos fixados em 2007, e quem vai assumir a maior parte da dívida será a União. No caso das instituições, caso isso ocorra, aquelas que estiverem em débito com suas obrigações tributárias federais deverão arcar com

⁷² Na Lei 10.260, de 2001, a amortização passaria a datar a partir do 19º mês ao da conclusão do curso, ou antecipadamente, por iniciativa do estudante financiado, parcelando-se o saldo devedor em período equivalente a até 3 vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado, acrescido de 12 meses.

⁷³ Vale acrescentar que o Banco do Brasil também ficou autorizado a financiar o FIES.

30% do risco; e as que estiverem em dia arcarão apenas com 15%. A este fato, a lei os denominou de *devedores solidários*.

Como é possível perceber, o FIES e o ProUni são programas paralelos: a existência de um não inviabiliza, nem condiciona a existência ou o funcionamento do outro. Não apenas por uma questão cronológica, visto que foram criados em períodos diferentes, mas pela própria efetividade de suas operações. Todavia, nos últimos anos, a tendência de aproximá-los é um fato corrente, a ponto de se tornarem complementares. Os dois programas passaram a ter como parâmetro as avaliações do SINAES. As instituições que aderirem ao ProUni também terão preferência aos benefícios do FIES. No PDE, esta articulação é explicitada pelo governo, pois, a pretensão de ampliar o ProUni se daria através de uma “articulação estrutural” com o FIES. Chegou a se ventilar pela mídia, em 2004, que o governo federal iria extinguir o FIES, todavia, o Ministério da Educação desmentiu a notícia esclarecendo que, na verdade, ele foi ampliado e “passou a beneficiar, também, estudantes que receberam bolsas parciais do Programa Universidade para Todos (ProUni)” (BRASIL/MEC, 2004c).

Retomando a discussão sobre o PROUNI, além dos pontos destacados anteriormente, CATANI, HEY e GILIOLI (2006) realizaram um detalhamento importante sobre a forma como as mantenedoras reconfiguraram a proposta inicial do ProUni, de modo a fazer valer seus interesses. Seguem alguns desses pontos.

Embora não tenha sido atendida a proposta de redução de bolsas parciais de 20% ou 30%, a concessão de meia-bolsa (50%) é uma vitória incontestável das mantenedoras, pois os estudantes terão que pagar metade do valor do curso, garantindo, assim, um ganho significativo de capital sobre os alunos oriundos de classes populares. A renda familiar limite subiu para um salário mínimo e meio (bolsas integrais) e três salários (bolsas parciais). Houve a introdução da seleção de bolsistas pelas instituições, após uma ‘pré-seleção’ do ENEM⁷⁴. Outra nota que merece atenção foi uma mudança de nomenclatura colocada no art. 5º para reduzir, em termos absolutos, o número de bolsistas; no artigo da MP estipula-se em seu *caput* que “para cada nove estudantes pagantes regularmente matriculados em cursos efetivamente nela instalados”, diferente do projeto inicial que estipulava a quantidade de bolsistas a partir do número de “alunos”, ou seja, estabelece-se que o quantitativo de beneficiário seja

⁷⁴ Neste caso em específico, os autores destacam o exemplo da PUC Minas para demonstrar o quanto esta medida é impactante para a seleção dos estudantes: “em 2005, apenas 65,7% dos candidatos pré-selecionados ao Prouni foram aprovados pela universidade; 21,6% não compareceram na seleção interna e 12,8% foram reprovados. Dos aprovados, 17,8% não se matricularam – motivos: percentual da bolsa parcial insuficiente; aprovação em instituição pública; desinteresse pelo curso selecionado (o candidato pode fazer até cinco opções de curso) –, reduzindo a quantidade de bolsistas” (CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P., 2006, p.131).

calculado pelo número de ‘estudantes pagantes’ – em outros termos, sobre a receita das mensalidades – e não sobre o número de alunos efetivamente matriculados. O § 4º ainda garante mais benefícios às instituições beneficiárias, pois permite que elas convertam metade das bolsas integrais em duas bolsas de caráter parcial, o que garante também, além da robusta isenção de impostos, um ganho sobre os alunos usuários do ProUni.

Outra questão é o Art. 12 da MP 213. Na íntegra, o artigo diz que:

as pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, sem fins lucrativos, que estejam no gozo da isenção da contribuição para a seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal, que optarem, a partir da data de publicação desta Medida Provisória, por transformar sua natureza jurídica em sociedade de fins econômicos, na forma facultada pelo art. 7º-A da Lei nº 9.131, de 1995, passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de cinco anos, na razão de vinte por cento do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas (BRASIL/Casa Civil, 2004c).

Sob estas condições, CATANI, HEY e GILIOLI (2006) denunciam que esta conversão, de instituições *sem fins lucrativos* para *com fins lucrativos*, fere os preceitos constitucionais. O Art. 213 da Constituição Federal diz que uma escola confessional, filantrópica ou comunitária, ao término de suas atividades, poderá receber recursos públicos apenas se destinar seu patrimônio a uma congênere ou ao setor público⁷⁵.

O que mais instiga nos elementos levantados acima nem é tanto as mudanças impressas na Medida Provisória. A opção do governo por aderir às exigências das mantenedoras é que resulta numa das grandes questões. Fica claro que os sujeitos sociais que mais pesaram na construção do ProUni foram as instituições privadas de ensino superior, representadas por suas mantenedoras. Este pode ser apenas mais um episódio sobre as articulações que imprimem uma essência privatista na legislação educacional, e que são difundidas pelo Ministério da Educação através de um pacote conservador revertido por um embrulho com estampas progressistas. No PDE, o MEC entoa a informação de que

Com atraso de 16 anos, foram reguladas, pelo PROUNI, as isenções fiscais constitucionais concedidas às instituições privadas de ensino superior, garantindo acesso ao nível superior a mais de 300 mil jovens. De 1988 a 2004, as instituições de ensino superior sem fins lucrativos, que respondem por 85% das matrículas do setor privado, amparadas pelos artigos 150, inciso VI, alínea c, e 195, § 7º, da Constituição Federal, gozaram de isenções

⁷⁵ Os autores utilizaram o exemplo da Universidade Estácio de Sá (maior instituição privada de ensino superior de país, com mais de cem mil alunos) para desmascarar o quanto esta medida está inclinada à privatização. Esta instituição, em vigência das novas normativas, mudou seu estatuto de *filantrópica* para *com fins lucrativos*. Além das isenções adquiridas, pagará o valor integral da cota patronal do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) só em 2010 (...). Com a mudança, não precisa oferecer 20% de gratuidade, apenas 10% (5% em bolsas integrais)” (CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P., 2006, p.132).

fiscais sem nenhuma regulação do Poder Público. Ou seja, sem nenhuma contrapartida. Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 1991, reconhecia a lacuna legislativa. Mas, por conta dessa omissão, garantia o gozo das isenções enquanto perdurasse a situação. (...)

Por falta de regulamentação, no período entre 1988 e 2004, enquanto as isenções eram usufruídas, mais de um milhão de bolsas de estudo deixaram de ser concedidas. Hoje, a situação é outra. O avanço pode ser atestado pelo número de estudantes que passaram a fazer a prova do ENEM a cada ano – cerca de três milhões. O desempenho dos bolsistas do PROUNI no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), um dos componentes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), é sistematicamente superior ao desempenho dos alunos pagantes, o que demonstra cabalmente que a questão do acesso foi tratada corretamente: os alunos não chegavam à educação superior por uma questão econômica, não por falta de méritos. O impacto do PROUNI sobre a qualidade da educação superior não pára por aí. Outros efeitos positivos logo se farão notar. A lei que cria o PROUNI estabelece que os cursos que receberem conceito insatisfatório em duas edições do SINAES sejam descredenciados do programa e que as bolsas correspondentes, nos processos seletivos seguintes, sejam remanejadas para cursos com conceito satisfatório (BRASIL/MEC, 2007, p. 16-17).

A ênfase apresentada pelo MEC, moldada por um fetiche ideológico progressista, procura incutir certo entendimento de que a institucionalização do ProUni estabelece um marco de contenção e regulação dos benefícios concedidos às instituições privadas de ensino superior, em benefício de alunos de classes populares aptos e prontamente qualificados – vide o destaque referente ao mérito – a ingressarem no ensino superior. Todavia, ao se debruçar sobre a correlação de forças que conduziram a construção deste programa, a exemplo das informações levantadas acima, percebe-se que o teor desta ‘regulação’ atendeu os anseios do setor privado. Mais do que sinalizar a força da ascendente burguesia de serviços, estas articulações nos remetem à retomada de uma importante passagem de Marx e Engels ao enxergar na figura do Estado o comitê executivo da burguesia (MARX; ENGELS, 1998).

Firmadas as normas do ProUni, o Estado praticamente garante um acúmulo mínimo de capital às instituições privadas de ensino superior, seja através da isenção de impostos, seja com o complemento das bolsas parciais pago pelos alunos. O reforço ideológico do MEC é tão presente que ele destaca o desempenho superior dos alunos bolsistas em relação aos pagantes, sem problematizar os fatos de maneira contextualizada. Tendo em perspectiva esta questão do mérito, por que esses estudantes não ingressaram numa instituição pública de ensino superior? Quais as implicações de suas condições sócio-econômicas e da qualidade do ensino básico, pelo qual passaram esses estudantes, na obtenção do mérito de classificação nos vestibulares das universidades públicas? Do modo como a informação foi passada pelo MEC, através do PDE, fica a impressão de que o governo está nivelando por baixo o ingresso

desses estudantes no ensino superior. Não houve, por parte do MEC, uma argumentação complementar crítica, que colocasse em evidência a estrutura e a qualidade dos diversos segmentos da educação nacional. Muito menos foi problematizada a articulação entre os diferentes níveis educacionais, que ainda é um problema crônico quando se trata da passagem dos estudantes da educação básica ao nível superior.

A pressão das mantenedoras não parou com a efetivação da Medida Provisória. Da MP 213 à Lei 11.096/2004 – que instituiu de forma definitiva o ProUni, foram estabelecidas as normas reguladoras sobre a atuação das atividades beneficentes de assistência social no ensino superior, dentre outras providências –, as instituições particulares de ensino superior obtiveram mais conquistas. Na MP existiam apenas dois formatos de bolsas: integral e meia-bolsa (cinquenta por cento de desconto). Na Lei, apareceu mais um tipo de bolsa parcial, com 25% de desconto. Ou seja, a criação desta bolsa de menor desconto fará com que parte dos estudantes tenha um gasto mais elevado para a manutenção do seu custo, além de ampliar a margem de arrecadação das instituições beneficentes. Sobre a seleção dos alunos, permaneceu o critério cujo aval final fica nas mãos das instituições. O MEC, através do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), fará apenas a pré-seleção dos alunos, mas a etapa final das avaliações será feita pelas entidades privadas, por via de critérios próprios.

O número de bolsas foi reduzido, mediante um cálculo percentual estabelecido a partir do número de bolsistas e o de estudantes pagantes regularmente matriculados. Antes, do projeto preliminar à Medida Provisória, a conquista das mantenedoras foi a alteração do texto cujo cálculo passaria a ser efetivado sobre o número de “estudantes pagantes” e não mais sobre o número de alunos; na Lei, o texto também foi alterado, de modo que agora o número de bolsistas por estudantes pagantes deixa de ser 1 (um) bolsista para cada 9 (nove) estudante pagantes, sendo substituído para 1 (um) bolsista para cada 10,7 (dez inteiro e nove décimos) estudantes pagantes. Quer dizer, segundo a medida provisória, 10% do total de estudantes deveriam ser bolsistas; na letra da Lei, esse percentual reduziu para pouco mais de 8%.

O § 6º, do Art. 5º, da Lei que instituiu o ProUni, ratifica mais uma vitória do setor privado. Na MP, o trecho referente a este parágrafo estabelecia que as instituições sem fins lucrativos não-beneficentes poderiam estabelecer “**uma bolsa integral para cada dezenove estudantes pagantes regularmente matriculados** em cursos efetivamente nela instalados”, desde que oferecesse quantidade adicional de bolsas parciais de 50%, “até atingir o equivalente a **dez por cento de sua receita efetivamente recebida**” em cursos de graduação ou seqüencial de formação específica (BRASIL/Casa Civil, 2004c, grifos nossos). No parágrafo destacado houve a alteração desses dados. Embora tenha incorporado também as

instituições com fins lucrativos, a Lei passou a estabelecer que as instituições possam **“oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados** em cursos efetivamente nela instalados” (BRASIL/Casa Civil, 2005a, grifos nossos).

Percebe-se que o número de bolsistas integrais caiu drasticamente. Outro fator fundamental nesta observação foi a estipulação do número de bolsista sobre a quantidade de alunos “regularmente pagantes”, ou seja, será excluído desse cálculo aquele aluno que tiver algum atraso no pagamento das mensalidades, o que diminuirá ainda mais o número de bolsistas. O complemento do parágrafo legislativo ainda prescreve que as instituições poderão trabalhar com esta estimativa de cálculo para as bolsas integrais (22 para 1), “desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou **de 25% (vinte e cinco por cento)** (...) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o **equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual (...) efetivamente recebida** (...), em cursos de graduação ou seqüencial de formação específica” (BRASIL/Casa Civil, 2005a, grifos nossos). Além da criação da bolsa de 25%, já comentada, o cálculo de bolsistas sobre a receita anual arrecadada pela instituição caiu de 10% para 8,5%, cuja diferença potencialmente será somada à acumulação de capital da instituição.

Todos os indicativos apontam que o ProUni, na verdade, foi um grande negócio para as instituições privadas de ensino superior. Focados nas questões orçamentárias implicadas neste processo, Carvalho e Lopreato (2005) entendem que o discurso de justiça social e inclusão das camadas populares, utilizado para justificar o PROUNI, no fundo, “encobre a pressão das associações representativas dos interesses do segmento privado, justificada pelo alto grau de vagas ociosas” (p.101). Baseados em dados do INEP, eles expõem que o número de vagas criadas pelas instituições particulares ultrapassa o quantitativo de formandos do ensino médio⁷⁶. Este quantitativo de vagas paira sobre um ambiente de muita incerteza, pois, o rebaixamento nos rendimentos e o alto desemprego dificultam a capacidade dos assalariados em pagar suas mensalidades. Como consequência, a inadimplência e a desistência são dois fatores que atormentam os cálculos das instituições educacionais do setor privado. Frente a este quadro, os autores chegam ao entendimento de que “o ProUni surge, assim, como

⁷⁶ Os dados utilizados foram do Censo da Educação Superior (2003). Constatou-se que, nos processos seletivos, foram oferecidas em torno de 2 milhões de vagas; no mesmo ano, 1,88 milhões de estudantes concluíram o ensino médio. Porém, há de se registrar que o número de inscritos foi aproximadamente 4,9 milhões, haja vista que a quantidade de as pessoas que preteiam uma vaga no ensino superior não corresponde apenas ao número de recém formados: entram neste cálculo também aqueles que retomam os estudos tardiamente, dentre outros.

excelente oportunidade de *fuga para frente* para as instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas” (Idem, grifos no original). O comentário é, sem dúvidas, pertinente. Após uma breve consulta ao último Censo da Educação Superior, verifica-se que o número de vagas ociosas nas instituições privadas quase triplicou no governo Lula. Se no ano de 2002 registrou-se um total de 553.084 vagas, no ano de 2008 esse número saltou para 1.442.593 (BRASIL/INEP, 2009).

Em todo o conjunto, as instituições que saíram com maior vantagem foram as *com fins lucrativos*. Fazendo-se a opção de aderir ao programa, elas ficam isentas de praticamente todos os tributos que recolhem; ademais, além de manter seu *status* institucional, o número de bolsas é baixíssimo, frente à redução fiscal que lhes será concedida. As *sem fins lucrativos* deixarão de recolher a Contribuição para Programas de Integração Social (COFINS) e estarão isentas de contribuir com o Programa de Contribuição Social (PIS). A isenção do COFINS pode elevar pomposamente a receita bruta dessas instituições, pois não haverá tributação sobre a tendente ampliação de vagas promovida pelas instituições. As beneficentes gozarão de menores benefícios, já que elas estarão isentas apenas do PIS, visto que o ônus fiscal é pouco representativo sobre suas folhas salariais (CARVALHO; LOPREATO, 2005).

Direcionando a discussão para o quadro evolutivo do número de vagas, o gráfico abaixo, obtido no *site oficial*⁷⁷ do PROUNI, sinaliza um pequeno demonstrativo sobre a adesão das instituições privadas ao Programa.



⁷⁷ <http://prouniportal.mec.gov.br> [acessado em 26 de maio de 2010].

Nota-se que nos cinco anos de funcionamento, o ProUni apresenta uma linha constante de crescimento no número de vagas ofertadas. No total, somando todos os anos, já foram oferecidas 887.445 vagas. Os indicativos apontam que este número tende a crescer no ano de 2010. Só para o primeiro semestre deste ano, foram ofertadas 165 mil bolsas, mais do que os dois semestres do ano de 2007. Esse aumento, em partes, pode ser explicado pela maior adesão ao programa. Em 2005, as vagas estavam distribuídas entre 1.142 instituições. Até dezembro de 2009, a quantidade de instituições inscritas era de aproximadamente 1.400.

Entretanto, o que chama maior atenção não é o número exponencial de vagas, nem de instituições inscritas no programa. O montante de vagas ociosas é o que mais impressiona. No segundo semestre de 2008, foram 46.623 vagas ociosas, o que correspondeu a 39,2% das vagas ofertadas. Para o mesmo período de 2009, permaneceram bem elevados: aproximadamente 39.577 vagas ficaram ociosas, 43% das que foram oferecidas.

As intempéries na operacionalidade do ProUni são muito mais graves do que esse número alarmante de vagas ociosas. A equipe de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um levantamento geral sobre programa para avaliar seus gastos em 2006. Encontrou problemas comprometedores. A primeira limosidade entre o TCU e o MEC surgiu no valor das bolsas do ProUni. Através de um cálculo específico para estabelecer o valor médio das bolsas, já que elas têm percentuais diferenciados de desconto, o TCU concluiu que “o custo médio mensal das bolsas ProUni era de R\$ 786,00”. O MEC contestou e sustentou, na sessão plenária de 22 de abril de 2009, que esse custo seria algo por volta de R\$ 150,00. O TCU anunciou que seu cálculo foi feito sobre o número de vagas efetivamente ocupadas e não sobre as vagas oferecidas. Não obstante o TCU refez os cálculos e percebeu seu erro, mas, após refazê-lo – ainda sobre o número de vagas efetivamente ocupadas – publicou que o valor da bolsa na realidade é de R\$ 601,27 por mês. O TCU ainda alerta que esse cálculo está subestimado, pois, não leva em consideração a renúncia fiscal inerente ao PIS e ao COFINS proporcionada às instituições sem fins lucrativos não-beneficentes; mas, mesmo assim, o valor é demasiadamente alto, pois está acima do valor médio das mensalidades cobradas pelas instituições que participam do programa, calculado em R\$ 499,82 (TCU, 2009a, p.10).

Outro fator que criou atrito entre o MEC e o TCU foi o valor global da renúncia fiscal. O MEC, através de um montante orçamentário estimado, utilizando-se de um cálculo constante da *Lei de Diretrizes Orçamentária* pronunciou que o valor da renúncia fiscal foi de R\$ 394 milhões. Os cálculos do TCU, através do *Demonstrativo de Gastos Indiretos de Natureza Tributária* (DGT) – ou seja, atrás do valor efetivo da renúncia – e não de valores estimados – registrou 264,2 milhões de reais. Todavia, por conta do descompasso nos dados,

o TCU foi direto nas informações da Receita Federal e detectou que os dados estavam com valores incompletos; ou seja, os valores não registravam a renúncia de todas as instituições de ensino participantes do ProUni. O TCU refez os cálculos e constatou que o valor é bem maior que os apresentados. Baseando-se novamente no DGT, o TCU calculou que a renúncia fiscal proveniente do PROUNI, no ano de 2006, foi de R\$ 1,2 bilhão. Neste novo cálculo, o TCU não somou os valores do Imposto de Renda (IR) e da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL) das instituições *sem fins lucrativos*, pois, já eram isentas de tais impostos antes de aderir ao programa (TCU, 2009a).

No relatório da auditoria, o TCU também publicou as despesas do Tesouro Nacional com o FIES. Somente num período de cinco anos, de 2003 a 2007, o valor foi superior a 3,5 bilhões de reais. A tabela abaixo foi produzida com os dados apresentados pela auditora. Com ela é possível ter uma noção mais clara acerca da movimentação orçamentária requerida pelo FIES.

Ano	Execução Orçamentária do FIES (Milhões de reais)
2003	677
2004	660
2005	724
2006	860
2007	639

Fonte: Tribunal de Contas da União - TC 013.493/2008

Estes valores não representam, todavia, a totalidade das despesas do FIES. Neste cálculo estão inseridos apenas os valores para a concessão de financiamento; não foram acrescidas as despesas para a administração deste Fundo. Para que tenhamos uma idéia mínima, este valor em 2007 foi de 46,5 milhões de reais. Somando a concessão de bolsas com as despesas de administração, em 2007, o FIES teve uma execução orçamentária de 685,5 milhões de reais.

Além das despesas orçamentárias, o TCU apresenta também as “despesas implícitas”, ligadas ao fato da taxa de juros do FIES ser inferior à de mercado. Através dos cálculos da Política Econômica do Ministério da Fazenda, chegou-se à conclusão de que estes subsídios, num período de quatro anos, dentre 2004 e 2007, chegaram a um montante de 978,47 milhões de reais.

Despesas implícitas do Tesouro Federal com o FIES – 2004 - 2007

<i>Ano</i>	<i>Valores correntes (R\$ milhares)</i>
<i>2004</i>	<i>212.580</i>
<i>2005</i>	<i>304.381</i>
<i>2006</i>	<i>156.770</i>
<i>2007</i>	<i>304.739</i>

Fonte: Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, anos 2004 a 2006 e Ofício nº 082/SPE/MF de 29/04/2008.

Destes choques entre TCU e MEC, podemos absorver o peso dos benefícios concedidos às instituições privadas de ensino superior. Ressalvando a obscuridade dos dados orçamentários, mesmo pela via privatizante, a operacionalidade do ProUni está deixando lacunas enormes na política de ampliação da educação superior. O crônico problema das vagas ociosas faz com que o aumento de estudantes no ensino superior esteja progredindo de maneira plenamente desproporcional em relação à isenção de impostos concedida às instituições privadas.

A pressão das mantenedoras efetivamente se fez valer na política de educação superior do governo Lula. A articulação do ProUni com o FIES sinaliza um “lucro certo” às instituições privadas sobre os estudantes oriundos de classes populares. O entendimento de *Justiça Social* defendido pelo governo parece um pouco estranho diante deste mecanismo de favorecimento das instituições privadas. Enquanto estas instituições recebem verbas públicas “indiretamente” através do FIES, os estudantes que usufruem deste recurso terminam com uma dívida pública. Vale lembrar que estes estudantes são originários de escolas públicas ou ex-bolsistas de escolas privadas e, por uma questão de “mérito”, ou por outras questões possivelmente de natureza financeira, não tiveram acesso à educação superior pública.

3. REUNI

O Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) é a medida de maior volume do governo Lula para expandir o número de vagas nas universidades federais. Ele foi instituído pelo decreto presidencial nº 6069, em abril de 2007; o primeiro artigo deste decreto estabelece que seu objetivo principal é “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos existentes nas universidades federais”.

Balizadas pela globalidade do objetivo supracitado, o programa apresenta algumas metas específicas: dobrar o número de estudantes de graduação nas universidades federais; elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação para 90%; aumentar a quantidade média de alunos por professor para dezoito; diversificar as modalidades de graduação, através da flexibilização dos currículos; revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, dentre outras. Vale destacar que o período previsto pelo decreto para que estas metas fossem alcançadas foi delimitado em um prazo de cinco anos.

Através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), é possível verificar que o REUNI também faz parte de uma política de governo de cunho mais ampliado, cuja missão se pauta na reestruturação da política da educação superior nacional pela articulação dos dois princípios já abordados: *democratização do acesso* conjugada à *justiça social* (BRASIL/MEC, 2007).

Apesar de o governo federal colocar em sua agenda a retomada da expansão das universidades federais – estagnada há vários anos –, mais do que as medidas inerentes ao REUNI, a representatividade e as exigências do programa foram elementos duramente contestados. Nas gestões presidenciais de Lula, poucas medidas governamentais para a educação superior provocaram tamanha reação – em nível nacional – quanto esta. Reações de diversas ordens que vão desde os embates interpretativos culminado em ações mais enérgicas – como o caso das ocupações de reitorias em universidades federais, que paralisaram as atividades dos Conselhos Universitários em várias instituições. Inúmeros sujeitos sociais, organizações e instituições estão interados nas disputas que envolvem os possíveis desdobramentos – progressistas ou conservadores – do programa à educação superior.

Para que as metas do REUNI fossem efetivadas, existia a necessidade de que cada universidade federal – aquelas interessadas em aderir ao programa – criasse um Plano de Reestruturação. A justificativa apresentada pelo Ministério da Educação para a criação deste plano é para que haja um processo de implementação que leve em consideração as especificidades e necessidades de cada instituição, sempre fazendo a cogitação de respeitar a autonomia das universidades federais envolvidas. Assim, há certa dificuldade em delimitar onde termina o processo de elaboração e onde começa o de implementação do REUNI. Pois, por um lado, o decreto presidencial determina o limite orçamentário, as exigências para a aderência e as metas previstas; mas, por outro, são as universidades quem enquadram suas necessidades às diretrizes prescritas no decreto.

Neste caso, apesar do REUNI não ter a característica totalmente centralizada no processo de efetivação, pois abre precedentes aos implementadores de participar na forma como ele será implementado em sua instituição, pode-se notar grande peso do poder governamental na globalidade dos processos decisórios. Mesmo que as universidades, através de seus órgãos deliberativos, formulem um Plano de Reestruturação condizente às determinações do REUNI, elas ainda tem que esperar o aval da Secretaria de Educação Superior (SESu) para que se inicie o repasse de verbas que possibilitará o início das atividades programadas. Pode-se considerar que isso é uma afronta ao princípio de autonomia universitária. A mensagem que fica é a seguinte: mediante as normas estabelecidas pelo REUNI, as universidades federais terão “autonomia” desde que se enquadrem às determinações impostas pelos formuladores do programa! Caso elas elaborem um Plano de Reestruturação mais amplo que verdadeiramente vise sanar seus problemas estruturais – que contemple a efetiva contratação de professores para atender o contingente de estudantes, uma política mais encorpada de assistência estudantil, ampliação e restauração de suas dependências, dentre tantas outras necessidades –, mas que escapem às “diretrizes” do programa, elas não terão o aval da SESu. Em outras palavras, isto é uma autonomia relativa. As normas e objetivos inerentes ao REUNI, na verdade, tem um teor muito mais de determinações do que de diretrizes, restando às universidades federais apenas enquadrar aquilo que já foi decidido à sua realidade. O caráter decisório e político das instituições ficam marcadamente comprometidos.

Mesmo com essa diferença de decisão nos processos do programa, as polêmicas de maior envergadura ocorreram longe dos laços relacionais entre as universidades federais e o Ministério da Educação. Os diferentes interesses e interpretações – dentro da comunidade acadêmica – sobre o REUNI fizeram com que os embates mais acirrados fossem travados no interior das próprias universidades federais; mais especificamente nas reitorias, por conta dos Conselhos Universitários – instâncias onde geralmente se votam as deliberações mais gerais destas instituições, e conseqüentemente o Plano de Reestruturação de aderência ao REUNI.

Um fato não programado pelos formuladores do programa foi a reação de parte da comunidade acadêmica em contraposição a ele. Como efeito, a resultante disso foi que várias universidades tiveram as atividades de seus Conselhos Universitários cancelados, por conta de ações mais enérgicas de alguns sujeitos sociais e organizações que se contrapunham ao REUNI. Outro elemento não esperado foi a recondução das críticas. Ele serviu de estopim que eclodiu com a reivindicação também por mais democracia nas universidades, pois se alegou que a burocracia interna dos fóruns deliberativos das universidades federais favorece um

altíssimo grau de corporativismo: o que impede uma efetiva participação nos processos decisórios para a maior parte da comunidade acadêmica, principalmente do corpo discente, funcionários e docentes da oposição.

Outro elemento que incrementa estas dinâmicas em torno do REUNI é o prazo estipulado pelo governo federal para o envio do Plano de Reestruturação à SESu. O decreto foi instituído em abril de 2007; estipulou-se o final de outubro do mesmo ano como prazo limite para o envio do documento. Contesta-se que a efetivação de um programa desta natureza, que modifica significativamente a estrutura das universidades federais, requer um amplo e consistente processo de debates por parte dos atores sociais que nelas estão, bem como por outros agentes que, de alguma forma, estão interados nas dinâmicas universitárias, como o caso dos sindicatos docentes e de funcionários, das representações estudantis, agências de fomento e outros.

Estes são apenas alguns fatores que deixam em evidência a não existência do mínimo de consenso sobre o programa REUNI. Apresentado este panorama sobre as divergências desencadeadas pelo choque entre os diferentes interesses circundantes ao REUNI, cabe agora realizar uma abordagem de caráter mais técnico acerca das condições sobre as quais o governo pretende atingir suas metas projetadas pelo programa. É importante não perder de vista que o REUNI, apesar de ser um Programa – não possuindo desta forma um caráter universalista –, é parte integrante de uma política governamental de ampliação da demanda da educação superior, a qual foi agendada com respaldos nos anos de crise das universidades federais, como visto no capítulo anterior.

Sobre o REUNI, especificamente, uma das críticas mais consistentes é o parco orçamento prometido àquelas universidades federais que aderirem ao programa. A verba pública dessas instituições será ampliada em apenas 20%, com base no recurso orçamentário recebido no ano em que o Plano de Reestruturação for oficializado pelo Ministério da Educação⁷⁸. Porém, este recurso foi projetado a ser repassado gradativamente durante cinco anos – de 2008 até 2012. Em outras palavras, o REUNI exige uma política de continuidade por parte da próxima gestão presidencial. Em termos concretos, o repasse deste adicional de verbas não é algo efetivamente garantido. O problema fica um pouco mais delicado quando o decreto vincula a efetivação deste repasse somente à capacidade orçamentária e operacional

⁷⁸ Segundo o § 1º do artigo 3º do Decreto 6069/07, este acréscimo de 20% serve para arcar com as despesas de (1) construção e readequação da infra-estrutura e equipamentos necessários à realização dos objetivos do programa; (2) compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e (3) despesas de custeio e pessoal associado à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação.

do Ministério da Educação, não depositando sob importância do orçamento da União a responsabilidade de garantir sua concretude.

Não tardou muito para que o problema no financiamento viesse à tona. O governo federal havia disponibilizado 2,5 bilhões para arcar com as despesas de quatro anos de operação do REUNI. Em 10 de agosto de 2009, durante a inauguração do Instituto de Ciências Biológicas, da Universidade de Brasília (UnB), o Ministro da Educação, Fernando Haddad, confirmou que o dinheiro do REUNI já havia acabado. A informação foi publicada pela *Agência de Brasil*⁷⁹, o ministro ainda completou dizendo que “isso significa que o meu sucessor terá que buscar mais alguns bilhões para atender os reitores das universidades”.

Conforme abordado anteriormente, a ociosidade e evasão já se consolidam como um problema crônico no ensino superior, o que não é uma particularidade das instituições privadas. O último Censo da Educação Superior consta que existem mais de 36.700 vagas ociosas nas instituições públicas de ensino superior, somando instituições federais, estaduais e municipais. A previsão do REUNI é formar noventa por cento dos estudantes ingressos (BRASIL/Casa Civil, 2007). Não se questiona aqui a importância de combater este problema, mas a meta projetada não corresponde nem à realidade dos países desenvolvidos. Segundo a UNESCO (2005), a média percentual de estudantes concluintes em relação aos ingressos é de 70,5% nos países da OCDE e nos Estados Unidos o percentual é de 66%. Só existe um país no mundo cujo percentual está igual ou acima dos 90% – conforme a pretensão do REUNI – que é o Japão, com 94%.

Atenção especial também deve ser direcionada às diretrizes do segundo capítulo do Decreto 6090/07, principalmente as do Capítulo III e IV que visam a (1) revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem; e (2) diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada. Esta proposta, na realidade, é a retomada, de maneira camuflada, de uma tentativa frustrada do governo federal de instituir uma modalidade no ensino superior que preconiza uma formação aligeirada dos estudantes de nível superior, a *Universidade Nova*⁸⁰.

⁷⁹ Ver em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br>

⁸⁰ O projeto da Universidade Nova (UniNova) foi apresentado no final de 2006 pelo Reitor da Universidade Federal da Bahia (Ufba), Naomar de Almeida Filho. Em termos sintéticos, o projeto consiste na alteração da estrutura curricular das universidades brasileiras. Isso se daria através da substituição da atual estrutura curricular pela implantação de um regime de três ciclos. O primeiro seria uma formação geral, que serviria como pré-requisito para o estudante seguir para os próximos níveis; o segundo o estudante deveria disputar uma vaga para a formação em licenciatura ou formação profissional específica e o terceiro seria uma formação acadêmica científica ou artística (mais próximo ao nível de mestrado). Para o primeiro ciclo a idéia era instituir os chamados Bacharéis Interdisciplinares, que seriam diferenciados em quatro grandes áreas: humanidades, ciências

Leher e Lopes (2008) argumentam que este tipo de proposta – os cursos presenciais de curta duração e também a formação a distância – acomete implicações educacionais notavelmente relevantes, dado o deslocamento que ele propicia à formação de nível superior. Os autores destacam que estas formações são uma espécie *Fast Delivery Diploma*, que esvazia substancialmente o território concreto da formação universitária. Além disso, realçam o sentido desta formação aligeirada pela ausência de estudos que situem as problemáticas da formação no escopo das especificidades do capitalismo materializado no país e na região.

Mais um aspecto importante a se destacar do REUNI é a ampliação do quadro docente para atender à duplicação do corpo discente. Não é difícil perceber a carência deste quadro nas universidades federais. As últimas décadas, marcadas pelo restrito número de concursos públicos para professores universitários, fizeram com que essa carência fosse amenizada pela maciça contratação de professores substitutos. Hoje, a relação de alunos para cada professor é de 12x1, o decreto dispõe como meta a elevação deste número para 18x1.

As diretrizes gerais do decreto nos levam a pensar que esse cálculo seja estimado sobre o total de alunos dos cursos presenciais nos cursos de graduação, mas o documento de chamada pública à aderência ao REUNI, emitido pela SESu no ano de 2007, demonstra que este cálculo não é bem assim. “O ajuste final da medida do corpo docente será realizado em função das dimensões dos programas de pós-graduação” (BRASIL/MEC/SESu, 2007). O cálculo é medido pelas dimensões dos programas de pós-graduação sobre os professores mestres ou doutores em regime de dedicação exclusiva. Isso pode redundar numa situação nada satisfatória às universidades federais. Neste caso, estima-se que, em termos de graduação, a média de discente por turma flutue aos redores de 45. Mesmo que o documento justifique que este cálculo esteja respaldado por padrões internacionais, pode-se questionar que a elevação dos estudantes de graduação não será devidamente acompanhada pelo aumento do quadro de professores. O ajuste do quadro docente com bases na pós-graduação também pode gerar um impasse entre as próprias instituições, pois, nestas condições, as universidades federais que apresentarem programas de pós mais bem estruturados serão beneficiadas em detrimento das demais, que ficaram numa situação delicada justamente por falta de investimento público no decorrer das últimas décadas.

O relatório de 2008 do REUNI, lançado pelo MEC, exalta com devoção que foram nomeados 1.560 professores a partir do programa. Todavia, pelo que tudo indica, este número está

e artes e tecnologias. Sua formação seria de três anos e os estudantes que o concluíssem teria o título de Bacharel em Humanidades, Artes ou Tecnologia e Ciências. Daí, eles poderia optar pelo ingresso no mercado de trabalho ou pleitear uma vaga no segundo ciclo.

bem aquém das expectativas das universidades federais, visto as necessidades geradas nos últimos anos. Segundo uma nota publicada pela Andes, baseada em dados obtidos em avaliações realizadas pela ANDIFES em 2003, “a reposição emergencial de vagas de professores, abertas em decorrência de aposentadorias nos anos anteriores, teria de ser de 8 mil professores” (ANDES, 2009, p.3). Nos últimos anos, por pressão da greve de 2001, houve a reposição de 2.000 professores no governo Fernando Henrique. Estima-se daí um déficit mínimo de seis mil professores, sem levar em conta as aposentadorias decorrentes no ano de 2003 até hoje (Idem). Tendo em vista a conjuntura atual, estes dados já estão subestimados. Os dados apresentados tomam como base os cálculos realizados em 2003; com toda esta projeção do governo Lula com a inauguração de novas universidades federais e expansão do quadro discente, certamente a necessidade de novos docentes está bem mais ampla do que os dados apresentados.

Retomando a discussão geral, após todas essas informações, podemos deduzir que o impreciso sucesso do programa REUNI está mais depositado nas modificações da forma gerencial e administrativa das universidades federais do que propriamente na ampliação dos recursos humanos e financeiros destinados a elas. Não surpreende encontrar semelhanças deste tipo de iniciativa com as propostas do ex-ministro da educação, Paulo Renato de Souza, que defendia a tese de que os problemas das universidades federais era menos uma questão de verbas públicas do que de gestão e administração.

O REUNI é um excelente exemplo de que não basta iniciativa política para se efetivar um determinado programa ou política social. O grau de complexidade desta trajetória é muito mais profundo, envolve não apenas as barreiras inerentes aos trâmites burocráticos da via institucional, mas também necessitam de vigências sobre outros aspectos. Processos de legitimação, exclusão/inclusão nos processos decisórios, interesses e acordos corporativos, mediações e resistência à pressão popular, mediações às pressões dos organismos internacionais, todos estes aspectos – dependendo de cada situação – acometem algum tipo de influência no processo de formulação e implementação de uma política.

Isso tudo coloca em destaque que os embates circundantes ao REUNI não se limitam apenas às resoluções inseridas no decreto, mas põem também em debate a própria representação da educação superior no conjunto da sociedade. Não se trata apenas da ampliação do número de vagas nas universidades públicas. As dinâmicas sociais potencializadas pelo surgimento deste programa minimamente evidenciam a preocupação de uma parcela organizada da sociedade sobre os rumos da educação superior. Isto porque o REUNI aparece num contexto em que a possibilidade de reconhecer o acesso ao ensino superior fora dos parâmetros de direito social é cada vez mais restrita, dada a maior participação da sociedade nos diversos espaços das

instituições de ensino superior (principalmente dos sujeitos sociais imbuídos por um projeto alternativo de sociedade e/ou pela aderência de sujeitos oriundos de classes populares, seja por via de políticas afirmativas ou não).

Na avaliação do MEC, o REUNI vem apresentando sucessos. Foram abertas 147.277 novas vagas nas universidades federais, sendo 37.584 no período noturno. Em 2008, o número de matrículas nas universidades federais subiu aproximadamente 10,7% em relação a 2007. Foram criados 2.506 novos cursos. Somando todas as categorias (nível superior e médio) foram nomeados 1.275 técnicos.

Mesmo com todas as adversidades, das 54 universidades federais, 53 aderiram ao REUNI. A única que não o fez foi a Universidade Federal do ABC, pois, criada em 2005, não participou do programa por já ter sido criada conforme as propostas preconizadas nele prescritas. Mais uma vez ressalta-se o corporativismo inerente à estrutura burocrática das universidades federais e as pressões do governo federal à aderência das instituições ao programa. A qualquer custo: pois retomando alguns objetivos, metas e diretrizes do REUNI temos: (1) dobrar o número de estudantes nas universidades federais; (2) elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação; (3) reduzir as taxas de evasão, ocupar as vagas ociosas e aumentar o número de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; (4) ampliar a mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior; (5) promover a revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem; (6) ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; (7) articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica; (8) construção e readequação de infra-estrutura e equipamentos necessários à realização dos objetivos do Programa; (9) compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; (10) financiar as despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação.

Será que é possível estruturar um Plano de Reestruturação de qualidade, que contemple todos estes pontos, e que passe por um processo democrático de discussão com a comunidade acadêmica e demais setores da sociedade, em menos de cinco meses⁸¹? Sem contar com parco

⁸¹ De 24 de abril de 2007 (data de publicação do Decreto 6069/07) até 15 de outubro do mesmo ano (prazo estipulado pelo MEC). Isto porque o prazo foi ampliado, pois o prazo final previsto inicialmente era até 28 de setembro.

adicional de verbas destinado às universidades federais – 20% de seu orçamento anual –, será que esta proposta não causará um efeito danoso às universidades federais, através de uma *massificação* de estudantes contrapondo-se a um amplo processo de democratização?

4. Pontos da realidade: entre dados e fatos

Por tudo que foi tratado até o momento, é perceptível que muitas ações do governo federal na educação superior são marcadas por dúvidas e incertezas. Algumas passagens são verdadeiramente comprometedoras, tendo em vista a clareza e transparência dos dados apresentados. Basta observar a limosidade criada entre o Ministério da Educação e o Tribunal de Contas da União. Embora o Ministério da Educação apresente com constância dados que visam exaltar com magnitude a condução da política de democratização do acesso ao ensino superior, existem alguns fatores palpáveis que demonstram que a realidade da política educacional brasileira não é tão próspera quanto se tenta fazer enxergar. A proclamada *revolução da educação superior*, expressão utilizada pelo presidente Lula, aparenta mais um efeito retórico do que uma realidade concreta.

Ao comparar alguns dados do início do governo Lula com as últimas publicações oficiais do INEP, constata-se que, em termos mais substanciais, a situação da educação pouco alterou, ou, diferente disso, em alguns casos ela aprofundou as adversidades que existiam anteriormente, principalmente no que se refere à privatização deste segmento de ensino. As instituições privadas foram as que mais progrediram neste período tanto em termos percentuais quanto absolutos. Observando o último Censo da Educação Superior, pode-se verificar que houve um crescimento de 22% das instituições privadas de ensino superior, enquanto que o setor público obteve um crescimento bem inferior, 14%. Mesmo calculando o percentual apenas das instituições federais, essa diferença torna-se ainda maior em relação ao obtido pelas instituições privadas, pois houve um acréscimo de 12% nas federais. Surgiram 364 novas instituições privadas de ensino superior e apenas 29 públicas – dez dessas são federais.

Houve um salto significativo também no número de Centros Universitários. Foram 43 novos Centros Universitários, mais de 90% dos Centros são particulares. Retomando a discussão feita numa etapa anterior do trabalho, é importante lembrar que este tipo de instituições privilegia uma formação muito aquém de uma instituição com *status* universitário. Elas possuem autonomia para abrir novos cursos, ampliar o quantitativo de vagas, sem a necessidade de propiciar uma formação mais ampla a seus estudantes: ou seja, não se tem a responsabilidade de agregar a pesquisa e a extensão como elementos fundamentais de enriquecimento desta formação. Em geral, é uma formação tipicamente

voltada ao atendimento das demandas do mercado de trabalho. O elemento crítico sobre a realidade vigente e a inserção de sua profissão – bem como a do próprio sujeito social – nas dinâmicas sócio-culturais e político-econômicas do modo de produção capitalista ficam em segundo plano, em favor de um conhecimento mais técnico e operacional.

O referido Censo divulga que “enquanto 90% das IES do setor privado são faculdades, 6% são centros universitários e 4% são universidades, o setor público possui uma rede instalada assim distribuída: 57% de faculdades, 4% de centros universitários e 40% de universidades” (BRASIL/INEP, 2009). Este é um fator preocupante, pois um quantitativo grande de estudantes está sendo formado em instituições não universitárias, o que mais uma vez coloca em debate o reconhecimento da educação como direito do cidadão. Não reconhecer como direito universal um vínculo educacional que prestigie uma formação que contemple o desenvolvimento do sujeito em suas várias capacidades é um passo significativo na manutenção do quadro de desigualdades que atravessa a sociedade brasileira. Por mais que os diplomas tenham valores burocraticamente iguais, o tipo de formação propiciado a um determinado indivíduo é significativo no papel em que ele ocupará na sociedade, bem como na sua posição frente à realidade social.

Os valores concernentes ao número de vagas em cursos presenciais caracterizam um avanço ainda maior da crônica privatização da educação superior no Brasil. Das vagas oferecidas, 88,4% são das instituições particulares – mais de 2,6 milhões das vagas são de natureza privada –, enquanto que as instituições públicas ofertaram pouco mais 344 mil vagas (169.502 nas federais; 116.285 nas estaduais e 58.251 nas municipais). Sabe-se que o número de vagas ofertadas não corresponde à realidade da educação superior nacional, principalmente levando em conta a grande ociosidade inerente às instituições privadas. Mas, mesmo em relação ao número de ingressos, as particulares têm uma representação muito mais significativa. O último Censo mostra que aproximadamente 79,6% dos estudantes ingressos foram para as instituições privadas, o que representa uma situação de aprofundamento na ocupação das instituições privadas na educação superior nacional se comparada com o percentual de 2003, que era de 75,6%. Esse ponto compromete diretamente uma das metas globais do governo federal de fazer com o que o setor público ocupe 40% das vagas do ensino superior.

Mesmo com toda a propaganda do REUNI, seu impacto é pouco representativo no conjunto de vagas da educação superior nacional. O relatório emitido pelo Ministério da Educação sobre o REUNI diz que “o sucesso do programa não pode ser medido apenas na abertura de novos cursos e vagas. É fundamental o acompanhamento do preenchimento dessas vagas” (BRASIL/MEC, p. 06). Os estatísticos do MEC fizeram questão de inserir no relatório

o número de “matrículas projetadas”⁸² das universidades federais após um ano de funcionamento do programa. Nas análises contidas no relatório, publicou-se que “a previsão inicial era de um aumento de 10% em relação a 2007 (que totalizava 645.638 matrículas projetadas). Esta meta foi superada, chegando ao final de 2008 com 715.185 matrículas projetadas” (Idem, p.7). Mas, em termos menos obscuros, o número de vagas ofertadas pelas universidades federais, já somando os alunos provenientes do REUNI, foi de 147.227, ou seja, aproximadamente 11% a mais do que o ano anterior. Numa outra perspectiva, o aumento percentual do número de ingressos em cursos presenciais das instituições públicas de ensino superior – do ano de 2007 para 2008 – foi apenas de três por cento (298.491 ingressos em 2007, para 307.313 ingressos em 2008).

O número de matrículas apresentou uma tônica ainda mais desvantajosa para as instituições públicas. O aumento de 2007 para 2008 foi de apenas 2,7%, enquanto que as instituições privadas – muitas beneficiadas pelo PROUNI e pelo FIES – expandiram em 4,6% o total de suas matrículas. Comparando este crescimento desde o primeiro ano do governo Lula, a situação é mais desigual do que o aparente. De 2003 para 2008, as matrículas das instituições públicas aumentaram apenas 10,9%; neste mesmo período as privadas aumentaram suas matrículas em quase 28%.

Conforme apresentado, a educação a distancia foi o setor que apresentou os dados mais expressivos no setor público de educação superior. Retomando apenas um dado descrito acima, em apenas dois anos – da passagem de um projeto piloto para um programa efetivo, de 2006 a 2008 –, o programa saltou de 10 mil para 100 mil vagas, com previsão de 800 mil até 2013. Isso torna possível compreender que a educação a distância vem sendo o diferencial do governo Lula nos índices de “democratização da educação superior”.

Os dados mais atuais apontam que o número de jovens entre 18-24 no ensino superior é de 13,1%, muito distante dos 30% projetados desde 2002. A outra meta central, alocar 40% dos matriculados em instituições públicas, apresenta uma realidade bem mais desanimadora. Calculando esse percentual sobre as matrículas presenciais, com base no Censo da Educação Superior mais recente, temos 25% dos estudantes em instituições públicas. Isso representa que o percentual diminuiu em relação a 2003, pois correspondia a aproximadamente 1/3 das matrículas.

⁸² O MEC define desta maneira o cálculo dessas matrículas: “A Matrícula Projetada em Cursos de Graduação Presenciais (MAT) é a projeção total de alunos matriculados na universidade, realizada com base no número de vagas de ingresso anuais de cada curso de graduação presencial, a sua duração mínima padrão e um fator de retenção estimado para cada área do conhecimento” (BRASIL/MEC, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão do trabalho é a de que o compromisso de campanha do governo Lula de estruturar uma política de educação superior que abarcasse 30% dos jovens entre 18-24 anos foi um fracasso. Embora todos os discursos oficiais defendam o crescimento e fortalecimento do setor público, o comportamento da expansão do ensino superior até o momento apresenta um ascendente índice de privatização, o que comprometeu fatalmente qualquer possibilidade de fazer com que 40% do contingente discente gozasse do “direito” de realizar seus estudos em uma instituição pública de ensino superior.

Como visto no decorrer do trabalho, estas metas foram estipuladas pelo Plano Nacional de Educação de 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando este vetou a meta de 40% do corpo estudantil na rede pública de ensino superior. A equipe que trabalhou com Lula reviu estas questões e assumiu, com vultosas e constantes (re)afirmações, esse compromisso. Mas, de qualquer modo, o cálculo é simples: o sucesso ou insucesso destas metas passaria por três gestões presidenciais. Como o governo FHC durou apenas dois anos, após a divulgação do PNE no diário Oficial da União – em janeiro de 2001 –, o governo Lula da Silva foi quem teve a maior parte do tempo, oito anos, para articular e efetivar este compromisso.

A surpresa – o que, na verdade, não era surpresa para muitos – apareceu em agosto de 2009, quando o Ministério da Educação lança o documento preliminar para a construção do novo *Plano Nacional de Educação (2011-2020)*, através da Portaria CNE/CP nº 10. O Ministério da Educação teve que admitir a impotência do governo federal de ampliar significativamente a educação superior nacional. Nenhuma região do país sequer chegou próximo dos índices almejados. Nem mesmo as regiões que historicamente detêm maior tradição na educação superior, devido ao seu desenvolvimento socioeconômico, apresentaram dados minimamente satisfatórios. Nas regiões Sul e Sudeste, o percentual de estudantes entre 18-24 na educação superior é de apenas 16,8 e 16,4 por cento, respectivamente. O pior índice continua sendo do Nordeste com pífios 7,7%.

Frente a estes dados, o MEC apresenta como proposta para o próximo decênio a meta de atingir 40% desta faixa etária no ensino superior. Pressupõe-se que o MEC se rendeu à ideia de que a possibilidade de um crescimento significativo do ensino superior seja possível apenas através de saltos quantitativos dos índices de privatização. Embora prescreva a superação dos programas que conveniam as instituições particulares de ensino superior ao governo federal (PROUNI e FIES), ele não apresentou nenhuma meta percentual do setor público em relação ao privado. A meta mais avançada para este ponto foi uma proposta

amplamente genérica de “buscar equilíbrio mais adequado entre a oferta da educação pública e a privada e maior equilíbrio regional” (BRASIL/MEC, 2009a).

Apenas a prescrição de metas quantitativas pouco significa para a efetivação de ações de democratização da educação nacional. Basta observar a condução política transcorrida na última década, balizada pelas metas inseridas no atual PNE. Mas é extremamente importante a firmação de um compromisso fidedigno para com a população que, através de processos democráticos, reflita suas expectativas e anseios. Sobre este ponto, ficou patente que o aprofundamento da privatização na política universitária tem muitos resquícios da aproximação do governo federal com a burguesia de serviços educacionais, que através de parcerias e pressões conquistaram uma flexibilização legislativa favorável para seus interesses de acumulação de capital.

Nas universidades públicas, os sintomas expansionistas da privatização também não passaram imunes. Primeiro por conta de uma arrumação legislativa amplamente profícua para alocação de capital privado nestas instituições – através das parcerias público-privadas e das políticas de inovação tecnológica –, estabelecendo um patamar mais aprofundado de participação das universidades públicas nos projetos econômicos e societários da burguesia. Além disso, pela impressão de uma lógica administrativa empresarial em boa parte das atividades realizadas pelas universidades públicas que, através das sucessivas regulamentações das fundações de apoio (de natureza privada) e da ampla abertura de cursos pagos, engendram uma racionalidade mercantil à relação entre as universidades e seus usuários, de modo que a ampliação de verbas através da captação de recursos financeiros passa a determinar grande parte de seu funcionamento ordinário.

Tais fatores são facetas de uma política estrutural que, sintonizada às necessidades da atual fase do modo de produção vigente, atribuem novas dinâmicas interativas entre o Estado e as instituições de ensino superior, com grandes destaques às universidades públicas. O Estado, a passos largos, vem se afastando de suas responsabilidades inalienáveis de prover os recursos necessários – de diversas naturezas: financeiros, humanos, patrimoniais, etc. – como aparato garantidor do pleno funcionamento dessas instituições. Este debate já vem sendo travado há décadas e o que tem predominado neste período é a insuficiência de recursos do poder público para o funcionamento regular das universidades públicas.

Por mais que o governo Lula da Silva tenha defendido constantemente a condução de uma política financeira que retome o pleno financiamento das universidades federais, na

realidade, foi detectado⁸³ um processo extremamente complicado, que envolve desvio dos recursos estabelecidos constitucionalmente às universidades federais, incentivo de captação financeira através de parcerias com a iniciativa privada, flexibilização legislativa que propicia promoção de cursos pagos em instituições públicas, dentre outras. De maneira inversa, o que se presencia é o afastamento do Estado frente a estas atribuições e em seu lugar – em nome da “qualidade” da educação superior – o poder público assume fidedignamente a missão de regular e avaliar as atividades desenvolvidas pelas instituições, estabelecendo um *ranking* entre elas, promovendo uma dinâmica competitiva que certifica as que estão mais próximas ou mais distantes dos padrões de qualidade estabelecido pela CONAES.

Reitera-se o entendimento destacado anteriormente, de que esta é uma condução política extremamente maquiavélica. As universidades públicas passaram anos penando com a falta de recursos, mesmo assim, mantiveram um padrão de qualidade socialmente referenciado: agora estão sob um julgo avaliativo para o qual terão que satisfazer várias exigências, dentre elas a boa condição das instalações físicas, bibliotecas adequadas, etc. Olhando de outra maneira, tudo indica que este mecanismo é uma ação direta para que as universidades públicas busquem recursos fora do aparato público, o que simplesmente significa que elas estão sendo impelidas a aderir forçosamente às práticas privatizadoras do espaço público, subjugando sua autonomia às exigências da iniciativa privada e às determinantes do mercado.

Ressalta-se também que estas mudanças afetam diretamente a representação política e social das universidades – principalmente as públicas – no seio da sociedade. Em vários documentos apresentados neste trabalho, o governo federal coloca ênfase nesta relação entre as universidades e os demais setores da sociedade. Mas o teor privatizante que o conjunto de políticas inerentes à reforma universitária apresenta faz crer que se trata de um entendimento de “sociedade” extremamente genérico, destituído de um fator fundamental na dinâmica social que é a correlação de forças derivada da divisão de classes.

Além das benesses concedidas às composições burguesas, o trato para com a desigualdade social reflete muita coisa a respeito da compreensão de sociedade com a qual se trabalha. Programas direcionados às “classes populares” como PROUNI, FIES e PNAES assemelham-se muito mais às propostas de alívio da pobreza preconizadas pelo Banco Mundial do que à luta histórica de vários setores da classe trabalhadora que defendem as bases públicas das universidades públicas. Falar sobre natureza pública das universidades públicas implica entender o papel essencial do aparelho estatal, em meio à atual fase do modo

⁸³ Ver Capítulo II.

de produção capitalista, como garantidor do funcionamento autônomo e democrático dessas instituições. A autonomia das universidades públicas, numa de suas derivações, está na capacidade delas definirem por elas mesmas suas deliberações em prol do bem comum. Está na possibilidade delas assumirem seu protagonismo político, ideológico e social mediante os problemas e conflitos que perpassam a sociedade que a envolve, por via de relações democráticas que respeitem a pluralidade e o conflito de idéias no pleito de seus colegiados e abrindo espaço para que a comunidade acadêmica e a sociedade possam se expressar. A partir do momento em que as universidades públicas tenham que subjugar sua autonomia financeira à iniciativa privada, a partir do momento em que elas sofrem restrições de leis altamente burocratizantes e sanções por avaliações enquadradoras, sua autonomia, sua representação política e sua natureza pública estarão prejudicadas.

Tudo isso tem um peso decisivo na política de democratização do ensino superior desenvolvida pelo governo Lula. Esta política se caracteriza num *mix* um tanto que paradoxal de coexistência da coerência com a incoerência. A coerência consubstancia-se principalmente a tendente privatização da educação superior, tanto no espaço público quanto na esfera privada. Embora a ampliação de vagas não tenha correspondido aos valores impressos na renúncia fiscal, o crescimento exponencial do setor privado deve-se muito ao empenho governamental em subsidiar um aparato de ordem legal e financeira para que isso fluísse. Mesmo que não declarado, mas em termos práticos, a privatização foi a principal via de democratização do acesso ao ensino superior no governo Lula. Para isso, criou-se uma forte aliança com as organizações de representação das mantenedoras para gerar uma situação de condições favoráveis aos investimentos em crescimento e acumulação.

A incoerência está, sobretudo, entre as alegações, projeções e defesas do governo – e os sujeitos sociais que dele fazem parte – em relação às ações práticas que compõem a política de ampliação do acesso ao ensino superior. Devota-se corriqueiramente à justiça social, mas, contraditoriamente, quem mais saiu “lucrando” foram as instituições privadas de ensino superior. Imersa às dinâmicas interativas do modo de produção capitalista, uma política que busque salientar uma suposta justiça social, deve levar em consideração um dos elementos capitais da desigualdade social que é a concentração de capital. Contrário a isso, o que o governo Lula fez foi providenciar uma robusta isenção fiscal para um setor específico da burguesia de serviços e garantindo uma acumulação mínima de capital sobre estudantes oriundos das classes populares, que por sua vez acumulam uma dívida junto ao governo federal através do FIES. Além dessa, a incoerência emana por outras vias, tal como a defesa declarada em prol das universidades federais e os programas a elas destinados. As federais

terão que praticamente dobrar sua estrutura para atender o contingente estudantil previsto pelo REUNI, tendo para isso a ampliação de apenas 20% de um orçamento anual fortemente criticado pelas entidades representativas por não dar conta de subsidiar as despesas básicas das universidades federais. Há o incentivo a políticas assistenciais de corte classista, étnico e racial, sem uma política ampla de assistência estudantil que garanta a estadia e permanência de classes populares. O governo federal disponibilizou mais verbas para o FIES em 2007 (665,8 milhões de reais) do que a previsão de gastos para a assistência estudantil nos três anos de funcionamento do PNAS (636,3 milhões)⁸⁴.

Ao mesmo tempo em que defende de maneira incondicional o princípio de autonomia universitária às universidades públicas, o governo federal impele estas instituições a participar de programas praticamente definidos nos gabinetes do Ministério da Educação e a buscarem capital financeiro na iniciativa privada. Outro fator de extrema incoerência é a defesa do acesso ao ensino superior como bem público, mas, sem a cogitação de reconhecê-lo como uma política universal. Sem reconhecer o nível “superior” de educação como um elemento fundamental para o desenvolvimento de todos os sujeitos sociais que a ele estão aptos a ter acesso. Sem reconhecer que o conhecimento, independente do nível, é um patrimônio da humanidade, histórica- e culturalmente desenvolvido e componente inalienável de socialização entre os homens. Portanto, trata-se de um bem sócio-cultural que não deve ser negado a qualquer ser humano em nome de valores excludentes camuflados na meritocracia, caso se queira falar de justiça social.

⁸⁴ Este valor corresponde à soma dos gastos previstos pelo governo federal para os anos de 2008 (136,3 milhões), 2009 (200 milhões), 2010 (300 milhões), conforme vimos no capítulo anterior.

REFERÊNCIAS

ASSESSORIA DE IMPRENSA DE ANTHONY GAROTINHO. **As propostas de Anthony Garotinho para o Ensino Superior brasileiro: na íntegra.** 2002. Disponível em: <<http://www.universia.com.br/materia/materia.jsp?id=915>> acesso em 13 de novembro de 2009.

ASSESSORIA DE IMPRENSA DE CIRO GOMES. **As propostas de Ciro Gomes para o Ensino Superior brasileiro: na íntegra.** 2002. [Acessível em Disponível em: <<http://www.universia.com.br/materia/materia.jsp?id=912>> acesso em 13 de novembro de 2009.

ASSESSORIA DE IMPRENSA DE JOSÉ SERRA. **As propostas de José Serra para o Ensino Superior brasileiro: na íntegra.** 2002. [Acessível em Disponível em: <<http://www.universia.com.br/materia/materia.jsp?id=914>> acesso em 13 de novembro de 2009.

ASSESSORIA DE IMPRENSA DE Luiz Inácio Lula da Silva. **As propostas de Luiz Inácio Lula da Silva para o Ensino Superior brasileiro: na íntegra.** 2002. Disponível em <<http://www.universia.com.br/materia/materia.jsp?id=913>> acesso em 13 de novembro de 2009.

AMARAL, Nelson Cardoso. Crise no financiamento das instituições federais de ensino superior. In: TRINDADE, Hégio (Org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores.** 3ª Ed. Petrópolis, Rj: vozes, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço Neoliberal. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. **Afinidades Seletivas.** São Paulo: Boitempo editorial, 2002.

ANDES-SN. **Nota: o REUNI na prática.** Brasília: ANDES-SN, 2009. Disponível em: <<http://www.adufpa.org.br/arquivos/File/Nota%20ANDES%20REUNI.pdf>> acesso em 19 de maio de 2010.

_____. **Universidade Aberta do Brasil: faz-se necessário denunciar o engodo.** Brasília: ANDES-SN, 2007. Disponível em <www.anped11.uerj.br/andes.doc> acesso em 10 de maio de 2010.

_____. **Dossiê Nacional 2: publicação especial do ANDES-SN.** Brasília: ANDES-SN, 2008.

_____. **Análise do Projeto de Lei Nº 7200/2006: a educação em perigo.** Brasília: ANDES-SN, 2006.

_____. **A contra-reforma da educação superior: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do Governo Lula da Silva.** Brasília: ANDES-SN, 2004.

ANDIFES/ FONAPRACE. **Plano Nacional de Assistência Estudantil.** Brasília: FONAPRACE, 2007.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo.** Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Unesp, 1996.

BANCO MUNDIAL. **La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas.** Washington, 2000.

_____. **La educación superior: las lecciones derivadas de la experiencia.** Washington, 1995.

BEHING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social.** 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

_____. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

BOITO Jr., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil.** São Paulo: Xamã, 1999.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico.** São Paulo: Editora UNESP, 2004

_____. **Contrafogos: Táticas para enfrentar a invasão neoliberal.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

_____. **Contrafogos 2: por um movimento social europeu.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001

BRASIL/ Poder Executivo. **Medida Provisória nº 487.** Brasília, 2010.

_____/SENADO. **Audiência pública: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.** Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CE/AP/AP20090422_REUNI_RodrigoRamalho.pdf> acesso em 25 de maio de 2010.

_____/MEC. **Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano.** Brasília, 2009.

_____/MEC. **Portaria CNE/CP Nº 10.** Brasília, 2009a.

_____/INEP. **Censo da Educação Superior – Resumo técnico.** Brasília, 2009.

_____/TCU. **Nota explicativa: auditoria operacional no Prouni.** In: TCU/UNIÃO. Assessoria de Comunicação Social, Ano XXIV, nº 068, p.10-13, 30 de abril de 2009.

_____/TCU. **Relatório de Auditoria Operacional: Programa Universidade para Todos - ProUni e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES.** Período de 04/06 a 7/11/2008. Brasília: TCU, 2009a.

_____/ INEP. **Censo da Educação Superior 2007 – resumo técnico.** Brasília, 2008.

_____/ MEC. **Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE.** Brasília, 2007.

_____/ MEC. **Portaria Normativa nº 39.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, 2007a.

_____/ MEC. **REUNI: diretrizes gerais.** Brasília: 2007b.

_____/MEC/SESu. **Chamada pública nº08/2007 – REUNI**. Brasília, 2007.

_____/Casa Civil. **Decreto nº 6069**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, 2007.

_____/ Casa Civil. **Decreto 5.800**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília, 2006.

_____/ Casa Civil. **Decreto 5.773**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília, 2006a.

_____/ MEC. **Projeto de Lei Nº 7.200**. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino. Brasília: 2006.

_____/ Casa Civil. **Decreto 5.622**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 2005.

_____/ Casa Civil. **Lei nº 11.096**. Institui o Programa Universidade para Todos - ProUni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005a.

_____. **Seminário Internacional “Reforma e avaliação da Educação Superior: tendências n Europa e na América Latina”, São Paulo, 25 de abril de 2005**. Brasília: Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

_____/ MEC. **Anteprojeto de Lei da reforma da educação superior – segunda versão**. Brasília, 2005.

_____/ MEC. **Anteprojeto de Lei da reforma da educação superior – terceira versão**. Brasília, 2005a.

_____. **Censo Educacional Superior 2004**. Resumo Técnico. Brasília, 2005.

_____/ MEC. **Documento II**. Reforma da educação superior: reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior. Brasília, 2004a.

_____/ MEC. **Anteprojeto de Lei da reforma da educação superior – versão preliminar**. Brasília, 2004b.

_____/ MEC. **Nota de esclarecimento**. Brasília, 2004c. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3783&catid=222> acesso em 12 de maio de 2010.

BRASIL/MEC/ACS. **Nota à imprensa**. Brasília: MEC/Acessória de Imprensa, 2005. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/acs/asp/noticias/noticiasDiaImp.asp?id=6058>> acesso em 28 de maio de 2010.

_____/ Casa Civil. **Lei nº 10.973**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, 2004.

_____/ Casa Civil. **Lei nº 11.079**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, 2004a.

_____/ Casa Civil. **Lei nº 10861**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, 2004b.

_____/ Casa Civil. **Medida Provisória nº 213**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Brasília, 2004c.

_____/ INEP. **Censo Educacional Superior 2003**. Resumo Técnico. Brasília, 2004.

_____/ Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda Constitucional 217**. Altera o caput e acrescenta três parágrafos ao art. 212 da Constituição Federal, para ampliar as fontes de financiamento da educação superior por meio do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (Fundes) e da contribuição social para a educação superior (CES). Brasília, 2003.

_____/ Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira**. Brasília: 2003.

_____/ Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 42**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, 2003.

_____/ MEC. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001.

_____/ Casa Civil. **Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

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

_____/ Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público, ano 50, nº 4, pp. 5-30, outubro. 1999**. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br>> acesso em 13 de outubro de 2009.

_____. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil**. Revista de Serviço Público, ano 49, nº 1, pp.5-41, jan/mar, 1998.

BUARQUE, Cristovam. **Íntegra do discurso de posse do ministro da educação**. Brasília: Palácio do Planalto, 2 de janeiro de 2003. Disponível em <<http://www.abrelivros.org.br>> acesso em 20 de novembro de 2009.

_____. Íntegra de entrevista. **Folha online**, 24 de junho de 2005. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/educacao/te2406200509.shtm>> acesso em 15 de novembro de 2009.

_____. **A universidade numa encruzilhada.** Trabalho apresentado na conferência mundial de educação superior + 5, UNESCO, Paris, 23-25 de junho de 2003.

_____. **A aventura da universidade.** São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

CATANI, A.; HEY, A.; GILIOLI, R. **PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?** In: Revista Educar, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos a obra Brasil:** proposta de governo. Brasília - DF. S.ed., 1994.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política.** 2ª ed. Campinas/ SP: Papyrus, 1988.

CARVALHO, Cristina; LOPREATO, Francisco. **Finanças públicas, renúncia fiscal e o ProUni no governo Lula.** In: Revista Impulso, Piracicaba, n. 16, p.93-104, 2005.

CEA. **Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior.** Brasília: Mec/CEA, 2003. Disponível em <[HTTP://portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br)> acesso em 23 de maio de 2010.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade em Ruínas. TRINDADE, Hégio. (org.). **Universidade em Ruínas: na república dos professores.** 3ª ed. Petrópolis/Rj: Vozes, 1999.

Coligação Lula Presidente. **Programa de Governo 2002 – um Brasil para Todos.** 2002.

Coligação Lula Presidente. **Programa de Governo 2002 – uma escola do tamanho do Brasil.** 2002a.

COMBLIN, José. **O Neoliberalismo: ideologia dominante na virada do século.** 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

CONAES. **Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior.** Brasília: Mec/CEA, 2003. Disponível em <[HTTP://portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br)> acesso em 23 de maio de 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

CHAUÍ, Marilena. A Universidade em Ruínas. TRINDADE, Hégio. (org.). **Universidade em Ruínas: na república dos professores.** 3ª ed. Petrópolis/Rj: Vozes, 1999.

CUNHA, Luiz A. O Público e o Privado na Educação Superior Brasileira: Fronteiras em Movimento. In: TRINDADE, Hégio. (org.). **Universidade em Ruínas: na república dos professores.** 3ª ed. Petrópolis/Rj: Vozes, 1999.

_____. **A universidade crítica: o ensino superior na república populista.** 3ª Ed. São Paulo: Unesp, 2007.

_____. **A Universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior.** 2ª Ed. São Paulo: Unesp, 2007a.

_____. Por uma lei orgânica da educação superior. In: **Seminário Universidade: por que e para que reformar?** Brasília, 2003.

DAVIES, Nicolas. **O financiamento da educação no governo lula: o "ajuste fiscal" continua.** 2003. Disponível em <<http://www.uff.br/facedu>> acesso em 27 de setembro de 2009.

_____. **O financiamento da educação superior no governo Lula: uma loteria?** 2004. Disponível em <<http://www.uff.br/facedu>> acesso em 20 de setembro de 2009.

DEMO, Pedro. **Nova LDB: ranços e avanços.** São Paulo: Papirus, 1997.

ENGELS, F. **Do socialismo Utópico ao socialismo científico.** 2ª Ed. São Paulo: Editora Instituto José Luiz e Rosa Sundermann, 2008.

_____. **ANTI-DÜHRING.** S/D. Disponível em <<http://www.culturabrasil.pro.br>> acesso em 20 de junho de 2009..

FERNADES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1975.

FIORI, José Luís. **Os Moedeiros falsos.** 5ª ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1998.

FOLHA ONLINE. **Lula chama estudantes ricos de "babacas".** Folha online, matéria de Letícia Sander, 21 de agosto de 2008. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u436192.shtml>> acesso em 15 de novembro de 2009.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade.** São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil de hoje. In: LIMA, Júlio César França e NEVES, Lúcia Maria Wanderley (orgs). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006.

FORUM DAS ESTATAIS PELA EDUCAÇÃO. **Projeto: Universidade Aberta do Brasil.** Brasília, 2004. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf>> acesso em 13 de maio de 2010.

GAZETA DO POVO. **Governo Lula quer gastar mais com publicidade do que prevê a lei.** Gazeta do Povo, Matéria de Carolina Olinda, 25 de janeiro de 2010. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=966956>> acessado em 15 de novembro de 2009.

_____. A reforma da educação superior no Brasil. In: **Seminário Internacional "Reforma e avaliação da Educação Superior: tendências n Europa e na América Latina", São Paulo, 25 de abril de 2005.** Brasília: Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

GENRO, Tarso. **Íntegra do discurso de posse do ministro da educação.** Brasília: Palácio do Planalto, 27 de janeiro de 2004. Disponível em <http://www.universia.com.br/noticia/materia_dentrodocampus.jsp?not=10834> acesso em 20 de novembro de 2009.

_____. **Aula Magna** – proferida na Universidade Federal de Juiz de Fora. 2004a. Disponível em <<http://www.tarsogenro.com.br/artigos/fullnews.php?id=18>> acesso em 19 de abril de 2010.

GENTILI, Pablo (Org.) **Universidade na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001.

GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

GRAMSCI. **Cadernos do cárcere**. Vol. 2, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

HAYEK, Friedrich von. **O caminho da servidão**. 2ª ed. São Paulo: Globo, 1977.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 16ª Ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>>.

JAMESON, Fredric. **A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização**. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

JURUÁ, Ceci. **Perdas e Danos: a Lei das parcerias público-privadas**. Disponível em <<http://www.desempregozero.org.br>>, acesso em 25 de março de 2010.

KNIGHT, Jane. **Trade in higher education services: the implications of Gats**. The Observatory on borderless higher education. Londres, 2002. Disponível em: <www.obhe.ac.uk> acesso em 14 de maio de 2009.

LIMA, Júlio César França e NEVES, Lúcia Maria Wanderley (orgs). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Educação a distância na reformulação da educação superior brasileira. In: SIQUEIRA, Ângela C. de; NEVES, Lúcia M. W. **Educação superior: uma reforma em processo**. São Paulo: Xamã, 2006.

_____. **Reforma da educação superior nos anos de contra-revolução neoliberal**: de Fernando Henrique Cardoso a Luis Inácio Lula da Silva. Tese (Doutoramento em Educação), Universidade Federal Fluminense, 2005.

_____. **Organismos internacionais e política de educação superior na periferia do capitalismo**. Brasília: ANPED, 2003.

LEHER, R.; Lopes, Alessandra. **Trabalho docente, carreira e autonomia universitária e mercantilização da educação**. In: VII Seminário Redestrado – nuevas regulaciones en América Latina, Buenos Aires, julho de 2008.

LEHER, Roberto. Para silenciar os campi. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 867-892, Especial - Out., 845-866, 2004.

_____. Considerações sobre o anteprojeto de lei da educação superior. In: ADUFRJ – Seção Sindical. **Reforma Universitária**. Edição de 14 de março de 2005. Rio de Janeiro: Adufrj, 2005.

_____. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, Pablo (Org.) **Universidade na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Carta ao povo brasileiro**. 2002.

_____. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de apresentação da proposta do Projeto de Lei de Educação Superior e posse do ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad**. Brasília: Palácio do Planalto, 29 de julho de 2005.

MANCEBO, Deise. **“Universidade para todos”: a privatização em questão**. 2005. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reformauniversitaria4.doc>> acesso em 12 de maio de 2010.

_____. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 845-866, Especial - Out., 845-866, 2004.

MARX, Karl. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, Karl; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. 19 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

NETTO, J. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1995.

NOSELLA, Paolo. A escola brasileira no final de século: um balanço. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do trabalho: perspectiva de final de século**. 6ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

O GLOBO. **Na crise, governo Lula infla gasto com propaganda**. O Globo online, 11 de janeiro de 2009. Disponível em <<http://oglobo.globo.com>> acesso em 20 de novembro de 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista /O Ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo, 2003.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nações Unidas, 1948.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *Servicios de enseñanza*. Conselho de Comércio de Serviços, 1998. Disponível em <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/education_s/education_s.htm> acesso em 12 de maio de 2009.

OTRANTO, Célia. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implementação. In: MANCEBO; SILVA JR.; OLIVEIRA. **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas/SP: Editora Alínea, p. 43-59, 2006.

PINHEIRO, Luiz Humberto. **Combate Público, Debate Teórico: remando contra a maré: intervenções à esquerda**. Salvador: L. U. Pinheiro, 2000.

_____. **Universidade Dilacerada: tragédia ou revolta? Tempo de reforma neoliberal**. Salvador: L. U. Pinheiro, 2004.

PINTO, J. M. R. **O acesso à educação superior no Brasil**, *Universidade & Sociedade*, Brasília, ano XIV, n. 33, p. 727-756, jun. 2004.

POLANTTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4ª ed. São Paulo: Paz e terra, 2000.

RIBEIRO, Rodrigo Ferreira. **Afinal, o que a organização mundial do comércio tem a ver com a educação superior?** In: *Rev. Bras. Polít. Int.* 49 (2): 137-156, 2006.

RODRIGUES, J. **Os empresários e a educação superior**. São Paulo: Autores associados, 2007.

ROTHEN, José Carlos. Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. In: MANCEBO; SILVA JR.; OLIVEIRA. **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas/SP: Editora Alínea, p. 107-124, 2006.

SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade no século XXI: por uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. São Paulo: Cortez, 2004.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação superior: trajetória, limites e perspectivas**. 10 ed. Campinas/SP: Autores associados, 2006.

SECRETARIA NACIONAL DA CASA DO ESTUDANTE (SENCE). **Reflexões sobre o Movimento de Casas de Estudantes e Assistência Estudantil**. Recife, 2008. Disponível em <<http://sencebrasil.blogspot.com>> acesso em 12 de março de 2010.

SEGENREICH, Stella. Desafios da educação à distância ao sistema de educação superior: novas reflexões sobre o papel da avaliação. In: **Revista Educar**, Curitiba, n. 28, p. 161-177, 2006.

SENADO. Idéias e propostas para a educação brasileira e o plano de desenvolvimento da educação (PDE). **Relatório Setorial: ensino superior: ensino e extensão**. Relator: Senador Antonio Carlos Valadares. Brasília, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar; AMARAL, Nelson Cardoso. O Banco Mundial revisa posições: quem há de pagar a conta? In: **Revista PERSPECTIVA**. Florianópolis, v.18, p.65-76, jan./jun. 2000.

SHIROMA, Eneida Oto et al. **Política Educacional**. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. Reformas do Estado e da educação e as políticas públicas para a formação de professores a distância: implicações políticas e teóricas. In: **Revista Brasileira de Educação**, nº 24, Set., Out e Nov, p. 78-94, 2003.

SILVA, Tomaz Tadeu; GENTILI, Pablo (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 11ª Ed. Petrópolis/Rj: Vozes, 2002.

SIQUEIRA, A.; NEVES (Org.). L. **Educação Superior: uma reforma em processo**. São Paulo: Xamã, 2006.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre Social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação e Privatização do Ensino Superior. TRINDADE, Hélió (Org.). **Universidade em Ruínas: na república dos professores**. 3ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999

TEIXEIRA, Francisco J. S. O Neoliberalismo em Debate. IN: TEIXEIRA, F.; e OLIVEIRA, M. A. **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva**. São Paulo: Cortez, 1996.

TRINDADE, Hélió. Reforma e avaliação da educação superior: velhos e novos desafios. In: BRASIL/ INEP. **Seminário Internacional “Reforma e avaliação da Educação Superior: tendências n Europa e na América Latina”, São Paulo, 25 de abril de 2005**. Brasília: Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, p. 29-35, 2005.

_____ (Org.). **Universidade em Ruínas: na república dos professores**. 3ª ed. Petrópolis/Rj: Vozes, 1999.

UNESCO. **Global education digest 2005**. Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2005. Disponível em <http://www.uis.unesco.org/template/pdf/ged/2005/ged2005_en.pdf> acesso em 15 de maio de 2010.

_____/ OECD. **World Education Indicators 2002: Financing Education - Investments and Return**. Paris, 2002.

_____. **Declaração Mundial sobre Ensino Superior no século XXI: visão e ação**. Paris, 1998.

_____. **Documento de política para el cambio y el desarrollo em La educación superior**. Paris, 1995.

WOOD, Ellen. M. **Democracia contra Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu**. A retórica do poder. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

WCFA. **Declaração Mundial de Educação para Todos**. Jomtien/Tailândia, 1990.