

Revista Portuguesa de Educação
Universidade do Minho
rpe@iep.uminho.pt
ISSN (Versión impresa): 0871-9187
PORTUGAL

2000

João dos Reis Silva / Valdemar Sguissardi
REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: RENÚNCIA DO ESTADO E
PRIVATIZAÇÃO DO PÚBLICO

Revista Portuguesa de Educação, año/vol. 13, número 002

Universidade do Minho

Braga, Portugal

pp. 81-110

Reforma da educação superior no Brasil: renúncia do Estado e privatização do público*

João dos Reis Silva Júnior

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

Valdemar Sguissardi

Universidade Metodista de Piracicaba, Brasil

Resumo

Este artigo procura analisar as mudanças em curso na educação superior brasileira que, decorrentes da reestruturação produtiva, reforma do Estado, restrição (e desregulamentação) da esfera pública e expansão da esfera privada, no contexto do trânsito do fordismo para a atual conjuntura do capitalismo mundial, conferem inequívocos valores mercantis à identidade de instituições encarregadas da pesquisa e desse nível de ensino.

Introdução

A crise e reestruturação do Estado e da educação superior não são fenômenos exclusivos do Brasil mas uma realidade comum à maioria dos países de todas as dimensões e graus de desenvolvimento a partir dos anos 60 e 70. As novas e atuais faces do Estado e dos sistemas de educação superior em cada país decorrem de um conjunto de fatores, entre os quais os avanços sócio-políticos dos direitos de cidadania e, no caso da educação superior, do estágio de desenvolvimento desses sistemas.

Os ajustes estruturais e fiscais e as reformas orientadas para o mercado têm ocupado políticos e economistas dos países centrais (e periféricos) e dos organismos multilaterais — como o FMI e Banco Mundial — especialmente a partir dos anos oitenta. A preocupação desses organismos em relação aos países do Terceiro Mundo, ao final dos anos 80 e início dos

noventa, revelava-se em alguns eixos de sua concepção de desenvolvimento/crescimento, que, nos termos do chamado *Consenso de Washington*, assim se traduziam: 1) equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; 2) abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias; 3) liberalização financeira, pela reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; 4) desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc; 5) *privatização* das empresas e dos *serviços públicos* (Soares, 1996: 23).

Este processo de liberalização econômica, que se inicia sob os governos Thatcher (GB), Kohl (Alemanha) e Reagan (EUA), desencadeia-se no Brasil em torno de 1990. Além do incremento à integração com a economia mundial, enfatiza-se o papel do mercado na alocação de recursos e a diminuição do papel do Estado, acenando-se, como horizonte, para um crescimento rápido, eficiente e sem os percalços dos modelos anteriores (Baer & Maloney, 1997: 39). As medidas recomendadas: ajuste fiscal, privatização, liberação/ajuste de preços, desregulamentação do setor financeiro, liberação do comércio, incentivo ao investimento externo, reforma do sistema de previdência/seguridade social e reforma do mercado de trabalho.

No Brasil, em meio ao ajuste estrutural receitado, deu-se ênfase à denominada "Reforma do Aparelho do Estado", em particular a administrativa. No âmbito desta reforma situam-se a estratégia e as ações oficiais de reforma da educação superior. Suas idéias centrais: a *modernização* ou o *aumento de eficiência* (flexibilidade e redução de custos) da administração pública mediante complexo projeto de reforma, que visa fortalecer a administração pública direta — *núcleo estratégico do Estado* — e promover sua descentralização com a implantação de "agências executivas" e de "organizações sociais" vinculadas a contratos de gestão.

As orientações da Reforma do Aparelho do Estado, no âmbito do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) e as propostas do Banco Mundial — maior *diferenciação institucional* e *privatização*; *diversificação de fontes de financiamento* (inclusive fim da gratuidade) e vinculação do financiamento oficial a resultados; *redefinição do*

papel do governo no ensino superior (Banco Mundial, 1994: 4) — são, em linhas gerais, assumidas pelo Ministério da Educação e Desportos (MEC) quando de suas propostas de reforma desse nível de ensino. Essas diretrizes revelam-se nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional aprovada em 12/1996, no contingenciamento de recursos de custeio e capital para as IFES, no congelamento de salários há seis anos de seus servidores docentes e técnico-administrativos, e até nos projetos de uma Lei de Autonomia para essas Universidades. Propõe-se, entre outras medidas, uma profunda diferenciação institucional, com a constituição oficial de dois tipos de instituições universitárias, as de pesquisa e as de ensino; o fim da unidade salarial e de carreira; a *autonomia financeira*, similar à suposta autonomia das organizações empresariais, em lugar de *autonomia de gestão financeira* nos moldes prescritos pela Constituição Federal de 1988 (Art. 207)

1. Elementos ordenadores da reforma da educação superior no Brasil

O MARE, desde o início do atual Governo, vem capitaneando a Reforma do Aparelho do Estado. Para tanto implementa um amplo programa de ações cujas justificativas são detalhadamente apresentadas pelo Ministro Bresser Pereira em livros recentemente publicados (1996) e (Bresser Pereira *et al.*, 1998). Para o Ministro, a reforma do Estado impõe-se a partir dos anos 90 e isto em decorrência do processo de globalização, que teria reduzido a autonomia dos Estados na formulação e implemento de políticas, assim como a partir do que chama de crise do Estado que se teria iniciado nos anos 70 e assumido plena definição nos anos 80. No Brasil a crise seria caudatária da grande crise econômica, que culmina no fenômeno da hiperinflação, quando, então, a reforma do Estado ter-se-ia tornado uma exigência imperiosa.

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

A chamada *modernização* ou o *aumento de eficiência* da administração pública, como acima referido, será, para o Ministro, resultado

de um complexo projeto de reforma, que vise a um só tempo o fortalecimento da administração pública direta e a descentralização da administração pública.

Em uma de suas diferentes formas de sistematizar suas idéias a respeito da reforma do Estado brasileiro, assim o Ministro Bresser Pereira definia o que para ele significava essa reforma:

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

O ministro considerava, então, a crise do Estado (crise fiscal, crise do modo de intervenção da economia e do social e crise do aparelho do Estado) a causa fundamental da crise econômica por que o país vinha passando nos 15 anos anteriores. Por crise fiscal entendia a perda do crédito público e a poupança pública negativa. Por crise do modo de intervenção, o "esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem sucedido nos anos de 1930, 1940, 1950, mas que deixou de sê-lo há muito tempo" (Bresser Pereira, 1995: 1). Finalmente, por crise do aparelho do Estado, objeto de sua principal preocupação, o ministro entendia a ocorrência do clientelismo, da profissionalização insuficiente e que, a partir da Constituição de 88, sofreria de mal oposto: "do enrigecimento burocrático extremo".

Para o Ministro a quarta crise — a da política, do regime autoritário, do pacto burocrático-capitalista — já estaria superada com a eleição de 1994 que conduziu ao poder a atual equipe de governo.

No seu diagnóstico da situação do aparelho do Estado afirmava que a Constituição de 88, tentando voltar aos anos 50, teria voltado aos anos 30, tal o arcaísmo que via nas soluções constitucionais encontradas. Condena quase tudo o que a Constituição de 88 teria normatizado no campo da administração estatal, em especial a fixação do Regime Jurídico Único do funcionalismo público federal e a transformação de celetistas¹ em estatutários.

Os constituintes de 1988, entretanto, não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho de Estado. Não viram, portanto, que agora era necessário reconstruir o Estado. Que era preciso recuperar a poupança pública. Que era preciso dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. Que era urgente montar uma administração não apenas profissionalizada, mas também eficiente e orientada para o atendimento dos cidadãos (Bresser Pereira, 1995: 5).

Em janeiro de 1995, em conferência proferida em Seminário sobre Reforma Constitucional, sob o patrocínio da Presidência da República, Bresser Pereira defendia a tese de que o Estado moderno, social-democrata, se constituiria de duas esferas fundamentais: "um núcleo burocrático² voltado para consecução das funções exclusivas do Estado, e um setor de serviços sociais³ e de obras de infra-estrutura" (Bresser Pereira, 1995: 7). Estas seriam premissas fundamentais para as propostas de reforma do aparelho administrativo do Estado.

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

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

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado, (3) os serviços não exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado. (...) Na União, os serviços não exclusivos de Estado mais relevantes são *as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus*. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em "*organizações sociais*", ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder executivo e contem com a autorização do parlamento para participar do orçamento público (Bresser Pereira, 1996: 286, ênfase nossa).

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

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

Tendo por base esse diagnóstico, assiste-se nos últimos 4 a 5 anos a um verdadeiro processo de reformas (pontuais) tanto no âmbito do Aparelho do Estado quanto da educação superior. No âmbito do MARE, com base no modelo gerencialista que anima o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995)⁴, que situa a educação superior, ciência e tecnologia e a saúde como *serviços não exclusivos do Estado e competitivos*, e que visaria a chamada *modernização* e aumento de *eficiência* da administração pública, encontra-se a proposta que se constituiria em paradigma das propostas de reforma do sistema de educação superior público. É no interior deste Plano que se localiza o projeto de transformação das IFES nas chamadas *organizações sociais*:

Na União, os serviços não exclusivos de Estado mais relevantes são as *universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus*. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em "*organizações sociais*", ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder executivo e contem com a *autorização do parlamento para participar do orçamento público* (Bresser Pereira, 1996: 286, ênfase nossa).

Organizações sociais serão organizações públicas não-estatais — mais especificamente fundações de direito privado — que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder executivo, e, assim, poder, através do órgão do executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal (Bresser Pereira, 1995: 13; grifos nossos)⁵.

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

Assim como a imprensa tem chamado a atenção para os riscos de a reforma do Estado repousar, em grande medida, sobre a criação e disseminação desse tipo de entidades⁶, dois livros recentemente publicados (Sguissardi & Silva Jr., 1997; Silva Jr. & Sguissardi, 1999) apresentam pareceres de juristas a respeito do significado dessa transformação, especialmente das IFES em organizações sociais, considerando-as um modo claro de privatização⁷.

Para Inocêncio M. Coelho, esta transformação "configura, em verdade, uma *privatização* do ensino público atualmente ministrado pela União" (1996: 1), sugerindo que primeiro se aprovasse uma emenda constitucional, pois somente isto viabilizaria a adoção do modelo das organizações sociais para o setor educacional: "Trata-se, então, de *conditio sine qua non* para levar adiante, digamos, a *privatização* do ensino superior" (1996: 1).

Conforme sugeria esse jurista, face às resistências que esse tipo de transformação acarretaria no interior das universidades públicas, a aplicação dessa proposta iniciou-se por instituições não universitárias — hospitais e centros de pesquisa⁸.

Com este pano de fundo, situa-se no MEC o principal esforço de reforma da educação superior nos anos recentes, que se verifica especialmente mediante uma série de medidas de ordem legal (LDB, Decretos, Portarias, envio ao Congresso Nacional de Medidas Provisórias e de Propostas de Emendas Constitucionais). Além disso, articulado com o MARE e com os Ministérios da área econômica, contingencia recursos de custeio e capital, desautoriza o preenchimento, via concurso, das vagas de docentes e de funcionários e congela salários de docentes e funcionários das IFES. Lançando mão de tais medidas, além de outras que afetam direitos trabalhistas da comunidade universitária, contribuiu para o clima político-institucional propício ao abandono da carreira docente nas IFES, em especial via aposentadoria, e à diminuição das previsíveis resistências à implementação seja do projeto de transformação das IFES em organizações sociais, seja do projeto da *autonomia universitária* consubstanciado nas diversas propostas enviadas ou a enviar ao Congresso Nacional.

É no âmbito do MEC e de suas assessorias que se promoverá um grande esforço para superar-se: a) a suposta proeminência do modelo de *universidade de pesquisa*, unificado e rígido, com o fomento a ainda maior

diferenciação institucional e maior incentivo ao desenvolvimento de instituições privadas; b) a unidade do sistema de financiamento do ensino superior público com verbas federais, com propostas de programas de *diversificação das fontes de financiamento*, a começar pela tentativa de aprovação de uma emenda constitucional que reconheça a autonomia financeira das universidades e eventual introdução do ensino pago nas IFES (ao menos para aqueles que *podem pagar...*), o que, embora negado oficialmente, é freqüentemente defendido por autoridades tanto da área econômica, como por importantes assessores do MEC⁹; c) a insuficiência de recursos, com a liberdade para as universidades firmarem convênios de pesquisa, de prestação de serviços, via assessorias e consultorias, à iniciativa privada, não tendo sido suficientemente discutido o risco de se vir a atender preferencialmente as demandas do mercado em detrimento das demandas da sociedade; d) o excessivo envolvimento do governo nas questões relativas à manutenção das IES, com a redefinição da função do governo em relação aos *serviços não-exclusivos* do Estado (entre essas a educação superior), mediante a adoção de um papel de fiscalização e de regulação em lugar do de manutenção; e) a ausência da *qualidade* e da *equidade*, com um eficiente sistema de avaliação cujos critérios meritocráticos, em grande medida, se norteariam pela busca da eficiência, quase sinônimo de adequação às demandas do mercado; f) os limites da expansão, com facilidades de criação de condições para o desenvolvimento do ensino privado e de cursos de curta duração (ensino "pós-médio", cursos seqüenciais, etc.).

No âmbito jurídico, o MEC, ainda em 1995, antecipando-se à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mediante Medida Provisória, transformada na Lei 9.172/95, estabelece normas para a escolha de dirigentes das IFES que contrariavam práticas estabelecidas por anos e anos de lutas das comunidades acadêmicas dessas IES¹⁰; e pelo Decreto 2.026, de 10/10/96, estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior (IES).

Mas o passo mais importante da reforma em andamento dá-se, quando, via ação coordenada por representantes do MEC junto ao Sen. Darcy Ribeiro e outros membros do Congresso Nacional, é aprovado o capítulo da educação superior da LDB, nos termos (e texto) proposto por esse Ministério.

Este capítulo é a verdadeira plataforma legal ou moldura jurídica em que se apoiará uma série de ações de reforma em grande medida

identificadas com as *recomendações* dos organismos multilaterais já referidos, mas de há muito também defendidas por analistas e mentores nacionais da *modernização* do sistema de educação superior do país.

Quanto à diferenciação institucional, o artigo 45 da nova LDB restringe-se à afirmação: "*A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização*". Tais graus de abrangência ou especialização vão aparecer no Decreto 2.306/97. Esse decreto estabelece distinções inéditas para o sistema de ensino superior brasileiro: *IES públicas, IES privadas sem fins lucrativos e IES privadas com fins lucrativos*. Põe a nu o que o artigo 45 da nova LDB encobria e que estava presente no artigo 43 da versão em primeira votação aprovada no Senado (anteprojeto Darcy Ribeiro):

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

Também estabelece a distinção entre *universidades de pesquisa e universidades de ensino*¹¹. Das aproximadamente 1.000 IES do país, apenas as universidades — que para merecerem este nome deverão cumprir exigências precisas definidas por lei¹² — terão obrigação constitucional de promover a associação das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. Temos aí instituídas, com força de lei, as "universidades de ensino", que serão todas as formas de organização universitária ou de educação superior não autorizadas a funcionar como universidades, além das que na prática não terão efetivas condições por muito tempo de desenvolver atividades de pesquisa em grau significativo, pelas razões já expostas neste texto.

É possível fazer-se uma aproximação entre a proposta do MARE de extinção das atuais IFES e sua transformação nas *organizações sociais, fundações públicas de direito privado*, e o contido no caput do artigo 54 da LDB: as universidades "*gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal*" e, ainda, com o que prevê o inciso I do § 1º: "propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis".

Isso torna facilmente previsível uma rápida e profunda *diferenciação institucional*. Significa, em essência, o fim da unicidade de carreira do pessoal, da isonomia salarial, porque nas propostas do MARE também não existe mais lugar para a manutenção do atual Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores federais, e porque, com a liberdade de propor seu quadro de pessoal e plano de salários e de obtenção de recursos junto a fontes públicas ou privadas, de que gozarão as universidades públicas, os recursos disponíveis — como suporte dessas carreiras — deverão ser profundamente diferenciados entre essas e entre todas as IES. A carreira diferenciada por universidade será apenas mais uma importante marca da idealizada *diferenciação institucional*¹³. Nas *organizações sociais* os contratos não precisam obedecer ao estatuto do concurso público e serão regidos pelas normas da Consolidação das Leis Trabalhistas, como ocorre com os trabalhadores das empresas privadas.

O artigo 54 da LDB afirma que "*Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas*". Entretanto, tornar-se-ia letra morta caso fosse implementado o projeto incluído no Plano de Reforma do Estado de transformação das IES públicas em organizações sociais, que as transformaria em propriedades públicas não-estatais, ou se aprovado o Projeto de autonomia das IFES, nos termos em que foi divulgado em julho/99.

A generalidade e flexibilidade da LDB, aspectos considerados positivos por analistas de diversas posições críticas, como guarda-chuva das reformas pontuais, possibilitam ao MEC editar normas complementares via decretos e portarias. É o caso do Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997, revogado e substituído pelo Decreto 2.306, de 19 de agosto do mesmo ano, assim como uma de série de portarias editadas após o Decreto 2.207 e reeditadas após a edição do Decreto 2.306 que normatizam com extremo detalhe os procedimentos para, entre outros: a) o credenciamento das IES que pleiteiam o estatuto de universidade privada em sentido estrito; b) a autorização e implantação de cursos fora da sede por universidades; c) o credenciamento de centros universitários; d) o credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores; e) a autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores já em funcionamento.

Finalmente, antecipando a mais recente proposta de projeto de autonomia universitária, verifica-se a implantação da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) junto às IFES, em julho de 1998, após um processo de desgaste de um movimento grevista de mais de 100 dias que reivindicava reajuste dos salários congelados há quatro anos. A GED (Lei 9.678/98) é resultado de duas marcas fundamentais da política administrativo-gerencial do atual Governo e agora estendida à educação superior.

Embutida em uma política de não aumento salarial, o governo opta pela velha estratégia de conceder gratificações, neste caso denominada de *estímulo à docência*, ainda que uma parte dela seja sujeita à 'avaliação qualitativa' nas atividades de 'docência, pesquisa e extensão'. A nova característica, ausente de textos legais anteriores sobre avaliação, é a *associação entre resultados de avaliação de desempenho e recursos financeiros*. (Belloni, 1998: 55).

Além disso, a GED cumpre outras importantes funções estratégicas: a um só tempo, põe uma cunha na isonomia salarial entre ativos e inativos, vincula "aumento" salarial com produto medido por avaliação dita qualitativa e, principalmente, introduz um fator de diferenciação interna da categoria docente a quebrar em definitivo qualquer isonomia salarial no interior das classes que constituem a atual carreira docente, onde os salários já são amplamente diferenciados por fatores como tempo de serviço, bolsas de pesquisa, ganhos judiciais, etc. O que ganha corpo é a avaliação meritocrática e a *recomendação* da maior diferenciação institucional.

Autonomia universitária: questão nuclear da reforma

A questão da autonomia das IFES é a mais representativa de quantas envolvem esse processo de reformas pontuais em curso na educação superior. Reconhecida pela Constituição Federal de 1988 (Art. 207)¹⁴, a partir da gestão de F. H. Cardoso, na presidência da República, e de P. R. de Souza, no MEC, a questão de sua aplicação automática ou da necessidade de Lei complementar esteve sempre na ordem do dia. O exame dos argumentos em defesa dessas alternativas e das exposições de motivos e textos das Propostas de Emenda Constitucional ou dos anteprojetos de Lei Complementar emanados do MEC revela muito do que fundamenta e diferencia as posições oficiais de reforma da educação superior daquelas da comunidade universitária das IFES, representada pela Associação Nacional

dos Dirigentes das IFES (ANDIFES) e pela Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior — Sindicato Nacional (ANDES-SN), especialmente.

Os argumentos no interior do aparelho do Estado inicialmente foram liderados pelo MARE, que se propunha a "conceder" a autonomia financeira às IFES, no interior do Plano de Reforma do Aparelho do Estado ou da Reforma Administrativa, mediante sua transformação em organizações sociais. No âmbito do MEC, embora houvesse acordo inicial com o diagnóstico e proposta do MARE, diante das reações públicas dos envolvidos, adotou-se uma estratégia diversa, que revela, por um lado, a existência de concordância no diagnóstico, mas algumas discordâncias quanto à proposta de superação do problema, e, por outro, a própria concepção de autonomia que se pretende fazer vigorar.

Abandona-se a aplicação *tout court* da proposta do MARE, mas muitas das linhas mestras dessa proposta podem ser identificadas com muita clareza, em especial no texto da Proposta de Projeto apresentado pelo MEC à ANDIFES e à ANDES-SN no dia 29/07/99, ora em discussão e prestes a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

A questão da autonomia impregna de modo peculiar toda a série de leis, decretos, portarias e normas que tiveram no MEC seu autor principal. Já no documento da Secretaria de Política Educacional do MEC, editado em julho de 1995, *A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior* (Brasília, julho/95), verificam-se alguns aspectos dos fundamentos do conceito de autonomia presente nas propostas oficiais desse Ministério. Segundo esse documento, a autonomia que garante a eficiência no uso dos recursos (*escassos*) exigiria "*alterar radicalmente a relação entre as universidades e o Poder Público*"; as mudanças referir-se-iam, por um lado, à efetiva autonomia de gestão financeira e ao financiamento, com garantia de orçamento global, e, por outro, à eliminação de amarras burocráticas, associada a novas formas de controle público; o financiamento das universidades deveria vir a ser feito mediante indicadores de desempenho.

Alguns pontos são considerados *essenciais*:

- Promover a plena autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades federais, preservando sua condição atual de *entidades de direito público* (grifo nosso).

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

A política educacional para o ensino superior é, portanto, a de valorização das universidades enquanto *entidades de direito público* (grifo nosso)

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

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

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

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

O segundo, usando o termo "estimulando", se combinado com os limites de dotação de recursos estatais, previstos pelo Projeto de Autonomia

do MEC e as reiteradas manifestações de autoridades da área, além do congelamento de recursos de custeio e capital e de salários, demonstra o que se entende de fato por *diversificação de fontes de financiamento* (expressão cara ao Banco Mundial), e que passa a ser visto pela comunidade acadêmica envolvida como passo significativo do processo de privatização em curso nas IFES. A afirmação de que os cursos de graduação e pós-graduação em sentido estrito continuariam a ser gratuitos, esconde o que depois se tornará explícito: a cobrança por qualquer outro serviço que não se restrinja a essas atividades, os cursos e serviços de extensão, por exemplo¹⁵.

De 1995 a esta data (outubro/99), na convicção de que o estatuto constitucional da autonomia universitária não era auto-aplicável, o MEC tem encaminhado diversas propostas visando sua regulamentação, isto é, desde proposta de lei ordinária, complementando o disposto no artigo 207 da CF, até Proposta de Emenda Constitucional (PEC 370-A/96), pela qual seriam alterados os dispositivos desse artigo. Neste caso, previa-se a formação de um Fundo Constitucional para manutenção da educação superior, com subvinculação orçamentária dos recursos vinculados ao ensino arrecadados na forma do art. 212 da CF¹⁶ e autonomia para as IES formularem seus próprios planos salariais e de carreira. A proposta de subvinculação de recursos teve a oposição da área econômica do Governo. Na área acadêmica envolvida a rejeição deu-se porque: a) julgava-se o artigo 207 da CF auto-aplicável; b) considerava-se inconstitucional um Fundo que beneficiaria indistintamente universidades públicas e privadas; c) acreditava-se que a criação de carreiras próprias a cada IES destruiria o sistema isonômico hoje existente; e d) no caso da ANDIFES, julgava-se necessário criar uma Lei Orgânica das Universidades, para regular as relações Estado-Universidades.

As maiores preocupações dos interlocutores, dirigentes e docentes das IFES, verificaram-se quanto aos riscos de desestatização/privatização das IFES, na linha das propostas do MARE, e em relação à falta de garantia de pleno financiamento público. Na proposta oficial, o Fundo composto de 75% dos recursos do art. 212 cobriria todas as IES por um prazo de 10 anos; na da Comissão de Autonomia da ANDIFES, aprovada em novembro de 1996, esses recursos destinaram-se exclusivamente às IFES, sem menção ao prazo de 10 anos.

Neste debate estão presentes duas concepções de autonomia atinentes à natureza pública ou privada das atuais IFES e à questão de sua

manutenção financeira. Na ótica oficial, embora se fale em autonomia de *gestão financeira* (termos constitucionais), o que de fato se defende é um conceito de *autonomia financeira*, presente tanto na LDB (apesar do teor do seu artigo 54) quanto na PEC 370-A/96, que não prevê o pleno financiamento das IFES e que supõe a busca por essas instituições de recursos suplementares junto a fontes privadas para suprir suas necessidades. Na comunidade acadêmica das IFES, ANDIFES, ANDES-SN, Federação dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e União Nacional de Estudantes (UNE), reivindica-se a autonomia consagrada pela CF, isto é, de *gestão financeira* dos recursos garantidos pelo Estado (art. 54 da LDB), com gratuidade plena (CF, art. 205, IV) do ensino e associação ensino-pesquisa-extensão. Reivindica-se ainda a autonomia na indicação dos dirigentes, atual prerrogativa do governo, vista como ilegítima e antiautonômica.

Enquanto perdurava o impasse MEC *versus* Comunidade Acadêmica das IFES, aprovavam-se as reformas administrativa e previdenciária, em grande medida pano de fundo da proposta oficial de autonomia universitária. Em 29 de julho de 1999 o MEC tornou pública uma nova proposta de "*Projeto de Lei que dispõe sobre a autonomia das universidades federais e dá outras providências*", que havia sido precedida por um documento intitulado "*Autonomia Universitária: Fundamentos para uma lei que regule a autonomia das Universidades Federais, nos termos do que estabelece a LDB, assim como disponha sobre a possibilidade de ampliação da autonomia, mediante contrato de desenvolvimento institucional*", de abril de 1999.

Nesta nova proposta a maioria das reivindicações das IFES continua sem respostas e confirmam-se os princípios e fundamentos da concepção de autonomia presente nas propostas oficiais anteriores. Propõe-se: a) de acordo com a posição da área econômica, não subvinculação de recursos; b) manutenção da natureza jurídica atual das IFES, divididas em autarquias e fundações; c) fiscalização e avaliação pelo Poder Público; d) criação por iniciativa de cada universidade de seu próprio plano de carreira e salários, não havendo definição nem de piso, nem de teto salarial; e) que cada universidade possa firmar com o MEC *contrato de desenvolvimento institucional para ampliação da autonomia*, com prazo de validade de dois anos; f) que o Poder Executivo possa decretar intervenção nas universidades, em razão, entre outras, do não-atingimento das metas fixadas no contrato de desenvolvimento institucional.

A reação das entidades representativas das IFES foi incisiva e mais contundente que nas ocasiões anteriores, porque surpreendidas com as novas dimensões que adquiriam determinados aspectos desta nova proposta que em ocasiões anteriores eram apenas esboçados¹⁷.

O projeto foi considerado antiautonômico e a própria negação do preceito constitucional da autonomia. Além de lançar as universidades à competição do mercado, estabeleceria uma forma de controle estatal exclusiva sobre as IFES usurpadora do desenvolvimento institucional e do controle social sobre elas.

É rejeitado ainda por não propor um modelo jurídico adequado, não assegurar os recursos financeiros necessários à manutenção e expansão do sistema e por *"eliminar a possibilidade de um modelo de gestão administrativa, financeira, patrimonial, acadêmica e de pessoal que seja público, democrático e isonômico"* (Oliveira, R., 1999). O projeto contribuiria para a destruição do sistema federal de ensino superior, de que a carreira nacional é uma das principais dimensões. Por meio de um discurso de suposta flexibilidade administrativa, buscaria legitimar *"a centralização absoluta de todos os processos decisórios em mão do Estado"*, reforçada pela adoção de *"mecanismos fiscalizadores e punitivos que recuperam e vão além das práticas da ditadura militar"* (Ibidem).

Em carta de 03/08/99 ao Min. da Educação, solicitando-lhe sustar o envio desse projeto ao Congresso Nacional, o Pres. da ANDES-SN, entre outras razões, aduz:

Órgãos autônomos estabelecidos pela Constituição Federal só são suscetíveis de controle previsto constitucionalmente. São, isto sim, submetidos a ordenamento normativo que garanta o exercício de sua prerrogativa de autonomia, ficando seu controle e fiscalização nos limites definidos pela própria Constituição. Cabe à Lei, portanto, definir a norma correspondente à autonomia, jamais à administração interna do ente autônomo, que é justamente a sua prerrogativa. E, ao definir a norma, a Lei não poderá ser restritiva. Ora, a lógica que preside o projeto proposto é essencialmente restritiva. (...) Ora, o projeto proposto anula qualquer eficácia gestora e autonormativa que os órgãos de deliberação interna das Universidades devem ter. O controle social, previsto no artigo 2º do projeto, e expresso como um dos princípios orientadores, é integralmente reduzido à ação fiscalizadora, controladora e supervisora do Poder Executivo. Prevê inclusive a ingerência de órgãos cujas funções não são pertinentes à educação. Esta disposição de reduzir a representação da sociedade à ação do Poder Executivo deve ser objeto da mesma crítica democrática que embasou a deliberação dos Constituintes de 1988.(...) Esta

proposta de Projeto de Lei permite a ingerência de novos agentes públicos administrativos (AGU, Ministério do Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Casa Civil e Presidência), fomentando uma burocracia centralista completamente alheia à comunidade universitária (Oliveira, R., 1999a).

Finalmente, a crítica viu no *contrato de desenvolvimento institucional* um substitutivo semântico dos *contratos de gestão* que seriam firmados entre as IFES e o Governo caso sobreviesse sua transformação em organizações sociais, segundo proposta do MARE, o que lhes asseguraria a *liberdade empresarial competitiva*, e como uma *"afrenta aos princípios consagrados na Constituição e ao tradicional significado da verdadeira universidade"*.

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

A compreensão desse processo e de suas conseqüências, no entanto, somente pode dar-se no âmbito da reforma em curso da educação superior no Brasil, que, por sua vez, orienta-se pela mesma matriz teórica, política e ideológica a reger a reforma do Estado brasileiro, com origem na transição do fordismo ao atual momento do capitalismo, e sua expressão no Brasil.

O fordismo brevemente pode ser caracterizado pela sua rigidez produtiva e econômica. Legitima-se por uma cultura grandemente influenciada pela dimensão política, em face da centralidade ocupada pelo Estado de Bem Estar Social, gestor do macroacordo social que marcou os denominados anos dourados deste século.

A esfera pública é uma das principais instituidoras das relações sociais, do associativismo em sindicatos e partidos políticos. É, em termos, um corolário da força do público, do coletivo, e, portanto, um valor muito forte na cultura em geral, do que resultam políticas públicas voltadas para as demandas sociais, particularmente para a esfera educacional.

Como outras crises do capitalismo, que se caracterizaram por superprodução de capital em suas variadas formas, a crise fordista também foi uma crise de superprodução de capital; nesse caso, uma superprodução de capital na sua forma financeira. Isto impôs aos gestores da economia mundial a busca de materialidade na produção de capital produtivo, que, pela primeira vez na história do capitalismo, obriga à internacionalização do capital

na sua forma produtiva, processo denominado por Chesnais (1995) de "mundialização do capital"; internacionalização distinta da do início do século XX, quando nela predominaram as formas mercantil e financeira do capital.

Este processo, ao final deste século, faz-se articulado com a redefinição da hierarquia política mundial e reconfiguração das esferas pública e privada. Isso põe em movimento em grande parte do planeta reformas do Estado em direção a uma restrição e desregulamentação da esfera pública e proporcional alargamento da esfera privada. Esse processo teve grande influência no redesenho dos espaços sociais, predominantemente orientados pela lógica pública, particularmente a educação, objeto específico deste texto.

A redefinição das esferas pública e privada, no contexto de um Estado reformado, possibilitou a entrada do capital nesses espaços sociais, desencadeando sua reorganização conforme a lógica privada e provocando transformações culturais e identitárias nas instituições educacionais e particularmente nas de nível superior.

No Brasil tais mudanças efetivam-se a partir de meados dos anos noventa, quando, apoiado em uma aliança partidária de centro-direita, o governo de Fernando Henrique Cardoso põe em movimento, com raro tino político-administrativo, a tradução brasileira da mundialização do capital, de pesadas conseqüências para a economia — que se desindustrializa e desnacionaliza —, para a democracia — que deve sobreviver em uma sociedade desorganizada —, e para as esferas sociais da atividade humana — que passam a organizar-se nos moldes da lógica mercantil. No que tange à educação, processo similar verifica-se mediante reformas em todos os níveis de ensino.

O propósito do então Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Bresser Pereira, em relação à esfera pública torna-se explícito na diretriz da reforma do Estado: trata-se de introduzir na educação superior pública a racionalidade gerencial privada, que se traduz na redução da esfera pública ou na expansão do capital nesse setor e de sua racionalidade organizativa.

Ocorre presentemente no país, como alhures na América Latina, uma profunda tecnificação da política, conduzida por um Poder Executivo de

ilimitados poderes¹⁸. A educação em geral, mas especialmente a educação superior, passa, em sua particularidade, pelo mesmo processo. Por um lado, mercantiliza-se ao extremo, e, por outro, na sua especificidade, ali se acentua o movimento de redefinição da esfera pública ao mesmo tempo em que se dissemina a crítica de sua antiga natureza e edificam-se os pilares de um novo espaço, em cujo centro se encontra a racionalidade da produção capitalista. O movimento de reconfiguração do espaço social da educação superior brasileira — em meio à supradita redefinição dos conceitos de público e de privado — tem como meta sua reorganização dirigida pela lógica específica do mercado. A expressão desse processo dar-se-ia pela modificação da natureza das instituições universitárias, que, segundo essa nova organização, tenderiam a responder prioritariamente às demandas imediatistas do mercado, assemelhando-se, assim, a qualquer empresa capitalista, com prejuízos evidentes para sua identidade tradicional. Esse reordenamento possibilita, finalmente, no âmbito das esferas pública e privada, a identificação, de fundo ideológico liberal, da suposta existência de um espaço intermediário entre essas duas esferas: o *semipúblico* ou o *semiprivado*.

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

Apesar do muito que se tem escrito acerca dos conceitos *público* e *privado*, e da realidade por eles subsumida em geral e na educação, sua compreensão mostra-se ainda muito incipiente. Talvez um bom itinerário de análise seja buscar seus pressupostos, elaborados pela filosofia política, e que estão na origem da ideologia liberal. Em outros termos, talvez valha a pena tentar compreendê-los via explicitação de sua própria racionalidade, isto é, entender como, historicamente, têm se constituído como espaços legitimados do e no *modo de produção capitalista*. Este exercício pode ser uma boa maneira de entendimento das mudanças que se verificam no âmbito do Estado, da sociedade civil e, em particular, da educação superior brasileira, sem correr-se o risco de, a partir de uma crítica mais radical (no sentido de ir-se à raiz), ser-se acusado e desqualificado de "arcaico" ou "sectário".

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

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

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

A maneira pela qual adquirimos qualquer conhecimento constitui suficiente prova de que não é inato. Consiste numa opinião estabelecida entre alguns homens que o entendimento comporta certos *princípios inatos*, certas noções primárias, *koinai énoiai*, caracteres, os quais estariam estampados na mente do homem, cuja alma os recebera em seu ser primordial e os transportara consigo para o mundo. Seria suficiente para convencer os leitores sem preconceito de falsidade desta hipótese se pudesse apenas mostrar (...) como os homens, simplesmente pelo uso de suas faculdades naturais, podem adquirir todo conhecimento que possuem sem a ajuda de quaisquer impressões inatas e podem alcançar a certeza sem quaisquer destas noções ou princípios originais (Locke, 1991: 13).

O filósofo combaterá a partir dessa tese todos os defensores do inatismo das idéias, assim como, no âmbito da política, combaterá todo poder inato. O poder político teria passado a existir a partir de um momento histórico, quando os homens — ainda em seu estado natural — chegaram a um pacto visando a organização de sua convivência; desse pacto teriam derivado o poder político e suas formas de realização, constituindo-se, assim, o Estado em sua máxima estrutura. Com base nesses argumentos, Locke desenvolveu

suas idéias liberais, especialmente expostas em seu *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*.

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

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

Estado também de igualdade, no qual é recíproco qualquer poder e jurisdição, ninguém tendo mais do que qualquer outro; nada havendo de mais evidente que criaturas da mesma espécie e da mesma ordem, nascidas promiscuamente a todas as mesmas vantagens da natureza e ao uso das mesmas faculdades, terão também de ser iguais umas às outras sem subordinação ou sujeição; a menos que o senhor de todas elas, mediante qualquer declaração manifesta de sua vontade, colocasse uma acima de outra, conferindo-lhe, por indicação evidente e clara, direito indubitável ao domínio e à soberania (Locke, 1991: 217).

Os homens estabeleceriam sua identidade por meio da razão, com vistas à preservação da paz e dos direitos dos outros. Um dos direitos naturais considerados por Locke, ainda que não inato, seria o da propriedade, pois derivada do trabalho (Cf. Locke, 1991: 228).

No entanto, no estado natural, os direitos de igualdade, liberdade e propriedade poderiam ser ameaçados, dado que alguns homens favoreceriam mais a si e a seus amigos, provocando, a partir de então, um estado de guerra. Isto contrariaria o estado natural, bem como esses direitos; disso, deduz Locke, a necessidade de superação, pelo homem, do estado natural.

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

Nesse momento os homens teriam feito um pacto social e constituído a sociedade política para a preservação dos direitos naturais, isto é, o pacto social fora feito no estado natural para a garantia, pela sociedade política, dos direitos de igualdade, liberdade e propriedade de qualquer indivíduo,

independente de suas condições naturais. Não há renúncia dos direitos naturais em favor dos governantes, como o queria, por exemplo, Hobbes; há, sim, um pacto para a preservação de tais direitos a todo cidadão. O poder dos governantes, portanto, lhe seria outorgado pela sociedade da qual essencial e unicamente derivaria.

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

As atividades executivas e legislativas do indivíduo em estado natural transferir-se-iam para a sociedade. Esta, portanto, é a base e o limite do poder político dos governantes, isto é, o processo de criação do pacto social e de criação do poder político, como transferência do ato de governar, por outorga da sociedade; constitui-se em espaço comunal construído por esse pacto social (Cf. Locke, 1991: 249-50).

O público e o estatal¹⁹ põem-se, assim, para Locke, como realidades distintas. O estatal é derivado do público e, ao mesmo tempo, a ele submetido, razão pela qual o homem, mediante o pacto social, constituiu-se em sociedade. Assim, o público só se faz na conjugação com o Estado, ainda que este último derive do primeiro e a ele se submeta. Não há, portanto, sentido em se falar de público na ausência do Estado.

O grande objetivo da entrada do homem em sociedade consistindo na fruição da propriedade em paz e segurança, e sendo o grande instrumento e meio disto as leis estabelecidas nessa sociedade, a primeira lei positiva e fundamental de todas as comunidades consiste em estabelecer o poder legislativo; *como a primeira lei natural fundamental que deve reger até mesmo o poder legislativo consiste na preservação da sociedade e, até o ponto em que seja compatível com o bem público, de qualquer pessoa que faça parte dela* (Locke, 1991: 268, ênfase nossa).

O privado, portanto, como corolário do exposto acima, estaria circunscrito ao âmbito das possibilidades de ação dos indivíduos singulares,

ou considerados como coletivo, porém, em conformidade com o poder legislativo, por sua vez derivado do público e a ele submetido. Somente dessa forma o pacto social e a constituição dos poderes estariam garantidos, e, com eles, os direitos naturais de igualdade, liberdade e propriedade. Pode-se concluir, dessa forma, que, para Locke, o que não é estatal é necessariamente público, isto é, está no âmbito da sociedade.

Sob tal arrazoado teórico-político, os pressupostos da ideologia liberal ancorar-se-iam na diferenciação entre o público — inerente à sociedade — e o estatal — referente ao governo —, que se legitima ou não, conforme a natureza de suas ações contrarie ou não o interesse público (sociedade). Assim, a diferença entre as instituições do público (sociedade) deve ser feita tomando como referência suas próprias especificidades e não suas relações com o Estado (governo), posto que, na relação com o Estado, todas as instituições da sociedade são iguais; isto é, na acepção de Locke, nenhuma instituição pública pode reivindicar a condição de estatal, pois não faz sentido reivindicá-lo.

No entanto, na linguagem corrente, por inspiração de autores que hoje refletem sobre as relações entre Estado e sociedade — sociedade política e sociedade civil —, o conceito de público é tomado como sinônimo do conceito de estatal, de pertença ao aparelho de Estado, responsável pela administração pública, isto é, o que é privado, ou seja, do âmbito da sociedade civil, não será público/estatal ou do âmbito do aparelho do Estado. De igual modo e por consequência, nem na acepção de Locke, nem na linguagem corrente, haveria lugar para um espaço social misto, constituído de elementos públicos e privados, o que, em outros termos, significa dizer que nenhuma instituição privada pode reivindicar o título de estatal ou de não estatal: tratando-se de instituições da sociedade civil, serão todas iguais perante o aparelho do Estado. Se instituições privadas (de ensino superior) se vêm no direito de reivindicar hoje o título de "públicas não estatais", impõe-se indagar a respeito das verdadeiras razões que, social e politicamente, a isso as teriam levado.

Conclusão

As mudanças na educação superior fazem-se por meio de uma matriz teórico-político-ideológica que mantém proximidade com a que opera no

interior do aparelho do Estado, tendo como pano de fundo as mudanças na produção e a expansão do capital, onde de fato se operam as redefinições das esferas pública e privada, destacando-se a expansão desta e a restrição daquela na presente reconfiguração desse nível de ensino. À sombra de uma *ideologia transitória*, como diria Gramsci, da suposta constituição de espaços *semipúblicos* e *semiprivados*, e do implemento de uma extremada diferenciação institucional e diversificação de fontes de recursos — nos moldes do ideário do Banco Mundial —, pulverizador de um sistema universitário supostamente único (modelo humboldtiano), verifica-se que a educação superior no Brasil caminha célere para constituir-se também formalmente, pois de fato já o é, como um sistema dual: as instituições exclusivamente de ensino e as que a este associam a pesquisa e a extensão. Aquelas já somariam em torno de 90% do total das IES brasileiras — em sua maioria de natureza privada e não-universitária —, e estas somariam não mais que 10% do total — em sua maioria universidades de natureza pública. Brevemente seriam, estas, de natureza *semipública* ou *semiprivada*, de acordo com a nova pretendida configuração, isto é, organizadas segundo a racionalidade das empresas privadas.

Nesse contexto, se observadas as estratégias e ações oficiais de reforma, e as reações, capacidade de mobilização e força política dos segmentos envolvidos desse nível de ensino, prevê-se uma tensionada, porém crescente concretização das tendências de sua reconfiguração acima delineadas. É lícito também concluir afirmando a hipótese de que a nova configuração que adquire a educação superior no Brasil não parece estar fadada a garantir um avanço significativo da educação pública e da inclusão social; ao contrário, tenderia a aprofundar a apartação social entre a minoria incluída e a maioria dos cada vez mais excluídos da "sociedade do conhecimento"; se efetivada, traria conseqüências profundas para a esfera educacional e para a própria identidade institucional universitária, inclusive em relação à formação do docente universitário para o exercício da docência, da pesquisa ou da extensão.

A autonomia universitária estaria, ainda que de forma eventualmente parcial, subordinada ao setor produtivo — por força dos recursos daí advindos a partir da prestação de serviços e assessorias —, e ao Estado — por força dos contratos de gestão, no caso das IFES, que se estabeleceriam entre elas

(organizações sociais) e Estado, e à legislação ao tratar-se de outros tipos de instituições.

O financiamento da educação superior efetivar-se-ia de diferentes formas, especialmente em função da extrema diferenciação institucional a que se chegaria como resultado direto das reformas em andamento, indutoras potenciais de uma miríade de novas formas de IES. Os recursos para o setor privado originar-se-iam das anuidades e eventualmente do Estado (em função do "mérito" atribuído pelo sistema de avaliação oficial); os destinados ao setor comunitário, das anuidades e, em moldes idênticos aos do setor privado, também do Estado; e os destinados ao setor estatal, do Estado, das anuidades e, com gradativa maior participação, da iniciativa privada ou do mercado.

Por outro lado, o movimento docente, onde se destaca a ANDES-SN — importante crítico das políticas oficiais e responsável, entre outros atores, pelo esforço de democratização da gestão das instituições de educação superior, assim como pela busca da excelência de sua produção —, tenderá a ser substantivamente enfraquecido em decorrência da diferenciação institucional propiciada por variadas estruturas, formas de organização e gestão das instituições, das diferentes carreiras acadêmicas e níveis salariais vinculados a cada instituição, que marcariam o conjunto das IES brasileiras.

A previsível transformação no médio prazo das IFES em *organizações sociais* (fundação pública de direito privado), relacionadas ao Estado por meio de *contratos de gestão*, com parte de seu financiamento oriundo do mercado; a acentuação das características das IES comunitárias, decorrentes da sua própria natureza (filosofias educacionais proclamadamente públicas, porém com estatuto substancialmente privado); e a consolidação do setor privado — ainda que sob legislação, quanto a controle e supervisão, mais rigorosa — apontam para profundas alterações nas esferas pública e privada no âmbito da educação superior no país.

É importante ainda ressaltar que as transformações das esferas pública e privada fazem-se com prejuízo do estatuto público estatal, indicando que as instituições estatais públicas tendem ao desaparecimento no médio prazo. A maior conseqüência de tudo o que até aqui se expôs são as mudanças que inevitavelmente irão incidir sobre a identidade da instituição universitária. A produção de conhecimento — consubstancial à idéia de

universidade desde seus primórdios — tende a ser substituída pela administração de dados e informações com vistas ao imediato assessoramento ao mercado, o que impõe inegável perda da autonomia que esta instituição deve ter em relação às pressões do mundo empresarial, da capacidade de reflexão e crítica, característica também histórica da universidade. Esse processo de substituição da produção de conhecimento pela administração de dados e informações assemelharia a instituição universitária a empresas prestadoras de serviços, organizadas que são para tal fim, sem, obviamente, as exigências que se põem desde sempre para a instituição universitária.

Destaque-se igualmente a questão da formação do educador, até o momento uma função da educação superior. As transformações em andamento, impondo mudanças na identidade institucional, tendem a retirar essa função desse nível de ensino e, talvez, da esfera educacional. As IES organizar-se-iam mais para o atendimento das demandas do mercado do que para a preparação das futuras gerações de educadores, e abririam espaço, no âmbito da sociedade civil, a entidades não ligadas diretamente à educação (algumas organizações não governamentais, por exemplo) para o exercício desta tarefa, com sérias e bastante óbvias conseqüências na esfera educacional como um todo.

Diante do que se expôs brevemente neste texto pode-se em conclusão reafirmar que a reconfiguração da educação superior no Brasil é parte de intenso processo de reformas no interior de um radical movimento de transformações político-econômicas em nível mundial com profundas repercussões neste país. As conseqüências para a identidade institucional da universidade seriam inevitáveis, especialmente se concretizadas tais mudanças conforme diretrizes emanadas originalmente de conhecidos organismos multilaterais e, em geral, tão bem traduzidas domesticamente nas ações oficiais de reforma do Estado e da educação superior.

Notas

- * Este artigo apresenta aqui, em seus aspectos centrais, estudo acerca do processo de desmonte do sistema de educação superior público no Brasil constante de nosso livro *Novas Faces da Educação Superior no Brasil – reforma do Estado e mudança*

na produção (Bragança Paulista: EDUSF, 1999, 1a. edição e a ser lançado em segunda edição revisada pelas Editoras Cortez e EDUSF em março de 2001).

- 1 São chamados de celetistas os trabalhadores do setor privado cujos contratos são regidos pela Lei da Consolidação das Leis do Trabalho, promulgada pela ditadura do Estado Novo, na década de 40.
- 2 "O núcleo burocrático corresponde ao poder legislativo, ao poder judiciário, e, no poder executivo, às forças armadas, à polícia, à diplomacia, à arrecadação de impostos, à administração do Tesouro público, e à administração do pessoal do Estado. Também fazem parte desse núcleo as atividades definidoras de políticas públicas existentes em todos os ministérios. O núcleo burocrático está voltado para as funções de governo, que nele se exercem de forma exclusiva: legislar e tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem interna, defender o país contra o inimigo externo, e estabelecer políticas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente" (Bresser Pereira, 1995: 7).
- 3 O setor de serviços faria parte do Estado, mas não seria governo. Suas funções: as de "...cuidar da educação, da pesquisa, da saúde pública, da cultura, e da seguridade social. São as funções que também existem no setor privado e no setor público não-estatal das organizações sem fins lucrativos " (Bresser Pereira, 1995: 7).
- 4 Sobre o modelo gerencialista de Reforma do Estado, cf. as observações críticas de Francisco de Oliveira no Prefácio (A Face do Horror) ao livro *Novas Faces da Educação Privada no Brasil - reforma do Estado e mudança na produção*, de João dos Reis Silva Jr e Valdemar Sguissardi (Bragança Paulista : EDUSF, 1999) p. 7-14).
- 5 Para maiores informações sobre as organizações na visão oficial veja-se: BRASIL/MARE/Secretaria da Reforma do Estado. *Organizações Sociais*. 4a. ed. Brasília : MARE, 1997, 72 p., (Cadernos do MARE da Reforma do Estado; v. 2).
- 6 Em editorial da *Folha de S. Paulo*, de terça, 3 de março de 1998, intitulado "Risco na Reforma do Estado" chama-se atenção para o fato de que a iniciativa para contornar os constrangimentos da burocracia estatal, mesmo tendo como objetivo a oferta de melhores serviços públicos, "*podem ser uma solução para um sem-número de embaraços burocráticos, mas podem abrir uma nova brecha para malversações do bem comum (...) Uma das mais importante dessas tentativas de reforma é a instituição das organizações sociais (OS), figura criada pelo governo federal em 97, lamentavelmente por medida provisória. (...)As OS são escolhidas e criadas pelo governo, sem concorrência. Embora sua dotação e suas contas devam ser publicadas e controladas pelo poder público, elas estão livres de certas obrigações impostas pela lei ao Estado. O governo pode contratar seus serviços também sem licitações. O salário de seus funcionários não está sujeito às normas do funcionalismo. (...) Mas, como já se observou, há riscos sérios nessa reforma. Óbvio, a medida provisória das OS procura criar mecanismos para evitar fraudes. Basicamente, substitui-se o controle burocrático dos meios de produzir serviços pelo controle do produto final. A meta seria a agilidade. O efeito, porém, pode ser bem outro. (...) Presidentes, governadores e prefeitos podem ter agora, à disposição, um novo instrumento para lotear o bem comum, pois é discricionária a criação das OS*".
- 7 Sobre o significado desta proposta, especialmente sobre o que distinguiria uma Instituição Universitária de uma Organização Social cf. Marilena Chauí.

Universidade operacional - A atual reforma do Estado incorpora a lógica do mercado e ameaça esvaziar a instituição universitária. *Folha de S. Paulo*, Domingo, 09 de Maio de 1999, *Mais!*

- 8 Já foram transformados em ou constituídos como organizações sociais o Instituto de Luz Síncrotron, de Campinas, a Fundação Roquette Pinto, do Rio de Janeiro e o Hospital Presidente Vargas, de Porto Alegre, entre outros.
- 9 A mais recentes declarações de autoridades da área sugerem a adoção do "modelo inglês" tanto para a matriz de distribuição dos recursos de custeio e capital quanto para a adoção do ensino pago nas IFES. Sobre esse modelo cf. Valdemar Sguissardi "O DEARING REPORT- Serão as mudanças na educação superior britânica "modelo" para o Brasil. *CIPEDES* (Separata da Revista Avaliação), n.4(4), p. 15-27, Set./99.
- 10 Esta Lei, ao estabelecer a nomeação dos dirigentes máximos das IFES, através de listas tríplexes elaboradas por colegiados que tenham 70% de docentes em sua composição, é considerada no meio acadêmico em geral como uma forma de violação do princípio da autonomia universitária. Em 1996 o parágrafo único do artigo 56 da LDB (Lei 9.394/96) iria ser aprovado com idêntica teor ao dessa Lei.
- 11 Cf proposta do GERES - Grupo de Estudos para Reestruturação do Ensino Superior, de 1986.
- 12 Prevê-se, em função dessa norma legal, uma possível diminuição do número de universidades, pois para todas aquelas que não tiverem condições de obedecer às exigências de 1/3 de professores em regime de tempo integral e com qualificação de mestrado ou doutorado, ou que não quiserem manter atividades de pesquisa, será mais conveniente organizarem-se como Centros Universitários. Estes, por sua vez, tendem a multiplicar-se, pelas mesmas razões.
- 13 Cf. Proposta de Projeto de Autonomia das IFES preparado pelo MEC e em discussão desde julho/99 e prestes a ser encaminhado ao Congresso Nacional.
- 14 Art. 207 da CF: *As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.*
- 15 Vide Proposta de Emenda Constitucional n. 233-A/95, art. 206, inciso IV.
- 16 Propunha-se: "Art. A União transferirá, anualmente, por dez anos, setenta e cinco por cento do total dos recursos vinculados ao ensino que arrecadar, na forma definida pelo art. 212, para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior a que se refere o artigo 207, § 2º".
- 17 Destaquem-se as manifestações da ANDES-SN e da ANDIFES, disponíveis em seus respectivos sites na Internet ([Http://www.andes.org.br](http://www.andes.org.br) e [Http://www.andifes.org.br](http://www.andifes.org.br)) e as dos Conselhos Universitários de diversas IFES, como os da UFRJ (*Jornal da Ciencia* - JC E-Mail, n. 1350, 15 de agosto/99), da UFSCar ([Http://www.ufscar.br](http://www.ufscar.br)) e da SBPC (*Jornal da Ciencia* - JC E-Mail, n.1350, 15 de agosto/99).
- 18 Aproximam-se de 3.000 as Medidas Provisórias editadas ou renovadas pelo atual Poder Executivo em seus seis anos de exercício. Encaminhadas ao Congresso Nacional, adquirem de imediato força de lei, que apenas cessa se houver sua rejeição pelo Poder Legislativo.

- 19 Destaca-se que, para Locke, o público é pertença da sociedade civil, enquanto que o estatal refere-se ao governo, e, para o pensador, o segundo se origina no primeiro e a ele se submete.

Referências

- BAER, Werner & MALONEY, William (1997). Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina. *Revista de Economia Política*, vol.17, nº 3, pp. 39-61, jul./set.
- BANCO MUNDIAL (1994). *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (El Desarrollo en la práctica). Washington, D.C.: BIRD/Banco Mundial.
- BELLONI, Isaura (1998). A GED no contexto da avaliação institucional. *Universidade e Sociedade*, ano VIII, n.17, pp. 52-57.
- BRASIL/MARE/Secretaria da Reforma do Estado (1997). *Organizações Sociais*. 4a. ed. Brasília: MARE, 1997, 72 p. (Cadernos do MARE da Reforma do Estado; v. 2).
- BRASIL/MARE (1995). *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: www.mare.gov.br (pág. atualizada em 18/02/98)
- BRASIL/MEC/Secretaria de Política Educacional (1995). *A Política para as Instituições Federais de Ensino Superior*. Brasília: www.mec.gov.br
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1995). *A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira* (Conferência no Seminário sobre Reforma Constitucional, patrocinado pela Presidência da República).
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil - para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo : Editora 34.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. & SPINK, Peter (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- CHAUÍ, Marilena (1999). Universidade operacional – a atual reforma do Estado incorpora a lógica do mercado e ameaça esvaziar a instituição universitária. S. Paulo, *Folha de S. Paulo*, 09 de Maio (Cad. Mais!).
- CHESNAIS, François (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã Editora.
- COELHO, Inocêncio M. (29.02.96). *Parecer encaminhado ao Reitor da UnB a respeito da transformação da FUB/UnB em organização social*. Brasília.
- FOLHA DE S. PAULO/Editorial (1998). "Risco na Reforma do Estado". S. Paulo, 3 de março, p. 2.
- LOCKE, John (1991). *Segundo Tratado sobre o Governo - ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil*. São Paulo: Ed. Nova Cultural.
- LOCKE, John (1991). *Ensaio acerca do Entendimento Humano*. São Paulo: Ed. Nova Cultural.
- SGUISSARDI, Valdemar (1999). O DEARING REPORT - Serão as mudanças na educação superior britânica "modelo" para o Brasil? *CIPEDES* (Separata da Revista Avaliação), nº 4(4), pp. 15-27.

- SGUISSARDI, Valdemar & SILVA JR, João dos Reis (1997). Reformas do Estado e Reforma da Educação Superior no Brasil. In Valdemar Sguissardi (Org.). *A Avaliação Universitária em Questão*. Campinas: Autores Associados, pp. 7-41.
- SILVA JR, João dos Reis & SGUISSARDI, Valdemar (1999). *Novas Faces da Educação superior no Brasil – reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista: EDUSF
- SOARES, Maria C. C. (1996). Banco Mundial: políticas e reformas. In Livia de Tomasi, Miriam J. Warde e Sérgio Haddad (Org.), *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, pp. 15-41.

BRAZILIAN HIGHER EDUCATION REFORM: STATE WITHDRAWAL AND PUBLIC SPHERE PRIVATISATION

Abstract

This article tries to analyse the changes in Brazilian higher education. Due to the changes in the production, the reform of the State, the restriction (and deregulation) of public sphere and the expansion of private sphere, in the context of the transition from Fordism to the current world capitalism, those changes confer clear market values to the identity of research and teaching institutions.

RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU BRÉSIL: RENONCIATION DE L'ÉTAT ET PRIVATISATION DU PUBLIC

Résumé

Cet article cherche à analyser les changements en cours dans l'enseignement supérieur au Brésil qui, dérivés de la restructuration productive, de la réforme de l'État, de la restriction de la sphère publique et de l'expansion de la sphère privée, dans le contexte du passage du Fordisme à l'actuelle conjoncture du capitalisme mondial, marquent avec des nettes valeurs du marché l'identité des institutions chargées de la recherche et de ce niveau d'enseignement.