

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA

AS ESTRATÉGIAS DE CONSTRUÇÃO  
DO DISCURSO DE PRIVATIZAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA:  
UM ESTUDO DA CONJUNTURA 75-88

Kindé Badauy de Menezes

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de *Mestre em Educação Escolar Brasileira* à Comissão Julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, sob a orientação do Prof. Dr. José Silvério Baia Horta.

GOIÂNIA - GOIÁS

1992

MESTRADO EM EDUCAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA  
Faculdade de Educação da UFG  
Rua Delenda Rezende de Melo s/n.o - St. Universitário  
74.210 - Goiânia - Goiás - Brasil

**Comissão Julgadora:**

João César Basílio  
Pereira  
Machado

**AGRADECIMENTOS:**

À UFG e ao Departamento  
de Pedagogia da FE.

Ao orientador e amigo,  
José Silvério Baia Horta.

Aos professores, colegas,  
amigos e colaboradores,  
pelo apoio e compreensão:

Walderez, Marcos, Canezim  
(Caneca), Paulo Marcelino,  
Maria Helena Café,  
Maria Helena Souza, Elza,  
Ana Lúcia, Ildeu, Socorro,  
Edenildes, Judith, Dora,  
Diógenes, Florence,  
Alzino e Gilda.

Aos meus familiares.

**DEDICATÓRIA:**

À minha mãe,  
Sadica Jabur Badauy.

Aqueles que acreditam na  
construção da universidade  
à serviço da ciência  
e da organização da cultura,  
na perspectiva transformadora.

## RESUMO

O presente estudo procura apreender as diferentes estratégias de construção do discurso de privatização da universidade brasileira, no período 75-88, coincidente com a abertura política que o país experimentaria com o esgotamento do regime militar, instalado com o golpe de 1964.

A compreensão da política educacional do Estado como formulação que se dá no confronto das forças sociais que disputam a hegemonia da universidade, enquanto organismo de cultura, indicou a necessidade de dirigir o estudo no sentido de identificar tais forças, os discursos de que são portadoras e como elas se articulam nesse período.

As forças sociais em disputa se colocam, de um lado, a favor da privatização do ensino superior e, desta forma, tentam organizar o setor público com tais características; de outro lado, se posicionam a favor do ensino superior público porque entendem, mesmo reconhecendo o caráter privado do Estado brasileiro, que, dadas suas especificidades, as instituições públicas respondem mais diretamente às exigências econômicas, sociais e políticas do país.

Sem a preocupação de ser exaustivo, o estudo busca, nas formulações dos atores, a gênese do discurso oficial como expressão do grupo de interesses dominante na correlação de forças nos vários momentos da conjuntura 75-88.

A análise identifica, entre os discursos produzidos, aqueles que cumprem uma função política no processo de articulação do campo de forças, como recurso ao fortalecimento do bloco hegemônico. Por outro lado, são empreendidas análises, no sentido de captar a eficiência com que tais recursos respondem pela persistência dos traços conservadores na educação brasileira, como legado do processo de formação social historicamente construído.

## ABSTRACT

This study constitutes an attempt to understand the different strategies in the development of the Philosophy of privatization of the Brazilian universities from 1975-1988. This period coincides with the political opening experienced by the country as a result of the process in which the military regime (started by the coup in 1964) came to an end.

An understanding of the governmental educational policy in the confrontation of social forces that dispute the hegemony of the university as a cultural organism, revealed the need to conduct this study in such a way as to identify the forces and their philosophies, as well as the way they functioned during this period.

The socio-political groups in debate take positions, on the one hand, in favor of privatization of universities, and use every means to force compliance to the established pattern. On the other hand, there are those who defend public universities because they meet the social, economic and political needs of the country more adequately.

They hold this position even though they recognize the tendency of the Brazilian Government toward control in such areas.

Whithout attempting to be exhaustive, this study seeks discover in the concepts of its characters the origen of this official philosophy of the dominating interest group in correlation to the various forces that arose at different moments during the given period.

This analysis identifies, among the debates that developed, those which achieved their political end in the battle as a means of strengthening the predominate group. On the other hand, there are analyses made to measure the efficiency of those strategies and to see to what extent they are responsible for the persistence of the conservative characteristics in the Brazilian educational system, as a legacy in the socio-historical process.



## SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO.....	1
Justificativa da pesquisa.....	1
A pesquisa.....	14
1 - A PRIVATIZAÇÃO - UM TRAÇO CONGÊNITO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	31
1.1 - Raízes histórico-culturais da privatização no Brasil.....	31
1.2 - A educação privatizada.....	40
1.3 - A privatização no campo do ensino superior.....	51
2 - A ABERTURA POLÍTICA E A LUTA PELA PRIVATIZAÇÃO.....	65
2.1 - A transição.....	65
2.2 - A organização do campo educacional.....	75
2.2.1 - Os docentes.....	75
2.2.2 - Os servidores.....	84
2.2.3 - Os estudantes.....	85
2.2.4 - O Conselho de Reitores da Universities Brasileiras (CRUB).....	88
2.2.5 - As mantenedoras.....	92
2.3 - Rearticulação do Estado.....	98
3 - MECANISMOS OU ESTRATÉGIAS AUXILIARES NA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO.....	109
3.1 - A reforma jurídico-institucional.....	114
3.2 - A tentativa explícita da privatização do público e a estatitização do privado.....	134
3.3 - A política orçamentária e de pessoal.....	151
4 - O PROJETO DO GERES: UMA ESTRATÉGEIA UNIFICADORA.....	168
4.1 - A organização do ensino superior.....	186
4.2 - Indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão....	204
4.3 - Autonomia e democracia.....	217
4.4 - Financiamento e avaliação.....	228
5 - O PROCESSO CONSTITUINTE: MAIS UM MOMENTO DA LUTA PELA PRIVATIZAÇÃO.....	237
5.1 - No primeiro momento a estratégia da conciliação...	237
5.2 - No segundo turno os acordos e conchavos na preservação dos interesses privados.....	257
5.3 - Reedição do conflito público-privado na regulamen- tação do capítulo da Educação na Constituição.....	267
CONCLUSÃO.....	272
Perspectivas de ruptura.....	283
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	293
ANEXOS.....	305

## INTRODUÇÃO

### Justificativa da pesquisa

Na minha experiência profissional de longos anos na universidade pública, no exercício da docência e de cargos administrativos, ou na militância sindical, vivenciei intensamente os efeitos da política educacional que o Estado vai delineando para o ensino superior, na qual, ao lado do empresariamento bem sucedido, com que floresce o setor privado, assiste-se ao mais terrível desmantelamento da rede pública pelo seu visível empobrecimento e pelo abandono a que fica submetida nas sucessivas orientações colocadas pelos organismos do governo.

Inicialmente esses fatos eram interpretados por mim a partir de uma visão economicista, onde o aspecto financeiro era predominante. Antes mesmo da metade da década de 70, o Estado brasileiro começa a experimentar os sintomas da crise financeira, em que pesem os valores atingidos nos seus primeiros anos na execução do orçamento de custeio e capital das instituições públicas federais terem-se aproximado dos 25%, do orçamento global, reco-

mentados internacionalmente.<sup>4</sup>

No exercício de quase dois mandatos em cargo de direção de uma unidade de ensino (1969 e 1976) e, portanto, convivendo dia a dia com questões administrativo-financeiras, pude perceber, com total agudeza, a vertiginosa queda dos recursos orçamentários com o comprometimento da manutenção e com expressão também nos salários, que ficam insuportáveis no final da década. Tais constatações deram conotação ao meu relatório, quando da entrega do cargo, dirigido que estava para as análises quantitativas dos recursos, evidenciando a dependência de outras fontes, mediante convênios para atuar supletivamente na execução de programas vitais. Tinha certeza do caráter de denúncia que dirigia esse comportamento; ainda que não estivesse explícita essa pretensão. Faltaram naquele documento-denúncia as discussões políticas que poriam o acento no lugar adequado.

Três anos depois, através do acesso à produção teórica no campo da educação na qual a política educacional é analisada criticamente, superando, inclusive, o marco teórico conceitual até então predominante e através da vivência sindical na nascente associação de docentes universitários, a questão política da educação superior vai sendo desvelada.

Percebo, então, que a crise da universidade pública não podia ser explicada exclusivamente como sendo de natureza financeira, àquela época, ainda não tendo atingido seu ponto

---

<sup>4</sup> Ver, a esse respeito, o artigo de Newton Lima Neto: Condições de sobrevivência das Universidades Federais. In: *Universidade e Sociedade*, Ano 1, n. 2, Nov. 1991, p. 23.

crítico. A sua crise estava afeta ao campo das relações de forças políticas ou mais precisamente ao exercício do domínio e de direção de uma instituição cuja função é a organização da cultura.

A universidade, enquanto instituição de cultura, é perpassada por uma disputa pela hegemonia que se processa na conjuntura 75-88, na qual as forças políticas presentes procuram delimitar os contornos de uma transição que conduziria ao restabelecimento do Estado de Direito, com a promulgação da Constituição no ano de 1988.

Nesse contexto, do interior da universidade saem as críticas mais ásperas ao regime autoritário a despeito do controle político que se exerce sobre ela. Tem início a partir do ano de 1975 a estruturação do Movimento Docente, dos Servidores Técnico-Administrativos e a retomada do Movimento Estudantil nas instituições públicas federais. As discussões empreendidas sobre as condições de trabalho, o papel da instituição, sua própria forma de se exercer, colocam muito rapidamente em questão o modelo de universidade que a orienta e os princípios sob os quais fundamentam suas críticas. Evidentemente que tais críticas não são formulações do conjunto da universidade, mas de segmentos que, fazendo uso de canais legítimos, expressam idéias e concepções e, nesse sentido, ela própria se mostra como espaço à luta hegemônica que se desenvolve no seu seio, onde, com muita propriedade, têm ressonância as contradições que atravessam o conjunto do Estado ou de setores específicos dele.

Tenho entendimento de que o fenômeno educacional na sua dimensão histórica não pode prescindir da relação que

mantém com o sistema de dominação e exploração no interior da sociedade de classe. Ou seja, a consideração da educação enquanto fenômeno histórico, profundamente enraizada na prática dos homens, fica submetida aos conflitos e interesses que se desenvolvem entre as classes sociais, no ato de sua produção e reprodução material. Significa dizer que a análise da universidade não pode restringir-se ao fenômeno educacional em si, senão na sua relação com os determinantes sociais da prática dos homens.

O controle sobre os processos educacionais é uma estratégia fundamental para a preservação da hegemonia, uma vez que na sua complexidade a instituição educacional, por se constituir em espaço no qual se estabelecem relações objetivas, enseja a contradição, a reprodução e a mudança social.

A dominação ideológica é um mecanismo fundamental da reprodução das relações sociais. A imposição dos interesses da classe dominante na conformação da vida intelectual de uma época, de certa forma pode significar a manutenção de sua dominação no plano material. Através de recursos vários a ideologia dominante se impõe de modo a encobrir a divisão social no que ela tem de essencial, de fundamental, de qualitativo.

A universidade, enquanto organismo de cultura, desempenha papel fundamental para a preservação da dominação de uma classe social sobre as outras, na medida que formula o ideário com o qual ela impõe sua visão de sociedade. Todavia, como uma instituição histórica e, portanto, reproduzindo o movimento histórico da sociedade, encerra contradições que, no interior do próprio movimento, possibilitam o engendramento do novo e da

constituição de uma outra ordem social.

A disputa pelo seu controle e, até, o aparente descaso com sua qualificação ou seu desempenho revelam, quando analisada mais profundamente, o caráter funcional que é atribuído pelo Estado à universidade face aos interesses colocados pela classe dominante. A privatização da universidade pública, considerando-se, em especial, o alinhamento das instituições de ensino superior de corte empresarial ao projeto burguês pode estar associada a estratégias que, implementadas, assegurariam o controle mais eficiente e serviriam de maneira mais velada, aos interesses de uma classe, aquela que detém o poder.<sup>8</sup>

Pretende-se, portanto, desmistificar o objetivo da privatização que no discurso oficial aparece ligado apenas ao déficit público e à crise financeira, para entendê-la como estratégia que atende aos interesses dos defensores da manutenção da ordem. A ameaça que a presença de forças antagônicas representa à manutenção do projeto que dirige a sociedade enquanto expressão do grupo hegemônico, exatamente em virtude do quadro de crise financeira e de legitimidade mais acentuado vivido no País nos últimos anos, e a necessidade de que um controle mais eficiente venha a ser exercido, constituem-se em fortes motivos para encaminhar a privatização do público, no período coincidente com a abertura política que se experimentaria. Uma abertura política na qual o controle político tenha que se exercer, não dispensa formas consagradas anteriormente, mesmo porque tais formas implica-

---

<sup>8</sup> Consultar, sobre essa questão, Carlos Benedito Martins: *Ensino pago; um retrato sem retoques*. Cortez Editora, SP, 2. ed., 1988.

riam na diminuição da responsabilidade financeira do Estado. É bom lembrar que as instituições privadas de ensino superior, de natureza empresarial, proliferam no País no período de fechamento cultural, de desmobilização e de despolitização da sociedade civil.

A compreensão do processo de privatização da instituição federal de ensino superior que gradativamente vem sendo implementada pela política educacional do Estado ganha sentido quando analisada na sua historicidade e, enquanto expressão de uma fase do desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Este, portando características recessivas, acentuado endividamento e pouco atraente aos investimentos de capitais estrangeiros, leva à formação de blocos ou forças sociais que, na defesa de seus interesses, buscam o campo da educação com o privilegiamento do ensino superior como local para realização da acumulação.

Contraditoriamente, o processo de privatização da educação superior pública ganha sentido quando compreendidas as condições políticas, econômicas e sociais que estão postas e que condicionam a abertura política brasileira a trilhar um percurso sinuoso, que a todo custo tenta ocultar os acordos pelo "alto", a conciliação e a cooptação de setores ou segmentos dominados.

A compreensão da privatização ditada pela política educacional que assinala o período da transição (75/88) pode contribuir para melhor discernimento das forças sociais que par-

ticipam desse processo e da importância que deve ser atribuída ao campo de articulação política de defesa do ensino público e gratuito, que deve ser preservado e ampliado.

A temática proposta para a presente dissertação ganha sentido no conjunto das experiências vividas por mim, ao mesmo tempo que estas são determinantes no modo de apreendê-la.

Entendo que a apreensão dessa temática é mediada por teorizações acerca da realidade. A atuação do pesquisador, orientada por determinada forma de explicação do objeto, tende a ver, como mais importantes a serem ressaltados, aspectos que, na visão de outra forma de abordagem do conhecimento poderiam ser secundarizados.

Como os interesses de classe são diferentes e contraditórios, diz Martins, *"o próprio conhecimento científico é permeável por essas contradições, influenciando as atitudes cognitivas dos investigadores, gerando resultados diferentes quanto às explicações acerca da realidade"*.<sup>9</sup>

Auxiliam a compreensão da temática proposta pelo presente trabalho os estudos de pesquisadores que têm se dedicado à questão do ensino superior em geral. Do ponto de vista específico, as obras de Martins, Cunha, Veiga e Vieira forneceram um importante referencial para as análises a que me propus.

<sup>9</sup>. MARTINS, Carlos Benedito. *op. cit.*, 2. ed., 1988, p. 25.



Martins<sup>4</sup>, à luz de formulações teóricas desenvolvidas por Bourdieu, Passeron, Establet, Paulantzas e Foucault, desvenda a existência de duas redes de ensino a partir da presença da instituição privada de caráter empresarial que dá nova configuração ao quadro do ensino superior emergente na década de 70; não apenas do ponto de vista de sua composição, mas sobretudo, do ponto de vista político e social.

Como instância que desempenha uma função ideológica, a instituição privada de ensino superior se organiza, transmite saberes e impõe um caráter disciplinar que a alinha ao modelo político e social que orienta o Estado brasileiro pós-64.

Avançando o entendimento sobre as implicações da privatização, sua obra assinala o aspecto mercantil que motiva o capital privado a investir no campo do ensino superior com expectativa de maior rentabilidade dos investimentos com repercussão na "extensão máxima do público", conferindo-lhe a categoria de indústria cultural que, enquanto sistema de bens simbólicos, está sujeita às sanções do mercado, ou seja às definições pelo público.

O conjunto das instituições privadas nascentes, a partir do final da década de 60, dados sua organização e seus objetivos diferenciados ao lado das instituições públicas e con-

---

<sup>4</sup> Consultar, sobre essa temática, a produção de Carlos Benedito Martins: *Ensino pago; um retrato sem retoques; O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980)*, in: MARTINS, C. B. (Org.) *Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas*, Brasilienses, 1989; *Privatização: a política do Estado Autoritário para o ensino superior*, in: *Cadernos CEDES*, nº 5, s/d; *O público e o privado na educação superior nos anos 80*, in: *Cadernos CEDES*, nº 25; 1991, *Notas sobre o ensino superior atual*, in: *Universidade e Sociedade*, Ano 1, n. 2, Nov. 1991.

fissionais, adquirirem o status de "empresas educacionais".

A constatação de características que vão se desenvolvendo no sistema educacional leva Martins a situá-lo dentro da dinâmica de reprodução ampliada do sistema social global. O aprofundamento dos seus estudos lhe permite identificação de um processo de luta que as "empresas educacionais" empreendem na busca da hegemonia no sub-campo do setor privado (onde eram hegemônicas as confessionais) e, mais amplamente no campo do ensino superior.

Cunha<sup>9</sup> desenvolve uma linha de estudos sobre a temática do ensino superior que, sem o objetivo explícito de analisar a privatização, fornece elementos para sua compreensão ao buscar as condições histórico-sociais que determinaram sua especificidade.

Movido por esse interesse, tais estudos buscam, através de levantamento das condições conjunturais e, portanto, no movimento que a sociedade brasileira realiza, a compreensão das circunstâncias que permearam o fenômeno educacional, entendendo-o como determinado pela ação dos homens e, dessa forma, na sua historicidade.

Esses estudos revelam o nascimento tardio da universidade, bem como a sua origem atrelada às instituições isoladas cujos objetivos estavam voltados unicamente à formação pro-

---

<sup>9</sup> Consultar Luiz Antônio Cunha em sua chamada "trilogia do ensino superior": *A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à era de Vargas*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980; *A universidade crítica*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1983; e *A universidade reformanda*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988.

fissional. Sem um projeto totalizante para a instituição universitária, exceto aquelas nascentes em circunstâncias muito especiais, como por exemplo a UNB - ela não se desenvolve enquanto tal, mas se comporta como um conglomerado de instituições que realizam suas atividades específicas, perdendo a vitalidade com que uma instituição cultural deva atuar para exercer seu papel de direção intelectual.

Cunha consegue identificar o movimento social mais amplo com suas reivindicações de reforma da universidade com o que redefine a política educacional do Estado, para entendê-la como resultado da correlação de forças em conjunturas determinadas. O mesmo autor relativiza o peso da interferência da USAID na reforma universitária de 1968, instituída pela Lei nº 5.540.

Defensor ferrenho do ensino público em grandes batalhas, Cunha tem grande parte de sua obra dedicada à questão da privatização\*.

Sob diferentes enfoques, a temática da privatização é tratada, do ponto de vista mais amplo, recuperando parte de sua historicidade e visualizando em temas específicos da educação nos quais o caráter mercantil e empresarial são evidenciados. Exemplos dessa produção são os estudos sobre a privatização da universidade pública e dos mecanismos indiretos de subsídios do

---

\* Consultar, ainda, outros escritos de Luiz Antônio Cunha sobre esse tema, tais como: As esferas pública e privada como temas indutores da pesquisa educacional, texto apresentado no Seminário INEP/FLACSO, jun/91, mimeo; Verbas públicas para as Universidades Públicas, Limites da Escola Particular na democratização do ensino, O lugar da escola superior particular, Ensino superior: a gratuidade necessária, in: *Escola Pública, Escola Particular e a democratização do ensino*; S.P., Cortez: Autores Associados, 1985. Quem tem medo do ensino público(estatal)?, in: *Ciência e Cultura*, v. 40, n. 4, abr. 1988 e, *O golpe na educação*, escrito em parceria com Moacyr Goés, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1987.

setor privado tais como bolsas de estudo, convênios e isenções fiscais.

Os estudos de Veiga<sup>7</sup> exploram uma dimensão do sistema educacional, qual seja, o conteúdo de classe que o oriente. Tais estudos buscam apreender o fundamento dos conflitos ocorridos na conjuntura 54-64 em torno da direção da universidade "*como manifestação da natureza dinâmica e contraditória dos processos educacionais em sociedade de classe*".

A universidade é entendida, por suas características de centro cultural, como um aparelho de hegemonia, um centro de poder hegemônico, cujo controle é disputado por grupos sociais enquanto representantes de frações de classe que lutam por impor suas próprias concepções de sociedade.

Veiga identifica, nos momentos de crise generalizada, oportunidade para captar os contornos dos projetos políticos que se tornam mais nítidos permitindo a sua apreensão, dado que tais momentos ensejam, na sua dinâmica, a manifestação político-ideológica e os conflitos e interesses fundamentais dos grupos.

Marcam o período o intenso movimento estruturado em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional aprovada em 1961, sob o nº 4.024, os movimentos por reformas de base e, ainda, o movimento de modernização do Estado, ensejando formu-

---

<sup>7</sup> Consultar, da autora, os artigos: VEIGA, Laura da. Os projetos educativos como projetos de classe: Estado e Universidade no Brasil (1954-1964), in: *Educação e Sociedade*, nº 11, jan/1982; Reforma Universitária na década de 60: origens e implicações político-institucionais, in: *Suplemento Ciência e Cultura*, v. 37, jul/85.

lações que expressam respectivamente concepções que correspondem à visão tradicionalista, radical ou modernizante.

Esses estudos buscam a diferenciação entre as tendências que amparam os projetos educativos nos aspectos dados pela autonomia em relação ao executivo e aos órgãos normativos a eles vinculados, expressa na forma que orienta a estrutura organizacional e no conteúdo do ensino e suas finalidades.

Vieira<sup>9</sup>, partindo do pressuposto de que a compreensão mais profunda da política educacional supõe vê-la na sua expressão mais óbvia, enquanto síntese de um projeto de sociedade, e na sua expressão mais sutil, enquanto resultado da ação de outras forças que tem papel determinante na elaboração do que vem a configurar-se como o projeto da universidade que é efetivamente desenvolvido, embora, aparentemente, não se revelem portadoras de peso político para tal, realiza estudos dos discursos dessas forças na conjuntura da década de 80.

Na busca do oculto, Vieira dispõe-se a compreender o peso político: a) das forças ou atores que, deliberadamente, pressionam pela definição de um projeto de universidade identificando, nessas forças, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES); b) de atores que tem participação na medida que operam no interior da burocracia estatal, elaborando algumas das regras de jogo da política da educação superior; c) de atores

---

<sup>9</sup> Ver Sofia Lerche Vieira: *Universidade Federal nos anos 80: o jogo da política educacional*, tese de Doutorado, apresentada na PUC/SP, 1990, mimeo.

que, quase de forma anônima, levam adiante o projeto de educação nas unidades de ensino.

Assim entendida, a política educacional, não seria resultado da burocracia mas da complexa relação que se estabelece entre as forças sociais. Esses estudos tentam identificar estas forças sociais, os discursos de que são portadoras, os canais através dos quais eles são levados à consideração das instâncias onde são definidas as políticas de educação.

Na tentativa de compreensão da realidade, a autora busca no interior das instituições o pensamento daqueles que, no cotidiano, cumprem um ritual que é expressão de uma política de educação fundada na vontade pessoal e que revela a presença da luta hegemônica no interior da universidade.

A peculiar autonomia da universidade, conferida pela sua posição no entrecruzamento da sociedade política com a sociedade civil e que propicia a ressonância das crises que abalam o Estado ou de setores específicos dele, leva Vieira a buscar a explicação quanto ao modo pelo qual a universidade se coloca como lugar dessa mediação entre o Estado e a sociedade.

O estudo que pretendo desenvolver se insere no âmbito da problemática colocada pelos autores, avançando, contudo, para além dos aspectos revelados, numa tentativa de identificar a gênese dos discursos com os quais o Estado anuncia sua política (educacional) para o ensino superior. Tem-se como pressuposto de que na base de tais discursos estariam as concepções que dirigem o ensino superior privado.

## A pesquisa

O estudo que desenvolvo pretende identificar os traços privatizantes presentes no discurso do Estado e as forças que orientam nesta direção. Pretende-se proceder à leitura dos discursos das forças que se fizeram presentes na conjuntura 75-88, com objetivo de captar que interesses expressam e em que medida esses interesses são contemplados na política educacional do Estado para o ensino superior no período.

O aspecto que me parece essencial na análise da temática é procurar captar as inúmeras estratégias que foram criadas e recriadas gradualmente pelo Estado brasileiro objetivando encontrar mecanismos de implantação do processo de privatização da universidade pública.

No exame dessa questão parto do pressuposto de que esse projeto se constrói no confronto com outras forças sociais que expressam grupos de interesses orientados por concepções diferenciadas quanto ao papel e ao significado da universidade na sociedade.

Identifico, a grosso modo, nesse processo, o confronto das seguintes forças em disputa: primeiramente, o que denomino de grupo privatista que engloba representação da Associa-

ção Brasileira de Mantenedoras (ABM)<sup>9</sup>, Associação Nacional de Mantenedoras de Ensino Superior (ANMES), a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), Associação Brasileira de Escolas Católicas (ABESC), Associação Nacional de Universidades Particulares (ANUP) e Sindicato Nacional dos Empresários do Ensino (SINEPE); em segundo lugar, as que qualifico como publicistas representadas pela Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES), União Nacional dos Estudantes (UNE) e (FASUBRA); e uma terceira força representada pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) que não se alinha, "a priori", a nenhum dos grupos, mas que se define, por um ou outro, dependendo da conjuntura da correlação de forças, a quem denomino de grupo de mediação ou de consenso, dada a função que exerce em algumas conjunturas.

Esses grupos de interesses ou forças produzem e emitem discursos de lugares diferentes com os quais tentam obter adesão e ampliar o espaço de domínio e assim conquistar a hegemonia de seu projeto.

Essas forças, expressando concepções e interesses divergentes, estão presentes na conjuntura da transição política brasileira compondo num campo de conflito onde a questão pública e privada aparecem como realidades bipolares, segmentadas, contrapostas, perpassadas por ambiguidades, nem sempre sendo possível delimitar com nitidez os contornos de cada uma.

---

<sup>9</sup> A ABM, criada em 1980, segundo um de seus formuladores, para defesa da participação de representantes do setor privado na definição das grandes decisões nacionais, congrega, no ano de 1985, 135 entidades mantenedoras e mais de 200 instituições de ensino, segundo o artigo: O Ensino Superior Particular, in: *Estudos ABM*, s/d, p.8.



Esses grupos de interesses estão presentes no âmago do Estado. As propostas, as diretrizes contidas no discurso que o Estado emite acerca da política educacional para a universidade brasileira, são expressão deles. Assim, evidentemente, que o discurso de Estado está permeado por esses conflitos e pelo peso de cada um deles enquanto força social. O discurso acerca da política educacional ou, mais precisamente, o projeto de universidade que o Estado delineia nessa conjuntura, se caracteriza por se apresentar estrategicamente como sendo de conciliação, ou seja, o discurso opera-se como se o Estado fosse portador da capacidade de elaborar o consenso entre a diversidade de interesses. Entretanto, o exame mais detalhado da composição dos mecanismos que são acionados nas diferentes interlocuções, parece revelar, mesmo no plano do discurso, que a concepção de universidade trazida pelo Estado expressa os interesses e princípios da força que tem poder de hegemonia.

A exigência de formulação de um discurso unificador ou de consenso leva o Estado a absorver demandas, colocadas por forças em movimento, cujo peso não afeta as diretrizes mais essenciais do seu projeto de universidade. A absorção de tais demandas, esvaziadas do seu conteúdo político, tem objetivo, não declarado, de desmobilização. Dessa forma, o projeto oficial de educação superior se municia de elementos colhidos do conjunto dos discursos que o protegem de possíveis erosões no embate das forças sociais.

Dadas as características histórico-culturais que conferem uma certa configuração ao capitalismo brasileiro, o pro-

cesso de privatização da universidade pública, enquanto objeto de estudo, não dispensa a compreensão da forma como a privatização se realiza mais amplamente, pela interação entre público e privado, conferindo, à questão, uma enorme complexibilidade.

Os discursos analisados são os produzidos por atores ou forças sociais tais como ANDES, FASUBRA, UNE, CRUB; ABM, FENEN, ABESC, no período 75-88, como expressão de seus interesses e, também, aqueles emitidos por intelectuais e ou ideólogos que, de certa forma, esboçam princípios e orientações que são levados em conta na formulação da política educacional de Estado para o ensino superior.

Procurarei ver, nesse esforço de elaboração de um discurso referente à universidade, identificar que categorias são privilegiadas, seu papel, função de ensino, a pesquisa, sua democratização e autonomia, com objetivo de detectar nelas a força unificadora. No meu ponto de vista essa força unificadora constitui uma estratégia de fortalecimento do bloco dominante frente aos movimentos reivindicatórios em defesa de um projeto de universidade crítica, aberta, pluralista. Temas que, aliás, no passado dividiam opinião no plano institucional e no conjunto das forças que compõem o grupo hegemônico.

O discurso dominante, observa Lefort, se dispõe, numa época determinada, de modo a dissimular o processo da divisão social, ou ainda do histórico, no interior da própria socie-

dade histórica<sup>10</sup>.

A leitura do discurso oficial foi entendida como resposta articulada às manifestações de conteúdo crítico ou de propostas indicativas de tratamento diferenciado aos temas e questões atinentes à universidade.

Trata-se de estratégia conservadora que visa a assegurar o controle estatal e, ao mesmo tempo, obstruir o processo de construção de blocos hegemônicos que dariam direção política à instituição universitária.

Nesse sentido, busquei identificar, em cada um dos momentos, as forças com as quais o Estado faz interlocução.

Os discursos contra hegemônicos resultam de formulações que vão se desenvolvendo no interior da luta travada, cotidianamente, pelas forças sociais na busca do domínio político ou da hegemonia. Esses discursos foram analisados para a compreensão do meu objeto de estudo.

O discurso do setor privado constituiu-se em parte do material empírico com o qual empreendo a leitura do processo de privatização do público permitindo o seu desvelamento. A leitura desse material permitiu fosse apreendida a presença de concepções que estão orientando as práticas das instituições privadas de ensino superior, nas diretrizes colocadas, para as insti-

---

<sup>10</sup> LEFORT, Claude. Esboço de uma gênese da ideologia nas sociedades modernas, in: *Estudos CEBRAP*, n. 10, 1974, p. 20.

tuições públicas do sistema federal, pelo discurso oficial.

As instituições privadas, mais especificamente as "empresas educacionais", se pautam por um modelo de organização mais barato e mais funcional porque dirigido por interesses imediatos e pragmáticos. O controle nessas instituições pode ser melhor desempenhado dado que são orientadas pela "objetividade prática". A visão instrumentalista na educação, muito divulgada no período do desenvolvimentismo, sustenta sua concepção e leva a formulações que tendem a exorcizar a teoria e a própria crítica<sup>44</sup>. O ensino nessas instituições tem características práticas e dispensa a pesquisa como elemento para sua qualificação.

Os mecanismos acenados com propósitos privatistas estão, implícita ou explicitamente, expressos nos discursos produzidos pelo MEC ou por instâncias do governo tais como portarias, decretos-leis, planos, programação, artigos ou reportagens de jornais coletados com objetivo de captar as várias formas pelas quais eles se manifestam.

Busquei identificar nesses discursos aqueles que, pelo modo como foi conduzida sua elaboração e pelo conteúdo, encerram as condições de unificação de um campo de forças. Dentre eles o projeto GERES (Grupo Executivo para a Reforma do Ensino Superior) me pareceu reunir tais condições. Ou seja, atribuo a ele, por sua capacidade unificadora, importante relevância na

---

<sup>44</sup>. Ver Carlos Benedito Martins: O Novo ensino superior privado no Brasil, in: MARTINS, C. B. (Org.) *Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas*, São Paulo, Brasiliense, 1989, p. 39.

montagem da estratégia política para enfrentamento do conflito entre forças privatistas e publicistas no Congresso Constituinte que se instala no ano seguinte, mais especificamente no ano de 1987.

Privilegiou-se a leitura dos discursos cuja elaboração se dá em meio a conflitos manifestos mais acirrados, uma vez que, produzidos nessas condições, expressam com mais nitidez o conteúdo de classe que os embasa.<sup>12</sup>

Não menos importante foi apreender, na leitura dos discursos examinados, as relações entre Sociedade, Estado e Universidade, nas quais se reproduzem os mesmos traços conservadores que assinalam o período da transição política. Os acordos pelo alto, as estratégias desmobilizadoras dos movimentos sociais organizados, as tentativas de ocultamento do dissenso, os mecanismos controladores, entre outras, são algumas das características detectadas nas relações entre as várias instâncias. Percebe-se, também, neles, diferentes concepções de Ciência, conforme sejam os modelos de descoberta do conhecimento informados pela leitura da realidade.

A leitura empreendida dos discursos foi instruída pelas formulações teóricas de Claude Lefort e Marilena Chauí a respeito da ideologia.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>. Ver Laura da Veiga: Os projetos educativos como projetos de classe: Estado e Universidade no Brasil (1954-1964), in: *Educação e Sociedade*, n. 11.

<sup>13</sup>. Ver LEFORT, Claude: Esboço de uma gênese da ideologia nas sociedades modernas, in: *Estudos CEBRAP*, n. 10, 1974, Trad. Marilena Chauí; CHAUI, Marilena. Crítica e Ideologia, in: *Cadernos SEAF*, 1(1), Ago/78; Ideologia e Educação, in: *Educação e Sociedade*, n. 5, jan/80; *Que é Ideologia*, São Paulo, Brasiliense, 1980. (Coleção Primeiros Paissos)

A ideologia é vista, na perspectiva de ambos os autores, como um "corpus" de representação e normas que fixam, prescrevem de antemão, como os homens devem ver a realidade, pensar, agir e sentir. Nesta concepção o social e o histórico ficam submetidos ao "corpus" que tudo explica e que tudo prevê.

Enquanto um conjunto de representações, a ideologia tem como função a reconstrução da dimensão da sociedade destituída de sentido histórico, portanto ocultando a sua gênese ou a divisão social que a caracteriza, bem como, o exercício do poder por uma classe social sobre as outras classes sociais.

Para estes autores a ideologia propriamente dita só se manifesta numa sociedade histórica. Nestes autores, tanto o político quanto o social são instituídos pela ação dos sujeitos que por sua vez são instituídos por esse social. Todavia, como os sujeitos não estão possuídos desse saber anterior e exterior à sua própria prática e que legitime a existência de certas formas de dominação, as imagens e as representações que os agentes sociais farão acerca de sua própria ação vão construir as bases sobre as quais esses sujeitos pensarão a si mesmos, as instituições, as relações de poder, de dominação, pensarão o social e o político. São essas condições que possibilitam a emergência da ideologia, ou seja, o fato da sociedade trazer a dimensão histórica, cuja percepção não pode ser apreendida a partir de um ponto factual ou um dado empírico visível, como pretendem as elaborações teóricas formuladas pela classe que domina.

A percepção do real só pode ser apreendida a partir da compreensão da gênese da sociedade determinada, que justa-

mente é ocultada pelo discurso ideológico que dissimula a contradição e a diferença e nega a divisão social entre os homens, como recurso à manutenção do poder.

Dessa forma, a ideologia deve produzir teorias acerca da forma constitutiva da sociedade, das diferenças sociais de modo a poder negar sua origem real. O discurso ideológico produz explicações do real através de uma gênese imaginária. O real e o social são representados através de uma lógica coerente de modo a produzir uma universalidade imaginária, na medida em que generaliza para a sociedade os interesses do ponto de vista de uma classe, exatamente aquela que determina as relações sociais.

A eficácia da ideologia para o exercício da dominação, diz Chauí, *"depende de sua capacidade para produzir o imaginário coletivo em cujo interior os indivíduos possam localizar-se, identificar-se pelo auto-reconhecimento assim obtido, legitimar involuntariamente a divisão social"*.<sup>14</sup>

A eficácia do discurso ideológico é dada pela sua capacidade de manter sua coerência a despeito de silenciar aspectos que revelariam a totalidade do real.

O Estado, na ideologia burguesa contemporânea, representa a si mesmo como instância separada do social, o que lhe confere uma autonomia das idéias face à sociedade. Com essa propriedade se coloca para o Estado a função de produzir a unidade, a homogeneidade e a identificação do social instrumentalizado por

---

<sup>14</sup> CHAUI, Marilena. Ideologia e educação, in: *Educação e Sociedade*, n. 5, Jan/80, p.25.

um discurso que nega o social histórico enquanto definido pela sua divisão em classes e pela luta que se instaura no seio da sociedade dividida no confronto de interesses diversos.

A função, pois, do Estado moderno consiste em ocultar a natureza do próprio social, na medida em que o poder estatal oferece ao social a representação de uma sociedade de direito homogênea, indivisa, idêntica a si mesma, ainda que de fato esteja toda dividida.<sup>15</sup>

Embora o Estado seja produto da divisão dessa sociedade histórica será pela sua mediação, enquanto um só e mesmo poder, que a divisão e a diversificação serão ocultados. Nesse sentido, o discurso ideológico realiza a lógica do poder com auxílio de procedimentos pelos quais todas as contradições são negadas. A multiplicidade de instituições que constituem o social devem aparecer como idênticas umas às outras como condição para que o poder estatal unitário se exerça sobre a totalidade do social.

A ideologia integra por isso o campo do imaginário como um corpo teórico coerente e sistemático de imagens e representações que, por essas características, torna-se competente para *"explicar e justificar a realidade concreta"*.

O *"conhecimento"* assim produzido identifica a *"aparência social"* como o *ser do social* porque se funda no dis-

---

<sup>15</sup> CHAUÍ, Marilena. Crítica e ideologia, in: *Cadernos SEAF*, 1(1), Ago/78, p.20.



curso *sobre* o social ao invés do discurso *do* social, que revelaria a natureza mais profunda das contradições, dos conflitos, dos antagonismos constitutivos do próprio social e que atravessam todas as esferas da sociedade.

A análise do discurso ideológico ou do discurso lacunar que conduza ao desvelamento do real não se realiza contrapondo-o à ciência porque estruturada sob o discurso pleno. A sua contradição interna fica posta quando submetido ao discurso crítico que se elaboraria no interior do próprio discurso ideológico como seu contradiscurso.

Ao pretender realizar o desvelamento do intrincado processo de privatização da instituição pública do ensino superior, tomando como referência, na análise do discurso, as formulações teóricas de Lefort e Chauí, procuro desmontar o discurso ideológico que, na sua forma, oculta a questão mais funda dos interesses que o dirigem.

Entendo também que tais formulações orientam no sentido de captar a gênese de tais discursos, ou seja, que forças sociais impulsionam nesse sentido e que conteúdo elas pretendem impor.

Entendendo que a privatização do ensino superior não constitui fenômeno isolado ou específico do campo educacional, colocou-se como exigência o recurso da análise das raízes histórico-culturais desse processo intimamente conectada com a especificidade do capitalismo brasileiro, com destaque para sua forma de realização na conjuntura compreendida para análise do

objeto de estudo. Portanto, em que pese o espaço de tempo que delimita a abrangência do mesmo, identifique o traço privatizante na política educacional do Estado em outras conjunturas e, mais especificamente na forma constitutiva na formação desse Estado enquanto algo engendrado no interior da estrutura da sociedade, das suas classes sociais e de suas contradições. Dessa forma, o Estado é visto como inteiro bloco histórico conjugando o aspecto estrutural e conjuntural, como instância que organiza o processo de acumulação no Brasil. Retroceder no tempo ou identificar o traço privatizante como elemento constitutivo da forma de realização do Estado brasileiro permitirá que se constate a presença de procedimentos na sua forma de realização que indicam a predominância de continuidades sobre as rupturas que põem à vista suas feições conservadoras e neocolonialistas, a despeito das contradições postas pela presença de forças que pressionam pela mudança e que se expressam na organização de educadores, estudantes, servidores, trabalhadores de modo geral.

Tem-se a constatação de continuidades presentes no período da transição política não permitindo seja sustado o uso de práticas autoritárias no sentido abrangente da dominação. O autoritarismo que ainda persiste como traço do Estado brasileiro será tomado pela forma com que essa dominação ocorre na esfera da sociedade política quando dirige seu discurso na tentativa de despolitizar questões essenciais da vida social como prática desmobilizadora de movimentos sociais em ascensão ou em franca mobilização no interior da sociedade civil.

A privatização do público como interface do processo mais amplo da privatização solicitou o desvelamento mais

profundo do seu processo de estatização concomitante com a gradativa implantação daquele, na medida em que constituem realidades imbrincadas e articuladas. Por isso, a análise inclui obrigatoriamente os discursos do setor privado que, ao mesmo tempo que solicita maiores volumes de recursos públicos para sua manutenção, está indicando princípios e formulações que, uma vez absorvidos pelo Estado, se incorporam à sua política educacional.

O procedimento que orientou essa dissertação, na tentativa de empreender um caminho que desse conta dos meandros por onde a privatização foi se concretizando, recorre à política educacional do Estado enquanto aspecto de uma totalidade histórico-concreta, qual seja a formação social brasileira no período 1975-1988.

A compreensão do movimento histórico da conjuntura específica implica em reconhecer a importância da descrição do conjunto de fatos que a determinaram e os discursos dos diferentes agentes sociais que nela estão presentes.

A apreensão do conteúdo que tais discursos expressam supõe a análise dos processos de elaboração da política educacional, bem como dos interesses envolvidos na determinação de tais políticas. Significa também a exigência de explicar a relação Estado-Sociedade. Essa relação é entendida no sentido da compreensão do movimento dado pelas relações da sociedade política ou do Estado, no sentido estrito, e da sociedade civil, com destaque das bases de sustentação do regime nas várias conjunturas, bem como das forças sociais que lhe faziam oposição. Cabe destacar que o regime político ou mais precisamente o governo é que

confere existência ao Estado que se exerce através daquele.

Também será dada ênfase ao aspecto redistributivo como traço da política educacional do Estado, invertendo sua dimensão político-social e, por isso, extensiva a todas as classe sociais na medida que expressa uma postura "assistencialista" com que justifica sua omissão e, portanto, seu projeto político. Por vezes, o discurso que a traduz estaria dirigido ao atendimento às demandas das classes subalternas ou de forma a aliviar ou atenuar as tensões e conflitos sociais.

Neste estudo, algumas vezes, estou me referindo à universidade enquanto designação usualmente atribuída ao diversificado quadro de ensino superior ou às instituições de ensino superior, intencionalmente, com objetivo de não ocultar aquele quadro composto na sua maioria de escolas isoladas, aliás uma herança da forma de implantação do ensino superior no Brasil com repercussões na forma constitutiva e no nascimento tardio da universidade brasileira.

Martins tem, com freqüência, assinalado a impropriedade com que os estudos e reflexões têm feito uso da expressão "universidade brasileira" para *"designar de maneira indistinta as diferentes instituições que compõem o campo educacional"*.<sup>14</sup> Segundo Martins, *"o hábito de eleger a "universidade brasileira" como objeto legítimo de um discurso legítimo contribui para desviar a atenção do que constitui um aspecto essencial das modifi-*

<sup>14</sup> MARTINS, Carlos Benedito. O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980), in: MARTINS, C. B. (Org.). *Ensino Superior Brasileiro; transformações e perspectivas*, São Paulo, Brasiliense, 1989, p. 12.

*cações ocorridas, ou seja, deixa de enfatizar a formação de um campo pedagógico marcado pela complexidade e diferenciação acadêmica entre as distintas instituições que o integram."*

Como fonte de pesquisa recorri a parte da produção teórica existente, em especial a do período de transição política 1975-1988, referente aos aspectos da vida política, econômica e social do País, e à política educacional; documentos oficiais dentro os quais, leis, decretos, portarias, planos setoriais de educação, programação, relatórios, projetos produzidos pelas entidades através de jornais ou boletins especiais e, mais amplamente, documentos, publicações, jornais e revistas.

A exposição está orientada segundo a forma:

Capítulo I: Reporta o processo de privatização às raízes histórico-culturais presentes na forma constitutiva do Estado brasileiro, bem como enunciar os diferentes mecanismos, com os quais o referido processo se desenvolve em diferentes conjunturas. A análise desse processo revela o aspecto ideológico que a privatização cumpre, ao mesmo tempo que revela como as políticas sociais, mais especificamente a política educacional, se submeteu à política econômica e, ainda, como tais políticas se prestam à criação dos mecanismos de reprodução do capital.

Capítulo II: Delimita algumas características e alguns fatores que determinaram o processo de transição política brasileira, bem como identificar as forças sociais que têm atuação no campo educacional, que forças são essas, como se organizam e que interesses movem-nas. Delimita também as diretrizes que o

Estado, na sua rearticulação, formula como resposta política a esse conjunto de forças sociais.

Capítulo III: Examina os mecanismos pelos quais o Estado gradativamente constrói subsídios que vão delimitando os contornos do projeto de privatização. Neste exame tem-se como pressuposto que, na interlocução que foi se estabelecendo entre as diferentes forças presentes e atuantes na conjuntura 75 a 85, já se delineia ou se esboçam elementos que expressam a política de privatização e que corroboram para a formulação mais acabada do projeto de privatização da universidade pública traduzida no projeto GERES.

Capítulo IV: Analisa o Projeto de Ensino Superior elaborado pelo Grupo Executivo para reforma do Ensino Superior (GERES), identificando os traços que o caracterizam como expressão do modelo de corte empresarial que orienta o ensino realizado pelas "empresas educacionais", bem como enquanto estratégia unificadora do campo de forças hegemônicas para sua atuação política no anunciado processo constituinte.

Capítulo V: Analisa o conflito entre forças privatistas e forças publicistas com objetivo de entender a natureza das questões que estão na base dos mesmos e de que modo os blocos se organizam e como a composição desses blocos expressa a unificação dos grupos de interesses.

Conclusão: Procura evidenciar que o percurso colocado pela política educacional privatizante do Estado revela a presença de continuidade, retratando igual comportamento observa-

do na política onde ainda estão presentes relações autoritárias, de modo a antever a reprodução do conflito entre as forças sociais em torno de projeto de Lei de Diretrizes e Bases.

## **1 - A PRIVATIZAÇÃO - UM TRAÇO CONGÊNITO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

### **1.1 - Raízes histórico-culturais da privatização no Brasil**

Do ponto de vista histórico-cultural, o Estado brasileiro conserva os traços herdados do tipo de dominação tradicional revelados nas formas e práticas arraigadas no encaminhamento político e na inexistência de delimitação das esferas pública e privada.

A dominação tradicional ou o patrimonialismo constitui uma forma de organização da sociedade que se assenta sob o primado da economia doméstica no qual a autoridade é legitimada pela tradição. Nesses modelos de organização, os direitos e as obrigações são alocados fundamentalmente em razão do prestígio e dos privilégios dos grupos. Dessa forma, a organização do poder estatal reproduz o poder tal como ele se exerce no plano doméstico, com conseqüências práticas complexas na medida em que o poder político constitui direito legítimo da autoridade do senhor.



Uma característica da dominação patrimonial é dada pela ausência de distinção entre esfera pública e privada com o que a autoridade se beneficia pessoalmente apropriando-se dos cargos administrativos e sobre eles exercendo monopólio. Nessas formas de organização da sociedade, o Estado serve aos interesses e à extensão do domínio privado.

A esfera pública compreende o espaço de atuação do poder público na realização dos interesses gerais. Uma vez que esfera pública e privada não são dissociadas, desaparece o conflito que resultaria da contradição entre interesses gerais e interesses particulares, podendo o Estado arbitrar "livre" de pressões organizadas. O Estado organizado como poder público, na perspectiva patrimonialista se volta para os interesses específicos da classe ou frações de classe e, neste sentido, ele é "privatista", dado que áreas institucionais do próprio Estado são abertas à representação de interesses organizados da sociedade civil<sup>1</sup>.

Essas bases constituíram-se em solo fecundo sobre o qual se fortalecerá o Regime autoritário cunhado dentro do modelo capitalista oligopolista no País. O capitalismo oligopólico dos países periféricos do sistema econômico internacional resulta de uma peculiar articulação entre o interesse público e o interesse privado, auxiliado por uma burocracia altamente especializada. Sob o manto do regime autoritário burocrático, a economia brasileira se expandiu, e a tirania que presidiu esse processo de

---

<sup>1</sup> Consultar O'Donnell Guillermo. Sobre o "corporativismo" e a questão do Estado, in: *Cadernos do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMS*, nº 3, mar/1976, p. 3.

acumulação não vacilaria em sacrificar os projetos no campo social. Essa interação público e privado se deu de forma generosa a ponto do Estado brasileiro financiar o crescimento econômico do setor privado, onerando profundamente os cofres públicos quando sobre eles recaem os compromissos com o pagamento da dívida externa, contraída diretamente pelas empresas privadas ou indiretamente para subsidiá-las.

No início da década de 80, quando o setor privado exibia altos índices de rentabilidade, o setor público, agravado pelo alto déficit na sua capacidade financeira, dava demonstração de esgotamento e de ineficiência. As críticas mais duras e severas da ineficiência do Estado viriam do setor que dela se beneficiava, ou seja do setor privado.

Do mesmo modo como o Estado intervém na economia, ensejando mudanças nas relações de produção, sua presença regulando as relações de reprodução da sociedade concorre para que aquelas se realizem nas condições melhores e mais satisfatórias do ponto de vista do crescimento econômico.

O reforço à esfera privada encontra mais estímulo na medida de sua intervenção ou participação na esfera de competência do poder público, mais concretamente no campo político, no espaço das definições das políticas, ou por onde escoariam os recursos e onde centrariam as ações do Estado. O controle sobre o trabalho se exerceria não apenas pela regulação da sua remuneração, mas de forma repressiva e disciplinar com visível favorecimento do capital que, livre dos conflitos, pode ficar melhor remunerado. Grupos privados participam nas instâncias de decisão

satisfazendo interesses próprios, assegurando as condições gerais de produção e reprodução do campo social total e, muitas vezes, favorecendo, fraudulentamente, a reprodução de certos e determinados capitais, levando ao descrédito e à desmoralização a administração pública<sup>2</sup>.

A consequência mais evidente da participação institucional do Estado inversa à sua função pública fica evidenciada na subordinação das políticas sociais às políticas econômicas e, de certa forma, no pressuposto de que não existe uma distinção entre a esfera pública e privada e entre política e economia. Este fator constitui sério obstáculo à satisfação das necessidades sociais de amplos segmentos da população especialmente se se considerar o caráter que se imprimiu às atividades do campo social, submetendo-as à dinâmica das atividades produtivas e, como tais, sujeitas a mecanismos de exploração e dominação inerentes à própria relação de produção.

O tratamento que se dispensa à questão social modifica a situação de antagonismo que se esperava que se estabelecesse entre esta e o campo econômico, (o que levaria a mudanças nas relações sociais de produção), dado que ambos situam-se dentro de uma perspectiva de acumulação e, portanto, se colocam lado a lado num *continuum*<sup>3</sup>. Esse tratamento dispensado aos setores de atividade do campo social lhes confere o caráter de mercadoria. A educação vista como mercadoria perde o aspecto que lhe é essen-

<sup>2</sup> Ver José Willington Germano: Estado militar e educação no Brasil: 1964-1985; um estudo sobre a política educacional. 1990, mimeo, p. 112.

<sup>3</sup> Ver Francisco de Oliveira: Aquém da transição, além da imaginação, in: *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 12, 1985, p. 6.

cial, qual seja, o de atividade humana e criadora.

Com esta determinação formal o Estado confere à própria rede escolar uma funcionalidade que consulta, em primeiro lugar, o controle dos processos econômicos e, só então, aos interesses educacionais, mesmo que tais interesses estejam movidos pelo sistema capitalista. Apontam Lenhardt e outros que mesmo os movimentos reivindicatórios, que se dirigem ao Estado com exigência no campo social, não têm conseguido *"senão forçar o capital a adotar medidas que correspondam ao interesse do próprio capital e que se tornariam necessárias, a longo prazo, para assegurar uma modernização ampla das relações de exploração."*<sup>4</sup>

Preside o critério de distribuição de recursos ou a definição de áreas estratégicas o aumento da produtividade. Dessa forma, aos investimentos que são indiretamente produtivos ou, ainda, produtivos a longo prazo, mesmo que eles digam respeito ao aumento do bem-estar da população, enfim, ao aspecto distributivo do Estado, são sobrepostos os investimentos diretamente produtivos e que promovam mais rapidamente a produtividade<sup>5</sup>.

Dentro dessa visão, a privatização significa tanto o tratamento da coisa pública por uma ótica privada, quanto a subordinação dos direitos e interesses coletivos à lógica do capital. Ela se expressa no alinhamento das atividades públicas e privadas aos interesses da produção e acumulação do capital sa-

<sup>4</sup> LENHARDT, Gero e OFFE, Claus. Teoria do estado e política social, in: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*, trad. Bárbara Freitag, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984, p.35.

<sup>5</sup> Ver Maria de Lourdes Couvre: *A fala dos homens*; análise do pensamento tecnocrático, São Paulo, Brasiliense, 1983, p. 93.

tisfeitos nos padrões de eficiência, eficácia, racionalidade e produtividade, próprios da organização empresarial.

A privatização, enquanto estratégia para realização dos interesses políticos privados, contrasta com a dura realidade brasileira, onde a metade da população não satisfaz suas necessidades elementares. O exército industrial de reserva atinge 48,5% da força de trabalho que vive em situação de pobreza absoluta.

Esse quadro de pobreza realça a extremidade que, conforme Singer<sup>6</sup>, era constituída de 10% que, no período de 81-83, apropriava-se de 47,9% da renda total. Na outra extremidade estão os 60% mais pobres participando de 17,7% da renda total. Comparados aos dados do ano de 60 quando os 10% mais ricos apropriavam-se de 39,6% da renda total, enquanto que os 60% mais pobres participavam de 24,9% da mesma, tem-se a evidência de que o modelo desenvolvimentista favoreceu a concentração de renda. No período 60-80, a burguesia empresarial cresceu de 0,4% para 0,7% da população ativa; a burguesia gerencial de 1,66% para 2,1%, a pequena burguesia de 11,86% para 17%. O proletariado foi a classe que mais se expandiu - passando de 13,7% para 31,7% o subproletariado caiu de 72,5% para 48,5%.<sup>7</sup> Estes dados revelam mudanças profundas que transformaram o País, anteriormente predominantemente agrícola, numa sociedade industrial e urbana com níveis de produção semelhante aos das potências industriais mais avançadas

<sup>6</sup> SINGER, Paul. *Repartição de renda: pobres e ricos sob o regime militar*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1986, p. 86-9.

<sup>7</sup> O Banco Mundial usa o percentual da renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres em início da década de 80, aqueles apropriando-se a 50,6% e este apropriando-se a 7%. Ver, a esse respeito a Introdução de : *A transição incompleta*, de Edmar Bacha e Herbert S. Klein, Rio Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 20.

do mundo. As características que determinam sua fisionomia assinalam que sua produção é cada vez mais realizada por empresas, diminuindo o número dos trabalhadores autônomos e aumentando o número de empregados assalariados no setor formal da economia com o conseqüente aumento da classe trabalhadora. Cresceu o mercado de trabalho intelectual, com expansão das empresas privadas e do Estado.

As mudanças são acompanhadas de profundas descontinuidade, resultado da configuração excludente e concentradora de renda que caracteriza o capitalismo brasileiro, implicando em altos custos sociais para a classe trabalhadora.

A relação desigual entre capital e trabalho permeia o campo de discussão e debate da educação brasileira, compondo um quadro no qual os estudos ganham maior compreensão e profundidade, pois que mantém-se a divisão do País entre pobres e ricos e ainda taxas altas de analfabetismo. O ciclo recessivo de grande profundidade, instalado a partir de 1981, soma-se às dificuldades que impedem a realização de rupturas indicativas de transformações sociais mais compatíveis.

No período, o Estado executa políticas sociais compensatórias com objetivo de minimizar as carências deixadas pelo processo de acumulação mas, também, de buscar legitimação junto aos setores populares e médios que, conforme Germano, servem, no limite, de suporte à própria acumulação.<sup>9</sup> Continuando, afirma Germano que políticas sociais compensatórias, desenvolvi-

<sup>9</sup> GERMANO, José Willington. Op. cit., p. 372.

das com objetivo de incluir os excluídos, beneficiaram os privilegiados, portanto, os de rendas mais altas, favorecendo o crescimento das empresas de construção civil e secundarizando a grande maioria da população economicamente ativa.

Igualmente, nas áreas de saúde, previdência e educação se observa a tendência de privilegiar as camadas mais altas e os setores empresariais que se realizam prestando os respectivos serviços, pela transferência a estes da responsabilidade social do Estado, compensados com os subsídios do Poder Público. Embora insuficientes os recursos, partes substanciais deles foram transferidas para o setor privado. No ano de 1981, 72% dos recursos destinados à assistência médica e previdenciária foram transferidos para empresas privadas da área. No campo educacional, o Estado se descomprometeu, gradativamente, com o financiamento do sistema público de ensino e, em que pese a diminuição da participação do MEC no orçamento da União, os recursos estavam comprometidos com o capital privado sem que, ainda assim, deixassem de ser repassados recursos através de mecanismos que ocultam o financiamento público para as escolas privadas.

Dessas rápidas observações o que se conclui é que o chamado "sistema compensatório" contribuiu para a manutenção das desigualdades sociais geradas pelo processo de acumulação.

Se a privatização contrasta com o quadro de desigualdade social, contraditoriamente, é esse mesmo quadro de desigualdade que favoreceu o seu enraizamento, revelando, nesse processo, a face perversa do autoritarismo, entendido como relação de subordinação determinada pelas diferenças econômicas e so-

ciais, que separam os que ordenam e os que obedecem.

Germano, citando Pierre Salama (1983), afirma que o processo político de tomada de decisões no âmbito do Estado burguês consulta fundamentalmente três fatores: *"o regime de acumulação, o estado da luta de classe, sua expressão ao nível político"*.<sup>7</sup> Nesse sentido, seria correto concordar que o Estado burguês tem seus mecanismos de preservação que funcionam qual um sistema que realiza uma filtragem em relação às exigências políticas e de articulação de necessidades, acatando uma dupla orientação estrutural: por um lado, prevenir-se contra as exigências disfuncionais em relação à manutenção da dominação de classe e, por outro lado, impor universalmente os seus interesses particulares de classe. Na prática, isto significa a escolha de políticas que, implementadas respondam às exigências de melhores condições para a reprodução do capital.

Efetivamente, o movimento que se instalou no País pós-64 visava à organização da produção capitalista com compromissos a serem satisfeitos pelo Estado, que iam do apoio financeiro ao controle social. Esses compromissos do Estado não cessam com o advento da transição comprometendo profundamente o projeto da democracia, ambicionado pelas minorias excluídas da vida política, econômica e social.

Não há, portanto, como se entender o processo de privatização, tomando-se apenas o lado da crise financeira que o Estado vive, senão que ele se articula ao projeto político de ca-

---

<sup>7</sup> GERMANO, José Willington. Op. cit., p. 282.



racterísticas autoritárias que orienta a sociedade brasileira. Também não há porque admitir que ele é novo. O que é novo são as formas pelas quais ele se implementa e se exerce, na conjuntura 75-88.

## 1.2 - A educação privatizada

é no campo educacional que a privatização desempenha mais diretamente sua função política social e controladora, auxiliar da tarefa do Estado, na manutenção da ordem. Historicamente a esfera pública se confunde com a esfera privada pelo processo de identificação entre a Igreja Católica e o Império brasileiro, mais visível no plano educacional.<sup>10</sup>

A primeira Constituição republicana, de 1891, regula os limites das esferas pública e privada com a consequente transferência para o campo religioso, das associações educacionais ou assistenciais que, por isso, ficam impedidas de receber subsídios do Poder Público. Também o ensino nas escolas oficiais passa a ser laico.

Nas duas primeiras décadas deste século, as fortes lutas sociais e políticas com expressão nos movimentos operários pela conquista dos direitos trabalhistas e, também, nos movimentos insurrecionais militares que se desenvolveram posteriormente

---

<sup>10</sup>. Ver Luiz Antônio Cunha: As esferas pública e privada como temas indutores da pesquisa educacional, texto apresentado no Seminário INEP/FLACSO e A pesquisa e o processo de construção das leis da educação nacional, jun. 1991, mimeo, p. 2.

àqueles representavam ameaças à hegemonia do Estado que, para preservá-la, realiza o movimento de reaproximação da Igreja Católica. Essa colisão que leva o Estado a abandonar a laicidade do ensino, deve ser entendida como momento de rearticulação de forças que, compondo o bloco conservador estão identificadas pelos mesmos interesses políticos e ideológicos e visam à manutenção da ordem. A Igreja Católica além daqueles interesses disputava espaço no interior do próprio Estado pelo reconhecimento de seus atos como por exemplo validade civil do casamento religioso e o exercício do ministério nos hospitais, nas prisões e nas escolas oficiais. Seus interesses voltam-se para o retorno dos subsídios governamentais para a manutenção dos seus empreendimentos.

Essa aliança garantiria a instituição, por Decreto do governo ditatorial de Vargas no ano de 1931, do ensino religioso, com a justificativa pautada no seu conteúdo e caráter disciplinar que inibiria os atos de rebeldia e levaria à obediência às leis e à hierarquia. O ensino religioso por esse Decreto, passa a integrar os currículos escolares das escolas primárias, secundárias e normais mantidas pela União, pelos Estados e Municípios.

Um grande movimento antecede à Constituição de 1934 liderado por educadores progressistas, denunciando o caráter privado da educação pública submetida aos interesses religiosos que se expressam no "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", lançado em 1932, apoiado por 26 educadores, com assinatura de liberais como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo e de socialistas, entre os quais, Paschoal Leme e Hermes Lima.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 65, n. 150, mai/ago, 1984, p. 425.

A força eleitoral da Igreja Católica criou as condições para que a Constituição de 1934 absorvesse o dispositivo legal imposto por Decreto, consagrando no seu texto o direito de todos à educação que seria ministrada pela família e pelos poderes públicos, acolhendo a encíclica papal *Divini Illius Magistri*, de 1929. Além dessa prerrogativa, a Carta Constitucional de 34 privilegiou os estabelecimentos privados com a dispensa de qualquer tributo, com subsídios diretos a eles, inclusive aqueles estabelecimentos destinados à formação religiosa.

Com a determinação de incorporar ao texto constitucional as disposições francamente favoráveis ao setor privado, a esfera pública sofre restrição no seu campo de atuação que perde a exclusividade dos recursos públicos, disposições que perdurariam na orientação dos textos constitucionais posteriores.

No final da década de 50, o debate em torno do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) colocaria o conflito entre escola pública e escola privada, explicitamente. Inspirado nos princípios defendidos no "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", o anteprojeto de LDB, elaborado em 1944-48 por uma Comissão da qual faziam parte alguns dos seus signatários, é encaminhado ao Congresso Nacional por iniciativa do Ministro da Educação.

De orientação liberal, o anteprojeto defendia a laicidade do ensino público e a extensão da gratuidade para os demais níveis de ensino "*para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos*" (Art. 168, II). O grande movimento de educadores pelo seu encaminhamento normal não logrou êxito, tendo a pro-

posta permanecido, por vários anos, sem o devido encaminhamento no Congresso Nacional. No final da década de 50, manifesta-se a oposição parlamentar ao anteprojeto, integrada por representantes dos proprietários das escolas privadas leigas e católicas que se articulam em torno de um substitutivo, de caráter privatista, da autoria do Deputado Carlos Lacerda.

O confronto das forças antagônicas resultou na vitória dos privatistas, muito embora o volume da campanha organizada pelos publicistas tivesse conseguido agregar, além de educadores, escritores, artistas, jornalistas que se expressaram em 1959 através de Manifesto e, "*mais uma vez convocados*", reafirmaram os princípios defendidos em 1932, em favor da escola pública, gratuita e laica.

O manifesto de 1959 deflagrou, oficialmente, a Campanha que consistia de estratégia no sentido de ampliar as bases sociais de apoio à defesa da escola pública, através de Convenções, sendo uma delas de iniciativa de operários através do Sindicato dos Metalúrgicos da cidade de São Paulo.<sup>12</sup>

A Campanha mereceu apoio institucional da Universidade de São Paulo (USP), do Jornal "O Estado de São Paulo" e do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), que se empenharam no trabalho de ampla divulgação.

<sup>12</sup> BUFFA, Esther. Os conflitos ideológicos ocorridos durante a tramitação das Lei de Diretrizes e Bases e a participação da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, in: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 65, n. 150, mai/ago, 1984, p. 303.

O movimento dos publicistas visava impedir a desagregação do sistema público de ensino e o crescente controle da educação por forças privadas.

As propostas que deram sustentação ao movimento, aprovadas nas convenções realizadas em Defesa da Escola Pública, resumem-se na prioridade pelo Estado na ação educativa; defesa do ensino público e gratuito em todos os níveis; laicidade da escola pública; aplicação do dinheiro público apenas na manutenção e desenvolvimento do ensino público.<sup>19</sup>

O projeto aprovado pela Câmara expressava os interesses das elites dirigentes que preconizam o ensino enquanto realidade autônoma e livre dos problemas sociais, sem o desejável comprometimento com as necessidades de desenvolvimento do País. Os recursos, acatando orientação diversa da Constituição vigente à época, não seriam canalizados para o funcionamento das escolas oficiais e a expansão do sistema de ensino, mas seriam destinados à manutenção das escolas particulares, o que asseguraria não apenas o controle social mais amplo pelo crescimento da rede de ensino privado, mas a rentabilidade dos investimentos e, com certeza, a prosperidade dos seus proprietários.

O bloco privatista compunha-se dos proprietários de estabelecimentos de ensino leigo e religioso que, apoiados pela Igreja Católica, estavam mais amplamente representados no Congresso Nacional.

---

<sup>19</sup>. Consultar Maria Francisca Sales Pinheiro. *O público e o privado na Educação Brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)*, UNB, 1991. mimeo, p. 56.

Os proprietários de escolas particulares leigas, embora em maior número, se apoiavam na Igreja Católica, dado que não tinham ideologia própria, mas se colocavam em posição franca de defesa de seus interesses, que eram sobretudo financeiros.

Orientam a pauta da Igreja Católica os postulados da Encíclica "Divini Illius Magistri", de Pio XI, de 1929. Ele defende o caráter específico do ensino confessional e a importância do seu conteúdo filosófico moral do ponto de vista disciplinar. A defesa dos subsídios à escola particular vem com a justificativa da orientação religiosa.

A Igreja defendia a educação como um direito da família, cabendo ao Estado garantir a escola que esta escolher para seus filhos; defendia o papel subsidiário do Estado em matéria de educação e a subvenção pública à escola particular. Em relação ao ensino religioso, era matéria facultativa na escola pública acolhendo dispositivo constitucional definido na Carta de 1934 e mantido nas Cartas de 1937 e 1946.

O embate em torno da LDB foi uma continuidade do conflito de 1932, principalmente se se considerar, conforme Pinheiro, *"que o que esteve em disputa nos dois momentos, foi o espaço da escola pública e da escola privada, no interior do sistema de ensino e na própria sociedade, e o controle da educação"*.<sup>14</sup>

A luta tem como centro o ensino secundário sobre o qual tinham o predomínio a Igreja Católica e o setor privado, di-

---

<sup>14</sup> PINHEIRO, Maria Francisca Sales, op. cit., p. 58.

ferente do ensino primário e superior, majoritariamente sob a responsabilidade dos Governos Federais e Estaduais. Essa característica se opunha à democratização da educação uma vez que estando o ensino secundário quase que exclusivamente em mãos de setores privados, o difícil acesso a ele constituía ponto de estrangulamento de crescimento da escolaridade além do curso primário.

A Lei de Diretrizes e Bases redirecionou as disputas pelo controle escolar com a expansão do ensino secundário pela via da rede oficial criando um forte estímulo para o setor privado expandir-se no campo do ensino superior alterando o quadro na correlação de forças.

Nos dois momentos, o conflito está fundado nos pressupostos teóricos que informam a ideologia liberal e a da "liberdade de ensino", tendo como centro dos debates, em 1932, a educação religiosa e em 1961 o financiamento da educação. Também, a composição dos grupos que disputavam interesses diferencia-se nas duas conjunturas. Tal como dito anteriormente, a campanha em defesa da escola pública como estratégia para o debate na LDB consegue mobilizar diferentes segmentos que Buffa<sup>10</sup> reconhece compunham-se em três blocos orientados por diferentes posições ideológicas, sem que, contudo, tenha havido quaisquer iniciativas no sentido do questionamento do Estado. Eles conclamam o Estado a assumir o seu compromisso com a educação coerente com o desenvolvimento econômico do País, com a realização da igualdade de oportu-

<sup>10</sup> BUFFA, Ester. *Ideologias em conflito; escola pública e escola privada*, São Paulo, Cortez & Moraes, 1979, p. 81.

tunidades e a construção da democracia. Enfim, os princípios e idéias que deram corpo à Campanha naquela conjuntura não têm qualquer conotação que os diferencie dos valores da Revolução Burguesa.

A tendência privatizante vitoriosa na LDB orientará o conteúdo da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional número 1, de 1969, e outros dispositivos legais que marcarão a política educacional do Estado no período do regime autoritário e no período da abertura, contraditoriamente.

A política de educação do Estado pós-64 de favorecimento ao desenvolvimento do ensino privado atuará explicitamente no sentido da realização da acumulação de capital no campo educacional, já protegido pela Emenda Constitucional de 1946 que amplia a isenção fiscal, prevista nesta, sobre bens e serviços das instituições educacionais, agora, sobre a renda.

A Constituição de 1967 e a Emenda de 1969 mantiveram as prerrogativas da isenção fiscal, anteriormente consagradas em texto constitucional, vedando a criação de impostos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços das instituições de educação. O percentual fixo de 10% da receita dos impostos previstos na Constituição de 1946 cai na Constituição de 1967, mantendo-se desta apenas a exigência, para os Estados e Municípios, de aplicação de 20% da receita de impostos recolhidos. Ao mesmo tempo institucionaliza-se, pela primeira vez (art. 168 da Constituição de 1967), o subsídio público à iniciativa privada.



A acumulação de capital no campo educacional foi favorecida, ainda:

- pela instituição do Salário-Educação, incorporando princípios anteriormente consagrados na Constituição de 1934 que estabelecia a obrigatoriedade das empresas industriais e agrícolas situadas fora dos "centros escolares" de proporcionar ensino primário, desde que tendo mais de 50 empregados houvesse dentre eles e seus filhos, pelo menos 10 analfabetos. A Constituição de 1946, retomou a idéia e atribuiu à empresa com mais de 100 empregados a obrigação de manter ensino primário para empregados e seus filhos. Sem a devida regulamentação, pouco se exigiu. A Lei nº 4.440/64 regulamentou este dispositivo constitucional, prevendo o recolhimento ao Estado de 1,4% da folha de pagamento e posteriormente 2,5% daquelas empresas não interessadas na manutenção de escolas primárias próprias. A mesma Lei estabeleceu a isenção às empresas, que não possuindo sistema próprio de ensino ou que não procedendo o recolhimento da parcela devida ao Estado, pudesse fazê-lo aplicando igual importância no sistema de bolsas de estudo de ensino mediante celebração de convênios com escolas privadas, aprovados pelos Conselhos Estaduais de Educação. A instituição desse mecanismo transformou-se num caminho fácil à corrupção ou sonegação dessa contribuição pelas empresas;
  
- por dispositivo legal estabelecido pela lei 5.537/68 que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com a finalidade de instituir outra fonte de financiamento do ensino, que prevê a destinação de recursos públicos para financiamento a projetos de ensino e pesquisa, alimentação escolar e bolsas

de estudos para carentes das escolas privadas, pleiteados pelos governos Federal e do Distrito Federal, Estaduais, Municipais, bem como por estabelecimentos particulares. Estes pleiteavam, através de projetos, recursos para construção de instalações, reembolsáveis pelo mecanismo de concessão de bolsas de estudo, de manutenção ou de estágio, distribuídas pelo próprio FNDE;

- no ano de 1975, na gestão do Ministro Ney Braga, novos incentivos fiscais são concedidos, desta feita, às empresas com projetos de formação profissional para menores e adultos, pela Lei nº 6.297. Para fins de isenção de impostos de renda as empresas poderiam deduzir o dobro das despesas gastas com projetos de preparação para o trabalho. Essa via serviu para estimular o surgimento de empresas específicas de treinamento às quais eram repassados recursos;
- outras modalidades de "bolsas de estudo" foram instituídas pelos Estados ou Municípios. São as chamadas de "bolsas de compensação" em substituição a recolhimento de alguma modalidade de imposto previsto a ser recolhido pelas instituições privadas de ensino. Cunha faz referência a esse sistema de bolsa em substituição ao pagamento de impostos sobre serviços e do imposto predial e territorial urbano devido pelas escolas.<sup>16</sup> Por esse mecanismo de bolsa de estudo tornou-se fácil driblar o Estado, diminuindo os custos de manutenção e aumentar a faixa de rendimento das empresas educacionais que não se inibiram de utilizar inclusive de bolsas fantasmas com as quais justifica-

<sup>16</sup>. Consultar, a esse respeito: CUNHA, Luiz Antônio e GOES, Moacyr. *O golpe na educação* Rio de Janeiro, Zahar Editor, 1985, p. 46.

vam o não recolhimento das obrigações fiscais;

- O agenciamento empresa-escola instituído pelo Salário-Educação foi responsável, em 83, pelo desvio de cerca de 40% dos recursos devidos por conta do Salário-Educação, conforme dados do próprio MEC. Estes mesmos dados do MEC acusam a existência de bolsas fantasmas em todo Brasil, favorecendo tanto a empresa produtiva quanto a educacional. Motivadas pelo recebimento desses recursos, algumas Prefeituras tiveram a iniciativa de privatizar sua rede de escolas conferindo a elas a estrutura jurídica de fundações de direito público ou privado. Para elas transferiram os prédios escolares, os professores e os funcionários. Participavam da administração dessas fundações o prefeito, o secretário de educação e também os proprietários das agências devedoras do Salário-Educação.<sup>17</sup>

Os abusos cometidos pelo capital privado às custas do Salário-Educação levaram o governo Figueiredo, em que pese sua orientação privatista, a alterar o seu sistema de regulação, disciplinando-o mediante dois Decretos, um de 1982 e outro de 1983. Foi proibida sua captação por essas fundações instituídas pelo poder público, obrigando-as a manterem escrituração dos recursos recebidos; foi impedida a cobrança de contribuição complementar; limitaram-se as bolsas de estudos à ausência de vagas na rede pública e também atribuiu-se às Secretarias de Educação a distribuição das bolsas de estudos.

<sup>17</sup> Consultar CUNHA, Luiz Antônio e GOES, Moacyr. Op. cit., p. 43-8.

### 1.3 - A privatização no campo do ensino superior

Foi no campo do ensino superior que a acumulação de capital foi mais estimulada pela política do Estado Autoritário e favorecida com iniciativas oficiais que vão da despolitização do campo acadêmico às concessões mais escandalosas.

No período do Regime Militar (1964-1984), que assinala um momento de desenvolvimento associado do capitalismo internacional, o Estado brasileiro está orientado para uma maior participação na área privada com sua conseqüente expansão. Na área de educação, em especial no campo do ensino superior, a expansão se deu pela via do setor privado, invertendo um quadro numérico quanto aos índices de matrícula.

A demanda social reprimida estimulou o crescimento da rede de ensino superior francamente a favor do setor privado, dadas as medidas de contenção da rede pública definida pelos organismos federais.

Contudo, não se pode reduzir à expansão do processo de privatização apenas ao crescimento da rede de ensino superior em atendimento à pressão social. É preciso apreendê-lo enquanto instrumento de legitimação do Estado Autoritário. Nesse sentido, a política de favorecimento à sua expansão e consolidação, muito evidente à época, pode ser entendida como "troca de favores". A consolidação desse serviço do setor privado constitui-se em um aspecto da maior importância da política de sustentação do regime antipopular instalado em 1964.

A aprovação da Lei 5.540/68 aprofunda a orientação privatista expressa na Lei 4.024/61, dispondo sobre a organização das instituições de ensino superior em base do modelo empresarial ajustada à realização do lucro. Seja pela perspectiva de lucro que os novos instrumentos legais permitem vislumbrar, seja porque a política educacional do Estado levaria à expansão de sua rede de escolas secundárias com a perda desse mercado, o capital privado redireciona seus investimentos para o ensino superior, transformando escolas de 2º grau em faculdades que, agregadas, vão se constituir em universidades ou estabelecimentos isolados ou instalando-os como extensão daquelas.

O controle político se exerceria ceifando os movimentos contrários à implantação do ensino superior privado pela presença das práticas autoritárias do regime que deita suas peias no campo acadêmico, criando mecanismos de repressão através de instalação de organismos de segurança e de atos e legislação de caráter policialescos.

Além das facilidades que o aparelho de Estado concede à implementação desse processo de expansão do setor privado, facultando a instalação de instituições de ensino com o mínimo de exigências, os subsídios públicos, diretos ou indiretos, (por exemplo, financiamento de construções pelo FNDE), através dos quais as mantenedoras diminuem os seus custos de manutenção, representam outra forma de contribuição à sua institucionalização.

O período de crise financeira iniciado no final da primeira metade dos anos 70 não veio sem que fossem instituídos mecanismos compensatórios entre os quais o Crédito Educativo fi-

nanciando, com recursos que os bancos privados deveriam recolher ao Banco Central, bolsas de estudos e de manutenção. Bom negócio para as mantenedoras e também para os bancos privados que negociam com os recursos públicos. Afinal, os recursos do MEC que entre 60-65 oscilavam entre 8,5% e 10,6% dos recursos da União, caem para a metade ou menos nos anos 70. No ano de 1975 eles representam 4,3% dos recursos do Tesouro. O sistema de ensino superior privado era subsidiado em 90% dos seus custos de manutenção.<sup>10</sup>

A passagem do regime militar para o governo civil, em 1984, não altera a representação do setor público no quadro mais amplo do ensino, embora fundado no suposto restabelecimento da Estado de Direito. Ao contrário, está se lançando mão de recursos legais para a privatização do público. Os embates no Congresso Constituinte, no tocante à gratuidade do ensino superior, revelam os rumos que se pretendia dar a esse nível de ensino.

A política proposta de conquista de igualdade e direitos civis em base do neoliberalismo, caminha, no plano do discurso, no sentido de diminuir a presença do Estado no campo econômico, com a perspectiva de aumentar os recursos para ampliar e melhorar o atendimento no campo social.

Na prática, o que se vai observando é uma incapacidade de atuação do Estado, com o conseqüente abandono também da área social para o campo privado, que tem expectativas de acumulação, através de seu empresariamento.

---

<sup>10</sup>. Ver CUNHA, Luiz Antônio e GOES, Moacyr, *op. cit.*, p. 50.

As formas de compensação das perdas por inadimplência são insuficientes para contrapor a diminuição da demanda. A disputa pelo mercado leva as "empresas de ensino" a contracenarem com as instituições confessionais, com intuito de obter sua adesão como forma de ampliação de seu espaço de influência, para posteriormente, fazerem carga no sentido da instituição do mecanismo de cobrança de mensalidade nas instituições públicas. Não faltaram os argumentos elaborados por ideólogos ou intelectuais em defesa da privatização do público, até mesmo por um discurso laudatório das qualidades e excepcionalidades do ensino superior privado, basicamente o ministrado nas escolas isoladas.

Esse movimento ganha corpo. A questão que se coloca, a partir de então, é a privatização do público, que escolhe sua maneira de se exercer conforme se dispõem as forças sociais nos diversos momentos da conjuntura 75-88.

Essa nova etapa não é mais que interface do processo mais amplo de privatização.

O período de abertura política e de (re)democratização do País traz no seu interior terríveis contradições. A consolidação do Estado de Direito terá que conviver com a desobrigação da esfera pública com a educação e a sua conseqüente privatização.

O processo de privatização da instituição pública, colocado pela política de educação do Estado, integra o conjunto de medidas com as quais se pretende atingir uma nova etapa do capitalismo brasileiro no sentido do ajustamento de sua forma de

realização às novas exigências do sistema de produção e acumulação. Esta, na sua nova roupagem instruída na concepção do Estado não intervencionista, impõe a redução nos gastos sociais que, no argumento sobre o qual se fundamenta, seria responsável pelo desequilíbrio orçamentário com a conseqüente penalização da atividade produtiva, repercutindo na inflação e desemprego. Nessa visão, a situação de desequilíbrio solicita a intervenção dos mecanismos saneadores do mercado, em substituição à presença intolerável, ineficiente e corrompedora do Estado. Ela apresenta os seguintes argumentos a favor do Estado não intervencionista:

- A exigência da elevação dos tributos e contribuições sociais para fazer face aos programas sociais reduziria a poupança e assim também o investimento. Por outro lado, o financiamento com elevação das contribuições dos empregadores provocaria elevação dos custos de produção, repercutindo na perda de competitividade externa, na medida em que exigiria uma elevação do investimento externo.
- A extensão dos programas sociais representaria um crescimento de empregos públicos com elevação dos gastos sem repercussão na elevação dos níveis de produtividade.

Por outro lado, a oposição ao Estado de Bem-Estar sustenta que em essência os programas sociais, ao eliminarem os riscos de todo tipo e ao provocar a igualdade perniciosa, ferem a ética do trabalho e comprometem o mecanismo de mercado. Tendem a provocar desestímulos ao trabalho, diminuindo o grau de competitividade da mão-de-obra, rebaixando os níveis gerais de produtividade, mantendo, artificialmente, os salários em alta.



Por último, o argumento conservador recorre ao raciocínio de que no plano político a amplitude dos programas sociais implica em alta regulação, mediante a intervenção do Estado, na vida social. Nas sociedades democráticas essa regulação tenderia a reforçar o autoritarismo e como consequência o totalitarismo.

A repercussão dessa concepção de Estado incidirá no campo social, impondo à educação uma retração na sua oferta e perda de sua qualidade, motivada pela diminuição dos recursos públicos orçamentários.

O governo lança mão de um discurso justificador, para proceder aos cortes de verbas para o ensino superior - como se eles incidissem apenas nesse nível de ensino - sustentado no seu caráter elitista e na necessidade de atendimento dos mais amplos segmentos, ainda privados do atendimento da escolarização mínima.

Concomitante aos cortes orçamentários nos recursos destinados ao ensino superior e à educação em geral, a orientação foi no sentido de dar vazão aos recursos públicos para financiamento do ensino superior privado, sem qualquer inibição quanto aos prejuízos que esse comportamento acarretaria no desmantelamento do parque universitário mantido pelo Poder Público.

O movimento antiestatizante iniciado já no final da ditadura militar tem a ver com a necessidade do próprio processo de acumulação e seu controle sobre o trabalho no momento de crise e de escassez na produção. A abertura de um novo campo onde

os interesses capitalistas se realizem é, não apenas oportuno, mas vital para a preservação do equilíbrio social. Daí, que são concedidas maiores facilidades, conforme atesta Mendes, aos processos de autorização para funcionamento das instituições de ensino superior privadas.<sup>17</sup>

Expressando uma postura que decorre do exercício do poder político e da forma de dominação tradicional ainda preva-  
lente, as propostas do Estado para o ensino superior expres-  
sam nitidamente o caráter privatizante que tem marcado o sistema  
educacional brasileiro, contrapondo-se a um projeto de feições  
populares, com implicações no fortalecimento da esfera pública,  
como requisito do processo de democratização.

Tais propostas conferem um tratamento ao ensino superior que vão permitindo a concretização do projeto privati-  
zante que vem sendo implantado no Brasil, especialmente, pós- 64,  
tomando formas as mais diferenciadas, daquela data para cá.

As propostas do Estado para o ensino superior se enquadram no programa de estabilização que os governos do período da transição política lançam mão para proceder ao ajuste estrutu-  
ral da economia brasileira ao novo modo de realização do libera-  
lismo, agora denominado neoliberalismo, através do qual o Estado  
tentará estimular o crescimento econômico pela via da iniciativa  
empresarial privada que contará com a infra-estrutura financiada  
com o dinheiro público. Esta perspectiva atende plenamente aos

---

<sup>17</sup>. MENDES, Cândido. Por uma educação desmistificada e livre, in: *Estudos*, n. 9, Associação Brasileira de Man-  
tenedoras, s/d, p. 18.

interesses da classe empresarial os quais, mais uma vez, ficam preservados.

A modernidade que se pretende com o novo liberalismo, cujos princípios vêm dirigindo a economia brasileira desde o final da ditadura militar, conforme consta da pauta de segmentos do empresariado na década de 70, contrariamente ao que se esperaria de um novo ajuste político econômico, não contribue para a eliminação da pobreza e promove a concentração de renda e riqueza, porque assentado, segundo Mercadante, sobre:

*"1 - Uma política econômica de estabilização monetarista, que procura promover os ajustes econômicos exclusivamente através do controle da oferta monetária, sem complementação com outras políticas. Com uma base teórica monetarista, o neoliberalismo não aceita políticas de reestruturação da oferta ou mudanças no perfil da demanda. Nessas condições promove-se a sobrevivência dos mais fortes, descarregando o peso do ajuste nos setores mais desprotegidos e desfavorecidos da população.*

*2 - Privatização das estatais, os cortes nos gastos sociais, as demissões de funcionários públicos e o debilitamento do Estado. O ajuste se faz sobre o Estado, que é tido como ineficiente, intervencionista e o grande responsável pela crise, promovendo-se, dessa forma, uma acelerada e violenta transferência de rendas e patrimônio públicos para o capital privado.*

*3 - O cancelamento de políticas negociadas de renda ou de contratos sociais. É evidente que essa política agrava as condições de amplas parcelas da população, os conflitos sociais e as tensões políticas."\**

Mercadante considera que esse tipo de política econômica tem repercussões particularmente graves para os países

\*. MERCADANTE, Aloizio. O vento e a vela, in: *Teoria e Debate*, Ano II, n.º 8, nov/dez/89, p. 18.

endividados da América Latina, fundamentalmente, porque a privatização está associada à internacionalização de setores importantes da economia e depois porque no quadro social, de extensa gravidade, as implicações políticas são imprevisíveis.

O neoliberalismo, como política que se instalou no Brasil, caracteriza-se como um movimento anti-Estado, levado a cabo especialmente por aqueles que mais usufruíram das benesses dos fundos públicos. A política posta pelo neoliberalismo quanto à destinação dos fundos públicos, sem que sejam ouvidos os clamores oposicionistas, impede a constituição material e formal de uma esfera pública e dispensa a presença estatal sem a consideração da atual conjuntura brasileira que reforça a desconfiança nos modelos que têm orientado os investimentos sociais, como instrumentos efetivos de mudança social e ampliação das franquias democráticas. Essas considerações devem auxiliar quanto à compreensão da necessidade da presença fundamental do Estado diante do profundo conflito com origem nas desigualdades sociais, combinado com a crise econômica que afeta a governabilidade do País, apontam contrariamente à difusão do absenteísmo estatal.

As características dos dois últimos governos do período da transição, destituídos de credibilidade, não permitiram fossem abandonados o autoritarismo e os métodos tradicionais no encaminhamento das políticas sociais.

Vai se observando no País, como de resto na América Latina, o descompasso entre as políticas reais de administração pública e a retórica oligárquica e populista que sempre relacionou a educação às idéias de "cidadania-moderna" que marcaram

as concepções republicanas inspiradas em Comte e Durkheim, cujo peso é inegável nas tradições políticas do continente.

Os planos para a educação superior exibem a marca do liberalismo brasileiro que, rompendo as formas que orientam o discurso de sua fonte inspiradora não propõe maiores volumes dos fundos públicos para o campo social. A crise financeira do Estado Brasileiro decorre muito mais da forma de reprodução privada do capital, na medida em que concorre para os subsídios diretos ao capital do que da atuação compensatória estatal através dos salários e renda, via política social, em decorrência da relativa escassez de recursos destinados ao campo de atividade correspondente.

Oliveira<sup>21</sup> ressalta o caráter fundamental e substantivo dos papéis e funções que os Fundos Públicos desempenham na formação e sobrevivência da sociedade capitalista através do modelo Keynesiano (Welfare State) ou de sua expressão pós-Keynes.

Os argumentos utilizados para a introdução do "novo liberalismo", tais como o do déficit público, a exagerada intervenção do Estado, o fisiologismo e a ineficiência como atributos do Estado, na compreensão de Oliveira, constitua<sup>21</sup> parte de uma estratégia da qual resulta um avanço ideológico perpetrado pela burguesia para impedir a emergência "de uma outra forma de gestão das relações Estado-Economia, que *desfavoreça* sua sede de maiores extracções dos recursos estatais que alimentam sua capacidade de

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor, in: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 22, out. 1988, p. 9.

acumulação."==

A compreensão da política educacional requer mais que a apreensão do seu fundamento pela leitura dos documentos oficiais mais amplos e específicos. Requer o discernimento das práticas utilizadas, em geral caracterizadas pelo imediatismo para resolver dificuldades conjunturais, dadas a intolerância e a impossibilidade de se conviver com a discensão e os antagonismos. A expressão mais clara desse comportamento pode ser buscada no encaminhamento que se deu à "Proposta de uma nova Política para o Ensino Superior", com a qual o governo acena com medidas complementares como recurso à obtenção do consenso, evidentemente através de um procedimento autoritário.

O tratamento que se dispensa à educação tem a pretensão de lhe atribuir a mesma dinâmica a qual estão submetidas as demais atividades produtivas nacionais, subordinando-a às regras de mercado, às mesmas punições e aos mesmos estímulos, acolhendo antigos anseios manifestos das mantenedoras.

O discurso das mantenedoras reconhece o peso que o novo liberalismo confere à iniciativa privada no quadro fundamental do País, em decorrência da lógica adotada nas diretrizes governamentais sustentadas no propósito de desregulação das atividades do Estado, como corolário para seu saneamento, desobstrução

---

== OLIVERIA, Francisco. Os sentidos da crise, in: *Teoria e Debate*, Ano II, nº 5, jan/mar/89, p. 37.

burocrática e a determinação de romper preconceitos arraigados.<sup>29</sup>

A política educacional submetida ao campo econômico solicita a participação ativa de todos os agentes públicos e privados, atribuindo à iniciativa privada o dinamismo desse processo. Dessa forma, ao propor incrementar, através do mecanismo de financiamento público, a expansão dos setores produtivos, não dispensa a participação dos investimentos provenientes dos setores produtivos privados, que devem ser dinamizados na sua capacidade científica e tecnológica com o recurso da mão de obra qualificada. A idéia central é de que a suplementação do Estado deve estar dirigida à criação de condições macroeconômicas, infra-estruturais e institucionais que dêem suporte e potencializem a criação de vantagens competitivas pelas empresas.

O cerne da estratégia governamental é a busca do aumento persistente da produtividade na economia. No neoliberalismo, o pressuposto é de que o jogo do mercado regulará as relações e a sociedade mais amplamente. Merquior, o grande ideólogo brasileiro do liberalismo, mesmo reconhecendo o mercado como instrumento necessário à criação de riqueza, percebe contudo sua limitação quanto ao exercício mais amplo da individualidade.

*... "o mercado, conquanto seja instrumento indubitavelmente necessário de criação de riqueza e do desenvolvimento econômico intensivo, nem por isso constitui uma condição suficiente da liberdade moderna, porque não é capaz de gerar, por si só, toda uma série de requisitos e oportunidades para o*

<sup>29</sup> Ver MENDES, Cândido : Por uma educação desmistificada e livre, in: *Estudos*, nº 9, Associação Brasileira de Mantenedoras, s/d, p. 6.

*exercício mais pleno e mais significativo da individualidade de muitos.*"<sup>24</sup>

Entende Merquior que o neoliberalismo padece de deficiências do ponto de vista da visão histórica e da consciência social.

A política educacional de Estado para o período vai se inserindo nesse jogo de mercado cujas repercussões no interior do sistema educacional podem ser traduzidas no esforço de regulação do ensino superior federal, pelo mecanismo concorrencial, com nítido favorecimento ao mercado do setor privado.

O conhecimento produzido tem o objetivo de fortalecimento dos vínculos do trabalho científico e tecnológico com as demandas oriundas dos seus potenciais usuários, diante da constatação de que os processos de industrialização e de introdução de novas tecnologias têm ocorrido relativamente dissociadas das orientações e esforços desenvolvidos pelas universidades e institutos de pesquisa.

O financiamento público obedece a critérios seletivos em que têm primazia os programas que fortaleçam a competitividade e a estrutura produtiva.

A política de Ciência e Tecnologia, da mesma forma que a política educacional, ganha conotação no âmbito da Política

---

<sup>24</sup>. MERQUIOR, José Guilherme. *O argumento liberal*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1983, p. 94.



Industrial com o estabelecimento dos mecanismos de apoio à capacitação tecnológica da indústria articulado de forma a se constituir em estímulo direto às empresas pela vinculação das linhas de financiamento e dos incentivos fiscais e para o fortalecimento das condições externas necessárias tais como formação de recursos humanos, apoio às atividades de pesquisa aplicada e à sua infraestrutura.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>. Ver A Nova Política Industrial, instituída pelos Decretos-Leis 2.433, 2.434 e 2.435, de 19/05/88.

## 2 - A ABERTURA POLÍTICA E A LUTA PELA PRIVATIZAÇÃO

### 2.1 - A transição

Os diferentes estudos sobre a transição política situam os meados da década de 70 como o marco para o prenúncio da abertura política brasileira. Nesse período, tornam-se mais nítidos certos traços que revelam a crise do modelo econômico implantado em 64, a partir do regime político que lhe deu sustentação.

O processo pelo qual a abertura política se impõe, como alternativa à ditadura militar que se instaura com o golpe de 64, se expressa na crise de legitimidade que atinge o regime no final do mandato do Presidente Médici.

A presença desse quadro de crise assume configuração com o agravamento das dificuldades econômicas após o "esgotamento do milagre brasileiro", com a instabilidade do poder marcada pelas divergências nos setores dominantes e com a presença cada vez mais acentuada na sociedade civil de grupos de pressão que passam a fazer oposição sistemática ao regime político vigente.

A instabilidade no bloco do poder tem como causa os conflitos entre facções militares que vêm à tona com a ascensão de Geisel à Presidência da República, no ano de 1974, representando o fortalecimento do bloco dissidente no interior das forças militares. Esta facção referida no liberalismo tem expectativas de reconstituição do poder, mediante recurso de outra forma de relação Estado-sociedade. Por outro lado, há um movimento da classe burguesa reivindicando maior participação nos processos de tomada de decisão do Governo e menor autoridade do Estado.

Já, então, a crise econômica é sentida e o movimento de oposição ao regime vai ganhando corpo no interior da sociedade civil. O fortalecimento da posição mais progressista contribuiu para dividir os militares, levando a "Comunidade de Informações" ou chamada "Linha Dura", que sobretudo no governo Médici, goza de grande autonomia, a reagir violentamente ao projeto liberalizante do governo Geisel que conta com o apoio do General Golbery e seus colaboradores castelistas.

As fricções internas no bloco do poder, embora expressem contradições secundárias, quando associadas à contradição principal de base econômica, tende a provocar uma situação de instabilidade à dominação política.

Por outro lado, setores da burguesia, já gozando de certa organização política nos anos 70, sentem-se com capacidade para promoverem seus próprios interesses e articulam-se no sentido de busca de maior autonomia. Divergências no meio das

classes dominantes, em decorrência das contradições no campo econômico, impõem restrições ao Estado acumulador e distribuidor, do qual a burguesia foi beneficiária direta.

O enfraquecimento da aliança entre os "militares enquanto Governo" e setores da classe burguesa leva-os a fazer concessões, abrindo espaços à participação da sociedade, sem que tais iniciativas representassem um avanço linear do processo de abertura. Pelo contrário, elas são sempre permeadas de avanços e recuos na medida em que a proposta de abertura do regime militar deveria se desenvolver sob seu controle, lenta e gradualmente.

A explicitação das contradições leva à articulação e à aliança de setores da burguesia que, nos primeiros anos do Governo Geisel, já desenvolvem campanha contra a estatização. Mais intensamente, na segunda metade da década de 70, se incorporam gradativamente às mobilizações contra a ditadura militar.

Os conflitos entre as diferentes facções militares, o enfraquecimento da aliança entre estas e os setores da burguesia e o crescente movimento de oposição ao regime no âmbito da sociedade civil fragilizam o bloco do poder.

Conforme já assinalado, a reconstituição do poder mediante alianças que vão sendo engendradas não tinha como perspectiva a mudança do regime, porém a sua institucionalização. A expectativa era de que o poder pudesse construir uma nova "legitimidade" para o regime, o que implicava na alteração de algumas práticas e ceder aos clamores de diferentes segmentos naquilo que não significasse mudança no essencial no projeto de sociedade co-

locado pelo setor hegemônico.

Na tentativa de manutenção do poder intensificaram-se os acordos com representantes qualificados da sociedade civil, bem como os ajustes da legislação de exceção com objetivo de fazer concessões em troca do apoio, da cooptação com setores dela.

No plano político, concessões controladas vão permitindo a retirada gradativa da censura à imprensa, uma certa tolerância às greves e a restauração da barganha coletiva de salários, sem que isto represente uma autonomização de setores organizados.

A expansão acelerada do capitalismo nos dez primeiros anos do regime autoritário encontrava obstáculos ao seu crescimento dado o esgotamento do "milagre econômico" ou do "Brasil potência". Concorrem para estancamento do ritmo na sua expansão a crise do petróleo, a queda dos investimentos, os desacertos da economia privilegiando grandes projetos estatais, as vultosas dívidas externa e interna, a onda inflacionária. Também as divergências entre grupos civis e militares, nacionais e estrangeiros que compunham o bloco do poder. No âmbito da sociedade civil, segmentos como a Igreja Católica, OAB, ABI e setores empresariais colocam-se em conflito com a ditadura militar. Assim como a presença de setores populares, atingidos pela política econômica desenvolvida às custas de profunda agressão ao tecido social, sinalizava no sentido da necessidade de uma redistribuição mais justa da riqueza social, frente aos interesses corporativos predominantes na sociedade nacional e os das empresas multinacionais que

operavam no setor produtivo.

Nesse contexto, a crise de hegemonia se instala amplamente. A legitimidade, anteriormente obtida com a indústria do anticomunismo e do desempenho econômico, busca outro conteúdo com o qual a ditadura militar possa legitimar-se.

O regime investiu pesadamente nas práticas eleitorais que, no caso brasileiro, convivem com o autoritarismo, mantendo-se, embora sob controle, o funcionamento das instituições representativas e dos procedimentos eleitorais do período democrático. Este, com o decorrer do tempo, evolui segundo uma dinâmica própria, transcendendo os limites impostos pelo regime. O mesmo se poderia dizer dos partidos políticos criados pelas elites autoritárias como recurso à sua sustentação e legitimidade que escaparam ao controle eleitoral e acabaram desempenhando as funções de canais por onde escoaram os protestos ou o repúdio ao autoritarismo.

A reforma partidária de 1979, pela Lei 6.767 que instaurou o pluripartidarismo, não trouxe os benefícios esperados, pelo governo, de fragmentar as oposições. O espectro partidário adquiriu um teor ideológico inesperado com a criação do Partido dos Trabalhadores, que, se colocando à esquerda dos partidos oposicionistas, exerce um importante papel no debate político nacional. Na visão de Diniz, apesar de sua debilidade congênita, as organizações partidárias, gozando de relativa autonomia, desempenharam funções fundamentais à viabilização da transição.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> DINIZ, Eli. A transição política no Brasil: perspectivas para a democracia, in: *Cadernos de Conjuntura*, nº 4, mar/86, mimeo, p. 3.

No seio dessas ambigüidades, a abertura política vai se processando<sup>2</sup>. Há que se entender, portanto, que a abertura iniciada sob o governo Geisel se enquadra numa proposta liberalizante com objetivo de institucionalizar o regime, de modo a preservar o poder do grupo dirigente.

Se existem componentes fortes que levam o bloco do poder a ceder ao processo de abertura, não deixa de ser importante fator a mobilização que a sociedade civil empreende, no sentido do restabelecimento do "Estado de Direito", profundamente agredido com os crimes de tortura, repressão e corrupção.

Extrapolando, pois, as pretensões do bloco governamental, o processo de abertura sofreria o impacto permanente do conjunto das forças sociais e políticas. Alimenta o processo de resistência à política econômica, as políticas salariais postas em questão tanto pelo setor popular como pelos segmentos médios. Os movimentos sociais crescem demandando os serviços públicos na área da saúde, da habitação, no setor rural, no setor da produção, bem como contestando o arrocho salarial e as condições gerais de trabalho e de vida.

Dado o avanço dos movimentos sociais, o regime reage com vistas a impedir a perda do controle do processo de democratização, o que, de certo modo, explica seu recrudescimento e,

---

<sup>2</sup> A abertura, iniciada em meados da década de 70, segundo Diniz, deve ser entendida como uma decorrência entre duas dinâmicas: de um lado a exigência conjuntural de negociação e pactos conduzidos pela classe dirigente composta de militares, empresários e intelectuais e, de outro, pelo movimento de pressões e demandas de segmentos organizados da sociedade que, através de suas entidades, manifestam-se politicamente. DINIZ, Eli: A transição política no Brasil; uma reavaliação da dinâmica da abertura, in: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, 1975, p. 334.

às vezes, até o uso da repressão para conter a explosão das manifestações de resistência ao regime e às políticas postas para a maioria da população.

A continuidade de uma política econômica, que já estava em curso por algumas décadas anteriores à ditadura, consolidou um quadro bastante desenvolvido na economia, em termos extensivos e intensivos, sustentada na base da concentração e centralização do capital articulado ao aparelho de Estado. Registra, no período, a expansão do capitalismo no campo e a ocupação e privatização das terras devolutas indígenas. As estruturas ocupacionais diversificaram-se. As classes sociais na cidade e no campo ganharam feição. A classe média aumentou e diversificou internamente. É preciso considerar ainda que aumentaram os focos de tensão e de protesto concomitante à crescente proletarização conforme referido anteriormente. As classes assalariadas transpuseram os estritos limites do município, estado ou regiões e ganharam características nacionais.

O regime tinha dificuldade em lidar com os problemas gerados pela maior complexidade e pela expansão acelerada das demandas sociais e políticas da população, decorrentes de alterações estruturais ligadas à modernização industrial e ao vertiginoso surto de desenvolvimento urbano.

As Forças Armadas davam sinal de esgotamento e já percebiam sua limitação, impossibilitadas que estavam de continuar a desempenhar a multiplicidade de papéis que haviam assumido frente à complexidade do quadro social, de cujo delineamento participaram.



As questões estruturais e conjunturais vão, assim, inviabilizando o projeto do regime de realizar a transição para um governo civil, através de uma candidatura que representasse os interesses do bloco no poder, impondo-se, ao contrário a transição via oposição.

Este desfecho está relacionado às características da dinâmica do processo de abertura, desde o seu desencadeamento em 1974. No decorrer do período, observa-se uma dissociação entre projeto e processo de abertura, refletindo duas lógicas relativamente independentes, com momentos conflitivos e de convergência.<sup>3</sup> Residiria aí o teor ambíguo da transição comandada pelo governo, sempre marcada por avanços e recuos na sua ação liberalizante.

O agravamento da crise econômica leva o governo a recorrer, após as eleições de 1982, ao FMI, submetendo-se às exigências de auditorias e de compromissos expressos em "cartas de intenção" que caem como chicote em mãos férreas que executam uma política econômica recessiva, penalizando os salários e os investimentos no campo social.<sup>4</sup> No ano seguinte o governo realizou a maxidesvalorização da moeda e tentou reajustamentos salariais abaixo da inflação oficial, que subia de 100% para mais de 200%, na lógica de reduzir o consumo interno e elevar o excedente.

<sup>3</sup> DINIZ, Eli. A transição política no Brasil, op. cit. p. 334.

<sup>4</sup> Paul Singer considera que o conflito distributivo induz, especialmente em países de desenvolvimento retardado, a um autoritarismo extremo da política econômica convivendo com a democracia política no capitalismo contemporâneo. Uma consequência inevitável desse autoritarismo é a exclusão do parlamento das decisões sobre política econômica. Ver: O'DONNELL, Guilherme e REIS, Fábio Wanderley (Org.). Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia, in: *Democracia no Brasil; dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 98.

A "Campanha das Diretas Já" realiza-se em meio a profundo conflito distributivo interno e externo, com a queda do PIB entre 1981 e 1983, no contexto de uma recessão imposta pelo serviço da dívida externa. O Estado, para enfrentar seus gastos passa a tomar emprestado, expandindo a dívida pública interna, cujo serviço pesa no aumento da poupança negativa do Estado, forçando-o a seguir se endividando. A constituição da aliança social e política desencadeou a rearticulação de parte decisiva da grande burguesia à oposição, mais especificamente ao PMDB, fragilizando ainda mais os setores situacionistas e inviabilizando o lançamento de candidaturas próprias à Presidência da República. A chapa de oposição formada por Tancredo Neves e José Sarney, eleita pelo Colégio Eleitoral, com expressiva votação, representava o fim do regime militar, mas não punha fim ao quadro permeado de profundas ambigüidades. Tem início um novo período da transição à democracia sem que isto representasse a descontinuidade na coligação dos interesses que foi hegemônica no período autoritário.

A abertura política, desse modo, se realizou dentro de limites postos pela ambigüidade básica que a caracterizou anteriormente. Os recuos são frequentes, e se efetivam mediante vários mecanismos que acabam por reforçar o autoritarismo, à medida que a oposição, representando os mesmos grupos de interesses, não se conduz por uma estratégia alternativa que rompesse o impasse distributivo. De acordo com Cavagnari a abertura não foi desencadeada com o propósito de construir a democracia. O processo foi conduzido, em grande parte de percurso, para operar com segurança a institucionalização do autoritarismo de natureza ci-

vil. <sup>5</sup>

O conflito distributivo aumenta a partir de 82 com a reorientação colocada pelo capital externo que retira sua contribuição ao excedente e, ao mesmo tempo, exige que parte significativa deste seja imobilizada a título de juros sobre os empréstimos anteriores. A remessa de parte do excedente ao exterior exigiu a reestruturação da economia brasileira que, orientando-se por políticas macroeconômicas, leva à paralisia no desenvolvimento e agrava a crise inflacionária.<sup>4</sup>

O ingresso da sociedade brasileira num novo momento da experiência democrática com a substituição do governo militar pelo civil, do General-Presidente João Figueiredo pelo presidente Sarney, não resulta, portanto, nem dos avanços operados no bloco do poder, nem da efetiva alteração da política de redistribuição de renda, senão pelas condições e dilemas presentes naquela conjuntura.

Nas novas condições para instauração de uma ordem democrática, inviabilizando a continuidade da ditadura militar, e levando à conclusão do ciclo da transição com a construção de uma nova legalidade concretizada pela elaboração e aprovação de um novo texto constitucional, contribui também o campo educacional, profundamente atingido por uma política educacional do Estado que se impõe pela coação, pelo domínio, fazendo silenciar os protes-

<sup>5</sup> CAVAGNARI FILHO, Geraldo L. Autonomia militar e construção da potência, in: OLIVEIRA, Eliezer R. de et alii, *As forças armadas no Brasil*, Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987, p. 64-5.

<sup>4</sup> Ver: SINGER, Paul. Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia, in: O'DONNELL, Guilherme e REIS, Fábio Wanderley (Org.), *op. cit.*, p. 120.

tos mais vivos e as manifestações de conteúdo político como expressão de outro projeto de educação e de sociedade. Utilizando as reuniões das sociedades científicas, seminários e congressos, tais forças manifestam sua oposição ao regime e protestam contra a política educacional e científica do Estado. No final dos anos 70, começa a ganhar corpo o movimento dos docentes universitários através da criação de suas associações e de uma coordenação nacional; inicia-se o movimento de restabelecimento da UNE e dos servidores das instituições públicas que, organizados anteriormente em associações com funções sociais, se vêem inscritos na luta política e sindical. Também estão se organizando as mantenedoras frente aos efeitos da crise financeira e frente à oposição que tanto docentes quanto estudantes, do interior de suas instituições de ensino, ensaiam, reforçando as denúncias que no âmbito externo lhes são dirigidas por entidades civis organizadas.<sup>7</sup>

## **2.2 - A organização do campo educacional**

### **2.2.1 - Os docentes:**

A crise de legitimidade do regime atua no sentido do fortalecimento do bloco oposicionista, pela organização dos mais amplos setores. É nesse quadro que se dá o surgimento das

---

<sup>7</sup> Ver MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino Fago; um retrato sem retoques*, São Paulo, Cortez Editora, 2ª ed., 1988, p. 185.

associações de docentes das instituições públicas de ensino superior que têm, na luta pela anistia política, forte motivação.

Os desejos manifestos de reintegração de professores que tiveram seus direitos cassados, de eliminação das formas coercitivas e de controle que impediam a livre expressão, motivaram a organização de associações de docentes na quase totalidade das instituições públicas, até o início dos anos 80.<sup>9</sup>

Nas instituições privadas de ensino superior, em que pese existirem motivações suficientes para estimular a organização dos docentes em associações, a repressão desencadeada pelas entidades mantenedoras não apenas inibiu o processo de sua criação, como abateu fortemente sobre algumas delas, demitindo lideranças ou acenando para outras formas inibidoras mais veladas. Na rede particular de ensino superior as condições de trabalho dos docentes são aviltantes: baixa remuneração, ausência de uma carreira de magistério, contrato de trabalho por hora-aula, repressão à organização, instabilidade no emprego e inúmeros outros problemas decorrentes da exploração do ensino como mercadoria sem que sobre ela se exerça o controle do Poder Público quanto ao cumprimento dos princípios acadêmicos mais elementares.

Ainda hoje, muitas vezes, permanecem obstáculos enormes à organização dos docentes nessas instituições.

---

<sup>9</sup> Tem papel fundamental na organização das entidades de docentes a Associação dos Professores Assistentes da Universidade de São Paulo, criada por ocasião do assassinato do jornalista e docente desta instituição, Wladimir Herzog, no ano de 1975.

Os objetivos que determinaram a criação das associações dos docentes de combate à repressão política, ao expurgo, à triagem e à discriminação ideológica,<sup>9</sup> levou-as a participar da organização da luta pela anistia dos presos políticos e pela reintegração dos docentes e cientistas cassados ou aposentados, com outras entidades organizadas em favor do restabelecimento da ordem democrática, conferindo-lhes a dimensão das entidades de defesa civil. Essa dimensão traz consigo a exigência de um padrão de instituição vinculada a determinadas propostas de cidadania nas esferas públicas de direito, colocando com muita ênfase, para estas entidades, o compromisso de luta por esse padrão.

Nas reuniões organizativas que se seguiram, concomitante com a definição de estratégias e táticas para atuação das entidades, que incluíam o esforço de expansão do Movimento Docente e de unificação para acumulação de forças para se contrapor ao regime, já estão sendo colocados os princípios que devem presidir a instituição universitária como "espaço público alternativo", como o local do debate e da crítica.

No I Encontro Nacional, 1979, as Associações de Docentes definem princípios que se constituem em fundamento filosófico e político para orientar a luta pela preservação da Universidade. As entidades de docentes das instituições de ensino superior do Estado do Rio de Janeiro assumiram a tarefa de elaborar um documento gerador para fundamentar os primeiros debates. O Grupo de Trabalho se compôs, acatando o critério de "representa-

---

<sup>9</sup> Documentos de denúncias foram produzidos pelo Movimento Docente entre os quais: *O livro negro da USP: o controle ideológico na Universidade*, São Paulo, ADUSP, 1978; *Universidade e repressão: os expurgos na UFRGS*, Porto Alegre, L&PM, ADUFRGS, 1979.

tividade institucional, prática ou teórica dos seus integrantes."<sup>10</sup>

O Documento Preliminar - "Projeto Alternativo de Reforma Universitária" - contendo um balanço crítico da implantação da reforma universitária, instituída pela Lei 5.540/68, assinala indicações nos aspectos fundamentais da autonomia da universidade, da gestão democrática, do ensino e da pesquisa e política de pessoal, acentuando, como questões nucleares, a autonomia e estrutura de poder. O documento preliminar foi objeto de ampla divulgação e continha as idéias fundamentais que norteariam a trajetória do Movimento Docente. Rapidamente este se qualifica, assumindo com plenitude as responsabilidades políticas colocadas pelo momento histórico. Essa condição lhe permite contrapor-se às propostas governamentais de privatização da instituição pública, num movimento de âmbito nacional já no ano de 1980, em cujo interior transparece a crítica ao caráter mercadológico e ao empresariamento do ensino disseminado pelo paradigma da instituição privada, barata e lucrativa.

A defesa da educação pública e gratuita constitui o eixo das lutas que serão empreendidas pelos docentes organizados, de início em torno de uma Coordenação Regional, proposta no II Encontro Nacional das Associações de Docentes (II ENAD), realizado em 1980, na Paraíba, e, posteriormente, Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) que, a partir 88,

---

<sup>10</sup>. Integraram o Grupo de Trabalho: Jorge Guimarães, José Nilo Tavares, Edmar Lisboa Bacha, Joel Reguera Teodósio, José Manoel de Carvalho de Mello, José Silvério Baia Horta, Luiz Antônio Rodrigues da Cunha, Manoel Barreto Netto, Maria de Lourdes Fávero e Ricardo Santos, sob a coordenação dos dois primeiros. Ver o Documento Preliminar: Projeto Alternativo da Reforma Universitária, 1979, mimeo., p. 1.

ganha forma jurídica de Sindicato Nacional das Instituições de Ensino Superior (ANDES - Sindicato Nacional).

Tais entidades de organização docente, mesmo sem uma representação nacional sustentada no aparato e organização legais, uma vez que a entidade nacional só fora criada no início do ano de 1981, adquirem funcionalidade e se constituem em canal de expressão de segmentos dos docentes universitários brasileiros, nos fóruns, seminários e em outras instâncias. O MEC, já fazendo interlocução com outros setores, por exemplo, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), e, mais amplamente, com representantes do setor privado ou do setor das profissionais, não podia mais ignorar a presença de outra força, a do movimento docente organizado, que disputava a hegemonia na direção da universidade e da educação superior em geral.

Enquanto entidade civil, conjuga a postura nitidamente sindical, pautada por princípios do sindicalismo autônomo, democrático, classista e não corporativo que se contrapunha ao arbítrio da ditadura militar, que reivindica melhores salários e condições de trabalho, à posição necessária de lutar contra as políticas que submetem a universidade e a educação a um "processo de esvaziamento e de mediocrização burocrática".

A diversidade que caracteriza o campo do ensino superior traz para dentro do Movimento Docente questões diversas de grande complexidade. Não são apenas as instituições públicas e privadas que conferem complexidade ao quadro do ensino Superior brasileiro. Dentro das públicas, as autarquias e fundações federais, as estaduais e entre as particulares, as profissionais e as



"empresas educacionais". Tanto no segmento público, quanto no segmento privado, as instituições apresentam, ainda, estrutura organizacional diversificada porque organizadas sob a forma de universidades ou de estabelecimentos isolados.<sup>11</sup>

Os problemas de cada um dos setores, ainda sem local para expressão, desaguam no interior do Movimento Docente e vão desde a incerteza do emprego e sobrecarga de trabalho de aula, no ensino privado, à ingerência direta do governo nas universidades públicas: da compressão salarial generalizada à nomeação direta pelo governo federal dos dirigentes das fundações federais.<sup>12</sup>

Este quadro aparentemente desconexo permitiu ver as instituições por dentro, assumindo especial coerência quando focalizado do ponto de vista da política governamental nos quinze primeiros anos da ditadura militar, cuja característica marcante é a progressiva desobrigação do Estado com a educação.<sup>13</sup>

O conhecimento dos problemas atinentes à rede privada de ensino superior, nascida à sombra da ditadura militar, conduziu a ANDES a assumir corajosamente a luta contra a privatização da instituição pública, contra a expansão da rede de ensino

<sup>11</sup>. Luiz Antônio Cunha considera que o fato da ANDES congregar entidades de docentes de instituições reguladas por diferentes regimes jurídicos torna-a suscetível de assumir propostas que resultam de composições contraditórias. Ver seu artigo: Políticas públicas para o ensino superior, in: *Final do século; desafios da educação na América Latina*, São Paulo, Cortez Editora, 1990, p. 164-5.

<sup>12</sup>. A Lei 6.733, de 04.12.79, de iniciativa do Executivo, confere poderes ao Presidente da República para escolher e nomear os dirigentes de Universidades fundacionais, independentemente de lista composta pelos respectivos colegiados, podendo a escolha recair em pessoas estranhas aos quadros da instituição. Em dez/83, o Congresso Nacional aprovou mensagem do Executivo excluindo as universidades fundacionais do âmbito da referida Lei.

<sup>13</sup>. Boletim Nacional das Associações de Docentes, nº 4, jul/80, p. 2.

superior particular e pelo controle social dessas instituições e ainda contra os subsídios às mantenedoras, convertendo-os em financiamento às atividades de ensino, pesquisa e capacitação dos quadros docentes daquelas instituições.

No Encontro Nacional Extraordinário do Rio de Janeiro, realizado em julho de 1980, foi possível compatibilizar uma pauta unificada a partir de reivindicações comuns tais como: melhores salários e melhores condições de trabalho, estabilidade no emprego, mais verbas para educação, ensino público e gratuito, democratização interna das instituições de ensino superior e carreira docente, respeitadas as especificidades da luta em cada um dos setores.

A primeira greve nacional dos docentes das instituições autárquicas, desencadeada em 06.11.80, de forma atípica, porque a partir de decisão de uma das entidades de docentes - a ADUFG - aumenta a mobilização dos docentes das instituições públicas e cria a possibilidade concreta de organização da entidade nacional - ANDES - no Congresso Nacional dos Docentes Universitários, em fevereiro de 1981, em Campinas, São Paulo.

A proposta da ANDES para a universidade brasileira veio sendo gestada nos encontros regionais e nacionais de docentes, através de suas Associações, de documentos produzidos individualmente ou por entidades, tendo sido a sua primeira versão publicada em 1982<sup>14</sup> e encaminhada ao MEC.

---

<sup>14</sup>. A primeira versão do documento "Propostas das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira" foi aprovada no V Conselho Nacional das Associações de Docentes (CONAD), realizado em Belo Horizonte, de 09 a 12 de junho, no ano de 1982, foi encaminhada ao MEC para consideração.

Considerando tratar-se de proposta não acabada, a ANDES continuou as discussões quanto às diretrizes para sua organização, tendo realizado, em 1983, o Simpósio sobre a Universidade Brasileira, no Rio de Janeiro, do qual resultou a publicação *O público e o privado, o poder e o saber. A universidade em debate*,<sup>10</sup> que registra, em parte, as discussões ocorridas neste evento.

Em maio de 1985, após aprofundamento das propostas pelos docentes, a ANDES, a UNE e a FASUBRA promoveram, na Universidade de Brasília, o Seminário Nacional sobre a Reestruturação da Universidade, que contou com a participação de representantes do governo (Ministros da Educação, Ciências e Tecnologia e Administração), representantes de entidades da sociedade civil organizada, sociedades científicas e Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.

Em junho de 1985, foi aprovado no XI Conselho Nacional das Associações Docentes, realizado em Olinda, um novo texto em substituição à sua primeira proposta de reestruturação da Universidade Brasileira, incorporando propostas sobre as quais o Movimento Docente não tinha posição fechada.

As duas versões da proposta da ANDES para a Universidade Brasileira foram enviadas ao MEC, em momentos de grandes definições para a política do ensino superior. No primeiro momento, em 1982, quando esboçou o movimento de reestruturação

---

<sup>10</sup> *O público e o privado, o poder e o saber. A universidade em debate.* ANDES, Editora Marco Zero, 1984.

com base na proposta do CRUB e, em 1985<sup>14</sup>, quando já estava constituída a Comissão Nacional, com objetivo explícito de encaminhar a Reformulação do Ensino Superior conforme anunciara, em seu discurso de posse, o Senhor Presidente da República.

Nas duas oportunidades, o encaminhamento da proposta das Associações de Docentes e da ANDES foi acompanhado de solicitação no sentido de serem as mesmas consideradas pelo governo. A ANDES entendia que *"a reestruturação da Universidade tem que ser implementada a partir de decisões democráticas como consequência das discussões coletivas. A perspectiva é de que sejam revertidos os processos tradicionais, nos quais as decisões são tomadas a partir de acordos de cúpula, a fim de se considerar as lutas concretas desenvolvidas e as aspirações da coletividade."*

A concepção de universidade que foi sendo forjada no interior da luta política empreendida confere à produção da universidade uma função social que a situa num horizonte transformador, na medida em que seus objetivos não se encerram no seu próprio interior, mas se voltam para os interesses majoritários da população.

Evidentemente, a concepção esposada pela entidade nacional dos docentes para a Universidade Brasileira encerra um conteúdo político claro, confronta com os interesses particulares ou meramente funcionais que a dirigiram e que, de certa forma,

<sup>14</sup>. Boletim ANDES, Ano II, nº 8, jun/82, p. 4-5 e *Rncarte Especial* do Boletim ANDES, Ano V, nº 23, nov/85, p. 1-5.

estão na base do seu processo de criação e funcionamento.<sup>17</sup>

A proposta de Universidade esposada pela ANDES está, pois, coerente com a perspectiva de democratização da sociedade e visa criar no seu interior mecanismos através dos quais possam ser inibidos ou pelo menos contrapostos processos de enquistamento ou de interesses particulares a fim de permitir a consecução dos mais amplos objetivos do ensino e da pesquisa.

### 2.2.2 - Os servidores:

A Federação dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), criada no ano de 1978, congrega, atualmente, 50 entidades com aproximadamente cem mil filiados. Limitava-se, inicialmente, ao desenvolvimento de ações de caráter assistencial.

Sem as características do Sindicato, a FASUBRA tem dificuldades inclusive no encaminhamento das reivindicações salariais refletindo, profundamente os efeitos da despolitização herdados do Regime Autoritário e da estrutura excessivamente burocratizada e controladora organizada com aqueles propósitos, que repercutem com mais eficiência sobre os servidores, dado a posição que ocupam na instituição que induz ao intimidamento, limitando sua autonomia.

<sup>17</sup> ANDES, Boletim nº 1, abr/81, p. 1.

O movimento dos Servidores participa timidamente, aqui e acolá, do processo de eleições diretas para Reitor, através do qual se iniciam os questionamentos a respeito da instituição universitária, de sua estrutura burocrática, sua função de ensino e pesquisa, da própria participação dos servidores, enfim, seu projeto político.

Somente no ano de 1985, já caminhando passo a passo com o Movimento Docente, em alguns processos grevistas, realizados por melhores condições de trabalho e de salário e por um acréscimo de recursos e de autonomia para geri-los, os servidores incluem em sua pauta a reforma da universidade. Já, então, o movimento dos Servidores, contando com formulações próprias aprovadas na suas instâncias decisórias participa com a ANDES e a UNE do Seminário Nacional sobre a reestruturação da Universidade, subscrevendo o documento que encerra as propostas aprovadas.

A FASUBRA participa também no grande movimento nacional de oposição ao projeto do GERES, com campanhas de esclarecimento e informação sobre suas implicações mais profundas, envolvendo amplos segmentos do seu quadro social.

### **2.2.3 - Os estudantes:**

O ano de 1975 assinala o início da retomada do movimento estudantil no interior das escolas e universidades, com a deflagração da primeira greve após a edição do AI-5 e a perseguição sistemática às entidades. Os Diretórios Acadêmicos e Diretórios

rios Centrais de Estudantes, formalmente atrelados ao MEC, eram disputados por estudantes comprometidos com a luta democrática e que, lentamente, passam a dirigi-los em sua grande maioria.<sup>10</sup>

Os estudantes, contrariando as orientações dos governos repressivos, dão início, já no ano de 1977, às manifestações públicas marcando a passagem dos dias nacionais de protesto e de luta, tendo sido o primeiro segmento a empreender as iniciativas desse porte, que se multiplicariam nos anos seguintes.

Aos poucos, foram sendo organizados os Encontros Nacionais de Estudantes (ENE) com o objetivo de promover a rearticulação do Movimento Estudantil. Apesar do controle exercido pelo regime para sufocar a emergência de qualquer atividade oposicionista, os Encontros Nacionais foram se sucedendo. O II ENE realizado em Belo Horizonte, no ano de 1978, se deu sob forte aparato repressivo, na tentativa de impedir que aquele evento se realizasse.

No XXXI Congresso da UNE, realizado em maio de 1979, os estudantes deliberaram em favor da reconstituição da entidade. Greves localizadas são realizadas, por reivindicações específicas, visando a recuperar melhorias no funcionamento interno das instituições de ensino, que tendo multiplicado as vagas (antiga reivindicação do movimento estudantil) sofre de profunda anemia, afetando a qualidade do ensino oferecido. Este fato leva a intenso movimento de âmbito localizado, tendo como pauta a re-

---

<sup>10</sup> Para o breve histórico de retomada do Movimento Estudantil vali-me do Jornal da UNE Universidade, nº 1, FEV. 1985 e de artigos publicados no Jornal Movimento UNE, Edição do nº 7/83.

posição de condições mínimas de funcionamento, mediante recuperação dos valores orçamentários e das verbas alocadas às instituições mantidas pelo Poder Público Federal.

A expansão do Movimento Estudantil permitiu que, no ano de 1980, fosse realizada a sua primeira greve nacional por mais verbas para a educação. As denúncias contra a privatização são frequentes e se desenvolvem, também, movimentos contra a cobrança de mensalidades extorsivas nos estabelecimentos e universidades particulares, através de boicotes organizados.

Os estudantes participam, com os segmentos de Docentes e de Servidores, de processos de eleições diretas para dirigentes das instituições federais de ensino e pela revogação da Lei 6673, que assegurava ao Presidente da República o poder de nomear, independente de lista nominal escolhida, ainda que indiretamente, os dirigentes de instituições reguladas pelo sistema jurídico de fundação.

Embora participando intensamente do movimento de resistência, os estudantes orientados pela tese do anti-reformismo baseada no pressuposto de que a reforma da universidade só se daria num contexto de mudanças mais profundas no país, com a implantação de um novo modelo de desenvolvimento nacional, no qual fiquem preservados a soberania e a utilização da riqueza nacional, não se orientam por um projeto de universidade, a exemplo do que ocorreu nas décadas de 50 e 60.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ver João Martins Filho: *Movimento estudantil e ditadura militar: 1964-1968*, Campinas, S.P., Papyrus, 1987, p. 177-85.



Contudo, o Movimento Estudantil, já no início dos anos 80, se incorpora ao movimento nacional em defesa da universidade pública por reivindicações por mais verbas, controle, fiscalização pelo MEC das instituições particulares de ensino, quanto ao acesso à universidade, quanto aos currículos e à pesquisa, pela democratização das instâncias decisórias no âmbito interno e no plano nacional.

Foram sendo gradativamente retomados pela UNE - provavelmente em decorrência de redefinição político-ideológica - os Seminários de Reforma Universitária. No ano de 1985, em São Paulo, a UNE realiza seu IV Seminário Nacional de Reforma Universitária no qual são definidos princípios que deram conteúdo às bandeiras que integraram sua pauta de reivindicações.

#### **2.2.4 - O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB):**

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), foi criado por decisão dos dirigentes de 25 universidades públicas e particulares, reunidos no VI Fórum, em abril de 1966. Nasceu como entidade civil de direito privado, a partir de sugestão da USAID, que contou com a eficiente colaboração de Rudolph Atron na sua divulgação e acatamento, o que lhe valeu o cargo de primeiro secretário executivo.

Com objetivos explícitos, entre os quais, o de *"promover o estudo e a solução dos problemas relativos ao desen-*

*volvimento do ensino superior no Brasil*", se transforma muito rapidamente em órgão executivo do próprio MEC executando decisões suas, em especial as decorrentes do próprio acordo MEC/USAID, aquelas para as quais a burocracia tinha dificuldades para sua consecução.

Conforme se depreende da leitura de Cunha,<sup>20</sup> a criação do CRUB, dois meses antes da celebração do acordo MEC/USAID, colabora no sentido de sua concretização, no qual tem atuação destacada, no cumprimento das metas colocadas pelo referido acordo.

O processo de modernização proposto como um dos objetivos do acordo incluía uma série de iniciativas que iam da simples consultoria aos programas de formação mais sofisticados, que incluíam cursos de curta duração, no Brasil, para administradores em assuntos específicos, e, nos EUA e em outros países, para ocupantes de posições administrativas-chave nas universidades participantes.<sup>21</sup> O CRUB se torna ponta de lança do qual o MEC se serviria, minimizando os custos políticos acarretados pela implantação do regime de força instituído pós-64, em especial no segundo momento pós golpe, a partir de 68.

Um acordo específico, em 1967, entre o MEC, a USAID e o CRUB visando a patrocinar a ação deste no acordo anteriormente firmado expressa uma listagem de atividades, entre as quais se incluem atividades de pesquisa e treinamento relaciona-

<sup>20</sup>. CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade reformanda*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988, p. 221.

<sup>21</sup>. Ver DIAS, Fernando Correia. *Construção do Sistema Universitário no Brasil. Memória Histórica do Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras*, CRUB, 1989, p. 249-281.

das com a reforma administrativa das universidades.

O CRUB realiza, sob seu comando, uma extensa programação em cumprimento ao acordo, inclusive de controle na divulgação de estudos referentes ao ensino superior brasileiro que acabou por lhe dar uma configuração estranha à sua natureza jurídica, de apêndice do MEC, para realizar programas e atividades para as quais sua estrutura não se ajustava ou para as quais existiam dificuldades políticas ou outro tipo de impedimento.

No ano de 1981, o CRUB apresenta suas primeiras sugestões para reforma estrutural da universidade *"a partir das considerações da excessiva burocracia, centralização e legislação impostas pelo Poder Público à administração universitária, com destaque para os estreitos limites que lhe são impostos pelo Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), no tocante ao pessoal."*

Os referidos estudos deram origem à minuta de projeto de lei sobre a autonomia universitária contra o cerceamento da burocracia à administração. Embora pleiteando liberdade e independência para as decisões de caráter administrativo da universidade, não há qualquer indício de que esta solicitação tivesse origem nos desgastes à autoridade dos administradores das instituições em razão dos fortes controles de Governo ainda presentes. As críticas formuladas às reivindicações de natureza trabalhista e as referências às falsas lideranças que quebram o silêncio no interior das instituições federais de ensino superior, tentam descaracterizar o nascente interlocutor na política educacional - o Movimento Docente - e evidencia o interesse em preservar a con-

dição do CRUB como único interlocutor com o MEC e outras instâncias decisórias no âmbito do Governo.

Uma comissão, do CRUB, na qual o MEC se faz presente, faz nova formulação à questão da autonomia, na qual fica evidenciando a estreita relação entre as duas instâncias, aparentemente enfraquecida, e, ainda, os limites dentro dos quais a autonomia é pensada.

A partir de 1985, conforme registro, as manifestações referentes ao tema da autonomia apresentam alguma sintonia com as demandas colocadas pela ANDES enquanto representante do segmento dos docentes<sup>82</sup>. Esse fato é atribuído à presença de reitores eleitos diretamente pelos segmentos da universidade.<sup>83</sup>

Na década de 80, a mesma complexidade que caracteriza o campo do ensino superior ocupa o cenário do CRUB deixando entrever dificuldades no encaminhamento das questões referentes ao segmento público.

Na Constituinte, enquanto dirigentes de instituições públicas se colocavam abertamente a favor do fortalecimento da esfera pública, através de recurso de dispositivo constitucional que ampliasse o compromisso do Poder Público com a manutenção do ensino público e, portanto, fortalecendo com sua presença o campo de forças publicistas, o CRUB, enquanto entidade que congrega majoritariamente dirigentes de instituições do setor priva-

<sup>82</sup>. Ver: DIAS, Fernando Correia, *op. cit.*, p. 109-121.

<sup>83</sup>. DIAS, Fernando Correia. Do debate técnico ao debate político, in: *Construção do sistema universitário no Brasil, 1989*, p. 99.

do,<sup>24</sup> se alinha com as entidades mantenedoras e com a burocracia do MEC em torno de demandas que favorecem o setor privado.

Em 1988, já sem espaço para demandas específicas, dada sua condição minoritária no interior do CRUB, os dirigentes das instituições federais de ensino superior se organizam em torno da Associação Nacional de Dirigentes de instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), em meio ao grande conflito instalado por ocasião dos debates na Constituinte.

#### 2.2.5 - As mantenedoras:

A organização do setor privado, enquanto força política que disputa a hegemonia na direção do ensino superior, está intimamente ligada à sua forma de inserção nesse campo, onde apenas as instituições confessionais compunham com as instituições públicas o espaço reservado ao ensino de 3º grau.

O realinhamento da economia e dos setores produtivos altera o quadro de expectativas e força a expansão do ensino superior conferindo-lhe nítida função econômica, dado seu papel formador de recursos humanos para atender à demanda crescente do mercado.

---

<sup>24</sup> Ver: PINHEIRO, Maria Francisca Sales. *O público e o privado na educação brasileira; um conflito na Constituinte (1987-1988)*, 1991, mimeo.

A existência do mercado para venda de bens simbólicos, contudo, era insuficiente para garantir liquidez ao empreendimento. Era preciso impor-se enquanto "alternativa educacional legítima" para o que a organização passa a ser estratégia indispensável para enfrentamento ou confronto com aqueles segmentos.<sup>25</sup>

As empresas de ensino ganham competitividade com outros setores, buscando formas para sua realização e também pela sua sagacidade e habilidade na construção de argumentos justificadores da busca de lucro na atividade de ensino, de modo a obter o respaldo da sociedade e, portanto, a legitimidade para seu objetivo.

A análise que Martins procede sobre o ensino privado revela a utilização de estratégias eficientes com as quais o setor empresarial se contrapõe primeiramente às instituições confessionais e, posteriormente, também às instituições públicas, na tentativa de desqualificá-las.<sup>26</sup>

Os interesses das empresas de ensino vão se consolidando, para o que contribui o conjunto de entidades que vão sendo criadas com estrutura orgânica capaz de agregar os fluxos ramificados por toda a estrutura de poder da sociedade civil e de Estado. São, pois, várias as entidades que encaminham as lutas em defesa do mercado para a sua rede de ensino: Associação Brasilei-

---

<sup>25</sup>. Cláudio Moura Castro, escrevendo no *Jornal do Brasil*, edição de 27.01.85, Caderno Especial, p. 1, aponta a eficiência da administração do ensino superior privado que lança mão de mecanismos de prestação de serviço mediante os quais auferem recursos além dos advindos das mensalidades. Organizado à luz de novos paradigmas ele se qualifica como alternativa viável.

<sup>26</sup>. MARTINS, Carlos Benedito. O novo ensino superior privado no Brasil, in: *Ensino Superior Brasileiro; transformações e perspectivas*, São Paulo, Brasiliense, 1989, p. 43-4.

ra de Mantenedoras (ABM), Associação Nacional de Mantenedoras do Ensino Superior (ANMES), Federação Nacional de Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), Associação Brasileira de Escolas Católicas (ABESC), Associação Nacional de Universidades Particulares (ANUP), Sindicato Nacional dos Empresários do Ensino (SINEPE). Não parece ser casual essa divisão de campos de atuação dessas entidades. Pelo contrário, confere ao setor privado melhor estratégia de ação, não só em termos de ocupação das posições na esfera pública, mas em termos de descentralização dos focos suscetíveis às críticas e pressões dos defensores do ensino público e gratuito que poderiam estar minando os seus esforços.

Tudo leva a crer que questões de ordem estrutural poderiam estar afetando o setor privado, dada a elevação da taxa de evasão escolar registrada em virtude de inadimplência acentuada, com repercussão na lucratividade das instituições de ensino. Este fato, de certa forma, explicaria a mudança em relação aos subsídios públicos anteriormente dispensados, em troca da liberdade nos preços das anuidades, da autonomia frente ao Estado e em relação ao modelo de ensino, ferindo a legislação que instrui os paradigmas que orientavam as instituições públicas de ensino superior.<sup>27</sup>

Além da competitividade do mercado, o recrudescimento da inflação desde meados da década de 70 e, posteriormente, a organização do campo educacional, pela constituição de entidades unificadas em torno da defesa do ensino público e gratuito, forçam a adoção de estratégias mais agressivas e, sobretudo, a

<sup>27</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. Debates repudiam proposta a favor da escola-empresa, 30.04.82.

articulação (em alguns dos embates), com o setor das confessionais, com o qual polemizava anteriormente na disputa do mercado.

A ofensiva privatista se desenvolve pela ação conjugada dos esforços das várias entidades que, lutando pela garantia dos espaços para a livre comercialização nos diferentes níveis de ensino, desenvolvem estratégias nos limites dos seus respectivos campos que acabam por fortalecer mais amplamente o ensino privado.

Se a disputa no mercado estimula a organização das entidades mantenedoras, são, todavia, as disputas no campo político que mais concorrem para aumentar as motivações e exigências no seu processo organizativo.

A ANDES tende a ver a criação e organização das entidades representativas do setor privado como uma estratégia para impedir o avanço político do Movimento Docente.<sup>26</sup>

Contrapondo-se ao discurso da ANDES de combate aos subsídios às mantenedoras, ao invés de sua destinação às instituições de ensino superior privado, os empresários *"passam a falar em nome da universidade, procurando confundir a distinção legal e de fato que existe entre a instituição universitária - supostamente autônoma - e a entidade que deveria mantê-la com recursos próprios e independentes de arrecadação que venha a obter de anuidades dos alunos..."*<sup>27</sup>

<sup>26</sup>. ANDES, Boletim nº 12, mar/.83, p. 9.

<sup>27</sup>. Iden.



Os empresários do ensino estão representados nas instâncias não apenas decisórias mas também executivas e atuam no sentido do fortalecimento do setor privado pelo acesso às verbas públicas e pela contenção da expansão da rede pública.

Cunha<sup>28</sup> considera que a ofensiva privatista dirigida contra a universidade pública avança por três frentes:

A primeira frente passa pela pressão direta sobre o Estado, em todos os níveis da administração, utilizando vários expedientes: ameaças dos dirigentes das universidades católicas de fecharem seus estabelecimentos ou de entregá-los ao governo federal, se não forem liberados subsídios; troca de favores com certos ocupantes de altos postos governamentais; uso dos organismos internacionais para induzir colaboração do governo como, por exemplo, o Banco Mundial; pressão sobre os governos estaduais, em oposição ao governo federal, de modo a evitar que pessoas efetivamente comprometidas com a defesa da escola pública assumissem as Secretarias Estaduais de Educação.

A segunda frente desenvolve a campanha pela privatização da universidade pública. A antiga idéia de transformar o regime jurídico das universidades federais mais antigas de autarquias em fundações, abrindo caminho à progressiva desobrigação do Estado para com a manutenção das instituições públicas de ensino superior de responsabilidade do governo federal, vai desaguar na tentativa da institucionalização da cobrança de anuidades escola-

---

<sup>28</sup> CUNHA, Luiz Antônio. Verbas públicas para universidades públicas, in: *Escola Pública, Escola Particular e a democratização do Ensino*, São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1985, p. 146-7.

res.

A terceira frente da ofensiva privatista é a propaganda. Intelectuais renomados são porta-vozes dos ideais e da eficiência das empresas de ensino que têm canais próprios de expressão, além, evidentemente, da simpatia que a causa goza na imprensa que a faz merecedora de espaços que, muito bem utilizados, lhes permite penetrar no público formador de opinião, disseminando uma imagem, com a qual se colocam de forma favorável no mercado de bens culturais.

Figuras representativas freqüentam as páginas dos jornais mostrando as mazelas do ensino público em todos os graus. Cunha assinala que *"com a mesma habilidade com que se omitem na exposição das mazelas de suas próprias instituições, defendem a liberdade de ensino e associam o apoio estatal ao ensino privado com a construção da democracia, como se aquela fosse requisito desta."*

A campanha de desqualificação das instituições públicas visa fundamentalmente a favorecer o mercado aberto, no setor educacional, às empresas de ensino e, na sua lógica, induz à necessidade do empresariamento das instituições públicas.

## 2.3 - Rearticulação do Estado

O movimento de oposição, deflagrado na segunda metade da década 70, nos seus impulsos democratizantes é frequentemente contido pelo acionamento de novos mecanismos restritivos, para conter os avanços e impedir que sejam ultrapassados os limites do tolerável, tais como definidos pelos mentores militares e civis do "reformismo conservador".

A meta da redemocratização nunca foi colocada de forma linear, mas foi sempre um movimento essencialmente contraditório, com a eliminação de alguns dos instrumentos mais repressivos e a criação permanente de casuísmos para reprimir os avanços conquistados pelos setores oposicionistas e conter as iniciativas que traduzissem, de alguma forma, o fortalecimento do movimento de força contrária ou perda do controle do grupo do poder. Pode-se atribuir à estratégia do regime, utilizada para garantir a continuidade de algumas de suas instituições básicas, a redução do ritmo dos avanços dos setores oposicionistas e, de alguma maneira, a preservação do processo de transição lenta e sem rupturas.

A legitimidade do regime, anteriormente calcada no bom desempenho da gestão econômica, vê-se abalada pelas dificuldades econômicas definidas num quadro de submissão aos credores externos, liberalização dos juros, diminuição de créditos e redução dos gastos públicos.

Ao governo, diante das possibilidades de ter seus propósitos não realizados, resta a alternativa de construir uma base de apoio, para o que lança mão de ofensiva em dois planos, simultaneamente. No plano eleitoral, pela introdução de artifícios que assegurem composição do Congresso Nacional, Câmaras Estaduais e Municipais de forma que os interesses do bloco dominante não sejam contrariados. No plano de metas o governo tentará, ao nível do discurso e da prática, atender aos apelos redistributivistas e participacionistas para ganhar a adesão das classes subalternas, agora também com sua organização política adquirindo maior expressão através das Comunidades Eclesiais de Base, Associação de Moradores, movimentos contra a carestia, etc.

A busca de legitimação conduziu à mudança no discurso e na forma de relacionamento do Estado com as classes subalternas. A exclusão dos dominados ocupa lugar no discurso oficial, agora político, em substituição ao discurso técnico que põe ênfase no tratamento de questões sociais. O discurso economicista, marcado pela ideologia de segurança nacional, fica substituído por um outro, centrado na "integração social", no "redistributivismo" e no "participacionismo".

O Estado modifica sua forma de ação, priorizando as classes subalternas, com o objetivo de obter a legitimação do regime. Isto implica em trocar a sua prática repressiva por outra sustentada no "transformismo", estratégia que induz à cooptação da força de trabalho, das organizações sociais e dos movimentos

sociais.<sup>31</sup>

O Estado tenta substituir o discurso que encerra um conteúdo de caráter técnico, despolitizado, com ênfase no produtivismo, por um discurso politizado com ênfase no distributivismo. A forma de viabilização vai ser dada nos planos governamentais, mais especificamente no II e III PND.<sup>32</sup>

A mudança operada a nível do discurso no II PND (74-78) ocorre num momento em que o conflito distributivo ainda não está posto com a agudeza com que ele se revestiria a partir do final da década e nos primeiros anos da década de 80. Dessa forma, o II PND (80-85) expressará um conteúdo que reflete a correlação de forças daquele momento, avançando ainda mais à medida que a questão da distribuição de renda assume a condição de objeto principal no referido conflito.

Se o novo direcionamento nos discurso tem determinantes claros, quais sejam as necessidades efetivas que devem ser satisfeitas porque ligadas a questões de sobrevivência, responde de outra parte à tentativa de neutralizar ou diminuir o poder de contestação das força opositoristas.

A análise empreendida por Germano nos discurso oficiais dá conta de que a luta distributivista é em favor de uma melhor participação econômica e política na vida do país; a luta

---

<sup>31</sup>. GERMANO, José Willington. *Estado militar e educação no Brasil: 1964-1985; um estudo sobre a política educacional*, tese de Doutorado, mimeo, 1990, p. 336.

<sup>32</sup> José Willington Germano, na obra supra citada, analisa a mudança do enfoque da política governamental no II e III PND, reconhecendo nesta mudança parte da estratégia de legitimação do Estado, p. 344.

pela democracia, travada pelos setores mais avançados da sociedade civil, penetra no próprio aparelho ditatorial do Estado e nas suas instâncias coadjuvantes, como a Escola Superior de Guerra (ESG) com o objetivo de neutralizar a oposição, cooptar as classes subalternas e de decapitar o discurso democratizante radical.<sup>33</sup>

A abertura iniciada vai dando lugar à efetiva transição democrática a partir de 1979, com a anistia, a revogação do AI-5 e a convocação de eleições diretas para governos estaduais em 1982.

Observa Germano (1990:326) que a mudança na metodologia de ação do Estado no tocante às classes subalternas, com objetivo de legitimar-se através do consenso social, enseja uma redefinição na relação entre funções de domínio e de direção. A função de domínio, debilitada face à perda do controle do Estado sobre a sociedade civil, passa a operar no sentido de ganhar adesão espontânea das massas populares, atenuando o uso da força e da repressão. O regime procura tornar-se hegemônico e como tal desenvolver a função de direção. Os programas desenvolvidos são os chamados programas vitais no campo da saúde, alimentação, habitação, educação; os quais têm nitidamente uma função política na construção do consenso e do controle social.

A necessidade de legitimação, no período seguinte, impõe ampliação da base de sustentação do governo militar. E a política educacional deve deslocar seu eixo, agora, para atendi-

---

<sup>33</sup>. Ver GERMANO, José Willington. Op. cit., p. 335-6.

mento de amplas camadas da população localizadas nas periferias urbanas e rurais e das classes médias empobrecidas pelas políticas econômicas dos sucessivos governos militares.

A política educacional centrada anteriormente na expansão do ensino superior, satisfazendo a demandas da economia e dos setores médios dos quais se esperava apoio político, sofreria no curso o impacto das medidas de contenção nas vagas e nos recursos para manutenção. A crise econômica, que coincide com a crise de legitimidade, também aponta para a necessidade de construção de amplo consenso, como forma de controle social. A recessão já atinge a oferta de emprego e as greves por reivindicação salarial são mais frequentes e utilizadas como um recurso político por amplas categorias de trabalhadores desde os anos de 78.

Os investimentos do campo social são redirecionados de modo a desenvolver programas nas regiões nas quais o retorno pudesse traduzir-se no apoio indispensável de que a elite dirigente necessitava para continuar seu projeto de abertura.

Somente no governo Figueiredo o sentimento transformista de que estavam impregnados os discursos oficiais,<sup>34</sup> tem repercussão na política educacional e na mudança da metodologia da ação do governo, em que pesem as intenções expressas nas diretrizes políticas (II FND).

Germano, analisando essa dissintonia do MEC em relação às diretrizes políticas, afirma que a cristalização da sua

---

<sup>34</sup>. Para maior aprofundamento, ver a tese de Doutorado de José Willington Germano, acima citada, p. 344.

metodologia de ação está associada ao fato de que sua estrutura absorveu a rigidez militar dos seus inúmeros dirigentes saídos das Forças Armadas, bem como ao fato de ser o sistema educacional o principal difusor da ideologia da Segurança Nacional. A capacidade de inovação de outras áreas estaria associada ao tipo de direção desenvolvida por modernos empresários.<sup>95</sup>

Essa postura, mais lenta de adesão à abertura, continua Germano, reflete na formulação predominantemente técnica do II PND. A avaliação dos programas desenvolvidos pelo MEC relativos ao período 75-80, revela sua preocupação acentuada com aspectos técnicos e quantitativos. O II PND incorpora no seu conteúdo um discurso político que revela preocupação com a questão econômica e social de grande parte da população submetida aos processos de marginalização dos bens materiais e culturais mínimos. No centro desse discurso está a distribuição da renda, da cultura, da educação. Os problemas educacionais passam a ser encarados como questões políticas, ao mesmo tempo que as políticas sociais ganham uma conotação ideológica que as identifica como ação destinada aos "carentes". A política educacional se transforma em mecanismo de correção social negando sua historicidade, enquanto produto do desenvolvimento histórico da formação social brasileira, engendrado no modo de organização da sociedade pela presença de forte dominação de classe que, despoticamente, produz em seu benefício, a exclusão das classes subalternas do acesso a conquistas sociais básicas inerentes ao próprio capitalismo.

---

<sup>95</sup>. *Idem, ibidem*, p. 347.



Por outro lado a necessidade de legitimação do Estado obriga-o a investir em programas sociais para os carentes reduzindo a compreensão das políticas sociais. O discurso justificador com o qual o Estado se desobriga do compromisso com a educação superior está fundado no quadro de carências, da desigualdade social e da justiça social.

Os programas desenvolvidos pelo Estado, segundo Germano, especialmente a partir de 80, revelam a prioridade dada às zonas rurais e pequenos centros urbanos, nos quais o controle eleitoral pode mais facilmente ser exercido. Se esta estratégia funcionou no sentido de reprimir os movimentos de oposição ao regime, esperava-se que ela pudesse trazer rendimentos eleitorais ao bloco situacionista. Aliás, o governo não foi batido mais fortemente nas eleições de 1982 dado o nível de controle que tais programas ensejaram.<sup>96</sup>

Os programas desenvolvidos, dos quais se esperava colher os resultados abonadores do regime, são desencadeados como estratégia na contenção do fluxo migratório para os grandes centros urbanos e servem também aos interesses clientelísticos de grupos oligárquicos fiéis ao regime, que tem seu poder fortalecido pelo exercício de controle sobre os recursos do governo federal consignados às suas localidades. Este comportamento deu margem à defesa da tese da municipalização calcado num discurso descentralizador, como parte do projeto democratizante que, sem dúvida, serviu bem aos interesses do regime, na medida que provocou um amplo debate dividindo os educadores que já se organizavam co-

<sup>96</sup> GERMANO, José Willington. Op. cit., p. 348.

mo categoria contra a política educacional, contra o autoritarismo e por reivindicação salarial.

A mudança operada na política educacional vai, na prática, traduzir em maior controle da expansão do ensino superior privado e na redução gradativa dos recursos para a educação, comprometendo profundamente a rede pública mantida pelo sistema federal, sob a justificativa da redistribuição dos benefícios para correção das desigualdades sociais.

A política de expansão do ensino superior desenvolvida no período pós-64 pela via do setor privado correspondia a uma exigência do projeto econômico em expansão, no duplo sentido: de satisfazer a demanda de recursos humanos para os setores produtivos e de assegurar que a expansão se fizesse sem que implicasse o comprometimento dos recursos públicos que deviam ter volume ampliado para aplicação nos setores diretamente produtivos e nos serviços e em obras de infra-estrutura os quais cresceram de 20% em 1967 para 29% no ano de 1969 e 31,9% no período 1974-1975.<sup>37</sup>

O quadro que vai se delineando, em razão das dificuldades econômicas e conjunturais, contribue para desestimular a expansão do ensino superior. As matrículas que no período de 68-72 crescem em média 25% ao ano, vão caindo para 14% no período 72-76, para registrar nos quatro anos seguintes o crescimento a uma taxa média de 1%, contrariamente ao que se esperaria. Coincide com o período da abertura política no país o estancamento no

<sup>37</sup> AFONSO, Carlos A. e SOUZA, Herbert. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil; a crise fiscal.*

processo de expansão nas matrículas.<sup>98</sup>

A contenção da expansão tem o claro objetivo de evitar o agravamento do excedente de pessoal formado, num momento em que, do ponto de vista conjuntural, pode levar à fragilização dos setores dominantes, na correlação de forças. Também é importante não desconsiderar a característica que assume o desenvolvimento capitalista no Brasil, dada a posição estratégica do subsistema nacional no capital multinacional, que requer uma elite tecnocrática relativamente bem qualificada, ao lado de uma classe trabalhadora considerada como suficientemente treinada, mediante um mínimo de educação, para entender instruções simples e operar com máquinas tecnicamente avançadas.

O Decreto nº 86.000/81 de 13.05.81, limita a expansão aumentando o controle sobre as exigências formais para a instalação de novas unidades de ensino, impondo desta feita, uma limitação também ao setor privado. Do ponto de vista da expansão do sistema federal de ensino superior, desde 1962 já se encontram explicitamente colocadas recomendações no sentido de mantê-lo restrito às universidades e escolas isoladas existentes, conforme Plano Nacional de Educação, elaborado pelo Conselho Federal de Educação.<sup>99</sup>

No ano de 1982, através do Decreto no 87.911, novas exigências vão impondo maiores limitações à expansão do ensi-

<sup>98</sup>. MARTINS, Carlos Benedito. Privatização: a política do Estado Autoritário para o ensino superior, in: *CADERNOS CEDES*, p. 54.

<sup>99</sup>. HORTA, José Silvério B. Expansão do ensino superior no Brasil, in: *Revista de Cultura Vozes*, nº 6, ago/75, p. 450.

no superior. Contribuí, ainda, para a política de contenção encaminhada pelo Estado, o movimento que vem de fora com objetivo de recuperação do valor simbólico de troca dos diplomas no quadro de desemprego e de excedentes, imposto pela recessão econômica e pelo crescimento vertiginoso experimentado pelo ensino superior, nos dez primeiros anos do período da ditadura militar.<sup>49</sup>

A redução dos recursos vai impondo ao sistema federal de ensino um percurso difícil, marcado, de um lado, por sucessivas greves, ora de estudantes, ora de servidores, ora de docentes ou ainda dos três segmentos conjuntamente e de outro por uma insidiosa campanha de desmoralização da universidade pública, cujos articuladores vão desde o setor privado mais mercantilizado, políticos mais conservadores, até áreas dos setores governamentais - MEC, CFE e órgãos da área econômica.

A nível interno das instituições federais de ensino superior, vão se criando mecanismos de captação de recursos que garantam a sua sobrevivência, nem sempre os desejáveis e compatíveis com a sua natureza pública.

Simultaneamente com a política educacional distributivista e voltada para os "carentes", está sendo implementada lenta e veladamente a política privatizante para o ensino superior, agora atingindo por dentro a rede pública de ensino.

---

<sup>49</sup> PAIVA, Vanilda. Estado, sociedade e educação no Brasil, in: *Encontros com a civilização brasileira*, nº 22, p. 48.

O esforço de implementação da privatização da rede pública, embora fosse uma meta prevista desde a reforma de 68, só ocorreria a partir de 1975, quando já são bastante sensíveis as reduções impostas aos recursos orçamentários e a prioridade que os programas dirigidos aos "carentes" assumem no governo Geisel, como parte da sua estratégia legitimadora.

### 3 - MECANISMOS OU ESTRATÉGIAS AUXILIARES NA POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÃO

Neste capítulo pretendo examinar os vários mecanismos pelos quais o Estado gradativamente constrói alternativas para implantação da privatização e que vão delimitando os contornos mais nítidos do projeto para o ensino superior.

Tendo como pressuposto que, na interlocução que foi se estabelecendo entre as diferentes forças sociais presentes e atuantes na conjuntura 75-85, já se delineiam ou se esboçam elementos que expressam a política de privatização e que corroboram para formulação mais acabada do projeto de privatização da universidade pública, traduzido na proposta do Grupo Executivo de Reforma do Ensino Superior.

O processo de privatização do ensino superior assume características diferenciadas em cada conjuntura.

Embora fosse meta colocada antes mesmo da reforma universitária de 68, razões de ordem política impediram que a privatização se implantasse imediatamente nas instituições públi-

cas, conforme modelo americano que a inspirava.<sup>1</sup>

A privatização encontraria, pois, a sua primeira forma na criação, pelo setor privado, de extensa rede de estabelecimentos e universidades para fazer face à demanda crescente por vagas, com as mudanças ocorridas no plano econômico e nos setores produtivos.<sup>2</sup>

As diretrizes formuladas pelo Grupo de Trabalho que propôs a reforma universitária no ano de 1968, com base no Relatório Meira Matos, sustentavam a necessidade da expansão do ensino superior, sem que isto representasse esforço adicional, em termos de recursos públicos para o Estado.

O ensino superior experimentaria nesse período uma expansão sem precedentes na sua história e com especificidade tal que o distingue dos períodos anteriores.

Ele se expande com o "congelamento" das instituições públicas e com a entrada em cena das "empresas educativas" que, protegidas nos seus interesses econômicos,<sup>3</sup> se submetem aos

<sup>1</sup> A Lei nº 5.537/68, anterior à Lei nº 5.540/68, instituiu a cobrança de mensalidades nas instituições públicas, determinando fosse o preceito legal colocado em vigência no ano seguinte.

<sup>2</sup> Luiz Antônio Cunha, analisando o movimento de expansão da matrícula no ensino superior, no final dos anos 60 e início dos anos 70, atribui à mudança na economia capitalista com a concentração de capital e de propriedade, o fator principal que impulsiona as camadas médias urbanas a utilizar o sistema de ensino, em especial, o de nível superior, como alternativa de reprodução social, anteriormente assegurada pela transmissão e/ou ampliação do patrimônio. Essa mudança na economia transfere para as hierarquias ocupacionais, que crescem tanto no setor privado quanto no setor público, como mecanismo de organização para a reprodução do capital, o campo no qual vão ser realizados ou satisfeitos os interesses econômicos e sociais desses segmentos. Ver: CUNHA, Luiz Antônio. A expansão do ensino superior: causas e consequências, in: *Debate e Crítica*, 1975, nº 5, p.18.

<sup>3</sup> As alterações na regulação das relações de trabalho introduzidas a nível econômico depois de 1964 que incidem sobre a política salarial e a substituição do sistema de estabilidade no emprego são fatores de proteção do capital importantes na expansão econômica. SINGER, Paul. *A crise do "milagre"*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 79.

princípios ideológicos do Estado Autoritário, desenvolvendo funções educativas e repressivas na direção do ordenamento social e econômico.

Contudo, a privatização da rede pública, já preconizada na década de 60, encontra, na crise de legitimidade do regime, acumulada com aprofundamento da crise econômica posteriormente, os argumentos que justificavam a sua implementação, com repercussões na reorientação da política educacional no período 75-85.

A contenção dos recursos para o campo educacional agrava profundamente o funcionamento das instituições públicas de ensino superior, especialmente a partir de 80, desenhando um quadro inevitável de deterioração dos serviços prestados por essas instituições. Castro registra uma queda de mais da metade dos recursos orçamentários num período de quatro anos, ou seja, para cada Cr\$ 1,00 recebido em 1980, correspondeu Cr\$ 0,42 no ano de 1984.<sup>4</sup>

A privatização do ensino e da pesquisa nessas instituições passa a ser o recurso, às vezes buscado pela sua própria direção como forma de minimizar os efeitos deletérios da ausência dos recursos.

As dificuldades enfrentadas pelo regime obrigou o governo a enorme esforço na implantação da privatização das ins-

---

<sup>4</sup> CASTRO, Cláudio Moura. O que está acontecendo com a educação no Brasil? In: BACHA, Edmar e KLEIN, Herbert S. (org.) *A transição incompleta*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 131.



tituições públicas, indicando caminhos complexos e nem sempre coerentes com suas pretensões.

A regulação jurídico-administrativa vinha com a pretensa justificativa de ser o instrumento adequado para dotar as instituições de ensino superior de flexibilidade tal que pudesse conjugar os recursos públicos e privados, bem como demover os obstáculos decorrentes da excessiva burocratização prejudicando sua agilidade e eficiência.

Os motivos que justificariam as propostas de outra estrutura jurídica para as instituições públicas, de modo a comportar origens diferentes de recursos, foram sempre ocultados com o discurso da autonomia financeira e da descentralização pela adoção de processos administrativos mais democratizados.

As tentativas de criação de um modelo jurídico adaptado às diretrizes políticas do governo não parecem ser decorrência da complexidade da questão, mas uma exigência da estratégia política do Estado utilizada com objetivo de provocar adesão e consenso para sua proposta a fim de que os conflitos, àquele momento indesejáveis, ficassem dissipados.

Por várias vezes e de várias formas são colocadas, nas instâncias decisórias, propostas de "regulamentação das autarquias especiais", de "transformação das autarquias em fundações", culminando com consulta formulada pelo MEC sobre a conveniência da implantação do ensino pago nas instituições de ensino superior mantidas pelo Estado. Posteriormente, volta-se a fazer carga a favor de uma reforma gerencial sustentada na eficiência

do setor privado.

Se a estratégia adotada tinha por objetivo conduzir à aceitação da proposta da privatização, não pode deixar de ser entendido como um mecanismo de ocultação da política de contenção do processo expansionista<sup>25</sup> e do descompromisso do Estado com a educação superior.

As várias tentativas de regulação jurídica institucional constituem de certa forma respostas ao movimento articulado que vem de fora no sentido de liberalização das universidades das amarras que a submetem aos interesses privados, com o que conta com a ação coadjuvante ou mediadora do Estado.

O caráter cíclico com que as tais propostas têm sido colocadas, sob a aparência de novidade, esconde sutis formas de imposição reproduzindo os traços do tipo autoritário na condução da política educacional brasileira, seja pela eliminação da presença dos sujeitos coletivos na sua definição, seja quanto ao caráter excludente revelado na política de contenção de vagas nas instituições públicas.

---

<sup>25</sup> NO 5º Encontro Regional, promovido pelo DAU/MEC, que tratou da problemática do Ensino Superior Isolado Particular, a Coordenação de Planejamento daquele Departamento na sua conferência informa que nas diretrizes políticas para o período 1975-1979 consta a ordenação e expansão controlada da matrícula pela contenção dos processos de autorização para criação de novos estabelecimentos e de novos cursos e pela implantação de novos mecanismos de planejamento a nível local e regional. "O ensino superior isolado particular - Alguns aspectos de sua problemática", DAU/MEC, 1978.

### 3.1 - A reforma jurídico-institucional

Os documentos são produzidos no intuito de regulamentar o artigo 4º da Lei 5.540/68 que prevê a forma jurídica para a organização das instituições públicas. Trazem como justificativa a necessidade de dotar a universidade de mecanismos flexíveis que permitam maior agilidade para as questões que lhe estão afetas, concordando com o argumento avocado pelo Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, no Relatório apresentado:

*"O problema crucial da administração universitária, na ordem federal, é conferir-lhe plasticidade e dotá-la de mecanismos flexíveis que liberem a instituição dos costumeiros entraves da burocracia interior e, sobretudo, do excessivo controle dos órgãos governamentais. Com este fim, para evitar estes óbices característicos das universidades federais, o grupo propõe o regime de autarquia educacional, com características próprias. Neste caso, à autarquia será atribuído, em sua estrutura e funcionamento, regime especial que a libere dos entraves da sistemática atualmente dominante no servido público."*<sup>4</sup>

No ano de 1980, as instituições de ensino superior vêm-se colocadas diante de uma discussão lançada pelo MEC em torno de três propostas que ficaram conhecidas como "Pacote Portela": a transformação das autarquias em autarquias especiais, a estruturação de uma nova carreira de magistério e o projeto de escolha de dirigentes. Elas são formulações do ano anterior, e

<sup>4</sup> Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 62.937/68. In: MEC/SESU - Reforma Universitária - Relatório do Grupo de Trabalho, 3. ed., mar/83, p. 23.

vêm a público na busca de legitimação da comunidade universitária para uma política que o próprio MEC encontrava dificuldades em implantar.

Ortiz entende que a discussão encaminhada pelo MEC não decorria de um processo de abertura, como parecia inicialmente, mas se constituía numa estratégia na busca de apoio a uma política para cuja implementação o Ministro não encontrava ressonância nos órgãos governamentais.<sup>7</sup>

As divergências que se manifestaram, entre órgãos do governo em relação ao Anteprojeto de Autarquia Especial, de responsabilidade do MEC, revelam que o Estado não funciona como um bloco monolítico e, que, no encaminhamento, diferentes orientações políticas conduzem a proposições também diferentes, o que levou a Assessoria Jurídica do MEC a justificar sua proposição a favor do regime jurídico de autarquia especial, contestando a orientação do Gabinete Civil da Presidência da República que, à base do argumento jurídico, propõe a forma fundacional, não sem considerar que a questão não é meramente técnica, *"existem valores políticos de conveniência e oportunidade que escapam ao nosso exame, por constituírem tema de alta importância para a área da educação e cultura."*<sup>8</sup>

<sup>7</sup> ORTIZ, Renato. Fundações, autarquias e reforma administrativa, in: *Cadernos ANDES*, n. 1, 1981, p. 8.

<sup>8</sup> Ver: Nota da Assessoria do Gabinete Civil da Presidência da República, de 08.06.79 e Informação da Assessoria Jurídica do MEC, de 18.08.79, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 3, Jan/87, 2. ed. p. 215 e 223, respectivamente.

A autonomia é questão central no projeto de autarquia e ela está intimamente relacionada às expectativas que diferentes grupos têm em relação à abertura política que o país começava a experimentar.

Na verdade, esta questão estava na pauta: dos dirigentes que, coagidos pela situação financeira agravada pelas minguadas verbas e pela morosidade na solução dos problemas de ordem administrativa, reivindicavam mais liberdade; das associações de docentes que tinham na questão da autonomia um requisito fundamental à democratização da universidade; e, também, da administração centralizada que, sem a perda do poder, preferia um tipo de autonomia consentida, tutelada, com a qual as expectativas de conquista de eficiência e de maiores facilidades nos aspectos administrativos e financeiros pudessem se verificar.\*

Os esforços de racionalização e modernização da universidade, desenvolvidos especialmente em decorrência da implantação da reforma, com a intenção expressa de alterar o padrão de qualidade do ensino e da pesquisa, acabam por instituir mecanismos de controle dos meios, no seu próprio interior, como também dos órgãos da Administração Central, impondo um ritual ao qual se submetem os órgãos fins, retirando-lhes não apenas a agilidade, mas subvertendo suas verdadeiras funções, na maioria das

---

\* Informações colhidas, através de levantamentos realizados em cinco grupos "típicos" diferentes a nível do Ministério de Educação e Cultura, das Reitorias, de Departamentos de Pesquisa e Departamento de Ensino, buscando compreender a posição que assumiram "face ao problema da autonomia universitária tendo em vista possíveis conseqüências em termos de administração, finanças, liberdade acadêmica, carreiras, poder interno e participação", revelam que as reações esboçadas correspondem à lógica da posição dos diversos grupos na estrutura administrativa. OLIVEIRA, João Batista Araújo e, SHWARTZMAN, Simon. Relação centro-periferia: o caso da autonomia universitária, in *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 3, 2. ed., 1987, p. 138.

vezes.

A característica marcante é a centralização de recursos, de poder e decisão, definindo uma relação de dependência das instituições federais de ensino ao governo central e, no plano interno, dos órgãos da periferia ao centro. Como expressão da mudança do aparato técnico-administrativo constata-se a multiplicação dos órgãos meios, superpondo aos órgãos executores das atividades fins que se tornaram poderosos no controle dos minguados recursos, além, evidentemente, dos controles políticos que tão bem foram exercidos.

Aqueles que estão, de alguma forma, ligados à vida da universidade, atuando no campo da administração, do ensino ou da pesquisa, reconhecem unanimemente que a dependência estabelecida na relação centro-periferia levou ao extremo a questão financeira e orçamentária, ao excesso de formalismo na regulação dos currículos, a mecanismos rígidos de titulação, à uniformização da estrutura organizacional, a um rígido sistema de carreira no qual os critérios de seleção e oferta de vagas no quadro do pessoal docente e técnico administrativo são definidos em colegiados superiores externos à própria instituição.

O período de abertura política também contribui para que sejam estimuladas novas formas de relações entre governo e instituições públicas de ensino superior, gerando expectativa de que um amplo processo de democratização venha a ser instalado, concomitantemente com a autonomia, dadas as implicações mútuas que essas categorias operam entre si. Ou seja, a idéia de autonomia traz consigo exigências no sentido de que as instituições pú-

blicas de ensino superior, enquanto órgãos do sistema federal, a despeito de serem por este mantidas, se assumam ou se autodeterminem e se capacitem para as funções de controle sob a forma de auto-regulação.

As características da transição democrática põem muito rapidamente os limites e o modelo dentro dos quais a relação centro-periferia foi se instituindo dentro da própria concepção de transformismo político do governo.

A autonomia aparece, nas propostas do governo, dissociadas das mudanças nas relações sociais, no interior das universidades e, destas, com a Administração Central e com a "comunidade" no seu interesse social. Ela aparece associada a formas jurídico-administrativas enquanto mecanismo que possibilita a captação de recursos pela prestação ou venda de seus serviços ou de outras modalidades, cuja regulação obedece a critérios vigentes na administração empresarial, acatando a convergência dos interesses econômicos, políticos e sociais ao âmbito da instituição universitária, não dispensando a constituição de sistema associado ou de consórcio, de modo a potencializar o capital fixo e móvel das instituições consorciadas, independente da origem dos recursos que as mantêm.

A instituição desses mecanismos, considerando o quadro de correlação de forças que disputam a direção política da universidade, não obedece a uma linearidade, mas se processa por avanços e recuos, sem que, todavia, demovesse o governo do seu interesse privatizante. Está, contudo, presente um confronto que

já é visível.<sup>10</sup>

A prática que foi se desenvolvendo dispensa um tratamento aparentemente natural ao antidiscurso e à oposição e leva o Estado a simular uma alternância nos seus propósitos, para em seguida restabelecê-los sob nova forma ou disposição jurídica, dissimulando, conforme Lefort, o processo da divisão social ou de engendramento do espaço social pela dissimulação do histórico através da apropriação do novo ou do moderno.

*"... o discurso dominante, numa época determinada, ou dispõe de modo a dissimular o processo da divisão social, ou aquilo que chamaríamos perfeitamente o processo do engendramento do espaço social ou, ainda, o histórico para dar a entender que divisão social e temporalidade são aspectos da mesma instituição".<sup>11</sup>*

Os discursos contêm explícita ou implicitamente uma direção à questão organizacional com a pretensão de criar uma imagem que, sob a aparência de concessão de maior autonomia, que aplicados na prática, ao contrário, consolidariam a aplicação, às universidades, dos mais rígidos mecanismos de controle político administrativo.

Tratam de proposição de modelo organizacional flexível que comporta a introdução de mecanismos de financiamento e

---

<sup>10</sup> A ANDES teve uma atuação permanente, denunciando o caráter empresarial das várias iniciativas com argumentos fundados em sua proposta mais ampla para a universidade brasileira, com a qual ela se inscreve no debate. O CRUB funciona como caixa de ressonância do MEC e, às vezes, até tentando a mediação entre as entidades dos docentes, servidores, estudantes e o governo.

<sup>11</sup> LEFORT, Claude. Esboço de uma gênese da ideologia nas sociedades modernas, in: *Estudos CEBRAP*, n. 10, p. 20.



captação de recursos, das formas de controle político e administrativo, da política de pessoal, permitindo ajustamentos rápidos em razão de demandas. Dentro dessa ótica, algumas das proposições se referem aos aspectos formais, jurídicos que devem orientar cada uma das formulações expressas em lei.

A perspectiva que se coloca é fundamentalmente a constituição de uma estrutura burocrática realmente eficiente, com a incorporação de métodos gerenciais modernos para se obter a otimização dos recursos e dos resultados. A autonomia apregoada não tem repercussões no campo sócio-político mas, enquanto categoria inerente à teoria geral de administração, funciona para aperfeiçoar o *status quo*, o que revela o caráter essencialmente conservador do pragmatismo intrínseco à ideologia e à prática da doutrina pós-liberal que está informando o Estado brasileiro.

O movimento de reforma da universidade, na visão do governo, não representa qualquer tentativa de reversão das normas disciplinadoras contidas nos documentos legais: Decretos-leis nºs 53/66 e 252/67 e a Lei nº 5.540/68. Ao contrário, seria necessário um esforço de implementação, que precisava ser encarado tecnicamente, e isto implicava em criar condições estruturais para garantir a continuidade do projeto de modernização do Estado, no qual a universidade tem especial função, o que, inclusive, o teria levado a proceder a sua reforma, antecipando-se à reforma de outros setores.

No I Encontro de Reitores das Universidades Públicas, promovido pelo MEC/DAU em agosto de 1972 e realizado com o fim de avaliar a implantação da reforma universitária, os diri-

gentes reconhecem não haver mudança satisfatória nas instituições públicas. Também a avaliação da reforma universitária, procedida sob a direção DAU/MEC entre os anos de 73/74, revela incipiência na sua implantação.<sup>12</sup> Os documentos de avaliação apontam a necessidade de institucionalização do planejamento global e da administração moderna fundada na experiência norte-americana.<sup>13</sup> Mantendo os traços do discurso tecnocrático, com o qual o Estado pretende se reconheça sua neutralidade, o Governo elabora um discurso justificador para explicar a permanência da crise do ensino superior pelo ciclo inconcluso da reforma universitária, abandonando as análises políticas, que poriam o acento no devido lugar e que remeteriam para o esforço de identificação da sua gênese.

A problemática do ensino superior público, tal como colocada, seria de natureza formal, técnica e jurídica. Esta compreensão orientou não apenas as ações, mas o conteúdo expresso nas primeiras formulações, centradas na definição da natureza do ente jurídico das instituições universitárias.

Tem-se, como central, a composição de uma estrutura jurídica que, livre das exigências de cumprimento de preceitos e normas aplicáveis aos órgãos públicos, credencie as instituições públicas de ensino superior para a cooperação com a iniciativa privada de onde extrairá recursos para suplementar os gastos com sua manutenção, ao mesmo tempo que permitirá a realização de sua capacidade de produção. O relatório Meira Matos<sup>14</sup> é bastante

<sup>12</sup> MEC/DAU/UFBA/ISP. *Reforma universitária - Avaliação da implantação nas universidades federais*, Salvador, 1975.

<sup>13</sup> ATCON, Rudolf P. *Administração integral universitária*. MEC/PREHESU, 1974 - Convênio de Assistência Técnica.

<sup>14</sup> O Relatório Meira Matos, apresentado em 08.04.68, é fruto de estudos elaborados pela Comissão Especial, criada pelo Decreto nº 62.024, de 29.12.67, sob a presidência do Coronel Meira Matos, do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra. In: *Revista Faz e Terra*, ano II, 8: 243-282, set., 1968.

explícito com relação às expectativas de racionalização do sistema educacional brasileiro, que somente serão obtidas "com a mais ampla cooperação e entendimento entre o poder público e a iniciativa privada", de onde se esperam os recursos necessários.

Embora a Lei 5.540/68 consagre as formas jurídicas "fundação de direito público" ou "autarquia de regime especial", a proposta de regulamentação se atém a uma das formas jurídicas, exatamente a de "autarquia de regime especial", com objetivo de conceder às autarquias algumas prerrogativas próprias das fundações, sem ter que se submeter a riscos prováveis que implicassem em maiores desgastes políticos.<sup>15</sup>

O Anteprojeto de autarquia especial<sup>16</sup> estabelece campos nos quais a universidade, organizada sob esta forma jurídica, teria competência para atuar em razão de maior autonomia que dele decorre, tais como: criar seu quadro docente técnico e administrativo e estabelecer níveis de remuneração; elaborar o regulamento do seu pessoal (carreiras, regime de trabalho e disciplinar, critérios de seleção, admissão e progressão funcional); elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais e planos de reaplicação de saldos e proceder, sem acréscimo dos encargos da União com transferência, as suplementações e alterações necessárias; dispor sobre sua estruturação administrativa, didática e científica; adotar regime financeiro e contábil próprios, obedecidas as normas gerais; estabelecer normas próprias para compras, obras e

<sup>15</sup> TEODÓSIO, Joel Reguera. Autarquias especiais: autonomia ou dependência para as universidades, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, N. 3, 2. ed., 1987, p. 259-73.

<sup>16</sup> Anteprojeto de Lei apresentado pelo Ministério de Educação e Cultura em abril de 1979, in: *Estudos e Debates* Brasília, CRUB, n. 3, 2. ed., 1987, p. 203-10.

serviços; instituir e organizar seus cursos.

A atribuição, às instituições de ensino, da liberdade para deliberar sobre a política de pessoal, a reaplicação dos saldos, a organização de seus cursos e a sua própria organização e adoção de regime financeiro e contábil próprios liberam as universidades das tradicionais amarras às quais estão aprisionadas e criam condições para que, algumas de suas atividades, ganhem tratamento mais adequado e mais ágil, melhorando sua funcionalidade.<sup>17</sup>

Contudo, é problemática a questão da captação de recursos para fins de suplementação dos orçamentos das instituições, porque esta exigência colocaria em cheque as próprias finalidades da instituição universitária, na medida em que a obrigaria a funcionar como uma empresa, retirando também o caráter autônomo da ciência na medida em que a submete à mesma forma organizacional que regula qualquer processo produtivo.<sup>18</sup>

Submetida a tais imposições, a universidade ficaria orientada apenas para atividades que respondam mais imediatamente aos objetivos da acumulação. A pesquisa na Universidade é instrumento essencial para a formação de recursos humanos quali-

<sup>17</sup>. Enquanto autarquia, a instituição universitária tem seu quadro docente e técnico administrativo controlado pelo DASP em termos de número, remuneração, acesso e promoção. Seu orçamento é elaborado pelos Ministérios da Educação e do Planejamento e somente estes órgãos estão autorizados a proceder às alterações necessárias no quadro de pessoal e no que se refere aos recursos. Os saldos restantes das rubricas e os recursos gerados são recolhidos ao MEC, ao final de cada exercício financeiro, sem qualquer possibilidade de utilização pela própria instituição a despeito de suas necessidades.

<sup>18</sup>. Segundo Luiz Antônio Cunha, assumiam papel destacado no funcionamento das universidades federais, órgãos governamentais da administração direta (como o BNDE), as autarquias (como o INPS), as empresas estatais (como a PETROBRÁS) e as empresas privadas "nacionais" e multinacionais. Ver: CUNHA, Luiz Antônio. Ensino e Pesquisa: uma associação problemática nas propostas de Autarquia Especial, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 3, 2. ed., 1987, p. 279.

ficados. A desejável interação universidade-indústria só pode ser bem sucedida, respeitados e resguardados os seus objetivos específicos.

A autonomia financeira, possibilitando gestão própria dos recursos orçamentários e extra-orçamentários, se, de um lado, permite maior flexibilidade na aplicação de verbas, em áreas deficientes ou para suprir necessidades imediatas sem entraves burocráticos, por outro, estabelece vínculos de dependência com os financiadores que passam também a exercer controle sobre as suas finalidades, na medida da abrangência que o Anteprojeto de Autarquia de regime especial lhe confere:

*"Autonomia financeira decorre do pleno poder para gerir o seu patrimônio rendável e passível de mobilização; a renda própria originária de taxas ou de serviços remunerados, prestados a pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado; as dotações e subvenções consignadas em orçamentos oficiais, entendidas como retribuição de serviços prestados à comunidade; doações e colaboração financeira proveniente de convênios que resultem obrigações específicas, processando-se tudo mediante gestão financeira própria, segundo normas adequadas ao seu funcionamento".<sup>19</sup>*

Por outro lado, se se considerar as características dadas pela forma de realização do capitalismo desigual e combinado na sociedade brasileira, com a presença de áreas atrasadas e áreas modernas, o processo de captação de recursos esbarraria nos limites oferecidos por essa diferenciação, ampliando o fosso

---

<sup>19</sup>. Estudo da Comissão Especial de Reforma da UFRJ citado por Joel Reguera Teodósio em seu artigo *Autarquias especiais: autonomia ou dependência para as universidades*, op. cit.

entre as instituições localizadas em uma e outra, aliás, um excelente suporte ideológico para construção de duas redes de ensino reproduzindo, no interior do próprio sistema público de ensino superior, a mesma diferenciação existente dentro do campo da indústria cultural.<sup>20</sup>

Um outro aspecto que merece análise se refere à fixação de níveis de remuneração, pelas próprias instituições, que, embora seja uma forma de adequação ao mercado regional, funciona no sentido de despolitizar o movimento de professores universitários em processo de organização, para o que a carreira unificada representaria elemento fundamental para lhe dar dimensão nacional. Foi exatamente essa dimensão que viabilizou a construção de sua entidade nacional criada no início do ano de 1981, imediatamente após a 1ª Greve Nacional dos Docentes das Autarquias Universitárias. A instituição de um sistema diferenciado de retribuição salarial nos moldes propostos não deixa de ser uma forma de controle que, ao mesmo tempo, responde ao modelo empresarial, constituindo-se em estratégia para aniquilamento ou minimização do seu pólo opositor.

O artigo 6º do Anteprojeto de regime especial, ao definir as atividades de magistério, estabelece uma diferença entre a pesquisa associada ao ensino ou não:

<sup>20</sup> Carlos Benedito Martins, no estudo que realiza sobre o ensino superior privado no Brasil, reconhece a existência de duas redes de ensino que se dirigem a públicos de origem social distinta que tem o papel de outorgar distinções simbólicas, contribuindo dessa forma para a reprodução das relações entre as classes sociais. In: *Ensino pago: um retrato sem retoques*, São Paulo, Cortez Editora, 2. ed., 1988.

*"Art. 6º - Entendem-se como atividade de magistério superior, para os efeitos desta lei:*

*a) as que, pertinentes aos sistema indissociável de ensino e pesquisa, se exerçam, nas universidades e nos estabelecimentos isolados, em nível de graduação ou pós-graduação, para fins de transmissão e ampliação do saber;*

*b) .....*

*c) as relacionadas com a pesquisa, extensão, consultoria, supervisão, coordenação e execução de trabalhos de natureza científica, literário cultural ou técnica previstos na programação das instituições de que trata esta lei."*

As atividades de pesquisa são distintas, tratando-se da pesquisa associada com as atividades de ensino, ou da pesquisa decorrente de acordos para prestação de serviços, mediante pagamento com os quais a instituição universitária suplementa os recursos orçamentários destinados à sua manutenção.

A participação do docente nas atividades de pesquisa previstas na alínea "c", portanto, aquelas que decorrem de acordos para prestação de serviços, ainda que exerça sua atividade em dedicação exclusiva, envolve retribuição financeira quando se tratar de atividades que sob a responsabilidade da Instituição conduzirem a resultados que permitam o registro de patente ou concessão de licença conforme § 2º do Art. 7 do Anteprojeto:

*"Quando as atividades desenvolvidas pelo docente na Instituição conduzirem a resultados que permitam o registro de patente ou concessão de licença, fica a instituição incumbida de promovê-los, assegurada ao docente participação no resultado financeiro decorrente, segundo critérios estabelecidos em regimento."*

Vivendo as instituições públicas universitárias uma situação de crise financeira, que compromete muitas de suas atividades e não tendo, nos seus orçamentos, recursos para pesquisa, ficarão estimulados - a Instituição e o docente - a se empenharem na colocação dos seus serviços à venda, de modo a acrescentar recursos aos seus magros orçamentos e à remuneração insuficiente dos docentes, com grave comprometimento para a pesquisa e o ensino da graduação e pós-graduação, que poderiam estar perdendo seus melhores quadros.

Um aspecto que merece referência é a questão do controle exercido pelo Estado. A autonomia preconizada não deixa margem a dúvidas quanto à função controladora do Estado que, mediante a ação supervisora do Ministério, continua a exercer o controle político sobre as instituições públicas universitárias, retirando do anteprojeto de autarquia especial, talvez o seu único aspecto positivo - a flexibilidade organizacional - que, de um lado pode facilitar a articulação mais estreita com o capital, de outro pode, com uma estrutura de poder democratizada que tenha repercussão na definição de seu produto, ser colocada a serviço dos interesses públicos.

É interessante observar que algumas universidades - as mais antigas como, por exemplo, a Universidade Federal do Rio de Janeiro - antecipando-se à regulamentação do art. 4º da Lei 5.540/68, já estão se organizando enquanto autarquias, com a instituição e disseminação de estruturas paralelas que pelo seu caráter privado gozariam de plena autonomia para captar, administrar os recursos e o pessoal que, apoiados na estrutura física das instituições, poderiam se constituir em excelente fonte de



rendas privadas como mecanismos de suplementação dos recursos federais ou, até mesmo, para garantia de "sua efetiva independência financeira". São as Fundações de direito privado que estão sendo criadas no interior das instituições públicas de ensino superior com evidentes métodos e critérios empresariais para o seu funcionamento. Foi a existência delas que instruiu o conteúdo do Anteprojeto de Autarquia Especial e construiu, ao mesmo tempo, o arsenal que sustentaria o argumento crítico que alimentou os debates da época, inclusive posteriormente, aqueles relativos às outras iniciativas governamentais de privatização. Teodósio<sup>21</sup>, em artigo já citado, utiliza estudos feitos pela Comissão Especial da Reforma da UFRJ, sobre a Fundação José Bonifácio da referida Universidade, que evidenciam grandes semelhanças, quando comparadas com o Anteprojeto de regulamentação da autarquia de regime especial proposto pela Comissão Interministerial, no ano de 1977.<sup>22</sup>

A polêmica que se instala em relação ao Anteprojeto de Autarquia Especial tem a ver com os temores que o mesmo suscita: primeiro, dada a semelhança que, no seu funcionamento, as Fundações privadas guardam com o anteprojeto de autarquia de regime especial; depois, porque já existem expressas posições favoráveis à transformação das autarquias em fundações, em áreas cujo poder político as coloca em posição de superioridade em relação ao MEC.<sup>23</sup>

<sup>21</sup>. TEODÓSIO, Joel R. *Idem*, *ibidem*.

<sup>22</sup>. Os estudos da Comissão Interministerial designada pela Portaria nº 034/77, composta pelos Ministros da Educação, Planejamento, Fazenda e pelo Diretor do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) com o objetivo de regulamentar o artigo 4º da Lei 5.540, de novembro de 1968, são antecedidos de Anteprojeto, com a mesma finalidade, encaminhando, no ano de 1975, à Presidência da República, em decorrência de sugestões de Grupo de Trabalho, ao qual o MEC havia encomendado pesquisa para avaliação da implantação da reforma universitária/68. Ver: MARTINS, Geraldo M. Alguns pontos de referência, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 3, 2. ed., 1987, p. 283.

<sup>23</sup>. Ver nota número 8 deste capítulo.

A discussão sobre a forma fundacional, enquanto modelo jurídico que orienta a estrutura e o funcionamento das instituições públicas e federais, é antecipada e se coloca já no interior do debate acadêmico, quando da polêmica que se estabelece por ocasião da tramitação do anteprojeto de regulamentação para a implantação da autarquia de regime especial. Evidentemente existiam condições objetivas que induziam ao afloramento desse tema e elas estavam dadas pela forma como o Estado estava se desobrigando financeiramente do compromisso com a manutenção do ensino superior.

Preconizada no Relatório Atcon, a forma de fundação pareceria ser o modelo jurídico que melhor se ajustava às exigências do desenvolvimento econômico, na etapa em que o Estado se orienta pelo pressuposto geral de que os fundos públicos devem ser liberados para os setores de maior interesse do capital, com a conseqüente abertura de um mercado próspero no campo da educação. A Fundação, enquanto forma empresarial, veio acompanhada do discurso de modernização que combina flexibilidade administrativa com um conteúdo pedagógico compatível com o caráter autoritário que marca a forma de realização do capitalismo brasileiro.

Segundo Dallari, o uso da forma de fundações por particulares, especialmente para objetivos de interesse social, já é antigo no Brasil, sendo recente a sua utilização para fins lucrativos tal como ocorre com as fundações educacionais privadas. No setor público seu uso se dá a partir de 1943, sendo pouco freqüentes até há poucos anos, o que de certo modo explica a preocupação com o estabelecimento das normas disciplinadoras para

seu funcionamento.<sup>84</sup>

O Decreto-Lei 200/67, que dispôs sobre a organização da administração federal e estabeleceu as diretrizes para a reforma administrativa, mesmo não tendo incluído a forma de fundação entre as entidades da administração indireta, como são as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, fez o enquadramento legal das fundações públicas federais (parágrafo 2º do art. 4º), equiparando-as às empresas públicas sempre que se tratasse de fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participasse a União. Esta equiparação submeteu-as à supervisão ministerial anteriormente dispensada, prevista para as empresas públicas nos artigos 25 e 26. Tal supervisão compreende o controle total da vida administrativa e financeira da entidade, cabendo inclusive a intervenção por motivo do interesse público.

O Decreto-Lei 900, de 29 de setembro de 1969, complementou as normas legais, estabelecendo algumas condições para a instituição das fundações pelo poder público. Eis as de ordem financeira:

*"a) como regra elas não participam diretamente do orçamento da União, não ficando esta obrigada a prever anualmente uma dotação para as fundações; b) as fundações dependerão de seus próprios recursos para sobreviver, incluindo-se entre as fontes de recursos, a renda proporcionada pelo fundo, a contribuição de particulares, até um terço, pelo menos, do total, eventuais auxílios e subvenções, bem como a renda proporcionada por convênios e pe-*

<sup>84</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Universidades Fundações*, in: *Cadernos ANDES*, nº 1, 1981, p. 15.

*la prestação de serviços; c) as fundações poderão receber auxílio financeiro da União, quando esta julgar conveniente".<sup>20</sup>*

Assim, as fundações de ensino superior deveriam contar com a participação de, pelo menos, um terço de recursos privados, na constituição de seu patrimônio e nos custos de manutenção. Tais recursos poderiam vir de diversas fontes, inclusive da introdução do ensino pago, mediante a cobrança de anuidades.

Exceto a UnB, como fundação criada pelo poder público, no início da década de 60, com as condições para reprodução de recursos que cobrem parte de seus custos de manutenção (ações, capital imobiliário, áreas físicas e construídas), as demais instituições fundacionais criadas pelo governo federal não o eram sob as mesmas condições. Na prática, elas dependiam quase que exclusivamente dos recursos públicos. Contudo antes, como agora, elas não estavam livres de recorrer a mecanismos que podem ser acionados para captação de verbas adicionais que as levariam a submeter-se aos esquemas competitivos e imposições de ordem política. Os financiadores se credenciam para a disputa no campo das decisões e, portanto, dos objetivos e fins que dirigem os programas sob a responsabilidade de tais instituições.

A inclusão na Lei 5.540/68 do modelo fundacional como outra alternativa para presidir o processo de organização de instituições de ensino superior acata não apenas indicação da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior

---

<sup>20</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu, obra citada, 1981, p. 16.

(EAPES),<sup>26</sup> mas, sobretudo, o princípio que decorre da prática em curso anteriormente. Na verdade, o Poder Executivo, extrapolando os limites instituídos pela Lei 4.024/61, que consagra a forma autarquia especial como modelo jurídico para as universidades, conferiu, após 1961, a todas as instituições universitárias criadas pelo poder público, a forma fundacional, algumas das quais de direito público e outras - a maioria - de direito privado,<sup>27</sup> numa evidência de que, na prática, valem mais as indicações de cunho político do que o texto legal. Segundo Mattos, a criação de fundações universitárias não se dissociava de uma orientação mais ampla do Estado brasileiro que, rompendo a tradição da legislação que previa apenas as Fundações de direito privado, está utilizando desde 1943 essa forma jurídica para presidir organismos que desempenham funções suas, tendo essa forma jurídica proliferado enormemente nas décadas de 50 e 60.<sup>28</sup>

Estes fatos ampliam a compreensão no sentido de situar as raízes da privatização da instituição pública de ensino superior no interior do Estado desenvolvimentista, antes mesmo das orientações decorrentes da implantação da reforma universitária.<sup>29</sup>

<sup>26</sup>. Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior - EAPES - Rio de Janeiro, MEC-USAID, 1969, p. 67.

<sup>27</sup>. O artigo de William Saad Hossne *Organização e administração de universidades federais: Fundação Universidade Federal de São Carlos* traz um quadro histórico do processo e criação das universidades públicas com destaque na forma jurídica que elas assumem. In: *Suplemento Ciências e Cultura*, 37(7), 1985, p. 40.

<sup>28</sup>. MATTOS, Pedro Lincoln, C.L. *Autonomia e desenvolvimento da universidade brasileira*, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 3, 2. ed., 1987, p. 159.

<sup>29</sup>. SOBRAL, Fernanda. A. Fonseca et alli, analisando os traços privatizantes que têm caracterizado o ensino superior brasileiro, identificam razões políticas incrustradas na sociedade brasileira que permitiram a prevalência, na política educacional do Estado, do projeto mais conservador. Ver: *Ensino superior: descompromisso do Estado e privatização*, in: *Educação e Sociedade*, São Paulo, Cortez Editora, n. 28, dez/87. CEDES, p. 69.

Alguns pressupostos sustentaram esse encaminhamento naquele período, entre eles, a crença de que o avanço das relações de produção, com repercussões no fortalecimento da economia, propiciaria condições para que as empresas fossem estimuladas a investir nos projetos de educação superior, na expectativa de que eles fornecessem quadros técnicos à sua expansão, bem como conhecimentos que propiciassem a criação de tecnologias próprias para o desenvolvimento autônomo. Também se esperava que a nova forma de organização viesse por fim à prática que incorporava os vícios da repartição pública, pela introdução da prática da administração privada, especialmente no sentido da aplicação das relações capital/trabalho vigentes na grande empresa.

A polêmica que se instalou quanto às formas jurídicas de autarquia especial ou fundações não permitiu se escondesse, sob a idéia de simples mudança na forma de organização, a questão mais profunda da privatização. Nesse sentido é esclarecedor o Parecer do Conselho Federal de Educação, exarado pelo relator Caio Tácito<sup>20</sup>, no ano de 1981: o Conselheiro tece considerações a respeito dos limites que a forma jurídica autarquias educacionais oferece em prejuízo à produtividade do ensino, da pesquisa e na prestação dos serviços à comunidade e aduz os argumentos em favor do sistema fundacional reconhecendo nele instrumento que confere flexibilidade e administração financeira e de pessoal. Reconhece, contudo, que o regime de autarquias especiais permitirá o fortalecimento da autonomia universitária, na medida que retira dessa instituição os obstáculos causados pela aplicação das normas gerais do serviço público que disciplinam a admi-

<sup>20</sup> MEC - TÁCITO, Caio. *Ensino superior oficial: autarquia ou fundação?*, em 26.05.81, Documenta (247): 15-27, jun/81.

nistraco financeira, orçamentária e de pessoal. Conclui que a adoo de uma ou outra forma jurídica, pelas instituioes universitárias, não representa obices  gratuidade plena ou parcial do ensino.

De certa forma, as primeiras tentativas de regulao das instituioes de ensino superior construídas sob o aparente discurso de defesa da autonomia, como condio para realizar a essência mesmo da universidade, não são não conseguem avançar homogeneamente nas suas várias dimensões, como impõem, em alguns campos, mais restrioes.

No caso específico da autonomia financeira, que  tão enfaticamente tratada nos primeiros documentos,  entendida não como liberdade de gestão financeira, mas no sentido de que a instituio escolher os meios que devem ser buscados para prover de recursos as instituioes públicas de ensino superior.

### **3.2 - A tentativa explícita da privatizao do público e a estatizao do privado.**

Refletindo uma postura mais agressiva, o MEC, que até então ocultava o seu interesse em instituir, de alguma forma, mecanismos de captao de recursos para atuar supletivamente aos recursos da União, deixa claro seus interesses, colocando publicamente a questão da cobrança de anuidades nas instituioes públicas de ensino superior.

Como desdobramento do Parecer do Conselheiro Caio Tácito, o MEC, através do Aviso nº 288/81, consulta o CFE sobre "Vantagens e desvantagens da institucionalização do ensino superior oficial pago, no país". Coube à Conselheira Esther Figueiredo Ferraz proceder ao estudo que forneceria os argumentos para justificar a sua institucionalização, bem como propor o caminho jurídico para sua viabilização.

Já eram bastante conhecidas as posições do CFE<sup>91</sup> a favor da cobrança de anuidades nas instituições públicas de ensino superior como instrumento de obtenção de recursos para cobrir os custos de manutenção das referidas instituições, já àquela época refletindo o agravamento da redução dos recursos públicos a elas destinados.

A Conselheira Esther Figueiredo Ferraz, antiga defensora do ensino superior privado, do qual era representante no CFE vai buscar no estudo da exegese constitucional o argumento jurídico de apoio à introdução da cobrança das anuidades.

O argumento jurídico é construído a partir da consideração da constância nos textos constitucionais de dispositivo limitando os compromissos do Estado apenas à gratuidade da instrução primária. Dispositivo nesse sentido acha-se incorporado aos textos constitucionais de 1824 (Parágrafos 32 e 33 do Artigo 179), de 1934 (Art. 150), 1946 (Parágrafos 32 e 33 do Artigo

<sup>91</sup> É a própria relatora, no seu parecer, que informa que é antiga a posição do CFE sobre a cobrança de anuidades, datando de 1962. Aliás, essa posição do CFE não apenas não surpreende, como é coerente com sua prática de favoritismo, com a qual permitiu uma ampliação fantástica da rede privada de ensino superior, ali muito bem representada. Ver artigo de José Silvério Baia Horta: "Expansão do ensino superior no Brasil", in: *revista de Cultura, Vozes*, nº 6, ago/75, p. 29-48.



179), de 1934 (Art. 150), 1946 (Parágrafos I, Art. 168), 1967 (item III do parágrafo 3º, Art. 168) e 1969 (itens 2, 3 e 4, parágrafo 3º, art/ 176). A gratuidade nos demais níveis de ensino fica assegurada apenas àqueles que demonstrar carência de recursos.

Será contudo, na legislação complementar que a relatora encontrará o recurso jurídico para sua institucionalização - simples Decreto regulamentando o art. 11 da Lei nº 5.537/68 que, antecipando-se à Lei 5.540/68, que disciplina o ensino superior brasileiro, estabelece, em relação às novas matrículas, a cobrança da anuidade daqueles alunos com alta renda familiar e a concessão de bolsas de estudos, de manutenção e de estágio, reembolsável a longo prazo, aos alunos dos cursos superiores de menores ou insuficientes recursos.<sup>22</sup>

Embora não tenha sido introduzida, a questão da cobrança da anuidade no ensino superior público, nestes anos todos, tem servido para alimentar discursos demagógicos e populistas, sempre avocados, contracenando com o esforço proclamado pelo Estado, de extensão do ensino fundamental universalmente, sob o argumento da justiça social e da equalização de oportunidades, com o que pretende justificar e convencer a opinião pública.

O argumento da justiça social só tem sentido se se considerar a função política que assume o discurso do igualitarismo como mecanismo de recomposição do bloco do poder, fragili-

<sup>22</sup>. Ver DIAS, Edmundo Fernandes. O Parecer Ferraz e o ensino pago, in: *Cadernos ANDES* n. 1, 1981 e *Educação e Sociedade*, n. 12, set/1982, p. 118.

zado em razão do flagrante desgaste que a crise econômica produziu com reflexos na perda da autoridade e confiabilidade nos dirigentes.

O discurso da justiça social soa como algo colocado fora de lugar, considerando-se que o protecionismo ao capital, que os governos militares tão generosamente dispensaram, se deu às custas dos processos de exclusão da vida econômica, política e social, dos mais amplos setores populares, para os quais sequer foram desenvolvidos programas compensatórios.<sup>33</sup>

A política educacional numa sociedade educada cumpre uma função fundamental, qual seja a que simula a aparente igualdade entre os homens independente da forma com que cada um deles se vincula ao sistema produtivo. Offe considera que a política educacional é "entre todas as outras políticas setoriais, talvez o exemplo mais patente de como o Estado procura produzir uma aparência de igualdade de oportunidades e com isso de uma neutralidade em relação às classes no que concerne às suas próprias funções, quando na verdade o *status* social e as oportunidades de vida dos indivíduos estão ligados ao movimento de uma economia regulada pelo lucro".<sup>34</sup>

O caráter justificador, com o qual o governo tenta obscurecer a dura realidade social imposta ao país, pela política desenvolvimentista que presidiu o modelo econômico brasileiro,

<sup>33</sup>. Ver: AFONSO, A. Carlos e SOUZA, Hebert de. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

<sup>34</sup>. OFFE. Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação - contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional, in: *Educação e Sociedade*, n. 35, abr/90, p. 401.

nos discursos oficiais, não é mais que estratégia utilizada na busca de legitimidade.

Analisando os dados de despesas do capital social e de despesas sociais da produção no período de 50-75, Afonso & Souza registram que no período da ditadura as despesas do Estado com o capital, do qual é beneficiário o capital multinacional, cresceram, comparadas aos anos anteriores, chegando nos anos 74-75 a 75% do valor global dos recursos públicos, enquanto que apenas 25% eram destinados às despesas de bem-estar social, à defesa e à segurança, o que os levam a concluir que há uma dificuldade estrutural e política de realizar as tarefas de legitimação.<sup>30</sup>

Há, dessa forma, uma dívida social acumulada que deve ser enfrentada; porém as propostas realizadas desmentem os discursos de caráter distributivista que os governos do período da abertura política tão prodigamente proclamaram.

Em ofício aos dirigentes de instituições de ensino superior, no ano de 1981, o Secretário do Ensino Superior do MEC, apresenta as linhas básicas da programação do Governo para aquele ano e informa explicitamente a decisão de *"participar e influir efetivamente na tomada de decisões concernentes à área social (grifo nosso), visando pleitear espaço mais amplo para o setor educacional."*

<sup>30</sup>. AFONSO, A. Carlos e SOUZA, Hebert de. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil - a crise fiscal*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 79-80.

Continua o Secretário do Ensino Superior:

*"Existe uma convicção inequívoca do atual governo de considerar a educação como uma espécie de prioridade base ou de prioridade síntese. O senhor Ministro RUBEM LUDWIG dias após assumir a pasta da Educação e Cultura afirmou em entrevista à imprensa: "num projeto de abertura, quanto mais educado for o povo, mais fácil será a convivência com a liberdade, será a aceitação dos valores que teremos que preservar e cultivar, será a tolerância de uns para com os outros, será a diminuição do número daqueles donos da verdade, os que detêm o monopólio dos bons propósitos, e infelizmente os temos muitos."\**

Diz ainda o documento que o esforço de busca de maiores recursos para a educação deve significar a ampliação e fortalecimento do ensino fundamental.

Não deixa de ser estranho o discurso do governo, se consideradas as dimensões da crise econômica com repercussões sobre os recursos públicos e que, ao governo federal cabe atuar supletivamente na manutenção do ensino fundamental, já, àquela época, da responsabilidade dos governos estaduais e municipais.

Os recursos para o ensino superior foram sendo subtraídos, sem que tivessem repercussão no ensino de 1º grau, do ponto de vista quantitativo, sem considerar o aspecto qualitativo. A matrícula de alunos da faixa regular (7 aos 14 anos) no 1º grau decresceu em termos relativos de 84,2% para 82,2% no período 1980-1989 e mais ainda se consideradas as matrículas de alunos

-----  
\*6. MEC. Ofício Secretário SESU/1981, in: *Boletim ANDES*, n. 2, mai/81, p. 4-5.

fora da faixa regular.<sup>37</sup>

Uma das metas propostas pela política educacional é, ainda, segundo o documento, no sentido de ampliar a compreensão de que *"os recursos para a educação não significam necessariamente recursos orçamentários, nem apenas do orçamento"*.

Nesse contexto a institucionalização do ensino pago nas universidades, onde o governo, segundo o mesmo documento, gasta 60% do orçamento para a educação, orçamento que o próprio MEC reconhece estar defasado, encontra, escreve Rosa (1982:121) *"eco em certos setores simpáticos ao ensino privado, provocando declarações de apoio desses setores e até merecendo inflamados editoriais da imprensa"*. Rosa manifesta estranheza quanto ao fato de que *"exatamente aqueles cujas idéias políticas sempre foram tradicionalmente mais infensas aos objetivos de caráter estritamente social - tais como educação e saúde - gratuitamente tornam-se os paladinos da justiça social na argumentação contra o ensino superior gratuito"*.<sup>38</sup>

No Congresso Nacional, segundo Vieira, onde o debate ganha lugar, as palavras do Senador Humberto Lucena evidenciam os esforços de propaganda e disseminação da idéia da privatização e quão bem representada ela está no interior dos organismos que definem a política educacional:

<sup>37</sup>. MEC. *A educação no Brasil na década de 60* MEC/SAG/CPSICIP, Brasília, dez/1990.

<sup>38</sup>. ROSA, Luiz Pinguelli. A questão da implantação do ensino pago nas universidades federais, in: *Educação e Sociedade*, n. 12, set/82, p. 121.

*"O MEC é a favor da implantação do ensino superior pago nas escolas oficiais. Pesquisa publicada pelos jornais revela que o próprio Conselho Federal de Educação, pela maioria de seus membros declara-se também a favor do ensino pago." (LUCENA, DCN, 1981, p. 2.734)<sup>39</sup>*

Na justificação de sua opção pelo ensino fundamental, em razão da escassez de recursos, o MEC, no documento referido, que contém as diretrizes para a política educacional, expressa sua concordância de que a conjuntura é caracterizada por uma tendência à delimitação das prioridades globais do investimento público. A ANDES, contrapondo-se à postura do MEC, reconhece a educação como atividade prioritária e critica a pouca agressividade do MEC ao aceitar administrar a penúria das verbas.<sup>40</sup>

Na mesma nota a ANDES critica:

*"igualmente as concepções de universidade-empresa, implícitas nessas propostas, lembrando as implicações que tais projetos trarão para a ainda maior elitização do ensino com os estudantes financiando o que, na realidade, constitui-se um dever inalienável do Estado".*

A implantação do ensino pago na rede pública está coerente com o caráter privado que o Estado tem conferido ao sistema educacional. Nesta última década, contrariando o processo de redemocratização da sociedade, o impacto da recessão econômica

<sup>39</sup>. VIEIRA, Sofia Lerche. *Universidade federal nos anos 80 - o jogo da política educacional*. Tese doutorado, 1990, mimeo, p. 53.

<sup>40</sup>. Boletim ANDES, n. 2, mai/81, p. 5.

impõe uma política explícita de contenção da expansão do ensino superior.<sup>41</sup>

Dados oficiais do MEC revelam que as matrículas no ensino superior cresceram 10% no período 80-89, em maior proporção nas universidades e instituições isoladas particulares e estaduais, conforme Anexo I.<sup>42</sup>

O número de vagas oferecidas no vestibular cresce em 15%, enquanto que as matrículas no 2º grau crescem em 20% no mesmo período. Neste nível de ensino, a taxa de conclusão decresce de 74% no período de 70-73, para 47,9% no período de 83-86, refletindo na demanda por vaga no ensino superior que cai de 4,5% para 3,9% de 80 para 89.<sup>43</sup>

O número de inscrições ao vestibular não apresenta alteração significativa, revelando um quadro pouco móvel, conforme se pode ver no Anexo II deste trabalho.

A evasão nos cursos de graduação do ensino superior também é grande. As conclusões segundo a mesma fonte atingem cerca de 227 mil pessoas ou seja, aproximadamente 50% do ingresso anual.

Na distribuição regional do ensino superior, permanece a desigualdade existente no país. No ano de 1989, do total

<sup>41</sup>. Decretos nº 86.000 de 13.05.81 e 87.911 de 07.12.82 que determinam condições de limitação à expansão da matrícula no ensino superior.

<sup>42</sup>. Sobre essa particularidade na expansão do ensino superior, ver estudo feito por José Maria Baldino *Ensino Superior em Goiás - em tempos de euforia*, tese de mestrado, UFG, 1991, mimeo.

<sup>43</sup>. MEC. *A educação no Brasil na década de 80*, op. cit.

dos matriculados no ensino superior, 56,8% estavam nas instituições localizadas na região sudeste. De 100 que ingressaram em 78, na 1ª série do sistema regular de ensino, 18,3% e 11,8% concluíram o 1º e 2º graus, respectivamente, chegando a ingressar no ensino superior 5,9%, índice menor de entrada comparado com os 7,4% que ingressaram em 78, dos 100 alunos que iniciaram os estudos regulares no ano de 1967.<sup>44</sup>

A matrícula não tem aumentado, apesar de ser o Brasil um país deficitário em educação superior, com 11 estudantes por mil habitantes em relação à média europeia de 22 por mil e mesmo em relação a alguns países da América Latina, como a Venezuela, com a média de 21 em mil e a Argentina com 20 estudantes por mil.<sup>45</sup>

O discurso justificador da cobrança de anuidade nas instituições públicas de ensino superior revela seu caráter ideológico, encoberto na proclamação doutrinária da igualdade de oportunidade e, ainda, seu flagrante interesse na reserva de mercado, quando a própria relatora reconhece que o volume de recursos arrecadados por esta fonte seria insuficiente<sup>46</sup> e que, portanto, menos que a captação de novos recursos para a educação tem a função de *"desenvolver no aluno, (...) o senso de solidariedade*

<sup>44</sup>. MEC. *A educação no Brasil na década 80-89*, p. 17.

<sup>45</sup>. GERMANO, José W. In: *Estado militar e educação no Brasil, 1964-1985 - um estudo sobre política educacional*, mimeo, 1990, p. 223.

<sup>46</sup>. Luiz Pinguelli Rosa faz referência, em seu artigo, a estudo realizado por Armando Mendes, à época, membro do CFE, que tomando como parâmetro a Universidade Federal de Santa Catarina que no ano de 1980 contava com 10 mil alunos e um orçamento de 1.350 bilhões de cruzeiros (sem qualquer conversão), considerando a cobrança, na melhor das hipóteses, de todos alunos, uma taxa de anuidade bem estimada resultaria um montante equivalente a 37% do valor da dotação orçamentária referida, diga-se de passagem, aquém das necessidades. Ver: A questão da implantação do ensino pago nas universidades federais, in: *Educação e Sociedade*, n. 12, CEDES, set/1982, p. 128-9.



*que deve inspirar toda a educação da juventude".*

As universidades americanas, todas elas dependentes da contribuição do aluno, tomadas como modelo pelo seu nível de eficiência, não dispensam a ajuda do Estado, conforme reconhece a própria relatora, mesmo naquelas mantidas pelo setor privado, onde os custos são altíssimos em comparação com os da rede pública. Pereira<sup>47</sup> informa que, nos EUA, os subsídios públicos às instituições privadas correspondem a 43% dos recursos públicos para pesquisa e desenvolvimento, e que a eficiência do sistema de ensino superior privado, nos Estados Unidos, se deve ao volume de recursos públicos destinados à educação e à tecnologia em que pesem as perdas ocorridas nesses valores, nos últimos anos.

Diferente do comportamento da rede de ensino superior no Brasil, no sistema de ensino americano a matrícula no ensino superior cresceu aproximadamente 1000%, nos últimos dez anos. Na rede pública, nos anos 80, registra-se um incremento de 680% e 145% na rede privada, abrigando aquela 80% dos alunos e o restante nesta última, segundo dados da mesma fonte. Informa ainda Pereira que lá nos EUA o custo anual do aluno nas instituições públicas é inferior a 2 mil dólares, sendo que 16% dos alunos de instituições privadas contribuem com valores anuais próximos a 10 mil dólares e os 4% restantes com mais de 10 mil dólares, taxas altíssimas considerada a renda per capita no nosso país.<sup>48</sup>

47. PEREIRA, Luzete A. O Padrão doméstico de educação e da democracia americana e o caso brasileiro, in: *Educação e Sociedade*, n. 37, dez/90, p. 57.

48. No ano de 1987 a distribuição per capita do PNB, no Brasil, atingia 2.020 dólares, enquanto que nos EUA alcançava 18.500 dólares, e uma taxa de inflação profundamente diferenciada de 166,3% e 4,3%, respectivamente, para o período 80-87. Ver: PEREIRA, Luzete A. O padrão doméstico de educação e da democracia americana e o caso brasileiro, in: *Educação e Sociedade*, n. 37, dez/90, p. 53-4.

O modelo que inspira as tendências privatistas pouco tem a ver com a realidade brasileira que acumula um grande déficit educacional e científico, em razão do projeto econômico concentrador de renda e excludente da grande maioria da população do acesso a um bem estar social mínimo.

O discurso da equalização como justificativa para a política educacional com a qual o Estado procura preservar a sua legitimidade, mediante o apoio e reconhecimento dos cidadãos, não faz mais que ocultar as verdadeiras intenções dos setores dirigentes de manter a desigualdade colocada pelos mecanismos econômicos, em especial aqueles que permitem a utilização privada do capital.

A política de privatização pela via da eliminação da gratuidade nas instituições públicas de ensino superior, que tanto o discurso oficial quanto o discurso do setor privado tentam ocultar, cumpre um importante papel dentro da lógica de mercado, à medida que aproximaria essas instituições da prática empresarial que, se considera, responderia pela eficiência do setor privado, eliminaria a competitividade que a gratuidade institui. Por último, alimenta a expectativa de que os subsídios às instituições privadas ficarão mais substanciais, baseado no pressuposto da diminuição da contribuição de recursos públicos para as instituições afetas ao sistema federal de ensino.

A colocação explícita da privatização do público, da maneira como foi encaminhada pelo governo, abre caminho para a correlação de forças favorável ao privatismo no interior do aparelho do Estado, no CRUB e entre segmentos da sociedade civil.

As mantenedoras organizadas desenvolvem uma política mais agressiva visando à superação da crise de mercado. Em novembro de 82, a ABM apresentou ao MEC, como proposta para debate, o documento intitulado "Presença do setor privado frente ao novo modelo universitário".

A proposta delinea o modelo de universidade e encaminha medidas visando ao estabelecimento da relação Estado e instituições privadas de ensino superior.

Os pressupostos e princípios que orientam o projeto dos empresários para a universidade visam adequá-lo ao *"peso maciço da iniciativa privada na universidade dos anos 80"*. *"Na definição desse modelo são manipulados determinados conceitos de forma a criar uma imagem de universidade nova, democrática, produtiva e adequada à realidade diversificada de nosso desenvolvimento..."*<sup>47</sup>

A formulação do modelo de universidade é conduzida de forma a privilegiar a privatização reconhecida como a solução correta, inclusive porque enraizada na Constituição Federal, em seu artigo 176, inciso III.

Contrapondo-se à uniformidade, preconiza a pluralidade de modelos educacionais que tenta justificar pelo requisito da liberalidade democrática e a necessidade de adaptação à realidade brasileira diversificada. Concretizando seu ideário, a

---

<sup>47</sup> FROTA, Maria Paula analisa o documento da ABM no artigo: A privatização do ensino superior e um novo modelo universitário, in *Boletim ANDES*, Ano III, n. 13, mai/83, p. 5.

proposta da ABM preconiza a universidade regional, vocacionada e setorial, sem especificar a partir de que considerações seria traçado o perfil de cada uma delas.

A proposta da ABM se refere à necessidade do estabelecimento de relações mais disciplinadas com o Estado, de forma a permitir maior autonomia para suas instituições, tanto no que se refere à supervisão do Estado, quanto à definição de critérios próprios de excelência e de qualidade de ensino distintos daqueles usados para o setor público. Reivindica um aumento da participação do setor privado no sistema educacional de 3º grau (ampliação), no financiamento do Estado para pesquisa e atividades culturais, a ampliação do crédito educativo e a clausura de 50% das vagas das universidades e dos estabelecimentos públicos a estudantes de situação econômica de comprovada carência.

A clausura de 50% das vagas das instituições públicas a estudantes de situação econômica de comprovada carência tem por objetivo diminuir a evasão, através de uma reserva de mercado que garanta acesso às instituições do setor privado, de alunos de camadas da população de alta renda que, de outra forma, seriam absorvidos pelo setor público.

A ampliação do Crédito Educativo com apelo à rede bancária privada para a qual se mobilizaria parte dos recursos do depósito compulsório do Banco Central, conferindo movimentação do capital, imobilizado de outra forma, favorece ao capital financeiro e ao capital educador. Propõe para a solução do problema da inadimplência, que as mantenedoras sejam intermediárias entre os estudantes e os bancos, avalizando os créditos concedidos, desde

que o governo liberasse o repasse da inadimplência às mensalidades. Esta medida tem por objetivo melhorar a rentabilidade da entidade mantenedora através da redução da evasão escolar, e também dos bancos privados.

Ainda na busca de soluções para superar a crise financeira, a ABM propõe a constituição de "Federações de Escolas" que, mantendo a independência de cada uma das instituições de ensino; incorporaria o capital (integrando-o e fortalecendo-o) e aglutinaria a administração das mantenedoras. Se esse critério visa ao fortalecimento do capital financeiro, sem dúvida é o aspecto político que mais conta nesse processo de unificação.

A par das questões de princípio que assegurem a liberdade do setor privado de manter seu sistema de ensino, a ABESC (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas) encaminha ao MEC, em 18.03.85, proposta de criação do Sistema Associado de Ensino Superior (SAES), integrando as instituições comunitárias e confessionais de ensino superior, para o qual solicita a destinação anual de 10% do total dos recursos do orçamento global das instituições federais de ensino superior.

Através de estudo comparativo da relação entre orçamento global e número de alunos nas instituições federais e particulares católicas, conclui, que as instituições particulares são mais racionais e conseguem oferecer um ensino da mesma qualidade, a custos mais baixos, independente das condições do funcionamento.

A lógica de mercado vai impondo novos modos de organização. Agora, são as instituições confessionais que, propondo solução para sua crise financeira, tentam desqualificar as instituições públicas, anteriormente objeto das críticas ásperas das "empresas educacionais."

Trata-se de um sistema de consórcio, aliás proposto outras vezes, cujos efeitos teriam desdobramentos no interior do sistema de ensino privado, ao que parece, de qualificação pelo acréscimo de recursos materiais e humanos. Pretende-se, pela integração capital privado e público <sup>50</sup>, melhorar as condições das instituições, uma vez que cada uma de per si ressentia-se da estrutura de suporte ao desenvolvimento do ensino e da pesquisa, num nível de qualidade razoável e, porque não dizer, num nível ótimo de rentabilidade.

Não resta dúvida de que a mudança vai sugerindo novas alianças e novas composições que levam as forças privatistas, no processo Constituinte, a grandes conquistas.

A proposta da ABESC de atribuição ao Estado da responsabilidade de financiar 30% do orçamento das instituições comunitárias e confessionais é encampada pelo CRUB, onde encontra aliados surpreendentes - alguns reitores de universidades públicas - que, conforme Cunha, *"vêem na privatização de suas insti-*

---

<sup>50</sup> Luzete A. Pereira, na análise que realiza sobre o padrão de educação americana exportado em comparação com o modelo doméstico, cita alguns exemplos de estatização da educação privada como o da Universidade de Columbia que nos últimos anos teve metade de seu orçamento patrocinado pelo governo federal. A Universidade Cornell funciona integrando divisões mantidas pelo Estado, outras pelo setor privado. Ver: O padrão doméstico de educação e da democracia americana e o caso brasileiro, in: *Educação e Sociedade*, n. 37, dez/1990, CEDES, p. 57.

*tuições ocasião para escapar dos controles governamentais, beneficiando-se de supostas flexibilidades no uso dos materiais humanos e financeiros".<sup>81</sup>*

A ANDES, confrontando-se com os interesses privatistas, encaminha a luta contra a concessão de subsídios públicos a mantenedoras, dado que elas têm contribuído para a mercantilização do ensino e para reforçar sua lucratividade e acumulação. O aporte de recursos públicos deve estar condicionado à exclusiva aplicação no sentido da consecução do padrão único, pela garantia de financiamento de projetos de pesquisa, programas de capacitação docente e de extensão de serviços de interesse social, de modo a impedir que o custo da melhoria das condições de trabalho seja repassado aos estudantes através da elevação das mensalidades.<sup>82</sup>

O quadro que vai se delineando aproximaria o ensino superior brasileiro cada vez mais do modelo de ensino americano exportado para os países de economia periférica, pelo aumento dos recursos públicos no sistema de ensino superior privado e pela gradativa privatização do ensino público por dentro, reunificando cada vez mais os interesses políticos e econômicos e, o que é mais grave, extinguindo gradativamente a possibilidade da construção plena do "espaço crítico", uma exigência para a superação do atual estágio do capitalismo brasileiro.

<sup>81</sup>. CUNHA, Luiz Antônio. Verbas públicas para universidades públicas, in: *Cadernos da ADUG e A ameaça à privatização do ensino público*, 1985.

<sup>82</sup>. Para maiores esclarecimentos, ver Resolução aprovada pelo 7º CONAD, publicada sob o título: Recursos públicos nas IES privadas, in: *Boletim ANDES*, n. 14, jun/83.

### 3.3 - A política orçamentária e de pessoal

A mudança no tom dos discursos, agora centrados na busca da eficiência, põe fim à polêmica em torno da forma jurídica que deve presidir a organização, a estrutura e o funcionamento das universidades públicas e deixa claro os reais objetivos que orientam os propósitos governamentais de reduzir sempre mais a sua participação no orçamento das instituições públicas de ensino superior e criar mecanismos que as estimulem a obter recursos por seus próprios meios, especialmente, pela venda de serviços.

Os discursos que propõem o encaminhamento do processo de organização das instituições de ensino superior não se atêm mais a uma outra forma jurídica. A simples qualificação "regime especial" atribuída às fundações e às autarquias que as protegerá do cumprimento das normas centralizadoras que recaem sobre os órgãos públicos, retirando-lhes a agilidade nas suas ações e a flexibilidade para proceder aos ajustamentos que se tornarem necessários à sua auto suficiência.

Permanecem os traços que marcam os discursos conferindo à instituição pública a funcionalidade que caracteriza a empresa privada por expectativas tais como o fortalecimento do papel gerencial, legislador e fiscalizador da estrutura de poder vigentes na universidade. Concomitante ao processo de contenção da expansão pelo controle das vagas, os discursos apontam para a otimização dos resultados do ensino público e para o culto à eficiência da instituição.



É o padrão de eficiência que está orientando a organização das instituições públicas federais. A mesma eficiência exibida pela rede privada, orientada muito mais para o sucesso do empreendimento comercial que tem expectativas mais de realização econômica do que social. O sentido empresarial que comanda os investimentos do setor privado acaba por introduzir elementos que redimensionam a relação trabalho-educação conforme expressa Germano<sup>53</sup>. A política e a legislação educacional se propunham a negar autorização de funcionamento a cursos que não fossem compatíveis com as exigências do mercado. Entretanto, o que prevaleceu, na prática, do ponto de vista das escolas particulares, foi a lógica empresarial de obtenção dos lucros mediante a realização de baixos investimentos que proporcionassem, em contrapartida, retornos elevados. O que dirige efetivamente a rede privada, diz Germano, não é a suposta preocupação com o destino social dos seus alunos, de formar um contingente de profissionais que *"corresponda às exigências do mercado de trabalho, porém o que lhe interessa é a existência de um mercado consumidor (grifos do autor) para os produtos de sua lavra"*.

A oferta de cursos na rede privada obedece fundamentalmente ao critério de mais baixo investimento numa demonstração evidente do esforço lucrativo com que opera. A afirmativa pode ser comprovada pela análise da distribuição de cursos segundo campo de conhecimento, conforme registra Germano, comparando-se com a rede pública. A área de Humanidades, segundo dados de 1985, concentra quase dois terços do total das matrículas, 61,8%,

<sup>53</sup>. GERMANO, José W. *Estado militar e educação no Brasil: 1964-1985 - Um estudo sobre a política educacional*, 1991, mimeo., p. 220-1.

enquanto nas Ciências Exatas estão 19% das matrículas e 9,9% nas Ciências Biológicas. A rede pública - instituições federais e estaduais - contribui com 37% e 39% na área de Humanas, com 25% e 27% no campo das Ciências Exatas e 20% e 16% nas Ciências Biológicas, respectivamente.

Os cursos da rede privada dirigem-se pelo critério de eficiência que recomenda um padrão de ensino para cuja realização se dispensa a pesquisa enquanto criadora de conhecimento e instrumento de efetiva qualificação. A pesquisa nas instituições privadas ou chamadas "empresas educacionais" estaria ligada, na visão de Martins<sup>84</sup> "a interesses materiais bastante específicos de determinados grupos da sociedade". A pesquisa nessas instituições se desenvolve ligada a órgão específico, adquirindo conotação como algo que tem "vida própria, isolada e distante das atividades cotidianas de uma grande parte de alunos e professores, com objetivos claros de fortalecimento empresarial, especialmente quando em consonância com os 'planos de desenvolvimento nacional'."

A eficiência do setor privado, defendida pelos seus ideólogos, encontra adeptos entre os especialistas, mais propriamente na burocracia do Estado, que alardeiam a ineficiência do setor público, com o que, aliás, pretendem diluir a polaridade entre os sistemas públicos e privado. Os critérios com os quais pretendem qualificar a instituição pública são simplesmente os que reproduziriam os mecanismos de mercado encontrados na rede

<sup>84</sup>. MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino pago: um retrato sem retoques*. 2. ed., São Paulo, Cortez Editora, 1988, p. 114. Ver também CASTRO, Cláudio Moura: O que está acontecendo com a Educação no Brasil? in: DACHA, Edmar e KLEIN, Herbert S. (org.) *A transição incompleta*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1986, p. 144.

privada do pior tipo.

A proclamada superioridade dos níveis de eficiência da rede privada atua no sentido francamente favorável à construção de formas administrativas que associam a estratégia gerencial e financiadora.

Enquadram-se nestas características os Avisos Ministeriais 473 e 474 (1982), as propostas de anteprojeto do CRUB (1982), do CRUB/MEC (1983) e a proposta MEC/CFE encaminhada ao congresso pela ministra Esther Ferraz e transformada em projeto de lei em 13.02.84.

As várias iniciativas do período guardam entre si traços comuns, fundamentalmente em relação às questões de política orçamentária e financeira, de política de pessoal, de controle e de democratização.

A condução da política de pessoal tem espaços bastante restritos para a sua execução, à medida que os recursos para sua implementação decorrerão de saldos que resultarem do remanejamento de seu pessoal ou do reforço da receita própria. A justificativa que acompanha o anteprojeto proposto pelo MEC/CRUB assim expressa:

*"Poderá a universidade, remanejando cargos e empregos, assim com seus respectivos regimes de trabalho, e com reforços de sua receita própria, con-*

*duzir as suas políticas de pessoal".*<sup>53</sup>

Outro aspecto restritivo à fixação e execução de uma política de pessoal própria das Universidades e Estabelecimentos Isolados públicos é fixado no corpo do documento legal que estabelece, em relação aos critérios para a investidura e progressão na carreira e níveis de remuneração, o cumprimento de disposições fixadas pelo próprio MEC. O regime jurídico que orienta as relações de trabalho dos servidores das instituições públicas será conforme seja autarquia ou fundação.<sup>54</sup>

A análise atenta dos documentos remete para a compreensão da estratégia que comanda as orientações nele expressas, quando, aparentemente, acena para o exercício da liberdade e da auto determinação pelas instituições para, depois, retirá-las através de medidas restritivas, algumas das quais colocadas pela própria instituição. Dessa forma, o controle se institui e se exerce com tão mais eficiência quanto seja o seu caráter velado e oculto.

No que se refere à política orçamentária e financeira, as medidas propostas vão desde o remanejamento de recursos entre projetos, entre atividades de um mesmo subprograma e entre despesas correntes ou despesas de capital no plano interno; dotações globais para Outros Custeios e Capital, normas para o exer-

<sup>53</sup> Anteprojeto CRUB/MEC, 1983, mimeo.

<sup>54</sup> Ao que parece a exigência de regimes jurídicos diferenciados, conforme seja a natureza jurídica da instituição (autarquia ou fundação) é mera questão de retórica, a tomar como exemplo o recente dispositivo constitucional que, sem alterar a natureza jurídica dual das instituições públicas de ensino superior, estabeleceu um único regime jurídico para seus servidores.

cício do controle da despesa com pessoal, apropriação dos saldos após terem sido os mesmos convertidos em receita própria, simplificação dos processos de execução de despesas até a criação de um fundo de Manutenção e Desenvolvimento das Universidades, cuja proposta não fora operacionalizada.

De modo geral, as justificativas são mais reveladoras da política do Estado do que o próprio texto dos anteprojetos. Especialmente, no caso do Anteprojeto CRUB/MEC elas explicitam com total clareza o descancaramento das portas da universidade para a entrada de recursos, mediante prestação de serviços:

*"é de incentivar-se a ampliação da receita própria das universidades, sobretudo através da prestação de serviços e cooperação com outras instituições, públicas ou privadas, mediante convênios. Isso abre novas perspectivas de envolvimento com a comunidade e de desenvolvimento pessoal de professores e técnicos."*<sup>97</sup>

O incentivo à ampliação da receita não tem como motivação os compromissos políticos que decorrem do projeto da instituição universitária, mas o aumento dos salários pela atribuição de gratificação àqueles envolvidos nos serviços através dos quais se realiza pagamento à instituição. As gratificações são (nos períodos em que os salários estão terrivelmente baixos) mecanismos de complementação salarial que, não se incorporada aos salários, cessam quando do encerramento do prazo previsto para a prestação dos serviços.

<sup>97</sup> Anteprojeto CRUB/MEC, 1983, mimeo.

Evidentemente, o que se esperava era que a universidade funcionasse como empresa lucrativa, sujeitando-se às restrições, pelo abandono de estudos e projetos em campos que não proporcionem vantagens financeiras imediatas.

A proposta conjunta CRUB/MEC, do ano de 1983, difere essencialmente da que fora produzida no ano de 1982 pelo CRUB. Apesar do caráter empresarial que as identifica, registra-se uma diferença substancial entre ambas. Em 1982, o CRUB se apresenta mais identificado com as posições defendidas por segmentos universitários. O relatório que acompanha a proposta deixa entrever uma certa dificuldade no relacionamento MEC/CRUB, motivada por desconfiança que impede que os dirigentes decidam no plano político ou estratégico e aponta para outro nível de relação quando *"considera indispensável que se assegure na universidade, a legitimidade do comando e do processo decisório"*.<sup>58</sup>

Na segunda proposta, em 1983, o CRUB tem uma posição seguramente legitimadora do encaminhamento político que o Estado propõe para a universidade, o que sugere ou a predominância do pensamento tecnocrático na Comissão, trazido pelos representantes do MEC, ou que o CRUB, mais especificamente os dirigentes das instituições federais, enquanto um dos seus segmentos, motivados por uma conjuntura difícil, tivessem sido levados a renunciar à posição de mais independência frente ao MEC, ou mesmo em razão de alteração no seu perfil, em virtude de mudanças na sua composição.

---

<sup>58</sup> CRUB - Anteprojeto CRUB, apresentado na reunião dos Reitores das Universidades Federais, em 01/04/82, mimeo, p. 4.

A ANDES, nas suas avaliações, tem um entendimento de que sua posição de defesa do padrão unificado de qualidade tenha motivado uma postura mais agressiva da parte dos articuladores da privatização, culminando com a constituição no interior do Conselho Federal de Educação - CFE - de uma comissão "de alto nível" para implantar a reestruturação da Universidade, rompendo o compromisso anterior do Ministro de procedê-la de forma aberta. A alteração de sua composição interna garantiu, segundo a ANDES "a eleição (...) de seu atual presidente, reitor de uma Universidade Católica e reconhecidamente pertencente ao setor mais conservador do CRUB". Outros autores reconhecem ainda que a postura relativamente autônoma e independente do CRUB em relação ao MEC dá lugar a uma postura de subordinação à sua política privatizante.<sup>69</sup>

É expresso no texto da justificativa que acompanha o Anteprojeto MEC/CRUB a atribuição de prêmio a ocupante de cargo de direção que, completando o exercício, registra a existência de saldo. Do mesmo modo, e com igual objetivo, as instituições são aconselhadas a aumentar o volume dos recursos do Tesouro ou captados mediante prestação de serviços, de procederem sua reaplicação financeira, de modo que, capitalizando os recursos, estes ampliem suas condições para o aumento da lucratividade.

As instituições se vêem compelidas, portanto, a selecionar os campos do conhecimento nos quais serão feitas maiores inversões de recursos, acatando o critério de mercado. Também não é outra a disposição dos organismos de financiamento que, mo-

<sup>69</sup> ANDES. *Boletim*, n. 12, mar/83, p. 9. Ver também VIEIRA, Sofia Leache: *O discurso sobre a universidade dos anos 80*, mimeo, 1990; DIAS, Fernando Correia: *Construção do sistema universitário no Brasil*, Brasília, CRUB, 1989, 128-9.

vidos pelos critérios da razão técnica, não conseguem vislumbrar o alcance da instituição científico-cultural no processo de superação do atual estágio em que vive a sociedade brasileira.

Esse tratamento que se pretendia dar à instituição universitária, por um lado, a descaracteriza, enquanto organismo de ensino e de pesquisa, impedida que ficará de realizar a síntese de modelo clássico proposto pelos "liberais" e aquele que responde aos compromissos de sua inserção na realidade prática e concreta, enquanto centro de investigação científica e tecnológica e de formação de profissionais.<sup>40</sup> Por outro lado, há evidências de que, malgrado os esforços no sentido de aumentar seus recursos através da prestação de serviços, eles serão insuficientes para cobrir os cortes de verbas do Tesouro que, na década de 80, especialmente a partir de 82, são drásticos.<sup>41</sup>

O que se destacou como essencial foi a busca da autonomia das universidades, que nas propostas esteve sempre conectada com a maior funcionalidade e eficiência gerencial. Contu-

<sup>40</sup>. Ver: ANTUNHA, Hêladio C. G. A universidade de São Paulo: fundação e reforma, CRPE, Série I, Estudos e Documentos, v. 10, MEC, jul/74. Ver também: MORAES, Lafayette de e CARVALHO, Maria Lúcia R. A universidade-empresa e as concepções de Mary Parker Follet, in: Educação e Sociedade, n. 4, CEDES, set/74.

<sup>41</sup>. Em ofício de 30.04.85 ao sr. Ministro da Educação, o Presidente do CRUB demonstra, com dados relativos ao período de 81 a 85, o decréscimo ocorrido nos recursos de Outros Custeios e Capital que caracteriza um quadro, praticamente, de insolvência. Na ocasião, o Presidente do CRUB informou, também, o esforço das instituições de ensino superior na busca de recursos suplementares à sua manutenção: *"É bom que se esclareça, desde logo, que as IES federais têm procurado aumentar seus recursos próprios, seja através da prestação de serviços de assessoria técnica e científica, seja através de convênios com agências financiadoras, quase que exclusivamente governamentais, e empresas públicas. O esforço nesse sentido, todavia, não conseguirá, a médio prazo, suprir a diminuição das transferências do Tesouro, tal o porte que estas, tradicionalmente, têm no conjunto dos recursos das entidades universitárias federais. Por outro lado, em algumas regiões do País, não há condições de absorver significativamente o potencial de serviços de assessoria técnica que a universidade tem condições de prestar. Nesses casos, o fruto dos esforços de verba de serviços pelas IES é irrelevante como fonte alternativa de receita para manutenção"*.



do, persistiram os mecanismos de controle burocrático centralizado, que sempre caracterizaram o autoritarismo brasileiro. O controle, pela burocracia estatal, das finalidades das instituições universitárias mantidas pela União é defendido como exigência de garantia de qualidade, ao mesmo tempo em que se reforça a crença de que os interesses públicos só são preservados pela mediação do Estado que, enquanto gestor dos recursos públicos, goza dessa prerrogativa e tem assegurado o poder para tal controle.

Ao contrário do enunciado nos discursos oficiais, a obtenção de recursos de outras fontes não aumenta a independência das instituições públicas em relação ao Estado, e sim antes altera os controles que incidiam sobre os meios para, agora, incidirem sobre os fins.

A instituição da supervisão ministerial como mecanismo de controle atua no sentido de compensar a perda do poder no controle das instituições públicas de ensino superior, dada a ampliação da autonomia que estaria contida nos limites dos discursos sobre a reestruturação. O uso do mecanismo da supervisão ministerial tem raízes na concepção durkheimiana que instrui o Estado brasileiro, cujos traços são identificados em sua prática no campo educacional.<sup>42</sup>

A supervisão ministerial é explícita em algumas das propostas como, por exemplo, no anteprojeto de responsabilidade do MEC, em 1979, que regula as autarquias especiais, ou no

---

<sup>42</sup>. Ver TEIXEIRA, Marieta Cruz Dias. *Um estudo sobre o discurso administrativo de Lourenço Filho*. Coleção Teses Universitárias, CEGRAF/UFG, 1988, p. 109.

Anteprojeto MEC/CRUB, 1983. A justificativa que acompanha este último remete ao artigo 26 do Decreto-Lei nº 200 de 1968 que deve ser observado nas estritas finalidades ali definidas. Dallari, analisando o referido anteprojeto, considera que *"a supervisão prevista no artigo 26 tem alcance praticamente ilimitado. Em numerosos itens de redação muito vaga, esse artigo possibilita o controle minucioso de todos os atos da entidade, culminando com a previsão expressa de "intervenção, por motivo de interesses públicos", deixando inteiramente a critério do Ministério decidir se e quando é de interesse público a intervenção".*<sup>69</sup>

Os avisos ministeriais 473/82 e 474/82 encaminhados pelo MEC à SEPLAN (Secretaria de Planejamento da Presidência da República) e ao DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) para orientar a Política Financeira e Orçamentária e a Política de Pessoal, também prevêem a possibilidade de intervenção, com responsabilização do dirigente e da supressão temporária da autonomia para atos correlatos, sempre que os compromissos assumidos forem além das dotações previstas.

Não é outro o objetivo do Governo ao estabelecer a exigência de que a previsão orçamentária e a programação das instituições públicas de ensino superior obedecam à estrutura programática fixada pelo MEC, com a justificativa de que se atenderá às peculiaridades, tendências e até mesmo à vocação das instituições universitárias.

<sup>69</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Universidade: projeto para não melhorar - uma análise do Projeto MEC/CRUB para as instituições de ensino superior públicas, in: *O público e o privado/o poder e o saber*, Ed. Marco Zero, jan/84, p. 127.

Na verdade esta prescrição que, aparentemente, é mera questão de forma, contém no fundo uma exigência de se adequar ao conteúdo e, portanto, à diretriz política do MEC, retirando o espaço de liberdade e autonomia para a programação específica de cada uma das instituições. A justificativa que acompanha o Anteprojeto CRUB/MEC não deixa dúvida quanto ao caráter controlador do Estado quando afirma que o enquadramento da programação, complementado pelo acompanhamento da execução orçamentária prevista, elimina o risco de esvaziamento das intenções originalmente aprovadas pelo governo:

*"A este, pelo acompanhamento regular da execução orçamentária e sobretudo pela possível aplicação de sanções orçamentárias para o exercício seguinte, ou outras que a supervisão ministerial assegurara, remanesce controle adequado para o nível e natureza das instituições em causa."*<sup>44</sup>

Como previsto, o Estado não apenas avoca para si um nível rígido de controle político e administrativo, como sobretudo, visto que esse controle, se exerce também no plano político ou estratégico, reserva para si competência para definição de diretrizes que decorrem de uma concepção de educação para o ensino superior que conflita com os interesses mais amplos de um projeto democrático.

Sem dúvida alguma, o fato de o Estado ter assumido a dianteira do processo de reestruturação da universidade brasi-

-----  
<sup>44</sup>. Projeto MEC/CRUB/83, mimeo.

leira revela seu interesse em continuar definindo um projeto para a universidade, cujo espectro é de um organismo com características empresariais, regido por critérios próprios da racionalidade econômica, por ações ditas gerenciais, em que a participação fica excluída, conforme pode ser depreendido da análise dos textos oficiais. Há de se considerar também o esforço do Estado de se contrapor ao discurso crítico sobre o ensino superior e de obstruir possíveis propostas que possam representar outros interesses contrários aos do grupo hegemônicos.

A universidade como espaço de elaboração e difusão da cultura é, por sua própria natureza, um espaço de disputa, em especial pela sua direção política. É dentro desta visão que devem ser entendidos os projetos que estão sendo colocados pela ANDES, pelo Estado e pela ABM.

Veiga, analisando a universidade brasileira, tende a vê-la como aparato hegemônico, um centro de poder ideológico, cujo controle é disputado por grupos sociais ou frações de classes que pretendem impor suas concepções sobre a sociedade. Dessa forma, uma classe social ou uma fração de classe, para se tornar hegemônica desenvolverá sua luta também no sentido de ganhar

*"... o controle da instituição especializada na produção e disseminação do conhecimento: o sistema educacional em geral e a universidade em particular. Tal controle tem uma dupla direção: o de disseminar as concepções da classe em pauta e o de*

*criar os obstáculos a que as demais produzam seus próprios projetos".<sup>65</sup>*

Há uma retomada das características que se delinearam nos anos 60, em cuja feição muito contribuíram as formulações contidas nos acordos MEC-USAID. Não é casual a gradativa diminuição dos recursos de manutenção das universidades públicas, como também não o é o processo de ampliação da rede de ensino superior pela via do setor privado, que os anos 70 testemunharam.<sup>66</sup> Cabe ressaltar o quadro de subordinação da política educacional às diretrizes da política econômica coerente com os princípios que orientam o modelo econômico, social e político de um capitalismo dependente que caracteriza o Brasil.

Aparentemente teria sido dada maior autonomia às instituições de ensino superior através do Orçamento Global, do remanejamento interno dos recursos dentro de cada uma das rubricas - despesas de pessoal e de custeio e capital - e da execução de política de pessoal segundo as necessidades programáticas de cada universidade, sem contudo se evidenciar a indicação de suprimento das reais necessidades orçamentárias de cada instituição. Ao contrário, está se acenando para a utilização de receita própria gerada pelas instituições sem um encaminhamento que conferisse maior legitimidade aos ocupantes dos cargos de direção, por exemplo, com a indicação da forma de escolha dos dirigentes, ou que prescindisse do MEC para a supervisão dos seus atos. Pre-

<sup>65</sup>. VEIGA, Laura da. Os projetos educacionais como projetos de classe: Estado e universidade no Brasil (1954-1964), in: *Educação e Sociedade*, CEDES, n. 11, jan/82, p. 57.

<sup>66</sup>. Sobre o processo de expansão do ensino superior brasileiro são indicações importantes os estudos de José Silvério Baia Horta: *Expansão do Ensino superior no Brasil: Mecanismos e tendências*, in: *Revista de Cultura*, Vozes, Ano 69, n. 6, 1975; Luis Antônio Cunha: *A expansão do ensino superior: causa e consequências*, in: *Debate e Crítica*, n. 5.

coniza-se a intervenção federal, com "*supressão temporária da autonomia*", por ato contrário à lógica empresarial delineada nos documentos.

A reforma preconizada tem característica nitidamente gerencial. O dirigente universitário goza de poderes que fortalecem o clientelismo e permite que a instituição se torne mais ágil, flexível e auto-sustentável. Seu controle poderá ser exercido pelos financiadores. Sua política fica submetida às leis de mercado e a gestão eficiente poderá levar a maior captação de recursos, com perdas irreparáveis no campo social, no qual a instituição universitária realiza sua essência.

Na verdade, o encaminhamento proposto viria dar maior maleabilidade à administração universitária, permitindo respostas mais rápidas às demandas internas, na medida em que esboça um plano que permite o gerenciamento dos recursos orçamentários e a administração de pessoal, livre da tutela do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), àquela época uma questão da maior relevância. Portanto, as medidas estavam absolutamente sintonizadas com o desejo manifesto da administração universitária, em geral. Contudo, suas repercussões sobre o modelo jurídico-administrativo conferem uma dimensão a esta iniciativa, ao nível de uma reforma estrutural, que, se supõe, exigiria fosse pensada globalmente e envolvesse outras instâncias no seu encaminhamento.

Tal como consta das várias propostas, a autonomia que se pretende seja atribuída à universidade é inócua, inteiramente vazia de conteúdo, já que todas as questões relevantes de-

pendem de aprovação de instâncias ou poderes externos, como por exemplo o Ministério de Educação ou o Conselho Federal de Educação.

A autonomia financeira e a autonomia administrativa por que tanto ansiavam as universidades são fatos complicados. Enquanto que a autonomia financeira amplia as condições para a captação de recursos externos e, também para a sua aplicação, a autonomia administrativa aponta para aspectos da organização estrutural que refletem o modelo empresarial com profundas repercussões na sua democratização.

Contém um apelo, em nada promissor, quando estabelece as bases que acentuam um quadro de desigualdade, entre as instituições universitárias, no plano acadêmico e salarial que, se de um lado reflete e assegura a manutenção dos contrastes que são colocados pela própria forma de realização do capitalismo brasileiro e a conseqüente reprodução das relações sociais, por outro lado, atua com a nítida função de controle.

A política de "transformismo" que orienta o sistema de educação superior opera, segundo Pereira<sup>67</sup>, "*mecanismos de discriminação, seja pela distribuição desigual da qualidade de ensino, seja pelas diferentes formas de produção do comprometimento da educação e da ciência*".

<sup>67</sup> PEREIRA, Luzete A. O padrão doméstico da educação e da democracia americana e o caso brasileiro, in: *Educação e Sociedade*, n. 37, CEDES, dez/90, p. 56.

As medidas propostas para aumentar a eficiência das instituições públicas de ensino superior são periféricas, não atingem a questão central nem em relação à extensão dos benefícios sociais que dela poderiam advir, nem em relação à elevação dos padrões de qualidade da educação pública através de uma política de aumento dos recursos e de melhor distribuição de renda.

A eficiência tal como preconizada nos discursos oficiais está circunscrita ao espaço demarcado pelas relações de trabalho que se apresentam enquanto possibilidades de complementação salarial, formação específica de docentes e pesquisadores, verbas para projetos predeterminados etc, comprometendo o próprio objetivo da universidade.

A perspectiva com que os temas e diretrizes são colocados, através de instrumentos que são acionados para depois serem retirados, deixa entrever uma prática ou estratégia desenvolvida pelo Estado no sentido de ganhar adesão dos setores mais resistentes. Os instrumentos dos quais o Estado lança mão no período, vão dando contornos mais nítidos à sua política privatizante, mais explícita no período subsequente.



#### **4 - O PROJETO DO GERES: UMA ESTRATÉGIA UNIFICADORA**

Pretendo apresentar neste capítulo uma análise dos pressupostos que fundamentam o Projeto de Ensino Superior elaborado pelo Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES) que tem origem no conjunto das práticas desenvolvidas no interior dos organismos de normatização e execução da política educacional, bem como daquelas desenvolvidas no interior das instituições de ensino, notadamente as do setor privado, o que se dirige por um modelo de caráter gerencial.

Identifico nesta correlação os traços que lhe deram configuração, caracterizada, de um lado, como expressão do modelo de corte empresarial realizado pelas "empresas de ensino" e, de outro, enquanto estratégia de unificação do campo de forças hegemônicas para preservação de sua capacidade política de direção e, também, para garantir seu poder de força no anunciado processo constituinte.

O Projeto GERES, como desdobramento dos trabalhos da Comissão Nacional de Alto Nível para Reformulação da Educação Superior, inaugura um novo momento do processo de reformulação do

ensino superior, pensado em base de princípios que cobrem a complexidade de sua ampla organização, a despeito de sua referência explícita quanto à sua extensão e abrangência fixada pelo limite da rede de ensino público mantido pelo sistema federal.

O Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior - GERES - foi criado pela Portaria nº 100, de 06 de fevereiro de 1986, e instalado pela Portaria nº 170, de 03 de março de 1986, ambas do próprio MEC, com a finalidade de elaborar uma proposta operacional para a reestruturação da universidade, com base nos princípios enunciados pela Comissão de Alto Nível no seu relatório conclusivo.<sup>4</sup>

Coube ao GERES construir um instrumento operacional que permitisse o encaminhamento da proposta em novas bases para a reformulação da educação superior pelo governo, sustentada nos princípios definidos pela Comissão de Alto Nível, em seu relatório final.

O Grupo Executivo era constituído de cinco elementos, dos quais quatro integrantes do corpo do Ministério da Edu-

---

<sup>4</sup> A Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior foi instituída pelo Decreto Presidencial nº 91.177, de 29 de março do ano de 1985, imediatamente após a posse do Governo da Nova República, com a finalidade de oferecer subsídios à reformulação de uma nova política para a educação superior brasileira, sendo composta, em sua maioria, de professores universitários, educadores de 1º e 2º graus, bem como personalidades do setor produtivo, do meio sindical e estudantil.

Sua constituição obedeceu critérios meramente políticos de forma a acomodar forças que, embora representando o campo mais conservador, disputavam a hegemonia na orientação da política universitária, em que pese a presença de representantes da ala mais progressista. Integraram a Comissão: Caio Tácito (Presidente), Simon Schwartzman (Relator), Amílcar Alves Tupiassu, Bolívar Lamounier, Carlos Nelson Coutinho, Clementino Fraga Filho, Dom Lourenço de Almeida Prado, Edmar Lisboa Bacha, Eduardo de Lamônica Freire, Fernando Jorge Lessa Sarmeto, Francisco Javier Alfaya, Guiomar Namo de Mello, Haroldo Tavares, Jair Pereira dos Santos, Jorge Gerdau Johanpeter, José Leite Lopes, Arthur Giannotti, Luis Eduardo Wanderley, Marly Moisés Silva Araújo, Paulo da Silveira Rosas, Roberto Cardoso de Oliveira, Romeu Ritter dos Reis, Ubiratan Borges Machado. Ver: MEC. *Uma Nova Política para a Educação Superior*, 1985, mimeo.

cação, conforme segue: Professores Antônio Octávio Cintra, Secretário Geral Adjunto e Presidente do Grupo; Getúlio Pereira Carvalho, Secretário Geral Adjunto; Paulo Elpidio de Menezes Neto, Secretário da Secretaria da Educação Superior (SESu); Edson Machado de Souza, Diretor Geral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); e Sérgio Christiano de Leers Costa Ribeiro, Coordenador do Programa de Estudos em Política da Educação Superior da SESu.

O Relatório do GERES, no encaminhamento de propostas de operacionalização, entre as quais se inclui o Anteprojeto de Lei que consolidaria a Reforma propugnada para o ensino superior, retoma o relatório da Comissão de Alto Nível, contudo, propõe-na apenas para o segmento público federal porque um ajustamento desse ao modo operacional da rede privada.

Segundo consta daquele Relatório, do ponto de vista do Ministério da Educação, o documento "Uma nova política para a Educação Superior Brasileira" formulado pela Comissão de Alto Nível, *"constituía importante subsídio, mas era preciso submeter suas numerosas proposições a cuidadoso escrutínio, separando as imediatamente implementáveis de outras que requereriam mudanças maiores nos ordenamentos jurídicos e precisariam por isso de maior estudo para se tornarem factíveis."*<sup>8</sup>

Dessa forma, o grupo constituído teria como encargos "tanto sistematizar os subsídios" oriundos da Comissão de Al-

---

<sup>8</sup> Relatório do Grupo Executivo para a reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, 1987, p. 12.

to Nível ou de outras origens (pessoas, órgãos ou entidades), apresentados ao MEC espontaneamente ou por solicitação, ou processo de consultas externas, como convocar a comunidade ao debate e preparar as medidas administrativas e legais necessárias para dar consecução às reformas.

Embora o relatório faça referências a convites formulados pelo GERES a sociedades científicas, CRUB, às associações de docentes, de servidores técnico-administrativos, à Associação Brasileira de Mantenedores e a todos os reitores de universidades públicas e particulares, na verdade os trabalhos foram desenvolvidos às portas fechadas sem serem divulgadas as bases e idéias em desenvolvimento. As consultas tinham objetivos maiores, ao que parece, de envolvimento político, no sentido de ganhar adesão dos vários segmentos para as propostas do MEC que, conforme assinalara o relatório, podiam ser tratadas no âmbito administrativo, sem alterações nos textos legais.

A unidade pretendida tenta dissimular o processo da divisão social ou reduzir as diferenças, de modo a preservar o ponto de vista do poder e, portanto, as diretrizes que estão sendo ditadas pelo Estado, ou mais especificamente pelos seus burocratas.

O pensamento tecnocrático, conforme analisa Ramos, não admite concorrente na medida em que seu discurso está sustentado em premissas técnicas e científicas que inclusive explicam racionalmente as relações sociais e encobre a realidade historicamente dada, mascarando-a de uma visão fictícia porque produzida independentemente das determinações objetivas que lhe são pró-

prias.<sup>3</sup>

No encaminhamento do processo conduzido pelo MEC, além da ANDES, intelectuais denunciaram o caráter autocrático do qual se revestiu o projeto de reformulação da universidade.

Duas questões polêmicas, às quais se refere o Relatório e que diziam respeito à reforma institucional especialmente da instância onde a política educacional se define - o Conselho Federal de Educação - e às diretrizes para o financiamento da universidade, mereceram a convocação pelo GERES de duas comissões consultoras. Em relação ao primeiro tema, foram desconsiderados os próprios encaminhamentos dados à questão pela Comissão de Alto Nível, expressos no documento *Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira*. Foram propostos novos critérios para a composição do Conselho Federal de Educação, ao qual se atribue competências para realizar atividades de assessoramento ao governo federal no planejamento nacional e na política de desenvolvimento da educação, inclusive em matéria orçamentária e de financiamento.<sup>4</sup> Em relação ao Conselho Federal de Educação o GERES desconsiderou a proposta que ampliava as suas atribuições - questão colocada intimamente com a sua composição - argumentando:

*"... ainda que intimamente relacionado com outros aspectos, havia um núcleo de propostas centradas na problemática do papel do Conselho Federal de Educação na educação superior que merecia trata-*

<sup>3</sup> RAMOS, Cesar A. Escola e tecnocracia, in: *Educação e Sociedade*, São Paulo, Cortez Editora, CEDES, n. 5, jan/80, p. 112.

<sup>4</sup> Ver: *Relatório da Comissão Nacional pra Reformulação da Educação Superior: Uma nova política para a educação superior*, MEC, 1985, mimeo, 49-51.

*mento prioritário. Conquanto mudanças nas suas atribuições implicassem modificações nas Leis de Diretrizes e Bases, o GERES decidiu tratar do assunto numa peça legislativa separada, independentemente de mudanças maiores nas leis referidas."*<sup>5</sup>

A postura do GERES de não acatamento às indicações da Comissão Nacional, fundamentalmente no que tange à questão da estrutura de poder no sistema nacional de educação, expressa os limites da reforma ensaiada pelo MEC dado o grau de conservadorismo impregnado na sua burocracia. Belloni tem a compreensão de que os limites que determinaram a tímida proposta do GERES são dados pela correlação de forças que favorece a grupos de interesses dominantes, conforme segue:

*"... o Relatório da Comissão de Alto Nível de 1985 fazia uma proposta de composição dos membros do CFE que claramente afetava o poder do setor privado de ensino. Assunto de extrema sensibilidade política, acabou sendo excluído da proposta GERES face à forte pressão dos interesses privatistas, historicamente arraigados na educação brasileira."*<sup>6</sup>

Esse comportamento explica também as formulações diferentes das propostas pela Comissão Consultora convidada pelo GERES quanto às questões de ordem político-financeira, embora seu relatório afirme o respaldo daquela Comissão.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 3, 2. ed.1987, 1987, p. 13.

<sup>6</sup> BELLONI, Izaura. Última chance para o conservadorismo do MEC?, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, 1987, p. 170.

<sup>7</sup> Integraram a Comissão Consultiva para assuntos do financiamento: Alberto Hello e Souza, Jacques Velloso e Rubens Queiroz. O relatório-síntese dos consultores acha-se publicado sob o título: Financiamento do Ensino Superior: recomendações, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, 1987, p. 123-32.

Velloso, enquanto membro da Comissão Consultiva, considerando as diferentes perspectivas político-financeiras quando confrontadas as propostas, emite sua posição de forma a permitir

*"... se dirimam quaisquer dúvidas quanto à propriedade da afirmação de que 'em linha com as propostas... dos consultores sobre orçamento incorporou o projeto de lei disposições sobre orçamentos e finanças das instituições federais de ensino superior'."*<sup>6</sup>

Estes fatos revelam o nível das polêmicas presentes quando da elaboração do Anteprojeto que, certamente, justifica a necessidade do aval dos especialistas, levando o GERES a listar nominalmente em seu relatório as várias associações e personalidades convidadas, sem, contudo, explicitar o conteúdo de suas proposições e as divergências que estão na base de tais formulações.

Por outro lado, Belloni analisa também a dissolução do grupo gestor que encaminhava o Programa de Avaliação de Reforma Universitária (PARU) desenvolvido dentro do MEC com apoio financeiro da FINEP, o que de certa forma ilustra a estratégia do MEC na condução da reformulação da universidade.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> VELLOSO, Jacques. O GERES, a Constituinte e a política de financiamento da universidade, in: *Estudos e Debates*, n. 13, p. 115-6.

<sup>7</sup> Isaura Belloni integrava, como membro, o Grupo Gestor do PARU.

*"O grupo gestor deste programa foi dissolvido em 19 de agosto passado, sob o argumento de "improdutividade" e "não colaboração com as necessidades do GERES". Em verdade, a pesquisa encontrava-se em fase final de análise de dados e apresentava resultados significativos e relevantes. A dissolução do grupo, por decisão do coordenador do PARU, com apoio ou conivência do GERES, expressa profundo desrespeito à produção intelectual e aos resultados da pesquisa quando estes não são convenientes aos interesses imediatos da política educacional."*<sup>10</sup>

A despeito do reconhecimento da existência de pontos da reforma do sistema de educação superior sobre os quais as opiniões se dividiam e até polemizavam, o que teria levado o GERES a optar, nesta etapa, por não proceder sua reformulação completa, na verdade este acaba por construir os fundamentos político-filosóficos para o ordenamento do ensino superior. Com efeito, tanto a argumentação construída no Relatório que sustenta as bases para a elaboração do anteprojeto de lei, quanto o conteúdo deste último são, na verdade, mais do que orientação para a ação do governo: fornece as diretrizes políticas para a regulação das IES públicas, na medida em que constroem o arcabouço para a sua reestruturação.

*"Em ambas as partes, define-se um projeto que elimina a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão, rompe a autonomia da universidade ao abrir o caminho para o controle de sua atividade por agentes financiadores, induz a institucionalização do ensino pago, elimina a isonomia salarial e provoca um retrocesso na democratização da Universidade ao proibir as eleições diretas para reitores e diretores."*<sup>11</sup>

<sup>10</sup>. BELLONI, Isaura. Última chance para o conservadorismo do MEC?, in: *Estudos e Debates*, n. 13, 1987, p. 169.

<sup>11</sup>. PEREIRA, Marco Antônio. *Contribuição à análise do Relatório do GERES, 1986*, mimeo, p. 2.



Organizadas com base nos princípios defendidos pelo GERES, as instituições públicas se aproximariam do modelo que orienta a instituição privada de ensino superior, em geral.

O anteprojeto de lei, na sua apresentação inicial, "*dispõe sobre a natureza jurídica, organização e funcionamento dos estabelecimentos federais de ensino Superior, altera disposições do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências*". Contudo, o anteprojeto acaba propondo a alteração da Lei 5.540/68, para o que prevê a revogação de inúmeros de seus artigos, definindo assim outros parâmetros para a organização e funcionamento da universidade pública, que não os regulados pela referida Lei.<sup>18</sup>

A leitura cuidadosa do Relatório do GERES deixa claro a presença de ambigüidades, ausência de um projeto ambicioso para a universidade em termos de sua função no desenvolvimento cultural e no processo de construção da autonomia nacional e, ainda, o controle sobre sua reforma e seu destino pelo Estado, reconhecido como único competente para zelar pela ordem e aplicação correta dos recursos públicos, no sentido do atendimento às demandas.

Ao mesmo tempo que o Relatório informa quanto ao esforço dispendido pelo Grupo de Trabalho na coleta de subsídios, através de mecanismos de consulta às entidades, sociedades científicas, segmentos no interior da universidade e outros, para a

---

<sup>18</sup>. PEREIRA, Marco Antônio. *Contribuição a análise do Relatório do GERES, 1986*, mimeo., p. 4-5.

definição de diretrizes políticas para a educação superior, dá conta de que

*"... bom número de propostas não requeriam laboriosas modificações em textos legais, mas podiam ser tratadas no âmbito administrativo, o que já vinha sendo feito (grifos nossos) em alguns casos antes mesmo da entrega do relatório da Comissão Nacional."*<sup>13</sup>

A metodologia de trabalho do GERES não consultou interesses mais amplos, fazendo prevalecer o ponto de vista das forças sociais que têm determinado as diretrizes para o ensino superior. Nesse sentido, o GERES, a exemplo da Comissão de Alto Nível, não inovou em relação aos procedimentos anteriores dos "piores momentos da tradição centralizadora do Estado brasileiro", no encaminhamento das reformas educacionais para as quais o expediente utilizado tem sido a constituição de comissões de Alto Nível.<sup>14</sup>

Foi-se instituindo, provavelmente, em decorrência da prática autoritária que tem persistido nas relações Estado/Sociedade/Educação, uma estratégia que garante a implementação, através da sua programação anual, de medidas que, contidas nas propostas propugnadas, respondem pela configuração do ensino superior, que, sem o impacto das rupturas, vão sendo absorvidas

<sup>13</sup> Relatório do Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, n. 13, 1987, p. 13.

<sup>14</sup> CARDOSO, Irene de Arruda R. A modernização da universidade brasileira e a questão da avaliação, in: MARTINS, Carlos Benedito (org.). *Ensino Superior Brasileiro; transformações e perspectivas*. São Paulo, Brasiliense, 1990, p.113.

lenta e veladamente.

Esse comportamento não foge à antiga prática autoritária, no tratamento às questões educacionais, garantindo o controle político dos setores dirigentes e do Estado. Vieira, a respeito desse comportamento aparentemente inovador dispensado pelo GERES, afirma ser o mesmo estratégia utilizada sempre que se trate de assuntos polêmicos com os quais se ocupam os meios universitários.

*"... o governo opta por antecipar-se no controle das inovações. O poder público, então investe no debate patrocinando discussões e financiando encontros onde, com certa frequência, são convidados a opinar justamente os questionadores da primeira hora. Com isto, cumpre-se o ritual de consulta às bases. A decisão dos grandes temas, porém, permanece exclusiva de poucos."<sup>15</sup>*

Tem sido prática constatável, ao longo dos anos, a determinação do Estado em implementar um modelo tecnocrático de educação, utilizando estratégias que acabam por impor propostas elaboradas no ambiente de confinamento próprio do autoritarismo. Quando movimentos organizados conseguem impedir sua implantação, o que tem se observado é sua retirada da pauta imediata para, posteriormente, se ganhar espaços para a sua consecução. Trata-se de uma estratégia de poder que responde pelos sucessivos golpes desferidos contra projetos de educação do interesse da maioria da população.

---

<sup>15</sup>. VIEIRA, Sofia Lerche. A universidade e a reforma consentida, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, 1987, p. 135.

Dessa forma, depreende-se, pois, que tanto os objetivos da Comissão Nacional quanto os do GERES teriam função legitimadora para um conjunto de orientações básicas para o ensino superior, de responsabilidade do SESu/MEC, que, formuladas ano a ano, vão dando configuração ao sistema de educação superior.

As diretrizes do Planejamento - Programação para 1984 em documento "Linhas Básicas da Programação da Área de Educação Superior" - estabelecem não apenas prioridades, mas as definem a partir de formulações em certa medida decorrentes de concepções que, ainda que não explicitadas, dão direção ao ensino superior.<sup>14</sup>

Na orientação ministerial destacam-se: a preocupação com o reordenamento (grifos nossos) do sistema de educação superior, na sua totalidade, visando ao delineamento que melhor condicione a indução da qualidade; o desestímulo à ampliação da rede federal pela via de criação de novas instituições ou de cursos novos, dadas a sua extensão e as características da conjuntura econômico-financeira do país que impõe restrições à utilização dos recursos públicos; a exigência de se proceder a uma auto-avaliação com repercussões na qualidade e na direção de sua programação global; e o esforço concentrado na graduação, de tal modo que a pós-graduação e a pesquisa a ela se associem, assim como a extensão.

---

<sup>14</sup>. SESu/MEC. Diretrizes de Planejamento. Programação 84. Linhas básicas da programação da área de educação Superior, 1983, mimeo.

Na rede particular, o MEC propõe o desenvolvimento orientado e controlado com objetivo de obtenção de um nível qualitativo aceitável, prevendo para isto a ação orientadora e preventiva da supervisão ministerial, o apoio técnico e a cooperação didático-científica das universidades públicas, satisfazendo demandas postas anteriormente pelo setor das confessionais.

Por várias vezes acenada, a idéia do consórcio entre instituições públicas e privadas a fim de potencializar os recursos humanos e materiais é objeto de uma proposta da Associação Brasileira de Escolas Católicas (ABESC), apresentada em março de 1985. A proposta consiste na criação de um Sistema Associado de Ensino Superior (SAES) ao qual poderiam se vincular instituições "comunitárias" e confessionais, cujo projeto fosse de interesse acadêmico ou comunitário. O sistema se desenvolveria com apoio financeiro do Estado e a estrutura física e de pessoal da instituição pública de ensino superior, gerenciada pelo MEC.<sup>17</sup> Essa proposta caminharia no sentido de associar o público e o privado ampliando a estatização do privado e a privatização do público, prática que tem profundo enraizamento no modelo que preside a educação superior no país.

Nas diretrizes propostas pelo MEC, para o ano de 1984, chama, particularmente, atenção a menção à reabertura do debate da questão universitária pelo MEC, através do Conselho Federal de Educação, bem como o conteúdo que seria dado à reforma - meros ajustamentos estruturais e funcionais:

---

<sup>17</sup> Ofício do Presidente da ABESC ao Ministro da Educação, in: *A ameaça à privatização do ensino público*, Cadernos da ADUFF, 1985, p. 10.

"A nível macroeducacional, e para secundar o esforço de auto-aperfeiçoamento das instituições, o MEC, através do Conselho Federal de Educação, está reabrindo o debate da questão universitária, sob variados aspectos. Trata-se de uma reavaliação do esforço de mudança que fizeram as instituições, na década passada, quase sempre por indução legislativa. Após um amplo diagnóstico dos desvios ou disfunções, detectados na dinâmica administrativa e académica do sistema, pretende-se partir para os ajustamentos estruturais e funcionais que se evidenciam indispensáveis."<sup>16</sup>

O MEC, juntamente com o CFE, constituirá um grupo de trabalho, instalado ainda na gestão da Ministra Esther Figueiredo Ferraz, para desenvolver o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) com objetivo de fornecer indicações que dariam curso à reforma da educação superior.

Dois aspectos devem ser ressaltados. Primeiro, a desqualificação do discurso de oposição<sup>17</sup>, uma antiga forma defensiva utilizada pelo MEC que o leva a ignorar o intenso debate, àquela época, já instalado a respeito da reforma da universidade, tanto no âmbito das reuniões da SBPC - palco das primeiras discussões e denúncias da crise das universidades, perpassando as questões do financiamento, da pesquisa, da qualidade do ensino e de sua produção, de sua autonomia e democratização; como no âmbito da ANDES, que formulou documento propondo princípios para sua reforma. Segundo, o propósito de que o novo reordenamento não se faça sem que se observe a forma organizacional a que a prática conduziu, numa evidente demonstração de que os critérios que de-

<sup>16</sup> SESu/MEC. Documento citado na nota nº 16.

<sup>17</sup> Ver: CHAUI, Marilena: *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*, 5. ed., São Paulo, Cortez, 1990; CARDOSO, Irene de A. R.: A universidade e o poder, in: *Revista da USP*, n. 4, mar/87; ROMANO, Roberto: *Autoridade e poder na vida académica*. Seminário: A questão da universidade: avaliação e redefinição dos seus rumos, IV CBE, in: *Anais*, tomo 2, p. 708.

vem ser adotados na organização do sistema de ensino superior não são construídos com base no modelo ideal, mas devem ser buscados na forma heterogênea e diversa que marca o perfil do ensino superior brasileiro, não apenas no seu aspecto estrutural, certamente também no seu desempenho desigual.

é ainda o próprio documento que formula diretrizes para o ensino superior que revela a disposição do MEC de formação de um consenso, através da utilização dos recursos dos meios de comunicação, em torno de questões básicas da educação nacional, a partir de iniciativas dos organismos próprios da estrutura central, de forma a permitir o delineamento da política de ensino superior, "livre de perturbações."

é fantástica a produção e veiculação de matérias que, a par de críticas severas à ineficiente produtividade da universidade pública, sem quaisquer considerações a respeito das condições que explicariam seu funcionamento, emitiram claramente posições de defesa de uma concepção para a sua organização e funcionamento com objetivo de formação de um consenso.<sup>80</sup>

A proposta de reforma atinge aspectos centrais da legislação, fundamentais à organização do ensino Superior, ainda não satisfeitos em razão de profundas insuficiências herdadas na forma com que foi conduzida a política educacional brasileira. De forma muito simplista são feitas proposições de fundo:

<sup>80</sup>. Ver OLIVEIRA, Francisco de. Aquém da transição, além da imaginação, in: *Estudos CEBRAP*, n. 12, 1985 e MARCUSE, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial*, Rio de Janeiro, Zahar, 1967, citado por Cesar Augusto Ramos no artigo: *Tecnocracia e escola*, in: *Educação e Sociedade*, n. 5, jan/80, CEDES, Cortez Editora, p. 110.

*"Maior dificuldade foi encontrada no que se refere às propostas visando a mudança na concepção e organização do sistema de ensino superior. Dado que, como já se mencionou, foram poucas as contribuições concretas oferecidas por entidades e instituições, o GERES teve que apoiar-se quase exclusivamente em opiniões colhidas nos debates e entrevistas com membros da comunidade acadêmico-científica."*<sup>21</sup>

Interessante é que o sistema de consultas parece ser importante para determinados tipos de questões, aquelas que pelo seu caráter não são estratégicas, enquanto que para outras bastariam opiniões colhidas em ambientes restritos, quem sabe, sobre os quais seria possível manter o controle. Todavia, é mais surpreendente que, exatamente na formulação da concepção e organização do sistema de ensino superior, se dispensam informações que, colhidas mais amplamente, representariam uma ameaça à orientação oficial que, aliás, já vinha sendo gestada e até divulgada com o objetivo provável de legitimação.

A forma como os trabalhos foram desenvolvidos, dispensando mecanismos de participação claros, e, ainda, o conteúdo e o caráter que se pretendia imprimir à instituição universitária chocavam com os ideais propugnados pelos movimentos docentes, estudantil e de servidores, o que os levou a intensa mobilização no seio das próprias categorias, bem como à sua articulação com outras entidades, a fim de avaliar o Anteprojeto e emitir posição quanto a seu conteúdo e encaminhamento.

---

<sup>21</sup>. Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, 1987, p. 13.



As manifestações, as críticas produzidas, conseguiram impedir o envio do Anteprojeto ao Congresso Nacional, muito embora a ele estivesse condicionado a isonomia na carreira e nos salários dos docentes e servidores entre universidades fundacionais e autárquicas, antiga reivindicação destes, que o governo, estrategicamente, colocou no interior do projeto de reestruturação das universidades.<sup>22</sup>

As bases sobre as quais o GERES propôs a reestruturação do ensino superior público conferem ao conceito de autonomia, competência, ordenamento jurídico o significado e a dimensão que decorrem da concepção empresarialista da educação, em sintonia com o mercado financiador - que se esperava investisse na pesquisa tecnológica e de ponta como instrumental importante para a modernização da indústria - parte da estratégia de realinhamento do capitalismo brasileiro ao sistema capitalista internacional.

O essencial do Projeto GERES - a privatização dentro da instituição pública - torna-se, na nova política industrial<sup>23</sup>, peça fundamental. A ANDES, na análise que faz sobre a nova política industrial, entende que o financiamento da pesquisa pelo capital industrial garante controle sobre a atividade acadêmica, pelos organismos financiadores, submetendo-a à lógica da acumulação do capital e da geração de lucros privados e, evidentemente, investe contra o caráter público da instituição univer-

<sup>22</sup> Ao definir contrariamente ao encaminhamento do Anteprojeto GERES ao Congresso Nacional, estavam em greve, pela isonomia salarial, os servidores técnico-administrativos das instituições autárquicas do ensino superior.

<sup>23</sup> Nova Política Industrial instituída pelo Decreto-Lei nº 2.433/88.

sitária.<sup>84</sup>

Tem-se como fundamental que a universidade pública, livre das injunções impostas pelo poder econômico, seja referência obrigatória para a concretização da concepção acadêmico-crítica como requisito da qualidade do trabalho universitário. A universidade pública, constituindo-se como um autêntico serviço público deve ser regida pelo interesse público, de modo a atender segundo suas especificidades, ao conjunto da sociedade sem submeter-se a interesses particulares imediatos, que a lógica do financiamento empresarial, certamente, imporá. A instituição pública submetida ao controle direto dos interesses e das necessidades do capital, torna-se, conforme Cardoso *"assumidamente um agente de exploração e dominação."*<sup>85</sup>

Na base da intensa polêmica que se estabeleceu em relação ao relatório da Comissão de "Alto Nível" e ao relatório e anteprojeto do GERES estão presentes diferentes concepções de universidade, na medida em que divergem quanto aos destinatários da ciência e quanto à ordem social a que servem.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup>. ANDES. *Alerta aos professores sobre a nova política industrial*. Telex nº 84/88.

<sup>85</sup>. CARDOSO, Miriam Limoeiro. A avaliação da universidade; concepções e perspectivas, in: *Universidade e Sociedade*, ANDES/Sindicato Nacional, Ano I, n. 1, fev/91.

<sup>86</sup>. VEIGA, Laura da. Os projetos educativos como projetos de classe: Estado e universidade no Brasil (1954-1964), in: *Educação e Sociedade*, n. 11, CEDES, p. 60.

#### 4.1 - A organização do ensino superior

Na formulação , pelo GERES, dos princípios que orientam a organização do sistema de ensino superior prevalecem os elementos colhidos da sua configuração, dada a forma desigual e heterogênea com que sua expansão se processou, especialmente, a partir dos anos 60.

Reconhecidamente a prática conduziu o sistema universitário brasileiro para uma configuração na qual as instituições isoladas, enquanto forma de organização, previstas como exceção na Lei 5.540, tornam-se regra geral e convivem com as instituições organizadas sob a forma de universidade em virtude do princípio da universalidade de conhecimentos. O princípio da indissociabilidade ensino e pesquisa, também previsto na legislação, não tem sido referência obrigatória.

*"Na prática o conceito de Universidade que une indissociavelmente ensino e pesquisa, aliado à condição de universalidade de campo sobrevive apenas esta última como condição para concessão do título de Universidade. Além disso, os condicionamentos econômicos ligados ao custo da atividade de pesquisa faz com que apareça uma clivagem entre instituições públicas e privadas, sendo estas últimas caracteristicamente ligadas à idéia de "Universidade de Ensino"."*<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, jan/87, p. 16.

Nessas universidades a pesquisa científica não é uma atividade intrínseca e autônoma, existindo, na melhor das hipóteses, para obtenção de recursos.

*"Essa visão de universidade é coerente com a existência de uma instituição em que a pesquisa científica não é uma atividade fim, um objetivo em si mesmo, mas em que o uso do método científico se incorpora à prática didática do cotidiano. Essa é a universidade de ensino."*<sup>20</sup>

Um outro aspecto que caracteriza sua configuração é dado pela presença das faculdades e escolas isoladas em proporções numéricas fantásticas. Elas totalizam 809 das 902 instituições de ensino superior no ano de 1989, controlando perto de 50% do total das matrículas no ensino superior, conforme anexos I e II.

É este quadro complexo e heterogêneo que, contrapondo-se às diretrizes legais que assegurariam a construção de um quadro cuja configuração poderia responder por um padrão único de qualidade, a proposta de reforma quer ratificar quando, inclusive, reclama para as escolas isoladas o "status universitário", a ser conferido em razão da reconhecida qualificação de sua produção acadêmica.

---

<sup>20</sup>. *Ideas*, p.18.

*Contudo, já pelas normas em vigor, os estabelecimentos isolados podem pleitear a sua transformação em universidade - portanto, o reconhecimento do status universitário"...<sup>87</sup> (grifado no texto)*

Na base da proposta de liberdade de estruturação e organização, está contido o projeto de modernização que o Estado vem implementando há alguns anos e que, assumindo contornos diferentes, sugerem a ocorrência de mudanças.

Na verdade, a proposta do GERES dá cobertura legal ao modo de realização do ensino superior que, na sua forma operacional, está em flagrante colisão com a legislação em vigor. Ao mesmo tempo, dispensa a exigência da qualificação como requisito fundamental. Isto levaria ao esforço de criar efetivamente condições para se desenvolver a pesquisa nas universidades e nos estabelecimentos isolados, como elemento primordial para garantia da qualidade do ensino, o que implicaria na definição de recursos próprios e na realização de um ambicioso programa institucional de capacitação do quadro docente. Tais medidas parecem incompatíveis com a obstinada vontade do Estado de se desobrigar do financiamento da educação, bem como de alimentar expectativas em relação ao sistema de ensino superior, tão somente, de reprodução das relações sociais e legitimação do projeto político burguês que o orienta.

A posição expressa no Anteprojeto GERES no sentido de reconhecer

---

<sup>87</sup>. *Idem*, p. 17.

*"clara distinção entre as instituições cuja função precípua é a de formação de recursos humanos especializados, das que, além dessa função, se voltam também - às vezes preponderantemente - para a investigação e a reflexão crítica, induzindo o deslocamento das fronteiras de conhecimento humano",<sup>30</sup>*

amplia as condições de reprodução de duas redes de ensino no próprio quadro das instituições públicas de ensino superior.<sup>31</sup>

O não reconhecimento da produção do conhecimento como exigência para qualificação do ensino dilui, ainda mais, o compromisso do Estado com a Universidade no sentido do financiamento da pesquisa e, em certa medida, significa também um descompromisso com o avanço da ciência e da tecnologia como componentes indispensáveis do desenvolvimento econômico e social autônomos.

Por outro lado, não deve ser desconsiderado o caráter pragmático e imediatista que o GERES confere às instituições de ensino "submetidas que ficarão às 'leis de mercado'", a exemplo das instituições privadas. Esta exigência de satisfazer à demanda do mercado inibe a instituição universitária de qualquer compromisso social que decorre do seu caráter público.

<sup>30</sup>. Relatório do grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, jan/87, p. 16.

<sup>31</sup>. Carlos Benedito Martins, apoiado no estudo de Pierre Bourdieu, analisa as condições de reprodução do ensino superior brasileiro a partir de um enfoque específico do sistema de ensino privado que permite identificar nele uma outra rede de ensino da qual se servem os segmentos sociais que, pelo seu caráter cultural, não têm acesso às vagas nas instituições caracterizadas como centros de excelência. Ver: MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino Pago: um retrato sem retoques*, 2. ed., São Paulo, Cortez Editora, 1988.

A concepção expressa no GERES, do ponto de vista dos princípios ou da forma de organização que orienta as instituições de ensino superior, privilegia o padrão de organização dos estabelecimentos privados centrados na atividade de ensino que, em sua lógica, responde aos interesses do setor privado de caráter mercantil.

Dois aspectos devem ser considerados em relação a esse privilegiamento, na compreensão de Pinheiro: Primeiro é de que há uma ideologia subjacente ao relatório do GERES de crítica à organização do ensino superior em universidades como as que temos no país; depois o de promoção das instituições isoladas como "o modelo que vingou".<sup>32</sup>

Ao que tudo indica, essa crítica estaria dirigida ao segmento público que concentra a maioria das universidades nas quais se desenvolvem a quase totalidade das pesquisas, excetuando-se algumas universidades particulares e outras poucas escolas isoladas.

O debate sobre a organização do sistema de ensino superior traz à tona aspectos que permeiam toda argumentação em defesa de uma ou outra vertente, polarizado entre posições antagônicas segundo se coloquem no dilema "qualidade e discriminação." Garcia-Guadilla situa as posições divergentes defendidas segundo estudiosos da questão da universidade conforme segue: 1) Os que consideram que se deve defender a qualidade da

<sup>32</sup>. Ver: PINHEIRO, Maria Francisca Salles. Nova ou velha reforma?, in: MARTINS, Carlos Benedito (org.). *Ensino superior no Brasil; transformações e perspectivas*. São Paulo, Brasiliense, 1990, p. 142.

educação pública e desenvolver a pesquisa como seu requisito; 2) os que defendem o espaço público, porém dividido em dois níveis: o de excelência (centros de produção do conhecimento) e o massificado ou de ensino (centros de reprodução do conhecimento); 3) os que admitem que a investigação deve se situar em instituições específicas de pesquisa - para-universitárias.<sup>33</sup>

Os autores que defendem a primeira alternativa acreditam que o requisito pra a qualidade decorre da vinculação da docência à pesquisa. A figura do professor está associada à de produtor de conhecimentos na medida de sua capacidade de pensar autonomamente, de construir, de teorizar e, portanto, capaz de transmitir aos alunos habilidades de criação científica.

A segunda posição é defendida por autores que acreditam que é possível criar dentro da universidade de massas um segundo nível, o chamado de excelência, concebido como eficientista, contrapondo-se à idéia de ensino elitista. Esse modelo de excelência teria um caráter seletivo e estaria destinado a estudantes com alta formação acadêmica. Funcionaria como um núcleo básico de pesquisadores em tempo integral, percebendo salários superiores, com ampla experiência no campo acadêmico e científico. O nível massificado estaria destinado à crescente demanda da população e exerceria uma função controladora e inibidora dos conflitos sociais.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>. GARCIA-GUADILLA, Carmen. Educación superior in América Latina: desafíos conceptuales, dilemas y algunas proposiciones temáticas para a década de los 90, in: *Final do Século: desafios da educação na América Latina*, São Paulo, Cortez Editora, 1990, p. 139.

<sup>34</sup>. Ver: OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação; contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional, in: *Educação e Sociedade*, n. 35, CEDES, abr/90, p. 46.



A terceira posição é colocada por autores que propõem para as universidades apenas a função de transmissoras, reservando, às redes extra-universitárias, a produção do conhecimento. Para estes autores a pesquisa requer um certo grau de especialização e profissionalização, incompatíveis com as exigências de uma docência cada vez mais massiva. Esta posição apela para a historicidade da função de investigação - argumento aliás utilizado pelo GERES - cuja inserção na universidade data da segunda metade do século XIX, concebida que fora anteriormente como um centro para a preservação do saber. O que está em questão agora, para os defensores dessa posição, é a descentralização da atividade de investigação científica da qual a universidade detinha o monopólio, sem contudo, discutir a centralidade da universidade na produção e difusão do conhecimento científico.

Decorrente dessa visão de segmentação da universidade há por parte de alguns autores, é o caso de Lechner, citado por Garcia-Guadilla, para quem a diversificação é um traço inerente nas transformações estruturais da próxima década, na América Latina como também no mundo ocidental. Para resolver as contradições de "diferenciação social" e "articulação das diferenças", Lechner desenvolve novos conceitos de modo a impedir que a diferenciação que produz excelência perpetue as desigualdades sociais. O conceito de diferenciação, argumenta, não se identifica com o de desigualdade, na medida que aquele é tomado como "multiplicidade de racionalidades" que não pode ser reduzida a nenhuma racionalidade central que viesse contrapor a autonomia individual e a criatividade coletiva que devem ser respeitadas e estimuladas. A "diferenciação" e a "desigualdade", são traços que deveriam assumir-se como uma tensão entre dois processos dinâmicos.

Conclui Garcia-Guadilla que nenhuma das três posições apontadas garante uma solução ótima para o dilema "excelência-igualdade", permanecendo os problemas básicos: *"Como conseguir que a diferenciação não implique desigualdade dentro de contextos nos quais não há garantia de igualdade de condições? Como assegurar a articulação da investigação à docência, nas novas condições de separação entre ambas instâncias? Como retornar a investigação à docência? Como esquecer o papel que as práticas de investigação têm no processo ensino-aprendizagem?"*<sup>38</sup>

Poder-se-ia, utilizando as posições enumeradas por Garcia-Guadilla, dizer que o GERES estaria esposando a segunda alternativa combinada com a terceira, uma vez que na divisão social do trabalho que o Estado brasileiro vai implementando, a pesquisa básica se desenvolve na universidade enquanto que a pesquisa aplicada está cada vez mais localizada nas instituições para-universitárias, algumas delas até criadas especificamente para esse objetivo.

O Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior, minimizando os efeitos das graves distorções decorrentes da forma com que a política educacional encaminha a expansão do ensino superior, admite que a diferença entre uma escola isolada e uma universidade não é uma questão de competência, mas deve ser encontrada nos objetivos de uma e outra, sendo que os objetivos de uma escola isolada são essencialmente os de formação profissional.

---

<sup>38</sup>. Garcia-Guadilla, op. cit., p. 41.

*"A diferença entre uma escola isolada e uma universidade não é uma questão de competência, a menos que essa competência seja adjetivada. Uma escola isolada não é uma componente menor ou secundária do sistema de ensino superior. (...) Por sua natureza, a escola isolada é essencialmente uma escola de formação profissional, voltada para o atendimento de uma função social específica e de alta relevância no contexto das sociedades modernas."*<sup>36</sup>

Embora reconheça a função específica da escola isolada, entende que, ainda que sua forma restrinja a sua liberdade acadêmica, não obstrui, contudo, o exercício da

*"reflexão crítica e a busca do conhecimento novo no seu campo de atuação. Este o caminho que leva as instituições isoladas no sentido que poderá dar-lhes no futuro a plena liberdade acadêmica e, conseqüentemente, o status universitário."*<sup>37</sup>

A idéia de universalidade de campos dos conhecimentos, como condição para se reconhecer uma instituição do ensino superior como universidade, fica contornada na proposta do GERES, que busca na autonomia o elemento que conferiria característica à universidade, conforme seu relatório:

*"Parece, pois que a caracterização da Universidade como forma distinta de organização do ensino superior tem que ser buscada no conceito de autonomia. Na tradição clássica esta autonomia é o fundamento*

<sup>36</sup>. Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, 1987, p. 18.

<sup>37</sup>. *Idem*, p. 18.

*mesmo da idéia de Universidade e está relacionada com a independência da instituição para a "busca da verdade sem restrições", para usar a expressão consagrada de Jaspers."*<sup>90</sup>

Dessa forma, obtido o "reconhecimento do status universitário" a instituição de ensino superior estaria em condições de adquirir a denominação de universidade e de gozar da prerrogativa da autonomia que lhe é conseqüente.

Segundo o relatório, já pelas normas em vigor os estabelecimentos isolados podem pleitear sua transformação em universidades, satisfeita a exigência da universalidade de campos de conhecimento, em geral, resultante da agregação de vários estabelecimentos isolados. A exigência, conforme consta, estaria na dependência do preenchimento das condições de obtenção desse reconhecimento, pautada em outros critérios. O critério fundamental é a comprovação da competência através de mecanismos de avaliação previstos no projeto, mediante o que a autonomia será também reconhecida.

A avaliação na proposta do GERES tem uma função organizativa no âmbito da política educacional para o ensino superior, uma vez que hierarquiza o conjunto de instituições com evidente privilegiamento dos Centros de Excelência que disputam, em melhores condições, as verbas para pesquisa e manutenção.

---

<sup>90</sup>. *Ibidem*, p. 17.

Essa formulação do GERES é coerente com o pensamento de intelectuais que defendem modelos diversificados para a organização do ensino superior, baseados na crença de que a competitividade desempenha papel fundamental para a qualificação do sistema de ensino superior.

Schwartzman<sup>97</sup> defende a criação de um sistema educacional bastante complexo e diferenciado, no qual grupos distintos buscam objetivos distintos e nem sempre comparáveis entre si, permitindo a emergência de uma pluralidade de dimensões. Na sua visão, a imposição de um padrão único para todo o país é resultado de características freqüentemente mal absorvidas das experiências de outros países, combinados com elementos da própria realidade das instituições mais centrais. Adverte ainda que estas características, impostas a instituições mais afastadas e com menos recursos, perdem rapidamente seu conteúdo real e se transformam em formalidades mais ou menos vazias.

Schwartzman rejeita a idéia de uma universidade modelo que, acredita, aumenta e consolida a estratificação do sistema educacional e impede o desenvolvimento de formas alternativas e preconiza um sistema de mercado que estimula a inovação, dando margem ao surgimento de outros padrões e modelos em substituição aos prevaletentes.

---

<sup>97</sup>. SCHWARTZMAN, Simon. Como a universidade brasileira está se pensando, in: *Para onde vai a universidade brasileira*, Edições Universidade Federal do Ceará, 1983, p. 32-3.

Castro,<sup>40</sup> analisando os novos caminhos do ensino superior no Brasil, descobre no interior do segmento privado formas alternativas desenvolvidas por instituições isoladas, resultantes do esforço de qualificação imposto pela competitividade. Segundo Castro, foram as necessidades impostas pelo mercado que deram a elas um novo perfil.

*"...muitas escolas foram assimilando lições trazidas pelas crises sucessivas e pouco a pouco robusteceram-se com cursos nobres e caros, ganharam expressão regional, diversificaram suas atividades e hoje se vêem em pé de igualdade disputando o mercado das universidades federais."*<sup>41</sup>

Castro considera que esta identidade que escolas isoladas estão construindo, só foi possível porque elas conseguiram romper a fase do mimetismo de reprodução da universidade de pesquisa e que elas atingiram, através de um bom gerenciamento, um excelente controle da atividade pedagógica e uma considerável organicidade institucional que lhes dá maior flexibilidade, tornando-se mais administráveis que as públicas. Na visão de Castro, após um período de existência tímida, estão reivindicando vida própria.

<sup>40</sup>. CASTRO, Cláudio Moura. O que está acontecendo com a educação no Brasil? in: BACHA, Edmar e KLEIN, Herbert S. (org.). *A transição incompleta: Brasil desde 1945*, Paz e Terra, 1986, p. 105-161. Ver também: DEMO, Pedro. Universidade na região de Joinville, in: *Educação Brasileira*, Ano VI, n. 12, 1984, p. 105; MENDES, Cândido e CASTRO, Cláudio Moura (org.). *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*, ABM/EDUCAM, 1984.

<sup>41</sup>. CASTRO, Cláudio Moura. O que está acontecendo com a educação no Brasil?, in: BACHA, Edmar e KLEIN, Herbert S. (org.). *A transição incompleta: Brasil desde 1945*, Paz e Terra, 1986, p. 143-4.

*Apesar das pregações da universidade de pesquisa, há finalmente um início de busca de modelos próprios. (...) Mas, como característica geral dessas instituições nota-se que sua preocupação, de fato, é o ensino." 42*

Escreve Castro que a pesquisa é desenvolvida em tais instituições em moldes muito distintos, dado que ela não tem nenhuma relação com o ensino. Em geral, é feita por um pesquisador contratado especificamente para tal e sob a forma de prestação de serviço, com a expectativa de aumento da receita da instituição.

Com o objetivo de qualificação, informa Castro, tais instituições optam por especializarem-se em algumas áreas ou área onde tem maior acumulação. Observa que, na prática, a escola isolada particular foi construindo um modelo institucional local, ensejando a diversificação das formas de realização das instituições de ensino superior.

A defesa do modelo diversificado está coerente com a "lógica concorrencial" transportada para o campo educacional pelos representantes da linha economicista, cujas análises levam à perda da totalidade e, de consequência, dos traços que têm persistido na configuração do país e que decorrem do modo como as relações expandem-se e oscilam no espaço social, criando e recriando as desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais.

---

42. *Idem*, p. 145.

Contudo, o esforço dessas instituições parece insuficiente frente ao modelo de "sociedade educativa" na qual o padrão escolar é referência importante para ajustamento às hierarquias ocupacionais. Numa "sociedade educativa", segundo Offe, *"na qual a duração e o tipo de participação dos indivíduos nos processos de educação formal aparecem como condição e fundamento determinantes de seu destino social, o reconhecimento da educação como meio de diferenciação social vertical nas dimensões de status e competências, deveria contribuir decisivamente para a justificação da desigualdade social."*<sup>43</sup>

Paiva<sup>44</sup> considera que a grande expansão ocorrida no ensino superior modificou substancialmente o valor simbólico do diploma e, em consequência, não apresenta garantia de elevação do status social e profissional ao seu portador. Dessa forma os diplomas passaram a ser hierarquizados de acordo com o maior prestígio da fonte expedidora.

No movimento demanda, oferta e organização do ensino superior registram-se, quando comparados os dados numéricos de 80 a 89, quedas no número das escolas isoladas, por vezes até significativas e com maior incidência no setor privado. Por outro lado, o número de universidades cresceu de 65 para 93, sendo que foi no setor privado onde elas tiveram maior surto, provavelmente pela incorporação de escolas isoladas, que no mesmo período têm seu número reduzido. (Ver Anexo I).

<sup>43</sup> OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação; contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional, in: *Educação e Sociedade*, n. 35, p. 42.

<sup>44</sup> PAIVA, Vanilda. Estado, sociedade e educação no Brasil, in: *Encontros com a civilização brasileira*, n. 22, abr/90, p. 48.



Também nas escolas isoladas, observa-se um ligeiro decréscimo na matrícula, mais acentuado entre as particulares, enquanto que nas universidades registra-se um aumento de matrículas de 25%, no período 80-89, mais acentuadamente a partir de 85 e, mais localizadamente, no setor privado. (Ver Anexo I).

Braga<sup>40</sup>, também na defesa de um sistema diversificado, aponta a organização do sistema de ensino superior inglês como referência. Utilizando dados daquele sistema de ensino, de 1986, evidencia a predominância de estabelecimentos isolados em número de 550, das quais 29 são Escolas Politécnica comparativamente ao número de instituições organizadas sob a forma de universidade, no total de 42.

Em outro estudo, Braga<sup>44</sup> tece considerações a respeito do esforço de qualificação desenvolvido pelas escolas isoladas particulares, a ponto de se tornarem referência para as escolas públicas em matéria de gestão, custos e flexibilidade. Informa da existência de estudos no MEC propondo ao governo um programa de amparo financeiro às entidades não federais que apresentem "déficits" orçamentários em razão de investimentos para qualificação.<sup>47</sup>

---

<sup>40</sup> BRAGA, Ronald. A universidade na Inglaterra e no Brasil: alguns pontos para reflexão, in: *Educação Brasileira*, Ano VIII, n. 19, CRUB, 1987, p. 164.

<sup>44</sup> BRAGA, Ronald. As escolas isoladas: problemas e perspectivas, in: *Educação Brasileira*, Ano II, n. 6, CRUB, 1981, p. 103.

<sup>47</sup> Trata-se do Programa de Amparo Financeiro às IES Particulares (PRAPES), cuja proposta foi elaborada pela Secretaria de Ensino Superior do MEC, encaminhada em 1979 aos órgãos técnicos do governo para estudo de viabilidade. Ver: Programa de Amparo Financeiro às IES Particulares, in: *Educação Brasileira*, Brasília, Ano III, n. 6, CRUB, 1981, p. 167.

A proposta do GERES de organização do sistema de ensino superior legitima as distorções que lhe caracterizam, e sobre elas, erige uma concepção de ensino superior que, conforme consta, já estava sendo gestada no âmbito do MEC incorporando experiências do setor privado.

Mendes reconhece que a proposta de organização do ensino superior considerando outros paradigmas, encaminhada ao MEC desde o ano de 1971, por representantes do setor privado, ganha adesão nas instâncias de definição da Política Educacional do Estado.

*"É altamente revelador, outrossim, que também de maneira temporã, mas não menos alvissareira, a Comissão de Alto Nível de Reforma do Ensino Superior, criada pelo Ministro Marco Maciel, tenha de fato começado a dialetizar a idéia universitária e admitir proposta, já desde 1971 avançada pelo ensino privado junto ao Ministro Ney Braga. Solicitava-se que a plenitude institucional no campo da educação dependesse de apresentação da visão orgânica e de fato exaustivamente interdisciplinar, de cursos dentro de áreas distintas do conhecimento. É expresso alternativamente, dentro de grandes denominadores, diferenciados das ciências da natureza, da vida e das ciências humanas. É o que abriria a possibilidade de que em defesa daquela "idéia de obra", inseparável da matriz institucional do estabelecimento de ensino, a busca da excelência se pudesse fazer em polos efetivos de vocação das IES."\**

Mendes considera que o modelo de universidade idealizado sobre a totalidade do conhecimento não responde as "determinantes da mobilidade urbana e regional do processo de desenvolvimento" e como tal é uma proposta imobilizada no tempo.

\* MENDES, Cândido. O clandestino direito de educar, in: *Estudos*, n. 4, ABMES, 1987, p. 8.

Ao suprimir os critérios da indissociabilidade ensino e pesquisa e de universalidade de campos dos conhecimentos para a organização das instituições de ensino superior, acolhendo princípios e forma de organização dos estabelecimentos centrados na atividade de ensino, a política educacional do Estado privilegia fundamentalmente as instituições privadas, ao mesmo tempo que retira o caráter de excepcionalidade que a Lei 5.540/68 atribui à escola isolada. Delimita, ainda, natureza e funções diferentes para as Universidades de Ensino e a Universidade de Conhecimento.

A reforma da universidade, segundo concepção que instrui o projeto GERES, representava um esforço de ajustamento das instituições públicas federais - a reforma se restringia a estas - a um perfil empresarial, no qual a avaliação e a pesquisa adquirem funcionalidade econômica, coerente com o conteúdo que informa a visão desenvolvimentista ainda em curso.

Esta concepção sugere a existência de um mercado educacional que está sempre indicando parâmetros que devem orientar o ensino e a pesquisa e, de certa forma, induz o sistema de ensino a uma conformação à especificidade do modo de produção capitalista brasileiro.

A "lógica da concorrência" e o empresariamento podem levar a instituição de ensino superior a um reducionismo extremamente prejudicial que se antepõe aos processos criativos e aos valores humanos em sua força transformadora. A questão é especialmente séria considerando-se a educação no Brasil, os "lobbies pedagógicos", "dos grupos de pressão corporativos" e, "dos serviços de ministério" que têm presença forte e determinante na

educação brasileira.<sup>47</sup>

A ANDES, em sua proposta para a universidade brasileira, preconiza o padrão único de qualidade entendendo ser este o mecanismo adequado para eliminação das distorções e do autoritarismo presentes na rede de ensino superior.

Não se trata de proposta de uniformização, mas de construção da unidade do sistema de educação superior pela observância de princípios. Significa que ficam resguardadas as diferenciações e as especificidades locais e regionais, sem o abandono da perspectiva de busca do padrão único de qualidade.

Daí que sua proposta não se restringe à rede de ensino superior federal como quer o GERES. Ela se estende à rede privada que, por razões óbvias e com a complacência dos organismos fiscalizadores, com raras exceções, foi desenvolvendo um simulacro de ensino, onde se vende o que o mercado compra, notadamente, porque se constitui como forma alternativa de empreendimento rentável.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> CARDOSO, Irene de Arruda R. A modernização da universidade brasileira, in: MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas*, p. 126.

<sup>48</sup> As "empresas educacionais", segundo Carlos Benedito Martins são as novas instituições privadas, surgidas na década de setenta, que organizaram suas atividades acadêmicas objetivando de forma prioritária a obtenção do lucro e da acumulação de capital, distinguindo-se de modo significativo das instituições particulares, em geral de natureza confessional, que desenvolviam atividades no campo pedagógico anteriormente àquelas. MARTINS, Carlos Benedito (org.). *O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980)*, in: *Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas*, São Paulo, Brasiliense, 1989, p. 44.

#### 4.2 - Indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão

O GERES, provavelmente em decorrência de sua própria composição, executivos que operam nas instâncias burocráticas compelidos por uma política corrosiva do ensino superior, ao invés de projetar uma reforma para consolidação do status de universidade a todas as instituições de ensino superior do sistema federal pela via da implementação de condições para o desenvolvimento da pesquisa, como elemento fundamental à qualificação do ensino, se limita a pensar e formular as proposições nos estreitos limites dados pela prática. Referindo-se à concepção que embasa a Lei 5.540/68 quanto à exigência da pesquisa nas instituições de ensino superior, o GERES assim se expressa:

*"esta concepção de universidade tomada como natural, esvaziada, portanto, do seu conteúdo histórico, introduz um elemento estranho à tradição do nosso ensino superior: a pesquisa".<sup>81</sup>*

Em sua forma de realização, a universidade brasileira, reflete no seu interior a violência cultural do colonialismo português e, porque não dizer, do neocolonialismo interno imposto pelo capitalismo oligopolista impondo uma redefinição da dependência que leva o país a submeter-se à ordem estabelecida pela divisão do trabalho intelectual, rompendo a possibilidade da construção da autonomia científica e tecnológica. Segundo Ianni,

<sup>81</sup>. Relatório do Grupo Executivo para a reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, 1987, p. 15.

*"Roberto Campos, no início da ditadura militar, dizia não caber à universidade, num país subdesenvolvido como o Brasil, o dedicar-se à pesquisa original, o dedicar-se a uma atividade intelectual mais criativa, porque isso os países mais desenvolvidos - e ele pensava nos Estados Unidos - fazem tranquilamente".*<sup>82</sup>

Determinantes históricos, econômicos, políticos e culturais retardaram o desenvolvimento da pesquisa acadêmica no Brasil. A escola superior tradicional e a universidade conglomerada são, no dizer de Fernandes,

*"produtos de uma sociedade que se adaptou, estrutural e historicamente, a uma situação de dependência cultural imposta de fora para dentro. Os interesses e os valores sociais que orientaram o apontado crescimento institucional do ensino superior nasciam dessa situação de dependência, mobilizando a expansão do ensino na direção da continuidade da dependência educacional e cultural".*<sup>83</sup>

Romper o imobilismo e as limitações dinâmicas do meio não seria tarefa tão somente das instituições de ensino superior, mas uma decisão da vontade coletiva, da auto-determinação da nação. Foi possível apenas crescer dentro da ordem. Mas esta ordem, diz Fernandes *"dinamizava-se, estrutural e historicamente, como a ordem econômica, social e cultural de uma sociedade de classes dependente"*.<sup>84</sup> Crescer sobre outras bases, subverter o pensamento e as atividades sociais pareceria quase um desvario

<sup>82</sup>. IANNI, Octávio. O professor como intelectual: cultura e dependência, in: CATANI, Denice Bárbara e outros (org.). *Universidade, escola e formação de professores*, São Paulo, Brasiliense, 1987, p. 41.

<sup>83</sup>. FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: reforma ou evolução?*, Alfa-Omega, 1975, p. 104-5.

<sup>84</sup>. FERNANDES, Florestan. *Universidade Brasileira: reforma ou evolução?*, Alfa-Omega, 1975.

dos inconformistas e dos que pensam e lutam pelo "destino nacional".

A implantação da pesquisa mediante institucionalização legal, sem as medidas correlatas para a sua consecução, não permitiu que ela se enraizasse, a não ser localizadamente em algumas instituições. Ela se desenvolveu basicamente alojada na pós-graduação e, particularmente, nas instituições públicas. A despeito de pouca repercussão da associação ensino e pesquisa no ensino de graduação e de sua incipiência na maioria das instituições privadas a proposta de eliminação é não só injustificável, mas sobretudo demonstração de insensibilidade e de uma postura tímida e determinista.

A pesquisa instituída que foi, no bojo de uma reforma conduzida sob o regime militar, superando todos os antagonismos, atinge níveis satisfatórios na produção acadêmica, rigorosa e crítica, de inegáveis repercussões políticas que muito contribui na luta de resistência ao regime autoritário e pela democratização da sociedade. Uma produção livre, em meio à censura e repressão ao ensino, das tentativas de vulgarização das ciências Humanas e oposta uma produção acadêmica empirista, medíocre e despojada de perspectiva histórica.<sup>88</sup>

Embora o capitalismo, no seu desenvolvimento, tenha evidentes repercussões na organização da cultura, à medida em

---

<sup>88</sup> Ver: SAVIANI, Dermeval. *Ensino público e algumas falas sobre a universidade*, São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985.

que a sociedade se torna mais complexa e pluralista, a reorganização e a conseqüente mudança na correlação de forças no âmbito da sociedade civil, no sentido de se opor à dominação política existente, cria a possibilidade da contradição, se torna incapaz de exercer o controle completo e total de certas esferas da vida social, como é o caso da produção intelectual, ainda que levada a cabo em instituições oficiais de ensino e pesquisa.<sup>86</sup>

Desconsiderando a historicidade e os processos da luta pela autonomização do país, desencadeado na sociedade mais ampla e no segmento acadêmico e científico, o GERES justifica sua proposta e revela o seu conformismo em relação à situação de dependência e de pobreza do país, conforme termos do próprio Relatório:

*"É de notar, também, que a tentativa de promover o desenvolvimento científico e tecnológico autônomo do país via expansão da pesquisa universitária esbarrou no modelo de desenvolvimento dependente, com a internacionalização da economia, que o país conheceu durante o período".<sup>87</sup>*

Estariam os proponentes pondo em dúvida a forma pela qual os sistemas educacionais estruturam o conhecimento e, portanto, questionado-os quanto ao seu valor central frente às novas relações econômicas internacionais? Ou estariam de acordo com Roberto Campos, para quem a pesquisa criativa deve ser feita

<sup>86</sup>. GERMANO, José Willington. *Estado militar e educação no Brasil: 1964-1985 - um estudo sobre a política educacional*, obra citada, p. 217, mimeo.

<sup>87</sup>. Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior. In: *Estudos e Debates*, n. 13, obra citada, p. 15.



pelos países desenvolvidos ou de economia central? Ou ainda seria esse raciocínio fruto de uma certa conformação à pobreza e à dependência?

Segundo Garcia-Guadilla<sup>60</sup> são hoje muito frequentes as posições que se orientam no sentido de assimilar a necessidade de elaborar estratégias dirigidas a desenvolver a capacidade endógena científica e tecnológica da região nas quais se reconhece a educação como o sujeito fundamental do processo de autonomização.

A baixa produção científica, associada à insuficiência de quadros qualificados para o exercício da atividade de pesquisa nas instituições públicas federais nos vários campos da ciência, teria sido fator fundamental para que fosse proposta a revogação do Artigo 11 da lei 5.540/68 (só nas instituições públicas federais) conforme pronunciamento de um dos membros do grupo:

*"Foi o reconhecimento dessa realidade que levou o MEC a adotar a concepção legal de Universidade na qual a definição de objetivos, procedimentos e métodos é tarefa da própria instituição, não do governo. Instituições em que a pesquisa científica no sentido estrito é já uma realidade poderão adotar "modelo" distinto daqueles em que essa função é ainda um objetivo a perseguir.*

*(...)*

*Por outro lado é da maior importância considerar que o estoque atual, do país, de recursos humanos qualificados para a criação nos diversos campos da ciência e suas aplicações é extremamente limita-*

<sup>60</sup> GARCIA-GUADILLA, Carmen. Educación Superior en América Latina: Desafíos conceptuales, dilemas y algunas proposiciones temáticas para la década de los 90". In: *Final do Século Desafios da Educação na América Latina*, p 138.

do".<sup>59</sup>

Aqueles que vivem a problemática do ensino superior brasileiro reconhecem que sua produção acadêmica não atingiu, ainda, os níveis considerados ótimos. Todavia, é preciso que esta consideração seja feita levando em conta os aspectos formais e infra-estruturais sob os quais ela tem se realizado. Por outro lado, conforme referido anteriormente, as condições históricas de implantação do ensino superior no Brasil determinaram seu retardamento. Pode-se dizer que a realização da pesquisa acadêmica é recente. Inicialmente a pesquisa se desenvolveu em institutos de pesquisa especializados, onde a maior parte do esforço de pesquisa do país ocorreu, com exemplos eminentes na área biomédica, destacando-se o Instituto Oswaldo Cruz nos estudos de doenças endêmicas. Exceto a Escola de Minas de Ouro Preto, criada em 1876 e a Universidade de São Paulo, criada em 1934 e que se tornou o mais importante e inovador centro de pesquisa, nas demais instituições, o que se observou foi a realização da função de ensino sem que a pesquisa aí se instalasse, alimentando e determinando novas formas de empreendimento da atividade docente.

A criação do Centro de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) em 1952 e a instalação da pós-graduação nas instituições nas quais o ensino e a pesquisa seriam convergentes, foram decisivos para o desenvolvimento de uma comunidade nacional de pesquisadores.

---

<sup>59</sup> SOUZA, Edson Machado de. Uma questão atual, in: *Estudos e Debates* 13, CRUB, jan/67, p. 173.

As Fundações Rockefeller e Ford tiveram participação fundamental no esforço de construção das bases para o desenvolvimento da produção acadêmica, no final da década de 50, quando USAID (United State Agency for International Development) se filia a esse esforço, oferecendo bolsas para os cursos de pós-graduação nos Estados Unidos.

O final da década de 60 marca o início da instalação dos programas de pós-graduação. Dois fatos foram determinantes: o número de docentes ou candidatos à docência pós-graduados e a Lei 5.540/68, que instituía a indissociabilidade ensino e pesquisa como requisito ao ensino superior.

Além do CNPq e da CAPES, foi criada a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), para administrar os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

As iniciativas de implantação de um suporte de sustentação da pesquisa coincidiam com os anos do milagre e com as expectativas de ampla expansão do sistema produtivo.

De lá para cá muitos reveses. Desde final da década de 70 a crise econômica nacional tem repercussões nas universidades federais diminuindo os recursos orçamentários e também os recursos captados de agências financiadoras, algumas delas até com proposta de extinção, como foi o caso da FINEP.

Também tem repercussões bastante graves na produção acadêmica docente a regulamentação da carreira docente pelo

Decreto 85.487/80, sem a exigência da pós-graduação para acesso a níveis superiores.

Em que pesem todos esses fatores, o Brasil conseguiu criar o segundo sistema universitário de produção científica no Terceiro Mundo, só sendo ultrapassado pela Índia, atingindo, quando considerados apenas professor/ano na pós-graduação, a cifra de 0,9% no número de publicações que, conforme Castro, constitui uma cifra aceitável em comparação com os padrões internacionais.\*\*

É forçoso reconhecer que, quando se avalia também a produção acadêmica tomando-se o corpo docente da graduação, esta cai em termos de cifras, chegando o número de publicações a apenas, uma por ano para cada seis ou sete docentes.

Afirma ainda Castro, que um quarto do tempo dos professores em regime de 40 horas é dedicado a atividade de ensino, e se forem consideradas um outro quarto para atividade de preparação de aulas e atividades administrativas, restariam 50% do seu tempo para atividades de pesquisa. Esse dado, na sua avaliação, é por si só um indicador da ineficiência das universidades e instituições isoladas de ensino do sistema federal de educação.

---

\*\* CASTRO, Cláudio Moura. O que está acontecendo com a educação no Brasil?, in: BACHA, Edmar e KLEIN, Herbert (org.). *A transição incompleta*, Paz e Terra, 1986, p. 132 e 148; CASTRO, C. Moura. A produção científica no Brasil, in: *Ciências e Cultura*, Suplemento Universidade Brasileira, organização e problemas, jul/85, p. 169-74.

A expulsão dos melhores cérebros do interior das instituições públicas de ensino superior pelo processo de "saneamento" promovido pelo regime autoritário, a constante perseguição política e ideológica e, ainda, a presença de fortes controles clientelistas e nepotistas alterando o "ethos" acadêmico, além de outros fatores, acabou por intimidar e despolitizar o campo acadêmico desestimulando a sua produção.

Embora tenha se registrado um crescimento expressivo no número de cursos de pós-graduação "strictu-sensu" entre os anos de 1974 e 1984,<sup>41</sup> quando o mestrado salta de 442 para 816 cursos e o doutorado de 152 para 337 e o número de alunos, considerado o mesmo período passa de 14.158 para 38.675 no mestrado e de 756 para 7.400 no doutorado, a titulação média do professorado de nível superior permanece insatisfatória. Dados de 1986 acusavam que de um total de 117.211 professores, 12,6% tinham o título de doutor, 21,01% possuíam o título de mestre, 32,02% contavam com cursos de especialização e/ou aperfeiçoamento e 34,2% apenas com a graduação.<sup>42</sup>

Não é desprezível o número de pós-graduação que, desestimulados pelos baixos salários atribuídos à carreira docente nestes mais de dez anos, tenham se dedicado às atividades específicas de pesquisas determinando, de certa maneira, que os programas de formação dêem prioridade à formação de pesquisadores. Esse fato, aliás, explica o grande número de greves ocorridas indistintamente no setor público e privado de ensino supe-

<sup>41</sup>. Ver: GERMANO, José W. *Estado militar e educação no Brasil: 1964-1985*.

<sup>42</sup>. MEC. *A educação no Brasil na década de 80*, Secretaria de Administração Geral/CPS/CIP, Brasília, dez/90, p. 60.

rior. Contribui, também, para este encaminhamento, o fato de que as condições de sobrevivência dos programas de pós-graduação tenham lhe imposto um caráter exógeno, transformando-os em "ilhas", porque em geral financiados por organismos externos, constituindo, na maioria das vezes, organismos estranhos no interior das universidades, dissociados da graduação que lhe deu, primordialmente, sentido existencial.<sup>49</sup>

A distância da pós-graduação em relação à graduação tem diminuído. Contribuem para esta aproximação os movimentos pela qualificação dos cursos e o aumento do valor dos diplomas. Contribui, também, a criação das pró-reitorias de pesquisa e pós-graduação estimuladas por órgãos como a CAPES e, até mesmo a redução dos financiamentos externos, já não tão generosos quanto foram no passado, obrigando os cursos de pós-graduação a disputar as verbas magras dos próprios orçamentos das universidades.

Com todos os percalços vai se consolidando uma estrutura de pesquisa e a produção científica deixa de ser uma questão de retórica, apresentando resultados visíveis.

O próprio MEC que, insistentemente, tem desqualificado as instituições de ensino federal, em relatório alusivo ao ano de 1990, reconhece *"que apesar de todas as dificuldades comprometendo o desenvolvimento da atividade de pesquisa, as IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) são o mais importante*

<sup>49</sup>. José W. Germano, fazendo referência à configuração que marcou a pós-graduação no Brasil, informa que em 1980 metade do corpo científico do Instituto de Biofísica da UFRJ era remunerada com recursos extra orçamentado da universidade e que, em 1981, a UFPA aplicava apenas 9% dos seus recursos nos programas de pós-graduação. O restante ficava por conta da FINEP que arcava com 61% do total dos recursos para tais programas. In: *Estado militar e educação*, obra citada, p. 224.

*centro criador e disseminador da produção cultural do país. (...) Em 1989, 5.839 pesquisas foram concluídas e mais de 20.000 projetos estão em andamento.*<sup>44</sup>

Mais do que a questão numérica, o relatório classifica a produção científica das IFES avaliando sua contribuição substantiva para elevação da qualidade de vida da população e melhoria do padrão de desenvolvimento do país. Registra, ainda, que o maior número de pesquisas situa-se na área de saúde e área básicas, além do campo de Engenharia e que 38% das pesquisas estão localizadas nas instituições de ensino superior da região sudeste.

Está claro hoje que fatores como a separação graduação e pós-graduação, a ausência de recursos específicos para a pesquisa nos orçamentos próprios, a segmentação entre cursos e departamentos e a transferência para estes do problema da integração entre ensino e pesquisa, a excessiva burocratização e, por último, as condições de trabalho e salário teriam contribuído para a fragilidade acadêmica.

Ora, se esta consideração dos óbices é importante, até porque eles precisam ser revertidos, não pode, contudo, justificar os descaminhos que têm marcado a vida universitária.

É curioso que a revogação do artigo 11 da lei 5.540/68, que estabelece expressamente a exigência da associação ensino e pesquisa, fora apenas para as universidades federais.

---

<sup>44</sup> MEC. *Boletim de dados físicos e orçamentários - IES Federais*, Secretaria de Ensino Superior, jun/91, p. 57.

*"É verdade que o MEC revoga para as Universidades Federais - e, apenas para estas - o artigo 11 da-  
quela lei. Isto não significa, porém, a revogação  
do princípio básico, estritamente conceitual, uni-  
versalmente aceito, segundo o qual a pesquisa  
científica, enquanto método de busca da verdade,  
constitui um dos pilares que sustentam a idéia de  
Universidade".<sup>48</sup>*

Novamente parece que o paradigma que orienta esta proposição é dado pelo espectro das instituições privadas que o próprio GERES reconhece serem "universidade de Ensino".

A postura do GERES é também coerente com a política protecionista do Estado em relação ao setor privado. Neste sentido, ela poderia estar sinalizando para a reserva de mercado, eliminando as características diferenciais próprias do setor público, que certamente responde por sua melhor qualificação.

Não resta dúvida de que esta proposta reflete a política de desenvolvimento científico e tecnológico que vai reservando, cada vez mais às instituições para-universitárias o lugar para a produção científica, às quais são destinados maiores volumes de recursos e que desenvolvem a pesquisa aplicada.

A despeito de ser fundamental à inovação científica e tecnológica, a pesquisa básica desenvolvida fundamentalmente nas instituições universitárias, não goza de "status" e conta com pequena soma de recursos para seu financiamento. Ela é preterida, dado que o retorno dela decorrente exige investimentos de longo prazo. Os recursos a elas destinados revelam quão distantes estão

<sup>48</sup> SOUZA, Edson Machado. Uma questão atual, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, jan/87, p. 171.



os interesses de autonomização da ciência e do país, como se pode ver no quadro abaixo.<sup>46</sup>

DISPÊNDIOS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA POR SUBPROGRAMA

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Pesquisa aplicada	71,3	42,7	36,1	45,0	41,6	42,6
Ensino Pós-graduação	8,7	7,2	8,0	7,6	5,6	10,6
Pesquisa Fundamental	3,2	10,5	6,0	6,1	5,0	7,7

FONTE: Orçamento da União para Ciência e Tecnologia - SEPLAN/CNPq.

São os ideais de autonomia que levaram os Estados Unidos a aplicar, no ano de 1978, mais da metade dos recursos federais específicos (3,2 bilhões de dólares) na pesquisa básica desenvolvida nas instituições de ensino superior, de certa forma, determinando a natureza do vínculo ou da relação entre o Estado e a iniciativa privada. O Estado participa ativamente da economia pela mediação da pesquisa. A política educacional desenvolvida nos Estados Unidos não tem como referência imediatamente os interesses privados. Ela reflete o Estado na capacidade de funcionamento de suas instituições.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Ver: FONSECA, Fernanda Sobral A. de et alli. Ensino superior o descompromisso do Estado e privatização, in: *Ed. e Sociedade*, n. 28, CEDES, dez/87. p. 78.

<sup>47</sup> PEREIRA, Luzete A. O padrão doméstico da educação e da democracia americana e o caso brasileiro, in: *Educação e Sociedade*, n. 37, CEDES, 1990, p. 58.

O Estado americano, através da pesquisa, atua na economia, aliás, cumprindo um papel essencial. A pesquisa básica, embora de retorno produtivo mais lento ou a longo prazo, pela sua capacidade de proporcionar inovações, pode ser, do ponto de vista da competitividade, altamente lucrativa.

Na verdade, da forma como se dá entre nós a divisão do trabalho, situando-se a pesquisa básica nas universidades e as pesquisas em áreas estratégicas ou de retorno econômico imediato nas instituições parauniversitárias, para as quais são carreados maiores somas de recursos, tende a retardar o processo de qualificação das instituições públicas federais, a não ser que fossem revertidas as políticas definidas para a educação, ciência e tecnologia.

#### 4.3 - Autonomia e democracia

O GERES, inspirando-se na tradição clássica, vai buscar o conceito de autonomia enquanto fundamento da instituição universidade, para a construção dos seus argumentos. Desse ponto de vista, significa independência da instituição universitária frente ao Estado e à Sociedade.

*"Essa independência significaria que a sociedade, ou o Estado em nome dela, não pode impor regras, limites ou restrições à atividade estritamente*

*acadêmica".<sup>66</sup>*

Contudo, o que se observa é que o Projeto acena para um conjunto de regras e limites ou restrições à atividade estritamente acadêmica, deixando entrever a contradição no interior do próprio discurso talvez, como escreve Lefort, como recurso para o convencimento e persuasão.

*"...a contradição interna não arruína o discurso. (...) ela também constitui sua força, arranja uma articulação entre termos opostos, assegura a possibilidade de dizer tudo ou, para usar o vocabulário contemporâneo, de "recuperar" tudo, até o mais subversivo".<sup>67</sup>*

A formulação proposta pelo GERES no tocante à liberdade acadêmica conferida pela autonomia está vinculada à "autonomia financeira", entendida como a captação de recursos para que a ausência destes não se constitua um limite àquela. O texto do relatório é explícito:

*"A verdadeira autonomia, que é inerente à idéia de Universidade, é de natureza acadêmica, mas acaba por se estender aos meios, na medida em que a limitação destes pode tolher aquela".<sup>70</sup>*

<sup>66</sup> Relatório do Grupo para a Reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, 1987, p. 19.

<sup>67</sup> LEFORT, Claude. Esboço de uma gênese da ideologia nas sociedades modernas. Trad. Marilena Chauí, in: *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 10, 1974, p. 10.

<sup>70</sup> Relatório do Grupo de Reformulação da Educação Superior, obra citada, p. 18.

Na verdade o que se coloca como fundamento da autonomia é a questão do financiamento da instituição de ensino superior pública. Novamente é definição dos meios, é a busca de recursos externos para a manutenção das universidades para preservar o desempenho de um padrão acadêmico próprio de suas finalidades específicas, que se impõem mais do que o gerenciamento dos mesmos.

Uma análise do discurso oficial sobre a autonomia universitária evidencia que todo ele se assenta na idéia da construção de um ente jurídico que, pela sua natureza, pudesse combinar diferentes origens dos recursos financeiros. O grande debate que se travou nos anos 70 e parte da década de 80, em nome da reforma do ensino superior, centrou-se exatamente na sua forma jurídica.

O discurso vai mudando, sem contudo desprezar sua intenção oculta, revelando-se na concepção de autonomia gerencial, com ênfase no fortalecimento do papel gerenciador e fiscalizador da estrutura de poder vigente nas universidades, como garantia da eficiência, concomitantemente ao congelamento dos recursos.<sup>74</sup>

Quando o GERES preconiza a universidade como um organismo ágil, desfederalizado, flexível, eficiente, autosustentado financeiramente, tem certeza de que ela se autoregulará, exclusivamente, pelo seu compromisso financeiro. Sua política fica-

---

<sup>74</sup>. HAAR, Wolfgang Leo. Autonomia universitária - uma questão da prática democrática, in: *Educação e Sociedade*, CEDES, n. 22, set-dez/1985, p. 21-22.

rá submetida às leis do mercado, não importando sua função social e crítica.

A autonomia é essencialmente uma questão de auto-governo, não se dispensando o controle social que deve ser exercido, não como propõe o GERES, por mecanismos de avaliação conduzido pelo MEC, mas por aqueles que direta ou indiretamente participam ou dependem de sua produção.

A questão da autonomia está intimamente ligada à concepção de que se tenha para a universidade, o que tem levado a conflito, contestação e, até o momento, à impossibilidade de uma proposta unificadora entre os segmentos institucionais.

É essa autonomia, enquanto qualidade intrínseca da instituição universitária, que a preserva na sua liberdade de ser, especialmente considerado o poder que as instâncias públicas e econômicas privadas adquirem, enquanto detentoras dos meios para seu financiamento e subvenção, na definição das prioridades da pesquisa. Essas instâncias definem o ensino no sentido de ajustá-lo à própria evolução da ciência e aos interesses da prática profissional que a dinâmica do capital impõe.<sup>78</sup>

Dado que a ciência tornou-se a primeira fonte produtiva, as universidades como "locus" da produção da ciência se integram, em parte, de modo natural e, em parte, segundo um plano

<sup>78</sup> HABERMAS, J. A democratização da universidade: uma politização da ciência?, trad. do Cap. II do livro *Theorie et pratique*, ed. francesa de Payot, Paris, 1975, p. 5. Ver também: PAIVA, Vanilda. Produção e qualificação para o trabalho, in: *Final do Século: desafios da educação na América Latina*, São Paulo, Cortez Editora, 1990, p. 117.

determinado a um sistema social dominado pelo crescimento econômico e regulado pela intervenção do Estado.

A situação de privilégio de que goza o capital confere-lhe uma posição de controle sobre os assuntos públicos, na medida que a eficiência do aparelho depende de seu desempenho.<sup>79</sup>

Do ponto de vista do processo político geral, no período 85-90 as frações dominantes buscam alcançar a direção política da sociedade, procurando substituir a forma como conduzem a sua organização. A ciência tem um papel fundamental no ordenamento da sociedade, cabendo a ela a construção de um conteúdo para o exercício da dominação ideológica que realiza a função integradora da sociedade diferenciada e dividida.

Os processos repressivos utilizados como recursos em conjunturas anteriores à organização da sociedade tendem a se tornar prioritariamente persuasivos, de modo a impor-lhe um conteúdo político-ideológico, sem prejuízo para as frações dominantes no exercício de sua dominação.

O GERES enquadra as várias vertentes no debate que se trava na questão da Universidade no que ele identifica como Universidade alinhada e Universidade do conhecimento, sem se referir às questões de fundo, intimamente conectadas com a autonomia.

<sup>79</sup>. OFFE, Claus e WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional, in: OFF, Claus (Org.). *Problemas estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984, p. 79.

Elas dizem respeito aos destinatários da produção científica da universidade, aos caminhos científicos que levam ao desvelamento do real e ao próprio significado político da universidade, em si mesmo transformador pela mediação da contradição que a atravessa. No debate, pois, o GERES identifica:

*"... uma Universidade alinhada, cujas atividades são meios para atingir certos objetivos políticos para a sociedade e cujos paradigmas são ditados não pelo seu grau de compromisso político-ideológico com as forças populares. A outra restaura o projeto modernizante de uma Universidade do conhecimento, baseada em paradigmas de desempenho acadêmico e científico, protegida das flutuações de interesses imediatistas, sem inviabilizar, contudo, sua interação com as legítimas necessidades da sociedade."*<sup>74</sup>

A dicotomia a que se refere o GERES é falsa, na medida em que fundamentada na crença de que são irreconciliáveis os interesses com o avanço da ciência - e a tecnologia com os que promoveriam a melhoria das condições de vida da população, dirigindo tanto o projeto de investigação quanto o de formação de recursos humanos da universidade.

Por outro lado, sob a aparência de neutralidade, oculta o caráter político e ideológico que está subjacente ao chamado projeto modernizante de uma Universidade do Conhecimento. É como se a exigência do critério científico dispensasse a defi-

<sup>74</sup>. Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, 1987, p. 19.

nição de áreas atingidas pelos benefícios que as descobertas ensejassem, ou que fosse a ciência em si a sua motivação.

A exigência de autonomia frente aos poderes constituídos requer que as instituições exerçam os controles necessários sobre a produção científica e que eles sejam acadêmicos e especificamente técnicos, como também que os mecanismos de exercício desse controle sejam democráticos para que possam se exercer, politicamente, com independência.

Habermas, analisando as mudanças estruturais colocadas nas universidades alemãs quando da revolta dos estudantes, em 68, afirma que

*"o Conselho Científico sublinhou com razão que não é mais possível conceber as relações da Universidade com o Estado conforme o modelo auto-gestionário liberal: a autonomia de um lado, o controle estatal do outro. As decisões concernentes às estruturas e ao desenvolvimento da Universidade, as decisões concernentes às estruturas e à dimensão dos investimentos setoriais e dos meios de funcionamento, enfim, e antes de tudo as decisões concernentes à alocação de meios para a pesquisa adquiriram hoje bruscamente uma importância política. (...) é por isso que nos encontramos hoje colocados diante desta alternativa: ou a administração ministerial puxa para si uma parte sempre maior das competências pertencentes antes à Universidade apolítica e toma decisões de maneira administrativa, num distanciamento face às pessoas concernidas, ou a Universidade se constitui ela própria em uma entidade capaz de agir de maneira política nesse nível e defende de maneira competente suas reivindicações legítimas".<sup>78</sup>*

<sup>78</sup>. HABERMAS, J. Op. cit., p. 5



Optando pela segunda alternativa, Habermas entende que a situação da universidade não se modificou somente em relação à sociedade.

*"Essas relações não podem mais ser concebidas segundo o modelo liberal de uma irradiação difusa da erudição privada na opinião pública. Sob uma forma apropriada são os interesses dos grupos sociais que devem, pelo contrário, provocar um confronto entre os representantes da Universidade e suas reivindicações ou necessidades devendo os representantes da Universidade em contrapartida ter a possibilidade de fazer valer suas exigências e de defender seus princípios."*

Concordando com Habermas, considero que a universidade só pode preservar sua autonomia se for competente para agir ao nível político, adquirindo condições de levar *"à formação de uma vontade política interessada nas questões importantes do ponto de vista prático."*<sup>76</sup>

A visão esposada no GERES e que ampara a sua concepção para as universidades revela a sua visão de educação e de ciência como realidades autônomas independentes, às quais são conferidas a função técnica social ou ainda organizatória.<sup>77</sup>

Nessa visão, educação e ciência, enquanto técnicas sociais ou ainda como técnicas organizatórias, possuem caráter neutralizante e por isso aparentemente voltadas para os interes-

<sup>76</sup>. *Idem*, p. 6.

<sup>77</sup>. Ver: CARDOSO, Miriam Limoeiro. Desafios, exigências e limitações do trabalho científico numa perspectiva epistemológica, in: *A pesquisa e a política educacional no Brasil e na América Latina - Tendências e perspectivas*. Relatório Seminário Faculdade de Educação/UnB, 1986, mimeo.

ses coletivos da sociedade.

O racionalismo tecnocrático que decorre da visão neutra da educação e da ciência, erige o conhecimento a uma esfera desvinculada de todo e qualquer sujeito que o produz. Um conhecimento produzido independente da historicidade ganha na lógica tecnocrática uma aplicabilidade indistinta desde que as condições se apresentem. Sua força reside no caráter formal a partir do qual suprime outros pontos de vista filosóficos, políticos ou não técnicos e assegura sua apropriação por todos os sujeitos. <sup>70</sup>

A educação é pensada enquanto fenômeno acima das classes sociais e, nesse sentido, ela rompe com as condições materiais de existência dos homens. Em termos da produção do conhecimento é a postura a-política que o dirige, de forma a excluir dele as posições ideológicas extremistas e outras perspectivas consideradas não científicas.

A postura a-política defendida pelo GERES, para orientar o modelo de Universidade, revela a oposição extrema entre ciência e ideologia, como se esta pudesse macular aquela, retirando daquela a objetividade que dá sustentação e fortalece o "ethos" educacional na perspectiva liberal.

A ciência se insere no terreno concreto da produção social e como tal é uma categoria histórica.

---

<sup>70</sup>. COUVRE, Maria de Lourdes M. *A fala dos homens; análise do pensamento tecnocrático, 1964-1981*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983, p. 294-5.

*"O que ela afirma não é definitivo, faz parte de um processo, que é o processo do conhecimento, que por sua vez, está vinculado às necessidades e atividades do homem, criador de valores, inclusive os científicos."*<sup>79</sup>

A ciência e a educação, investidas da função técnica social e técnica organizativa, tentam eliminar as contradições da sociedade e, portanto, negar a própria história, pela compreensão científica do social, constituindo-se num saber com o qual se exerce o controle racional. Nessa perspectiva o saber que se pretende neutro e apolítico se caracteriza como dominação, que também se investe da forma ideológica nas sociedades capitalistas.<sup>80</sup>

A democratização da universidade é tema ligado intimamente à questão da autonomia. A autonomia proposta pelo GERES, tem repercussões especificamente, no seu aspecto financeiro e administrativo, produzindo um modelo organizacional, uma dinâmica que decorre de uma concepção de universidade, cujos objetivos estariam submetidos a *"um controle finalístico das instituições"*, para o que a composição das instâncias deliberativas e o preenchimento dos cargos de Reitor, Vice-reitor e Diretores de Unidades de ensino têm que ser mantidos de modo que o controle social possa ser exercido.

Assim é que o anteprojeto regula nos seus artigos 7 e 10 a composição do órgão deliberativo da administração supe-

<sup>79</sup>. *Idem*, p. 295.

<sup>80</sup>. Ver: RANOS, César Augusto. *Tecnocracia e escola*, in: *Educação e Sociedade*, n. 5, jan/80 - CEDES, p. 111.

rior da universidade, mantendo-se a representação discente e do corpo técnico-administrativo que não poderá, em conjunto, exceder de um quarto do número de docentes, sendo que nas instituições isoladas esta representação será conforme proporção fixada em estatuto.

O Anteprojeto de Lei que acompanha o relatório do GERES, no seu artigo 42 isenta a universidade do cumprimento da obrigatoriedade da estruturação em departamentos, colegiados de cursos, determinando uma mudança na sua organização, ao excluir as IES federais da abrangência do § 3º do Art. 12 e § 2º do Art. 13 da Lei 5.540/68, que os contém.

A forma proposta para superar o centralismo dominante no sistema de ensino superior libera no aspecto estrutural (organização em departamentos, sistema de crédito, ciclo básico) sem repercussão nos mecanismos que exercem controle sobre as relações sociais como estratégia para assegurar o controle finalístico da administração central que se reconhece como o único competente para zelar pelo interesse do contribuinte.<sup>81</sup> O relatório justifica a necessidade do controle em razão do aumento da autonomia na gestão da universidade.

Dessa forma, a questão da escolha dos dirigentes ocupa tratamento especial, contrariando conquistas históricas dos segmentos universitários, obtidas nos sucessivos processos de eleições diretas, voltando a ser assunto do âmbito dos colegiados

---

<sup>81</sup>. Ver: CINTRA, Antônio Octávio. Reflexões a propósito da reforma das universidades federais, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, jan/87, p. 110.

constituídos segundo normas específicas.<sup>82</sup>

#### 4.4 - Financiamento e avaliação

A questão do financiamento, em que pesem as contundentes manifestações por soluções efetivas para a crise econômico-financeira que as instituições públicas federais têm acumulado nos últimos anos, retardando o exercício de sua função social plena, não mereceu tratamento adequado. Por outro lado, à vista do processo constituinte, já se encontram esboçadas propostas de políticas para verbas públicas, a exemplo das que foram encaminhadas pela Comissão Consultora convidada pelo Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior, conforme referência anterior.<sup>83</sup>

Esse fato revela o interesse no MEC quanto à utilização dos recursos obedecendo os critérios clientelísticos e propagandísticos, exatamente no período coincidente com a discussão do GERES, fica nítido no tratamento que se deu à Emenda Calmon que se esperava fosse incluída no orçamento das instituições federais de ensino superior, o que seria mais coerente com as

---

<sup>82</sup>. Relatório do Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior e Anteprojeto de Lei, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, Jan/87, p. 26-7 e p. 35, respectivamente.

<sup>83</sup>. Ver: VELLOSO, Jacques. O GERES, a Constituinte e a política de financiamento da Universidade, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, jan/1987; SOUZA, Alberto M. et alii. Financiamento do ensino superior: recomendações, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, jan/1987.

discussões que o tema da autonomia suscitava naquele momento.<sup>84</sup>

A avaliação proposta no Projeto GERES se constitui em mecanismo que fornece dados através dos quais tem-se a medida da competência com que se permite definir o status de universidade, bem como o montante de recursos para o financiamento das instituições públicas de ensino superior. Ela toma como referência os conceitos de competência e excelência tratados como valores cujo conteúdo seria universal. Na verdade, esses temas, colocados como centrais na questão da avaliação, têm conotação particular à medida que se refere a um projeto político de universidade a serviço de interesses minoritários. Cardoso entende a avaliação como um mecanismo para implantar ou fortalecer um dado modelo de universidade ou de política da educação, o que a leva a afirmar

*"que a proposta oficial de avaliação que se está querendo implantar na Universidade Pública Brasileira se constitui como instrumento importante para reforçar e legitimar o projeto de Universidade escolarizada, aceleradora da ótica e da lógica do capital no espaço universitário público, parte inequívoca e exemplar do conjunto do processo de privatização com que se pretende não mais apenas sucatear, mas desmontar mesmo o espaço público no sistema escolar de nível superior no país."*<sup>85</sup>

<sup>84</sup>. No ensino superior os recursos adicionais decorrentes da aplicação da Emenda Calmon foram direcionados para o "Projeto Nova Universidade" que os distribuiu mediante apresentação de projetos submetidos à seleção pelo MEC para fins de financiamento, reforçando a tendência privatizante que orienta a Política Educacional do Estado. Ver: VELLOSO, Jacques. Investimento Público: quanto e onde?, in: *Ciência e Cultura*, 40(4), abr/88, p. 362-3. Ver também CPI Emenda Calmon no Congresso Nacional.

<sup>85</sup>. CARDOSO, Miriam Limoeiro. A avaliação da universidade: concepções e perspectivas, in: *Universidade e Sociedade*, ANDES, Ano I, n. 1, fev/1991, p. 21.

A proposta engendra um artifício para excluir da avaliação a política educacional que está na base do sistema de ensino superior tal como se operou, na medida que está propondo a avaliação da instituição universitária como resultado da produção individual. Ou seja, propõe-se avaliar o circuito final do processo de produção como se a quantidade e a qualidade do produto independessem das condições em que são produzidas.

A insistência na instituição dos mecanismos que aumentariam a eficiência do sistema de ensino superior, parecem duvidar de sua eficácia do ponto de vista de suas finalidades, em preservando as bases de sustentação do modelo, em assegurando o desenvolvimento tecnológico, pela via da qualificação da força de trabalho e atenuando o conflito de classes pela implementação de um processo aparentemente democrático de satisfação da demanda por vagas, pela institucionalização da relação setor privado - setor público, no esquema de reprodução das classes sociais.

A avaliação, tal como proposta, pretende instaurar o "novo" com o qual qualificaria a produção da instituição universitária, independente de condições que são anteriores ou daquelas que a natureza do trabalho acadêmico requeria.

O pensamento tecnocrático encerra um evidente sentido anti-histórico, uma vez que instalado ou orientado, a ação suprime todo e qualquer estado de irracionalidade prevalecente. É como se tudo pudesse fluir e os obstáculos tivessem sido, todos, demovidos conforme expressa Martins:

*"Fica sepultado no passado tudo aquilo que aumenta o peso opressivo do poder: as ilusões, os erros, os equívocos, os interesses particulares, as paixões individuais e coletivas, os instintos, os preconceitos irracionais, a demagogia e a exploração de uns pelos outros. Por trás do poder tecnocrático está a autoridade impessoal da Razão Tecnocientífica funcionando como impassível Maestro que, em última análise, é o único responsável pela orquestração da grande sinfonia da produção e do bem-estar geral."*<sup>66</sup>

Para o pensamento tecnocrático, as contradições entre classes, grupos e setores da sociedade existiriam antes, mas nunca depois de instaurada a ordem tecnocrática.

A adoção do mecanismo da avaliação se constitui em elemento de definição na formulação de políticas e de estabelecimento de normas para o sistema educacional.

A avaliação definida a partir de critérios competência/produtividade é um instrumento da política educacional privatista em vigência no país. Parte de um projeto político mais global, a modernização é colocada para as instituições públicas de ensino superior como condição para aumentar sua rentabilidade mediante racionalização quanto ao uso dos recursos materiais e humanos. Dessa ótica, a questão da competitividade tão reclamada pela lógica do capital fica assegurada, por uma avaliação que aponte níveis diferenciados de desempenho no interior da própria instituição e entre estas.<sup>67</sup>

<sup>66</sup>. MARTINS, Carlos Estevan. *A tecnocracia na história*, São Paulo, Alfa-ômega, 1975, p. 52.

<sup>67</sup>. CARDOSO, Miriam Limoeiro, *A avaliação da Universidade: Concepções e perspectivas*, in: *Universidade e Sociedade*, Ano I, n. 1, fev/1991, p. 14.



A decorrência dessa avaliação traduz-se em aportes de recursos diferenciados de uma instituição para outra, o que acaba por promover o desenvolvimento desigual, pela maior ou menor estimulação proveniente dos recursos financeiros.

Serão os paradigmas da Universidade do Conhecimento que deverão indicar o sistema de avaliação pelo qual o desempenho acadêmico e científico é auferido e através do qual se consolidam níveis de autonomia no plano didático científico. Ao critério de eficiência do sistema universitário se subordina a autonomia didático-científica da universidade, sendo que a medida desse critério está intimamente afeta ao cumprimento dos objetivos da instituição universitária definidos pelo Estado, enquanto repassador dos recursos públicos. O controle burocrático dos meios, muito usado para fomentar as análises de custo, se estende também aos fins. A avaliação cumpre, no GERES, importante papel não apenas enquanto elemento articulado à autonomia, mas enquanto medida que fornece informações ao *"processo de formulação de políticas e do estabelecimento de normas para o sistema educacional"*.

#### **4.5 - Isonomia de cargos e salários**

O GERES concordando com os encaminhamentos propostos pela Comissão Nacional para reformulação da Educação Superior, propõe na questão da isonomia

*"um justo equilíbrio entre os ideais de uma carreira de âmbito nacional, que respeite os valores de igualdade e isonomia, entre as diversas instituições, e os de diferenciação salariais, a partir de pisos iguais em função dos valores e critérios do mérito, desempenho, localização."\*\**

A proposta do GERES para a carreira docente e de pessoal técnico-administrativo incorpora o pensamento que vem sendo forjado nos inúmeros documentos oficiais, retratando, tal como naqueles, disposições que regulam as relações de trabalho nas empresas de alta produção de ampliação do capital.

Desse modo, atendendo ao princípio da competitividade embora sempre fazendo referência à isonomia, acaba por criar os mecanismos que vão desencadear níveis diferenciais de salário, além dos que resultarem de incentivos à produção acadêmica.

*"... nas disposições sobre pessoal, o projeto incorpora disposições que buscam um equilíbrio entre isonomia salarial e incentivos à pesquisa e à prestação de serviços".\*\**

Persiste, ainda no GERES, a tentativa de estimular a produtividade através de formas compensatórias em termos salariais. Não é somente a instituição que deve estar motivada para captar recursos complementares para que se possa credenciar como

\*\* Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, jan/87, p. 22.

\*\* Relatório do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior, in: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, n. 13, 1987, p. 30.

universidade, gozando do "status" e, portanto, de autonomia, mas é o próprio docente e o servidor técnico administrativo que serão obrigados, pela política de retração salarial, a buscarem as já famosas complementações.<sup>70</sup>

Ressalte-se o caráter de mercadoria que se atribui ao tratamento na questão pessoal na disposição que institui a possibilidade de se admitir professores que não integram a carreira para atendimento de programas especiais, tornando-se essa via atrativa ao clientelismo, aliás uma prática não só antiga, mas muito usada no serviço do sistema federal de ensino.

Um aspecto também grave, mas que retrata a lógica que preside o projeto GERES é conferido pela maneira como regula o regime de trabalho com claro dispositivo que abriga o professor horista.

Os pressupostos sobre os quais assenta a política de pessoal respondem pelo barateamento do custo operacional das instituições públicas, e representa flagrante investida do processo de despolitização dos docentes e da universidade, contrário à autonomia institucional e à produção científica livre das imposições dos interesses corporativos e particulares.

Tal como enunciada anteriormente, a proposta que o GERES encaminhara preconizou a reformulação do ensino superior federal, portanto, de apenas um dos segmentos do ensino de 3º

---

<sup>70</sup> Denúncias de associações docentes, especialmente de universidades fundacionais evidenciam como a busca de convênios de prestação de serviços leva o docente a priorizar outras atividades, descaracterizando as atividades de magistério.

grau. Sua leitura cuidadosa deixa claro porque o Grupo de Reformulação da Educação Superior teria se limitado àquele segmento, uma vez que constituído para propor ao nível operacional as recomendações formuladas pela Comissão de Alto Nível extensivas ao conjunto dos segmentos que compõem a educação superior.

Este fato não pode ser entendido como uma oposição do GERES ao encaminhamento proposto pela Comissão de Alto Nível, senão como uma revelação de um resultado que favoreceu a predominância do modelo gerencial ditado pela prática "bem sucedida" do segmento do ensino superior privado. Este modelo tinha seus defensores e adeptos no MEC, e fora legitimado mediante estratégia política que orientou a composição diversificada da referida Comissão<sup>91</sup>, certamente com objetivo de respaldar o Governo da Nova República, empossado no ano de 1985 e eleito através de acordos "pelo alto", após fragorosa demonstração pública do desejo de que sua escolha se desse por eleições diretas, determinante do volume e qualidade política da "Campanha das Diretas-Já".

Dessa forma, não era necessário que ela se estendesse à rede privada. Afinal os parâmetros sobre os quais se fundamentou o GERES para a formulação de sua proposta foram dados pelo modelo organizacional que dirige o ensino superior particular. Tratava-se, pois, de proposta que ajustava, como regra geral, as instituições federais de ensino superior aos padrões e modelos dados que preside o ensino superior privado.

---

<sup>91</sup>. Ver nota número 1 deste capítulo, à página 169.

Esse procedimento não inova substancialmente em relação aos anteriores, na medida em que estava subjacente àquelas, ainda que elas fossem dirigidas à regulação de um outro aspecto da forma organizacional que deveria presidir o conjunto das instituições federais de ensino superior.

Todavia, o que há de inovador no Projeto GERES é dado pela sua abrangência, uma vez que se estende a totalidade da organização da instituição universitária federal, com o que a aproximaria daquelas que compõem o segmento das particulares. Por isso, ele deve ser entendido como importante instrumento político utilizado na estratégia de unificação desenvolvida por um conjunto de forças sociais, através de um discurso, garantindo-lhes a hegemonia no processo de reforma do ensino superior. Essa estratégia, naquela conjuntura, visava assegurar a direção e o domínio de grupos hegemônicos, garantindo sua organização para atuar no processo constituinte que se anunciava.

## **5 - O PROCESSO CONSTITUINTE: MAIS UM MOMENTO DA LUTA PELA PRIVATIZAÇÃO**

### **5.1 - No primeiro momento a estratégia da conciliação**

O processo Constituinte, por se constituir espaço de barganhas e acordos políticos, especialmente em razão dos encaminhamentos que lhe foram dados no interior do próprio percurso, torna-se espaço privilegiado para as contendas que anteriormente estão instaladas em decorrência de diferentes teses que estão colocadas para a política educacional do Estado.

Dada a peculiaridade desse processo, bem como o nível dos conflitos detectados no seu interior, permitem ver nele a natureza das questões que estão na base das divergências e que determinaram a articulação das forças que agenciam grupos de interesses comuns.

Nos embates que se travam no interior do processo Constituinte perpassa toda a problemática decorrente do plano conceitual que, no confronto das forças privatistas e publicistas, pode ser entendido como estratégia política para a unifica-

ção dos segmentos confessional e empresarial num único bloco. Perpassa, também, o conjunto dos encaminhamentos que o Poder Executivo dispensa às instituições federais de ensino superior, delineando uma política de educação superior no curso das ações francamente desencadeadas. Perpassa, ainda, o caráter político identificado naquela conjuntura pelo claro favorecimento aos setores conservadores predominante nos dispositivos com os quais a educação foi anunciada, como expressão do projeto educacional que preside as orientações do Estado.

Estes aspectos e as referências obrigatórias à tramitação da regulamentação do capítulo da Educação no texto constitucional, por período de mais de dois anos, acompanhados ativamente tanto através da presença organizada das forças democráticas quanto daquelas que representam o setor conservador, constituem o conteúdo que ganha forma neste capítulo.

Marcado pela contradição entre as propostas de abertura política e institucional e o perfil acentuadamente conservador da base parlamentar de sustentação, e, impedido por sua própria composição, de se opor diretamente à pressão social organizada, o governo Sarney lançou mão fartamente do recurso das "Comissões de Alto Nível", cujo objetivo central seria de contornar a mobilização popular direta, tentando esvaziar a representatividade das entidades da sociedade democrática para o terreno "técnico" dos "especialistas" dos gabinetes ministeriais.

O governo da Nova República caracterizou-se pelo uso de estratégias conservadoras compatíveis com o perfil dese-

nhado pela Aliança Democrática que indicou a busca de caminhos que combinavam despolitização e esvaziamento da discussão política dos problemas nacionais.

A Constituição representava, para a maioria da população brasileira, a esperança de aprimoramento do ordenamento jurídico-institucional, das relações entre as classes sociais, avançando, portanto, no sentido de propiciar conquistas por melhores condições de vida, de trabalho, de educação, de saúde e de participação política do segmento marginalizado desse processo.

A redução da Constituinte às dimensões de Congresso Constituinte constitui parte da estratégia do esvaziamento do grande debate nacional que indicaria as transformações das políticas sociais no contexto da política econômica. Acumulado dessas funções, a composição do Congresso Nacional indicou a necessidade da aglutinação dos interesses do capital industrial, agrário, pecuarista e financeiro, somando-se para garantir maior representação.

O curto fôlego do Plano Cruzado, no quadro conjuntural alinhavado, embora tenha respondido em termos eleitorais às exigências de composição e representação do grande capital no Congresso Nacional, retira a expectativa controladora das forças conservadoras, levando a Aliança Democrática a esboçar, na correlação de forças do processo de elaboração da Carta Constitucional, novas articulações que resultarão na formação do Centrão.

A preservação da hegemonia no Estado leva-o a se apresentar segundo Hirsch



*"concretamente como um sistema, profundamente escalonado de filtros, de barreiras e de instâncias de transformação e de tratamento das exigências políticas e de articulação de necessidades: sistema que, em seu modo de funcionamento, tem estruturalmente uma dupla orientação, a saber, por um lado, prevenir-se contra as "exigências disfuncionais" do ponto de vista da manutenção da dominação de classe e, por outro, formular e impor um interesse geral de classe burguês (a longo prazo)."*<sup>1</sup>

Os trabalhos da Constituinte são expressão mais cabal das contradições e dos limites do projeto político da "Nova República".

O Projeto GERES realizou importante tarefa de unificação das forças interessadas na defesa do projeto privatizante da universidade pública, capacitando-as para atuar na Constituinte que restaura aspectos de fundo da concepção expressa nos acordos MEC/USAID da década de 60, atualizados de modo a ajustar-se aos termos da modernização que o governo tenta imprimir ao conjunto da sociedade.

O processo político do Estado, decorrente do pensamento dominante na área econômica, já em 1986, determina seu recuo nos campos nos quais sua atuação pudesse ser minimamente ocupada pelo capital privado. Há de outra parte a orientação no sentido de seu enxugamento com a eliminação de empresas e órgãos mantidos por ele como exigência do próprio desenvolvimento capitalista. A expectativa era de reduzir o déficit público, enquanto se favorecia a expansão do capital privado em campos anteriormen-

---

<sup>1</sup> HIRSCH, Joachim. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise, in: POULANTZAS, Nicos. *O Estado em crise*. Trad. Maria Laura Viveiros de Castro. RJ, Graal, 1977, p. 100.

te de atuação do capital estatal.

Esta questão se alia aos interesses dos setores privatistas que já desfrutavam de um aparato construído para desenvolver o lobby ou força de pressão no Congresso Constituinte. O lobby, segundo a ANDES (no ano de 1987) constitui a forma mais avançada da mercadoria ensino e sua ação visa não apenas a fortalecer as instituições de ensino superior privada, como também a sufocar as instituições públicas para o que contam com aliados no interior do aparelho do Estado. Ele se exerce de forma ramificada nas esferas de poder da sociedade civil e do Estado, onde estão radicados defensores seus. Cresce o reforço às pressões junto e dentro do MEC por verbas orçamentárias e também por um projeto de universidade de seu interesse para o que conta com o entusiástico apoio de organismos internacionais, entre os quais o Banco Mundial, que dá direção ao empreendimento público. Velloso, analisando o Relatório do Banco Mundial (1986), entende, no que se refere ao financiamento da educação nos países em vias de desenvolvimento, que o

*"cerne das recomendações (do referido documento) gravita em torno da idéia de sujeitar o ensino aos ditames de uma economia de mercado supostamente concorrencial, com o que aumentar-se-ia a eficiência e a equidade no sistema educacional."*<sup>8</sup>

O Banco Mundial, diz Velloso, faz suas recomendações tomando o sintoma pela causa, na medida que insiste no méri-

<sup>8</sup> VELLOSO, Jacques. Investimento público em educação: quanto e onde?, in: *Ciência e Cultura*, abr/89, p. 364-5.

to da economia de mercado, propiciadora das desigualdades como solução para contrapô-las.

O Banco Mundial vai mais longe, quando evoca as virtudes da introdução dos princípios da economia de mercado na regulação da rede pública de ensino médio e superior, ao mesmo tempo que desenvolve alternativas que não são excludentes como parte do seu receituário. Ao contrário, são até complementares.

Já bastante conhecidas são as propostas: a) instituição de cobrança de taxas e anuidades ou aumento de seus valores nas instituições públicas para os estudantes que possam pagar; b) complementação dos recursos orçamentários através de contratos de pesquisa e serviços com empresas privadas ou com organismos governamentais; c) restrição do ingresso nas instituições públicas elitizando-as ao invés de democratizá-las; d) estímulo à expansão da rede privada, o que está coerente com a política de subsídios públicos federais, que têm sido aumentados nos últimos anos para algumas instituições privadas de ensino superior como também com expansão de empréstimos aos estudantes, conforme consta dos documentos produzidos pelo Banco Mundial para o Seminário sobre Educação Brasileira realizado no Rio de Janeiro no mês de março do ano de 1991.<sup>9</sup>

Tais políticas inspiradas no modelo americano de ensino, tem repercutido na América Latina, de modo geral, como parte da estratégia de manutenção da dependência científica e

---

<sup>9</sup> Banco Mundial - Brasil - Despesas do setor público com Programas de Assistência Social: problemas e opções, mai/88, p. 51.

tecnológica tendo sido implementadas em alguns países em regimes de ditadura, como por exemplo no Chile. Velloso registra que no Chile, entre o ano de 1973 e 1980, os recursos captados através da venda de serviços nas universidades públicas cresceram de 8,3% para 26,9% em relação a seus orçamentos e, no mesmo período, o número de vagas para ingresso de novos alunos caiu de 65,9 mil para 48,8 mil. Em que pese as universidades públicas chilenas receberem parte das dotações orçamentárias que são distribuídas a todo o sistema universitário, elas estão obrigadas a recorrer às contribuições estudantis sob a modalidade de pagamento de anuidades. \*

A subordinação dos interesses e direitos coletivos à lógica do capital referendada por organismos internacionais serve como forte coadjuvante ideológico das investidas privatizantes, mingando as forças dos movimentos populares a favor da gratuidade do ensino e da exclusividade das verbas públicas ao ensino oficial.

Como parte também da estratégia, o lobby desenvolveu um grande esforço de organização, para o que, aliás, contou com o desmedido apoio da imprensa empresarial e conservadora, da opinião pública e dos setores políticos no sentido de se impor como alternativa diante da ausência de vagas nas instituições públicas, argumento com o qual encaminhou sua luta no sentido de preservar a legislação anterior, que oferecia melhores possibili-

---

\* VELLOSO, Jacques. Investimento público em educação: quanto e onde?, in: *Ciência e Cultura*, abr/89, p. 364. Ver também: SILVA, Sérgio Pereira da. *Expansão do ensino superior no Brasil e na América Latina*, conferência proferida no 19 Encontro Nacional da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior. Brasília, nov/83, mimeo, p. 5.

dades para o recebimento de recursos públicos além dos subsídios, pela concessão de bolsas de estudos e ampliação do crédito educativo.

é importante ainda registrar a radicalização das entidades mantenedoras, frente ao processo de organização dos professores da rede privada que, em 1985, apresentam considerável crescimento organizativo, conforme registra a ANDES, como o surgimento de novas associações de docentes e mobilização ampliada nas associações existentes.<sup>8</sup> Evidente que na base desta radicalização estava a disputa na Constituinte. As instituições de ensino superior particulares, agrupadas em suas entidades sindicais, defendem abertamente o direito ao lucro nos "negócios educacionais" e pretendem influir no campo da luta congressual para o que a tarefa de reunificar a patronal assume significado profundo. Dessa forma, todo o movimento de organização dos professores é visto pela patronal não apenas como ameaça aos lucros, e à sua organização, mas, sobretudo, em função de sua repercussão no Congresso Constituinte.

A histórica greve dos docentes da rede particular de ensino superior no ano de 1987 levou Mendes, um dos ideólogos da privatização, a afirmar:

*"A percepção de que o confronto de quase 2 meses no Rio lavrou conseqüências sociais mais fundas, respondendo ao franco dinamismo em etapa de abertura, ligada ao momento constituinte, reflete-se toda nas notas sindicais do professorado, pós-a-*

<sup>8</sup> ANDES. Boletim nº 24, jan/86, Encarte especial, p. 2.

*cordo.*"<sup>6</sup>

Os docentes pleiteiam plano de carreira unificada para o setor das particulares com admissão mediante concurso e os subsídios às atividades de ensino, pesquisa e capacitação profissional em cursos de Pós-Graduação, em oposição aos subsídios às mantenedoras como tem sido a prática, com os quais os empresários de ensino construíram estruturas de apoio que compreendem: *"considerável patrimônio incorporando instituições menores, diretorias de sindicatos e associações patronais, funcionários do MEC, de delegacias ou conselheiros e parlamentares, sócios ou simplesmente sustentados por recursos da empresa-escola."*<sup>7</sup>

Ao avaliar esse quadro, os temores manifestados pelo representante do setor empresarial poderiam se concretizar, não fosse a força organizativa do lobby que àquele momento já está constituído, com vistas ao trabalho político na Constituinte.

Participam do lobby empresários, políticos, burocratas do aparelho de Estado, representantes institucionais, correntes partidárias e até mesmo docentes cooptados administrativamente ou identificados com as propostas empresariais. O interesse dos participantes do lobby é aumentar a rentabilidade do processo educacional que se traduz, segundo Silva<sup>8</sup>, para os empresários, em lucro; para os especialistas do MEC, em maior produtividade

<sup>6</sup> HENDES, Cândido. O clandestino direito de educar, in: *Estudos*, nº 4, ABM, 1987, p. 4.

<sup>7</sup> SILVA, Maria da Glória Ribeiro da. O lobby privatista no ensino superior. Projeto de tese de doutorado, Rio de Janeiro, 1991, xerox.

<sup>8</sup> Idem.

acadêmica; para as chamadas confessionais, em equilíbrio orçamentário (estas pleiteiam a volta dos subsídios aos padrões anteriores).<sup>7</sup> Esse lobby defende, ainda, a liberação da lucratividade da escola, a minimização ou dispensa da fiscalização do Estado e as propostas denominadas comunitárias.<sup>10</sup>

O lobby procura atacar as instituições públicas de ensino superior, mostrando sua ineficiência através de quadros comparativos das relações professor/aluno e dos gastos por aluno nas instituições públicas e privadas, sem caracterizar as condições em que operam, que cursos ministram, a dimensão social de uma e outra. Da mesma forma, os ataques partem do Conselho Federal de Educação, ganhando espaço no MEC, de modo que o Secretário Geral, utilizando os mesmos argumentos em favor das investidas privatistas, se lança em defesa de tais interesses em entrevista à imprensa em final de 85.<sup>11</sup>

Mais do que posição de defesa da livre iniciativa, a política de verbas, associada à política que está se implementando na rede pública federal, não dá margens a qualquer dúvida sobre os intentos privatizantes. O privilegiamento às instituições privadas através dos subsídios públicos se torna importante instrumento de poder privado. Segundo informa a ANDES<sup>12</sup>, os 7 bilhões previstos para instituições particulares em 1985, foram logo transformados em 20 bilhões, pela SESu. Para 86, estavam des-

<sup>7</sup> Ver MARTINS, Carlos Benedito. Quadro demonstrativo de distribuição dos recursos para as instituições católicas, in: *Ensino pago: um retrato sem retoque*, op. cit., p. 68.

<sup>10</sup> Como evidência da força do lobby desenvolvido em torno dos interesses privados, o Governo, através da expedição do Decreto 95.720/88, liberou as mensalidades que, naquele ano, sofreram aumentos de até 1.000%.

<sup>11</sup> ANDES, Boletim nº 24, jan/86, p. 6 e 7.

<sup>12</sup> Idem, p. 9.

tinados 300 bilhões dos 700 bilhões reivindicados pela mesma via, enquanto que o lobby privatista, através do CRUB, reivindica um trilhão de cruzeiros. Enquanto isso, a universidade pública, asfixiada pela ausência de recursos, se vê na contingência de negociar politicamente sua sobrevivência.

A ofensiva conservadora está respaldada numa estratégia comum ao Estado, aos partidos conservadores e empresários, não apenas os do ensino. Contudo, também no interior das instituições públicas, grupos interessados no desenvolvimento da estratégia GERES de privatização do ensino e da produção do conhecimento, articulados a partir do poder institucional da universidade e de organismos de fomento do desenvolvimento científico reagem aos avanços organizativos do Movimento Docente, desqualificando as instâncias de decisão, as greves, enfim, sua prática social que atribuem ser face do corporativismo.<sup>13</sup> Também nessas instâncias registra-se a presença de forças auxiliares da proposta privatizante da educação nacional.

Um quadro econômico difícil que lamentavelmente remete as questões sociais às soluções estruturais, condicionando-as a uma posição subalterna. Num quadro global difícil a conjuntura indicou a necessidade de composição com os setores progressistas, sociedades científicas, sindicatos, entidades de profissionais e da sociedade civil, constituindo-se o Fórum Nacional de Educação para defesa da plataforma unificada pela educação gratuita e laica, exclusividade das verbas públicas para o ensino

---

<sup>13</sup>. VIEIRA, Sofia Lerche, *A universidade Federal nos anos 80: o jogo da política educacional*, 1990, mimeo, p. 90.



oficial, além da garantia da liberdade para o ensino privado com a equivalência do aspecto pedagógico e funcional ao do ensino público.

Ao Fórum de Educação na Constituinte, em Defesa do Ensino Público e Gratuito, oficialmente lançado em 09 de abril de 1987, integraram-se as seguintes entidades: Associação Nacional de Educação - ANDE; Associação Nacional dos Docentes - ANDES; Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação - ANPED; Confederação dos Professores do Brasil - CPB; Centro de Estudos de Educação & Sociedade - CEDES; Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT; Central Única dos Trabalhadores - CUT; Federação Nacional de Orientadores Educacionais - FENOE; Federação dos Servidores da Universidades Brasileiras - FASUBRA; Ordem dos Advogados do Brasil - OAB; Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC; Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas - SEAF; União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES; União Nacional dos Estudantes - UNE.

O "Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita"<sup>14</sup> expressa o compromisso de luta do Fórum com base nos seguintes princípios básicos:

*1 - "A educação é um direito de todo cidadão, sendo dever do Estado oferecer ensino público e laico para todos, em todos os níveis;*

<sup>14</sup>. O "Manifesto em defesa da escola pública" com o qual o Fórum de Educação se constitui oficialmente pode ser entendido como desdobramento do grande momento político que marcou a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), realizado no ano de 1986, tendo como tema Educação e Constituinte, marcado com a divulgação da "Carta de Goiânia", também compondo o conjunto das propostas encaminhadas à Assembléia Nacional Constituinte. Ver *Atas das Comissões*, Brasília, nº 95, p. 197-198.

- 2 - O governo federal destinará nunca menos de 13%, e os governos dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios aplicarão no mínimo 25% de suas receitas tributárias em manutenção e desenvolvimento do ensino público e gratuito;
- 3 - As verbas públicas destinam-se exclusivamente às escolas públicas, criadas e mantidas pelo governo federal, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;
- 4 - A democratização da escola em todos os níveis deve ser assegurada quanto ao acesso, permanência e gestão."

A "Proposta Educacional para a Constituição do Fórum da Educação"<sup>18</sup> reafirma os princípios básicos para a orientação da Política Educacional do Estado com as implicações quanto aos fins da educação, forma de manutenção e controle social do sistema oficial de ensino, mecanismos de incentivo à produção científica e tecnológica e exigências quanto aos padrões de qualidade da rede particular de ensino.

Dessa forma, são expressos na proposta:

- a gratuidade e laicidade do ensino público em todos os níveis;
- a liberdade de ensino, contra os controles sobre a manifestação pública de pensamento e informação, sobre o ensino e sobre a produção do saber;
- obrigatoriedade do ensino de 1º grau a todas as crianças a partir de sete anos de idade, com destaque de que seja o mesmo garantido pública e gratuitamente também aos jovens e adultos que não tiveram acesso a ele em idade própria;

<sup>18</sup>. Assembléia Nacional Constituinte, *Ata das Comissões*, Brasília, n. 96, p. 279-281.

- o ensino de segundo grau constitui a segunda etapa do ensino básico e compreende a formação humanística, científica e tecnológica;
- exigência de um padrão de qualidade para as instituições de ensino e pesquisa, assegurando-se a indissociabilidade destes;
- a prerrogativa, às instituições de ensino superior brasileiras, da autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira;
- a manutenção de programas sociais devidamente orçamentados no seu setor específico que incluem transporte, alimentação, material escolar, serviço médico-odontológico nas creches, pré escolas e 1º grau e ainda sob a forma de bolsas de estudo e a estudantes matriculados na rede oficial pública, quando a simples gratuidade for insuficiente para garantir a sua permanência na escola;
- a criação de mecanismos de controle democrático da arrecadação e utilização dos recursos destinados à Educação;
- a aplicação do Salário-Educação exclusivamente no desenvolvimento do ensino público oficial de 1º grau;
- a garantia de funcionamento de estabelecimentos particulares de ensino, independente de recebimento dos recursos públicos, obedecidos a exigência de padrões de qualidade e cumprimento das normas ordenadoras da educação nacional mediante fiscalização dos Poderes Públicos;
- condições de ingresso e carreira unificada a nível nacional.

Entidades e sociedades científicas integrantes do Fórum da Educação na Constituição em Defesa do Ensino Público e

Gratuito, respaldadas pelas suas respectivas instâncias forneceram subsídios à formulação de uma proposta única sem que isto implicasse a sustação do encaminhamento daquelas à consideração das Comissões específicas no Congresso Constituinte.<sup>16</sup>

Articulados desde o movimento em torno do Anteprojeto, a classe patronal ou mais especificamente os proprietários de escolas privadas se articulam em torno da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEM), reconhecida como único representante oficial do ensino privado em nível nacional, com uma proposta para o Capítulo da Educação na Constituinte, aprovada no Congresso Nacional da entidade, do qual participaram 1.200 delegados, representando 35.000 estabelecimentos de ensino particular, segundo dados ali registrados.<sup>17</sup>

A proposta apresentada pela FENEM na defesa de seus interesses e da preservação de seu mercado acaba por expor seu ponto de vista filosófico e político, de orientação marcadamente privada ao reconhecer a impossibilidade do Estado para o trabalho de educação, que na sua visão deve expressar a diversidade de concepções presentes na sociedade, como se o conhecimento fosse puro e isento de qualquer caráter ideológico.

*"Muitos misturam instrução com educação e pregam meios e medidas de se obter apenas a primeira. A instrução pode construir um estado e ordenar a po-*

<sup>16</sup>. As seguintes entidades e sociedades científicas encaminharam estudos e propostas: ANDES, SBPC, FASUBRA, Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), UBES e UNE. Ver *Ata das Comissões*, Brasília, vol. 96.

<sup>17</sup>. Na proposta encaminhada ao Congresso Constituinte a FENEM avoca para si a representação nacional dos estabelecimentos privados de ensino, reconhecida oficialmente pelo art. 513 do Decreto-Lei nº 5.452, de 10/5/43, que consolidou as leis trabalhistas.

*pulação que o habita: mas não cria um povo, uma nação, uma pátria, pois estes somente serão constituídos mediante a educação, que envolve mais formação e menos instrução. O Estado, sozinho e por si, não forma, mesmo porque não tem filosofia ou crença; apenas instrui.*"<sup>10</sup>

A idéia do público está associada, portanto, à obrigação de atender a família através da multiplicação dos estabelecimentos privados "*quantas fossem as religiões, as crenças, as filosofias, os ideais e os valores existentes*". Desse modo, a verba pública deve ter uma destinação: atender a família, permitindo-lhe a escolha conforme suas convicções. Somente assim, os pobres terão direito de escolher. "Para servir", reivindica subsídios públicos, bolsas de estudo financiadas pelo Estado e isenção fiscal. A gratuidade, diz a proposta, é confundida "*com escola oficial, que não é gratuita, porque é paga previamente pelo imposto de todos, dela usufruindo apenas alguns*." No texto encaminhado para o capítulo da Educação no seu parágrafo 4º prevê-se a retribuição à gratuidade no ensino de 2º e 3º graus mediante prestação de serviços de interesse público compatíveis durante ou após o curso, ao que se supõe visando à correção de injustiça, uma vez que o acesso a esses níveis de ensino é limitado.

A proposta de gratuidade veio condicionada à exigência de comprovação de insuficiência de recursos, com o que preconiza indiretamente ou implicitamente a cobrança de anuidades na rede pública, independentemente do nível de ensino, ou seja,

<sup>10</sup> Proposta da Escola Particular para o Capítulo da Educação na Constituição - FENEM, in: Assembléia Constituinte, *Atas das Comissões*, Brasília, n. 96, 17 jul/87, p. 344-346.

não preconiza a gratuidade sequer para o 1º grau.

Além de reivindicar os subsídios públicos direta ou indiretamente, reivindica a aplicação dos recursos gerados pelo cumprimento das obrigações legais do Salário-Educação e contribuição das empresas *"de forma descentralizada, com os recursos permanecendo na comunidade em que são gerados, e não para suprir a deficiência de recursos não destinados pelos poderes públicos."* O argumento aparente é no sentido de se obter maior rentabilidade, reduzindo o prazo na sua aplicação e as despesas com a gerência administrativa e burocrática. Todavia, sua proposta visa ao fortalecimento e ampliação de sua rede de ensino, dado que prevê a manutenção de estabelecimentos próprios pelas empresas ou concessão de bolsas de estudo sem a intermediação da estrutura central.

Ainda, no sentido de elevação dos recursos públicos destinados à manutenção da rede privada, propõe a imunidade tributária ou a "taxação para-fiscal ou assemelhada". Desta feita, o argumento é o de que "a imunidade resulta em aumento indireto da verba aplicada à educação." Com o mesmo objetivo a FENEM formula os valores dos índices que incidirão sobre os recursos provenientes de impostos, fixados em 25%, a obrigação da União e 40%, as de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em relação à destinação dos recursos públicos, o documento da FENEM dispensa uma formulação específica na medida em que este está contida na sua concepção mais ampla a respeito do serviço público entendendo por público não apenas o estatal. O

que define o caráter público da instituição educacional é o serviço prestado à população. Assim, sendo os recursos públicos provenientes de impostos, devem retornar à comunidade, financiando indistintamente a escola pública e a escola particular, assegurada a liberdade de escolha da família.

Nesse sentido a FENEM argumenta:

*"A terminologia oficial e pública é utilizada ao se referir às instituições governamentais da área de educação. A escola particular é também oficial, uma vez que obedece à mesma legislação, segue as mesmas normas e é reconhecida e autorizada por órgão competente. São oficialmente equivalentes, uma vez que a Escola Particular integra e compõe a Rede Oficial de Ensino."<sup>19</sup>*

O setor privado das confessionais se reúne em torno da Associação Brasileira de Escolas Superiores Católica - ABESC e Associação de Educação Católica - AEC.

A AEC formula sua proposta<sup>20</sup> a partir da consideração de princípios sustentados numa "concepção de homem e sociedade. Tal proposta pressupõe uma idéia a respeito das relações sociais que devem prevalecer, bem como da natureza do Estado e de sua relação com a sociedade."

<sup>19</sup> Jornal do XXI Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (CONEPE), Ano II, jan/fev, 1987, p. 2.

<sup>20</sup> Assembléia Nacional Constituinte. *Atas das Comissões*. Brasília, n. 96, jul/87, p. 348-351.

As idéias centrais que, conforme o próprio documento, limitam-se ao 1º e 2º graus, uma vez que o 3º grau está afeto à ABESC são sucintamente apresentadas em itens colocados hierarquicamente:

- Defesa da educação fundamental como prioridade absoluta, à qual todos devem ter acesso;
- Defesa da gratuidade do ensino fundamental na escola pública estatal ou não estatal, sustentada com recursos públicos, por entender que *"o confronto excludente entre escola pública e escola particular constitui uma polêmica estéril e esterilizante, importada da pós revolução francesa do século passado."* Reafirma o princípio básico contrário ao *"monopólio estatal do ensino e da educação"* e, também, *"a mercantilização que subordina a educação a objetivos meramente lucrativos"*;
- O direito de todos à educação fundamental deve ser acompanhado do direito de escolha, por parte da família da educação que desejar, sem que a ausência de recursos constitua limitação ao exercício desse direito;
- A inclusão do ensino religioso como componente curricular na educação escolar fundamental, respeitadas as opções e confissão religiosa dos pais ou alunos.

A proposta da AEC contempla esse conjunto de princípios e se refere à Educação Fundamental que compreende o 1º e 2º graus (Art. 3º), portanto, onze anos de escolaridade, sendo os oito primeiros obrigatórios para todos.



Não fixa os percentuais destinados à educação pelos Poderes Públicos, senão a obrigação do Estado de suprir de modo a atender às necessidades.

A proposta da ASBEC<sup>81</sup> deve ser entendida como desdobramento da proposta formulada pela AEC, na medida em que sustentada nos mesmos princípios. Dessa forma, repetem-se em relação ao ensino superior o mesmo entendimento quanto à gratuidade no 2º e 3º graus, extensiva apenas aos carentes de recursos (a perspectiva é de que as instituições de ensino mantidas pelo sistema federal instituem um sistema de cobrança de mensalidade) e quanto às subvenções às instituições que desenvolvam atividades culturais, de ensino ou de pesquisa sob a responsabilidade de uma Associação ou Fundação sem fins lucrativos, confessionais ou não, enquadradas sob a denominação de comunitárias:

*"As Universidades Comunitárias são instituídas sob a responsabilidade de uma Associação ou Fundação, sem fins lucrativos, confessionais ou não, dentro do pluralismo democrático, reconhecidas como idôneas para a prestação de serviço educacional de interesse público e que apliquem seus recursos financeiros nas suas finalidades universitárias, buscando realizar assim, efetivamente, sua função social."*

A denominação universidades comunitárias veio substituir ou complementar a denominação anterior adjetivada como "confessionais", com o que se amplia o campo das instituições para

<sup>81</sup>. Assembléia Nacional Constituinte. *Atas das Comissões*. Brasília, n. 96, jul/87, p. 332-333.

as quais os recursos públicos possam ser alocados.<sup>88</sup> Essa ampliação proposta pela ABESC, ao reconhecer outras instituições que, a exemplo das confessionais, ministram o ensino superior sem fins lucrativos, criou fatos que permitiram a aproximação do setor privado, fornecendo a sustentação dos argumentos colocados pelo segmento caracterizadamente empresarial que, gozando de privilégios, tem muito facilmente conseguido através de projetos de Lei do Legislativo federal, estadual ou federal o reconhecimento dos seus estabelecimentos como instituições de "utilidade pública".

## 5.2 - No segundo turno os acordos e conchavos na preservação dos interesses privados.

A fortificação dos interesses privados determinaria o nível de acirramento que marcaria os confrontos e conflitos no processo Constituinte, levando as forças sociais a rearticulações em torno deles, mas também das forças sociais que se colocaram do lado do ensino público.

Nesse processo de rearticulação, o segmento do ensino particular de caráter empresarial que disputava a hegemonia, com o segmento das confessionais, no campo do ensino privado, acaba por se constituir num único bloco, sustentado fundamentalmente nos interesses pela "reserva de mercado" e na manutenção dos subsídios públicos. Até então, as confessionais, orientadas

---

<sup>88</sup>- Ver Luiz Eduardo Wanderley argumenta a favor desse encaminhamento com base na consideração do caráter que tem dirigido o Estado brasileiro. Ensino Público não estatal: uma inovação?, in: *Ciência e Cultura*, vol. 40, n. 40, abr/88.

por um projeto educativo mais próximo daquele defendido por forças publicistas, corria em faixa própria e, às vezes, alinhando-se com estas.

Os interesses privatistas encontram adeptos no Congresso Constituinte, majoritariamente situados no campo de forças sociais das quais são expressões, que articulam a política educacional, como de resto as políticas sociais, ao Projeto privatizante que têm para a sociedade brasileira. Elas se manifestam explicitamente após os trabalhos da subcomissão de Educação quando a posição em favor da escola pública é aparentemente majoritária.

Na subcomissão o ensino público conquista disposições que o favorecem, especialmente nas questões: da gratuidade em todos os níveis, democratização da gestão da Educação, exclusividade das verbas públicas e limitação da aplicação dos recursos do salário-educação à expansão de ensino público.

A presença, no primeiro momento, das entidades e movimentos populares retrata uma forte interação entre a sociedade civil e a Constituinte, favorecendo a minifestação dos constituintes engajados na luta pela escola pública, assegurando-se vantagem para esta tese em relação as teses contrárias. Foram decisivas, neste encaminhamento, a representatividade e a participação das entidades ligadas ao setor público, bem como a condução democrática dos trabalhos da subcomissão.

A pressão exercida pela escola confessional, as posições favoráveis à escola privada manifestadas pelo relator

indicado, às quais aderem o CRUB, o governo, políticos e intelectuais colocam em outro nível o acirramento entre grupos de interesses comparativamente ao momento inicial, quando os trabalhos estão no âmbito da subcomissão.

No momento posterior, em meio ao aguçamento das contradições internas, à diminuição da força das pressões sociais no Congresso Nacional, as disputas em torno das propostas aprovadas na Subcomissão serviram de motivo para que os constituintes conservadores se unissem na defesa de suas teses.

Mais complexo e mais denso do que ocorrera sob a direção dos pioneiros da escola nova, o embate político ideológico entre o público e o privado ganha uma potencialidade enorme na medida em que a proposta da Educação Pública e Gratuita, defendida predominantemente por forças progressistas, está sustentada na concepção de educação popular, diferente de outras conjunturas quando é o projeto de educação liberal que comanda a defesa da escola pública.

A adesão às demandas populares no primeiro momento no Congresso Constituinte impõe para os setores conservadores exigências que de certa forma determinariam a constituição do Centrão no final do ano de 87.<sup>23</sup>

<sup>23</sup>. A Constituição do Centrão com a desagregação da Aliança Democrática, base política do governo, foi uma estratégia competente dos setores conservadores desenvolvida no intuito de ampliar sua margem de negociação pela mudança na metodologia dos trabalhos. Ficam mais nítidos, a partir desse movimento, os contornos ideológicos dos grupos que atuam na Constituinte reorganizados para além dos partidos. Essa estratégia tem como principais líderes Amaral Neto, José Lourenço, Roberto Cardoso Alves, Ricardo Fiuza, Bonifácio Andrade e Daso Coimbra. Sob clara inspiração do Palácio do Planalto, mas não inteiramente controlado por ele o surgimento do Centrão desloca o eixo do Poder Executivo para o âmbito do Legislativo, numa demonstração evidente de que é no âmbito da discussão da Nova Constituição que se desenvolve uma efetiva disputa pelo poder. Ver Políticas Governamentais, IBASE, Dez/87-jan/88, p. 7-8.

Analistas políticos assinalam que, no período, algumas definições teriam desencadeado esse movimento de rearticulação das forças conservadoras:

*"Todas as forças conservadoras se reaglutinam, lutando contra o tempo e contra as realidades de um país que pode e precisa se modernizar, construindo estruturas menos injustas de distribuição das oportunidades. Os trabalhos da Constituinte são protelados, o controle da inflação é substituído pelo fluxo de recursos públicos para atender interesses menores, as reformas sociais nem fazem mais parte do discurso e a atitude um pouco soberana diante da questão da dívida externa é arquivada."*<sup>84</sup>

Com a votação do regimento e a reafirmação da primazia do voto sobre a assinatura, a Assembléia Constituinte desmonta o golpe da direita que o governo patrocinava e fica restabelecida a soberania do plenário, que implicou a necessidade de negociação política com o que aumentam as possibilidades de serem incorporadas ao novo texto constitucional demandas sociais e instrumentos para promover a democratização no campo econômico e social.

As estratégias anteriores cedem lugar e novas formas de agenciamento em favor dos grupos de interesses. Assim é que se deram:

---

<sup>84</sup>. Políticas governamentais IBASE, Dez/87-jan/88. p. 3.

*"a substituição das mobilizações por grupos de pressões e lobbies, a troca do debate político em plenário por acordos; a formação de grandes alianças; e a constituição de blocos suprapartidários"*<sup>25</sup>

Para a defesa das propostas negociadas e incluídas no Anteprojeto da Comissão de Sistematização, em conflito com o projeto do Centrão<sup>26</sup>, foi fundamental a retomada do "Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público e Gratuito" e o fortalecimento da "Frente Nacional de Entidades Sindicais e Populares em Defesa dos Direitos do Povo na Constituição".

A polêmica entre representantes das forças sociais situadas nos dois polos antagônicos centrou na questão da exclusividade das verbas públicas.

Os embates no Legislativo em torno da Constituinte estão presentes no plano do Executivo. De um lado, a protelada aplicação da Emenda João Calmon, exaustivamente denunciada pela ANDES (que entendia prescindir de qualquer regulamentação), destinando 13% da arrecadação tributária à educação, não melhorou a situação de crise. O conceito de função da educação foi elástico o suficiente quando da sua regulamentação para diminuir o total dos recursos disponíveis para o ensino. Conforme registro na CPI da Emenda Calmon, instalada no ano de 1988, 11% do montante total dos recursos serão aplicados na função de ensino em outros Minis-

<sup>25</sup>. PINHEIRO, Maria Francisca. *O Público e o Privado na Educação Brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)*, p. 222.

<sup>26</sup>. Ver Boletim Especial ANDES, mai/88 contendo ambos os projetos.

térios que não o MEC, nos anos de 1986 e 1987.<sup>27</sup>

Além disso, o próprio MEC, ao invés de elevar o volume de verbas às universidades públicas incorporando - as aos recursos orçamentários, encaminhou-as ao Projeto Nova Universidade, que alocou, sem qualquer critério apresentado publicamente e sem controle algum por parte dos segmentos representativos do campo acadêmico e científico, fazendo uso clientelístico e político dos recursos. Registra-se que o uso político dos recursos<sup>28</sup> chegou ao ponto de indicar a necessidade de organização de máquinas burocráticas de intermediação, para reforço do PFL no Ministério da Educação, articulado com a Casa Civil para manipulação de tais recursos.<sup>29</sup>

Velloso, citando Mello e Souza et alli com a finalidade de esclarecer a debilidade dos recursos para os programas que aumentem a eficácia do ensino, afirma da sua utilização como poder do instrumento de uma política de clientela, pelo poder público com a deliberação da transferência direta dos recursos aos municípios sem a mediação do Estado, representando flagrante violação dos princípios federativos. Tal prática estava certamente amparada no discurso de descentralização como princípio da democracia que, na prática, sem uma representação política dos partidos e com uma organização popular ainda incipiente, tende evidentemente, a fortalecer as oligarquias locais. Esta iniciativa governamental, prossegue Velloso, tinha como meta a recomposição da

<sup>27</sup>. ANDES - Boletim nº 36, ago/88, p. 4.

<sup>28</sup>. ANDES - Boletim nº 35, abr/88,

<sup>29</sup>. VELLOSO, Jacques. Os quatro anos da Emenda Calmon e seu impacto: um comentário, in: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, n. 162, mai/ago/1988, p. 265. Ver: A emenda Calmon, in: *Brasil 1987 - Relatório sobre a situação social do país - Núcleo de Estudos de Política Públicas - NEEP/UNICAMP*, 1989, p. 449-56.

hegemonia perdida pelo poder (PDS) nas eleições de governadores, em 1982.

A respeito, ainda, do uso clientelístico das verbas da Emenda Calmon, Velloso, citando A. Sobrinho escreve:

*"as Secretarias de Educação, como nota um analista do programa, percebem sua dimensão política, representada pela presença do FFL na maioria dos municípios em um período pré-eleitoral para as prefeituras em 1988... (além da) redução do (seu) poder de decisão e controle... no que se refere aos recursos financeiros aplicados nos Estados."\**

O que se observa da leitura da CPI da Emenda Calmon é que não há discordância entre os depoimentos de representantes dos Estados e estudiosos do financiamento tais como Jacques Velloso e José Carlos Melquior, bem como os da própria ANDES assentado em estudos realizados por grupo de trabalho<sup>21</sup> específico, o que de certa forma atesta a ausência de transparência na utilização dos recursos, a despeito de movimentos organizados no sentido de se instituir um controle social que não seja apenas do Estado.

Dois fatos marcantes que antecederam à Constituinte são apontados por Peixoto<sup>22</sup>: primeiro, a omissão do GERES, não definindo uma política de financiamento adequada ao fortalecimento das instituições públicas de ensino superior, remetendo a

\*. VELLOSO, Jacques. *Os quatro anos da Emenda Calmon e seu impacto: um comentário*, obra citada.

<sup>21</sup>. Ver: *Brasil 1987. Relatório sobre a situação social do país*. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) - UNICAMP, 1989, p. 450.

<sup>22</sup>. PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Ensino superior e Assembléia Nacional Constituinte: o público e o privado mais uma vez em questão, in: *Em Aberto*, INEP/MEC, n. 43, jul/set/1989.



questão da destinação das verbas públicas, pelo seu caráter polêmico, para o âmbito do Congresso Constituinte. Segundo, a disseminação no interior da burocracia estatal, vindo de fora, da tendência a de considerar que entre o público e o privado existiria também a modalidade de ensino comunitário, identificado com o ensino público pelo seu caráter de atendimento público e não identificado com as empresas de ensino quanto ao caráter mercantil que as caracterizava.

Peixoto considera ainda que além desses fatos que concorreram para enfraquecer a luta pela defesa da escola pública, concorreu a política de transição defendida pela ANDES, para verbas públicas, decorrente da meta proposta para todo o ensino superior, do atingimento do padrão único de qualidade. Essa apropriação implicaria numa desprivatização progressiva da rede de ensino superior particular, simultaneamente com a expansão da rede pública. A formulação da ANDES previa que, no período reservado à consecução da ampliação da rede pública de ensino superior, o Estado implementasse com recursos públicos, as condições de pesquisa, ensino, trabalho e de autonomia nos estabelecimentos privados de ensino, visando atingimento do padrão único de qualidade, alterando as práticas consagradas anteriormente, quando as subvenções eram destinadas às mantenedoras.

Até que, em seu Congresso Extraordinário realizado em 87, no Rio de Janeiro, a ANDES se definisse contrariamente à sua proposta para a política de transição para o uso das verbas públicas, reforçou na Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior e no GERES a posição favorável ao financiamento ao ensino particular com verbas públicas, a despeito dos condicio-

nantes colocados pela ANDES, quanto à aplicação dos recursos, à democratização e ao controle social.

Dessa forma, a posição do setor privado fica fortalecida com a adesão de parcela da burocracia estatal já manifestada anteriormente, bem como do Conselho Federal da Educação, por razões óbvias.

Mais do que no período da ditadura militar as instituições de ensino superior federal continuam enfrentando crises financeiras agudas que as obrigam à negociação com o MEC para não fecharem suas portas ao longo do 2º semestre de 1986.

As mantenedoras, de outro lado, alimentadas com o dinheiro público, fortalecem o lobby privatista junto ao Executivo, no Congresso e nos meios de comunicação.

A favor da instituição da cobrança de anuidade, não faltaram os discursos fundados no igualitarismo mediante políticas redistributivistas, sob a alegação de que a instituição pública serve aos estudantes economicamente privilegiados, como se fosse novidade o fato de que nas sociedades reguladas pelo modo de produção capitalista e concorrencial os indivíduos que ocupam melhores posições no sistema produtivo tivessem maiores oportunidades de atingimento de maiores níveis de escolaridade.

Como no liberalismo o discurso é a favor do regime igualitário, mas os seus proponentes se opõem fundamentalmente ao uso do poder organizado para promover a igualdade, e nesse sentido são usadas as estratégias mais eficazes, visando conter o

avanço popular e das forças progressistas, de forma a preservar o controle conservador do poder político no país.

Alguns dos pontos considerados como retrocessos na área, ao final do 1º turno: o reconhecimento constitucional do princípio do lucro nas atividades de educação; a destinação de verbas públicas para instituições privadas; a não concessão da aposentadoria especial para os docentes de ensino superior, a não extensão do plano de carreira, piso salarial, obrigatoriedade do concurso público e de gestão democrática para os docentes das particulares.<sup>39</sup> Mereceu tratamento diferenciado apenas o item relativo à aposentadoria especial (25 e 30 anos de magistério para mulheres e homens, respectivamente) absorvido no texto final.

A aprovação do texto constitucional, sem que fossem revertidos os encaminhamentos propostos anteriormente e referentes aos aspectos fundamentais na concepção do "Fórum Nacional em Defesa do Ensino Público", não pode ser tomado como uma derrota das forças progressistas, especialmente se considerado o quadro conjuntural que marcou os trabalhos da constituinte no 2º turno. Nesse sentido é justo considerar acertada a avaliação do então deputado federal Hermes Zanetti, de que se conseguiu o "*melhor texto de educação de todas as constituições brasileiras*" do ponto de vista da democracia formal ou dos "direitos escritos".

Destacam-se entre os pontos positivos a gratuidade do ensino público, a autonomia da universidade, o princípio da

<sup>39</sup>. A retomada de alguns desses pontos no Projeto de Reforma da Constituição Federal ameaça a comunidade universitária o que pode ser lido como estratégia, para persuasão, utilizada pelo governo Collor.

administração democrática na regulação das instituições públicas de ensino, a aprovação de planos de carreira para os docentes da rede pública e a aposentadoria especial para todos os professores, ao contrário do que estabelecia o texto aprovado no primeiro turno da votação. Constituem-se vitória dos privatistas a aprovação do Artigo 126, que permite a destinação de recursos públicos à instituições privadas, a dissociação ensino, pesquisa e extensão nos estabelecimentos isolados de ensino, em sua maioria, particulares, pela modificação do Artigo 211 aprovado no primeiro turno; a liberdade na administração das instituições privadas de ensino superior e a recusa aos professores das escolas particulares de um plano de carreira.

### **5.3 - Reedição do conflito público-privado na regulamentação do capítulo da Educação na Constituição.**

Sob o fogo cruzado desse debate e de iniciativas privatizantes consumadas, transita no Congresso Nacional o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação, reeditando com maior vigor o embate público e privado travado na Constituinte, na medida que as forças que se colocam em ambos os pólos tentam ganhar o que perderam na primeira etapa do processo.

O quadro estrutural dá contorno a esse debate, favorecendo o setor privado através das medidas, supostamente de austeridade, que implicam em cortes de investimentos no setor público e, contraditoriamente, no aumento aos subsídios às "empre-

sas de ensino", conforme Relatório do Banco Mundial<sup>24</sup>, atendendo à suas recomendações para barateamento do custo com a educação, com efeitos perversos para as instituições públicas, na medida que forçam sua privatização.

Do ponto de vista conjuntural, algumas dificuldades se manifestam imediatamente quando das formulações de propostas para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dada a forma como as forças se organizaram no processo da Constituinte.

Terminados os trabalhos da Constituinte, algumas vitórias colhidas no campo da educação pública, conquistadas a duras penas pela eficiente mediação de parlamentares identificados com a luta popular e, em especial, com a democratização da educação, como também por representantes do Fórum de Educação na Constituição em Defesa do Ensino Público e Gratuito refletem o esforço de articulação política. A composição do Fórum, reunindo entidades de caráter acadêmico e de caráter sindical, observa Belloni<sup>25</sup>, representou dificuldade, dada a ausência de uma base comum quanto às questões relativas à educação escolar, embora a força política com que o Fórum tenha participado no embate público e privado tivesse origem nessa sua composição. Essas dificuldades levaram à dissolução do Fórum imediatamente após a aprovação do texto constitucional, desarmando os publicistas para a luta na formulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, importante instrumento de regulamentação e ampliação das conquistas e fortalecimento do poder popular como requisito à de-

<sup>24</sup>. Ver nota número 3 deste capítulo.

<sup>25</sup>. BELLONI, Isaura. Relato sobre o Fórum de Educação na Constituinte, in: *Boletim ANPED*, 11<sup>2</sup> Reunião Anual, ano 198.

mocratização da sociedade pelo acesso à educação dos mais amplos segmentos.

De outra parte, os privatistas, fortalecidos quanto aos seus interesses comuns, unificam o chamado setor empresarial com o setor das profissionais, representando, este último aspecto, importante estratégia para o enfrentamento que já se anunciava quando da aprovação do texto final da Constituição, em 88.

A divulgação de várias propostas para a nova LDB pelos seus signatários ou entidades, no sentido - espera-se de abrir o debate, assim como também de ganhar adesão para o fortalecimento de sua base de apoio político, com o que poderão vir a ser aprovadas no Congresso Nacional, tornou-se um fator complicador. Os textos divulgados num primeiro momento, são da UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, do CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação, do CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, da ANDES - Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, da ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduados em Educação, da AEC - Associação de Educadores Católicos, do Fórum Nacional de Educação, Dermeval Saviani, Otávio Elísio, Maria de Lourdes Fávero, Jamil Curi, Jacques Velloso, Jorge Hage. Alguns deles contém uma proposta ampla para a LDB, enquanto outras referem-se a aspectos particulares. Como parte da estratégia política das forças progressistas, o Deputado Otávio Elísio encaminha sua proposta ao Congresso Nacional, como Anteprojeto para a LDB, para contrapor aos projetos originários de setores conservadores que então tentam ganhar apoio de setores políticos mais amplos.

O Projeto apresentado pelo parlamentar Otávio Elísio reproduz, quase na íntegra, exceto na parte relativa ao financiamento ou aos Recursos para Educação, o apresentado por Saviani<sup>36</sup>, na XI Reunião da ANPED e mereceu interessante estudo do também parlamentar Jorge Hage, que formula o seu substitutivo.

Naquele momento, a rearticulação do Fórum se impunha de modo vital, seja frente ao conjunto de propostas trazidas ao público, nem sempre coincidentes, seja como espaço reservado ao municiamento de argumentos que permitissem contrapor às investidas previsíveis de setores conservadores, articulados em torno de posições consensuais.

As questões polêmicas não são exclusivas de concepções diferentes nas diretrizes da educação nacional, mas são também conflitantes do ponto de vista das bases, ou seja, do modo como se concebe a estrutura e funcionamento do sistema nacional de ensino, fundamentalmente no tocante à questão da estrutura de poder.

O Fórum recomposto não conseguiu unificar o conjunto das propostas, uma vez que várias das entidades participantes das negociações na Comissão de Educação e Cultura do Congresso Nacional, trabalhavam com propostas para temas específicos,<sup>37</sup> sem que estivessem referidas a um projeto global para a Educação

<sup>36</sup> SAVIANI, Dermeval. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa, in: *Revista da Associação Nacional de Educação, ANDE*, 7(3): 5-19, 1988.

<sup>37</sup> Das entidades que compunham o Fórum, apenas a ANDES participava municiada com um projeto global para a Educação Nacional. Ver: Lei de Diretrizes e Bases, in: *Encarte Especial da Revista Universidade e Sociedade*, n. 1, fev/91.

Nacional. Essas dificuldades, contudo, não impediram o avanço das forças progressistas nas negociações na Comissão, especialmente se considerar o acirrado embate no plano ideológico com outras forças que têm diferentes concepções de educação e sociedade. Esse embate deve continuar, todavia em condições mais adversas para os defensores do ensino público, em função da alteração da correlação de forças no Congresso Nacional e das já anunciadas propostas privatizantes colocadas pelo governo Collor no seu programa para a educação como parte do Plano de Reconstrução Nacional<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup>. Ver: FERNANDES, Florestan. Diretrizes e Bases: conciliação aberta, in: *Universidade e Sociedade*, ANDES, p. 36.



## CONCLUSÃO

As análises que precederam evidenciam o propósito do Estado de implantar e consolidar alguns dos princípios básicos, ainda que não concretizados, da reforma de 68, para o ensino superior. São eles a privatização, o empresariamento e o controle social exercido pela alternância das formas de financiamento.

Esses princípios, que desde o final dos anos 60 vêm dando direção ao processo de organização do ensino superior, se vêem reforçados frente às exigências de contenção dos gastos que a crise econômica impôs ao Estado. Este vai reservando, à educação superior recursos cada vez mais reduzidos e, sob os auspícios da oferta de maior autonomia para as instituições públicas de ensino superior, tenta discipliná-las segundo modelo jurídico que lhes assegurem liberdade na captação de recursos sem prejuízo do controle político dos seus fins. Estas iniciativas contêm forte apelo a uma lógica empresarial para a educação superior orientada por um projeto político, em cujas bases estão os interesses particulares que supõem a redução do papel do Estado enquanto agente financiador. Tudo isto se faz sem a necessária democratização das instâncias de poder nas instituições federais de ensino superior e nos organismos nacionais de decisão.

A rede pública de ensino superior mantida pelo sistema federal sofre os problemas da contenção na ampliação das vagas e dos sucessivos cortes de verbas, com implicações profundas no seu financiamento, como decorrência da execução de uma política educacional implantada ao longo de muitos anos, por muitos governos, criando as condições para que a Universidade pudesse conviver com um quadro marcado, simultaneamente, por perseguição política e ideológica e, por fortes controles clientelistas e nepotistas. Compõe ainda esse quadro o impedimento, por muitos anos, da realização de concursos públicos para as universidades e estabelecimentos isolados, fator este de certa forma também responsável pelo ainda baixo desempenho dessas instituições.

A preocupação dominante do Estado está centrada no reordenamento da rede pública de modo a ajustá-la ao sistema produtivo como requisito à rentabilidade. Não há qualquer iniciativa do Estado que represente um esforço de articulação do conjunto das instituições de toda a rede de ensino superior, ou no quadro mais geral, de uma política de educação, de modo a discipliná-la segundo os mais altos interesses públicos suprimindo um quadro de "baixa cultura" pela elevação da qualidade do ensino e ampliação dos níveis de escolarização da população brasileira, proporcionando a aquisição de uma cultura cívica indispensável à construção mais ampla da cidadania, enfim criando as condições para a sua auto-determinação na busca coletiva consciente dos caminhos para a emancipação do quadro de pobreza, de alienação política e dependência econômica e cultural. Tal fato pode ser constatado também na ausência de um projeto para o sistema educacional que articule os vários níveis de ensino, ficando as decisões concernentes a cada um deles à mercê de grupos de pressão quase nunca

os que proporiã sua direçã para os interesses coletivos.

A ausênã de um projeto articulando os diferentes nívẽs de ensino possibilita um espaço de liberdade dentro do qual o Estado constrói um discurso persuasivo, para o qual concorrem os argumentos com os quais justifica a reduçã de recursos para o ensino superior, sob a alegaçã de prioridades conferidas ao 1º grau, com objetivo declarado de promoçã da equidade social que, certamente, nã tem soluçã no campo educacional restrito, na medida em que tanto os recursos que lhe sã destinados quanto a distribuçã de renda sã resultantes de estrutura social concentradora e geradora das desigualdades sociais. A consecuçã da equidade social estã intimamente ligada à mudanã na forma de utilizaçã do capital privado enquanto fator social gerador daquelas desigualdades.<sup>4</sup> Na verdade, a soluçã proposta na prãtica para os vários nívẽs de ensino tem objetivo claro de contençã, a despeito do discurso democratizante que indicaria uma articulaçã entre eles, de modo que o primeiro grau conduza imediatamente ao 2º grau, este ao ensino superior e à pós-graduaçã. Contraditoriamente, a polítã educacional tem se constituído em instrumento de conservaçã da estrutura de desigualdade e contribuindo para manter, no mesmo patamar, as condições de reproduçã da formaçã social. Isto explica a persistênã ainda da característã dual do sistema educacional organizado que estã em duas redes de ensino, uma estruturada com ampla base de formaçã geral e preparaçã para estudos superiores e outro voltado para o povo, com objetivo de fornecer a instruçã elementar e preparar para o tra-

---

<sup>4</sup> Ver FRIGOTO, Gaudênã. Polítã e financiamento da educaçã: sociedade desigual, distribuçã desigual dos recursos, in: *Cadernos CEDES* Cortez Editora, n. 5, p. 11.

balho, visto apenas como ofícios técnicos e trabalho manual.

A forma dual, ainda prevalecente na organização da educação brasileira, negada nos discursos oficiais é de certa maneira responsável pela desarticulação entre os diferentes níveis de ensino. Os mecanismos de educação compensatória usados como forma de assistencialismo, tais como ensino supletivo (ou integrado, como querem agora), ensino técnico, educação informal, etc, nem conseguem um nível de desempenho que permita o prosseguimento dos estudos nem constituem requisito a forma autônoma de pensamento, mas efetivamente tem contribuído para a desagregação da consciência política.

Uma mudança profunda no perfil do sistema educacional só será obtida se ele se inserir num conjunto de mudanças com implicações nas condições de reprodução social. Efetivamente, a obtenção de um baixo nível de escolaridade não corresponde a iniciativas que preconizam a valorização das condições globais de trabalho, aptas a romper a coisificada e enrigecida forma de reprodução social no país.<sup>2</sup>

A iniciativa privada se desenvolve livremente, estimulada pelo Estado, dado que ela realiza uma tarefa política do seu interesse, do ponto de vista da demanda e, também, do ponto de vista ideológico, dado o caráter que consegue imprimir às suas empresas de ensino, cobrindo satisfatoriamente a ausência do Estado. A educação oferecida pelas "empresas de ensino" se enquadra dentro da dinâmica da reprodução ampliada do sistema social glo-

---

<sup>2</sup> Ver: HAAR, Wolfgang Leo. O trabalho forma. In: *Teoria e Debate*, n. 13, jan/mar, 1991, p. 64.

bal. Essas empresas não só se desenvolvem livremente, mas, sobretudo, desenvolvem uma forma de organização que produz uma rentabilidade mediante o que conquistam a hegemonia no campo do ensino privado e se regulando por um padrão próprio vão se constituindo em paradigma para organização do ensino superior público. O critério de rentabilidade é dado pela capacidade gerencial dos recursos e pelo custo operacional baixo comparativamente ao das instituições públicas.<sup>9</sup>

Estas análises permitem constatar a presença na educação brasileira de um traço característico revelado na política que é dado pelo grau de continuidade do regime burocrático-autoritário, representando, efetivamente, graves dificuldades à consolidação da ordem democrática, dada a vigência de padrões extremamente arcaicos e repressivos de autoridade, que se manifestam nas relações Estado e sociedade, das diversas classes e dos setores sociais entre si.

Na área da cultura com também no âmbito da política registraram-se estagnação e retrocessos, facilitando prosperar o discurso tecnocrático, economicista e pragmático.

O atendimento no campo social é precário e insuficiente. A educação oferecida nas instituições públicas não atende aos requisitos indicadores de níveis qualitativos superiores, dadas as condições dentro das quais o trabalho pedagógico ali se realiza.

---

<sup>9</sup> Ver: MARTINS, Carlos Benedito. Privatização: a política do Estado autoritário para o ensino superior, in: *Cadernos CEDES*, Cortez Editora, n. 5, s/d, p. 56.

O protesto popular constitui elemento fundamental como força do processo democrático que através de manifestações e ações expressam interesses por conquistas sociais e por liberdades democráticas mais amplas.

Contudo as principais forças da ditadura militar continuam presentes na organização e orientação da "Nova República" e agenciam no sentido da satisfação dos interesses da classe dominante. Os vários embates e em especial o processo Constituinte revelam em que nível se dão as negociações de forma a preservar a realização, do projeto burguês, em curso.<sup>4</sup>

A despeito da continuidade e força das lutas sociais, subsistem e predominam os interesses do grande capital. A economia permanece organizada segundo os interesses da empresa privada nacional e multinacionais e dos bancos credores da vultosa dívida externa.

O exército continua gozando da prerrogativa que o faz porta-voz de todas as forças armadas e policiais, mantendo o seu papel de "árbitro" e "poder moderador". Os militares ocupam posições de destaque no aparelho de Estado e nas empresas produtivas estatais.<sup>5</sup>

A dívida externa é elevadíssima, colocando o país à mercê das decisões e arbitragem no campo econômico e político

<sup>4</sup> Ver OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de et alli. Constituinte, forças armadas e autonomia militar, in: *Forças armadas no Brasil*, Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987, p. 149.

<sup>5</sup> O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Wanderley Fábio (org) & O'DONNELL, Guillermo. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 64.

das empresas multinacionais, bancos e governos estrangeiros.

O Estado é a principal estruturação política e econômica das forças que predominam na sociedade, do que resultam as contradições e dificuldades crescentes em conciliar sua função econômica, com ênfase no processo acumulativo das empresas estatais e privadas, com sua função legitimadora voltada à manutenção das tensões sociais. Assim a mesma burguesia que discretamente encaminha a luta democrática, em especial, quando serve aos seus interesses, também aparece como força que desafia o processo democrático no que ele tem demais essencial, ou seja, na superação do conflito distributivista. As alianças de grupos e classes dominantes, militares e policiais não cessaram e as práticas criminosas continuam atingindo amplos setores da sociedade civil, em especial nas manifestações de trabalhadores da cidade e do campo que historicamente se revelaram com maior capacidade de resistência. Sobre a presença dos notáveis, uma pesquisa na composição dos quadros tanto na esfera federal quanto estadual revelaria a presença de um grande número de antigos colaboradores do regime militar, muitos deles seus artífices, como é o caso de Sarney conduzido ao mais alto posto da nação. Outros estão fora, mas, como os de dentro, continuam atuando enquanto formuladores das estratégias políticas.

Na política dominam ainda o uso das formas de relações clientelistas e assistencialistas nas relações "para baixo". No plano do Estado tais formas de relações se realizam pela outorga ou apropriação de prebendas por parte dos políticos oligárquicos e, entre eles, elas se manifestam na troca de apoios e "favores" satisfazendo aos interesses regionalistas que encarnam.

As bases do autoritarismo-burocrático vão ser encontradas na herança patrimonial, na qual a autoridade é legitimada pela tradição. O Estado organizado segundo a política patrimonial incorpora o padrão doméstico que confere poder ao senhor, reconhecido como legítimo, inclusive para apropriar-se dos cargos administrativos sobre os quais exerce o monopólio. Desse modo, a dominação patrimonial não estabelece distinção entre as esferas pública e privada, na medida em que aquela é usada em benefício dos seus interesses pessoais. Dentro dessa concepção de organização, o Estado é a extensão do domínio privado. Essa compreensão determinou a forma de intervenção do Estado na sociedade.\*

A privatização do Estado brasileiro é uma herança do patrimonialismo estamental que, a partir da vigência da forma republicana de governo, assume o caráter estatal. Na sua essência, a república se caracteriza pela cuidadosa distinção entre o que é público e o que é privado, o que conduz à afirmação de que as democracias contemporâneas não se realizam senão através de um conteúdo que as caracteriza, dado pelo conjunto de direitos e garantias individuais associativos e políticos que delas decorrem.

As burocracias, nas formas organizadas segundo a dominação patrimonial não conseguem distinguir a esfera privada da oficial, visto em geral considerarem o cargo como um direito pessoal do funcionário e não como ocorre no Estado burocrático - o estado racional legal, moderno - conforme acentua O'Donnell, no qual o cargo é *"uma consequência de interesses objetivos: da es-*

---

\* Ver: PINHEIRO, Maria Francisca Sales. *O público e o privado na educação brasileira: um conflito na constituinte (1987-1988)*, Tese Doutorado, UnB, mimeo, 1991, p. 29.



*pecialização e da aspiração e garantias jurídicas dos dominados".<sup>7</sup>*

A manutenção das características prevaletentes, no regime autoritário, tem repercussões no estilo de governar. Um exemplo é a incapacidade do Legislativo de se tornar palco de discussão e decisão das grandes questões nacionais, a despeito de sua composição diversificada e mais aberta pela representação de partidos mais progressistas.

Tais práticas têm repercussão de profunda extensão em virtude do caráter corrosivo que decorre do estilo de política e de governo, destruindo não só o prestígio de determinados políticos e governantes, mas também o prestígio e autoridade das instituições políticas, com graves conseqüências para a democracia. Aliás, com a utilização mais freqüente desses estilos enquanto resultados da persistência de comportamentos conservadores autoritários, ocupantes de cargos políticos que expressam fielmente a concepção patrimonial, com objetivo de enfrentar setores democráticos que se insurgem contra a ordem estabelecida, tentam a sua desqualificação, contraditoriamente.

A privatização coexiste com o autoritarismo e com ele se robustece, constituindo-se, nas suas manifestações, a negação da forma mais plena de existência dos sujeitos históricos - a cidadania pela permanente exclusão que, por seu intermédio, os segmentos majoritários da população ficam submetidos. A privati-

---

<sup>7</sup> O'DONNELL, Guillermo, Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Wanderley Fábio (org) & O'DONNELL, Guillermo. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 65.

zação, arraigada às tradições autoritárias, se coloca como antidoto ao fortalecimento da esfera pública, como espaço próprio para o confronto dos interesses.

A educação, como instrumental importante na determinação da cidadania, é, então, negada, menos pelos seus custos financeiros. Ela é negada pelos seus efeitos políticos que, contrariando o modelo, poderiam ser criadores de uma outra ordem, especialmente destinada aos setores populares, ainda que sob a forma regular ou compensatória pelo estado de abandono em que se encontram.

A educação nunca foi assumida pelo Estado como coisa pública ou uma atividade social, fenômeno que pode ser apreendido na legislação pertinente ou na política educacional, a despeito do quadro estrutural sempre relatado pelo próprio Estado como antecedentes que justificam as suas opções.

É dentro desse quadro que deve ser vista a continuidade das práticas utilizadas no regime autoritário, não só aquelas de favorecimento aos "sócios" do Estado, como muito bem menciona Mendes,<sup>8</sup> mas a forma utilizada para regulamentar o ensino superior mantido pelo sistema federal por instrumentos como decretos, portarias, programas, planos, enfim, medidas como parte da implantação velada da proposta oficial, driblando as forças que se opõem aos reformismos.

---

<sup>8</sup> HENDES, Cândido. Por uma educação desmistificada e livre, in: *Estudos, ADM*, n. 9, p. 8.

é importante ver nestes mecanismos a estratégia adotada para impor uma direção política à educação superior, livre das críticas e contraposições vindas de outros setores, o que, de certa forma, colocaria em risco a posição hegemônica dos setores dominantes ou, até mesmo, imporiam uma certa barreira à implantação de medidas que são acionadas à última hora, quase sempre atendendo a uma situação que foi se consumando mediante prescrições colocadas ocultamente.

é ainda importante considerar as tentativas inúmeras de construção do consenso, para o qual o Estado poderia estar se utilizando de mecanismos reguladores, para evitar as mobilizações populares temidas pelos governos de estilo autoritário.

A face pública do Estado brasileiro, ainda não construída, em razão da prevalência da dominação tradicional, de característica privatista e autoritária como acentua Pinheiro,<sup>7</sup> se constitui num real impedimento ao alargamento e qualificação da universidade pública e, em geral, de todo o sistema educacional público, dadas as implicações que tais fatos têm sobre o controle ideológico que talvez, nessas condições, não mais possa ser exercido pelo Estado, enquanto expressão da sociedade política, e seus "sócios".

São bastante nítidos os objetivos políticos que são conferidos aos discursos no sentido da organização do campo de forças para os embates que tais forças travam enquanto estra-

---

<sup>7</sup> PINHEIRO, Maria Francisca Sales. O público e o privado na educação brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988), Brasília, 1991, mimeo, p. 30.

tégia de luta pela preservação e, portanto, pelo continuismo em contraposição àquelas que aspiram à mudança.

Contudo, não escapa aos olhos dos observadores mais atentos do jogo de forças pela hegemonia na política educacional que, se o discurso do governo federal encerra um conteúdo aglutinador que desempenhou uma função política na organização das forças conservadoras, ele serviu também para organizar as forças progressistas que produziram o contra discurso como estratégia para seu processo de organização, em que pesem as inúmeras tentativas de desqualificação da política, dos movimentos sociais organizados, sindicais ou populares, visando a reprimir as forças sociais contrárias.

### **Perspectivas de ruptura**

O quadro dramático que caracteriza atualmente o ensino brasileiro é resultado do modelo econômico desenvolvimentista, que o submeteu à condição única de mercadoria. Este fato tem desdobramentos profundamente comprometedores da qualidade do ensino cujas origens estão localizadas na concepção essencialmente marcada pelo pragmatismo e pelo critério de produtividade expressa no máximo barateamento para os cofres públicos. Esse comportamento se revela na política de pessoal que deve ser executada, atendendo o critério dos mais baixos padrões salariais.

Com uma política educacional submetida aos ditames da política econômica que impõe a redução dos gastos públicos em

educação, como de modo geral no campo social, ao qual são destinados desde 1976 índices nunca superiores a 3,6% do PIB, enquanto que os países desenvolvidos, nos quais o sistema educacional responde, do ponto de vista da quantidade e da qualidade, às exigências culturais, políticas e sociais esse índice se mantém em torno de 6%. É forçoso reconhecer que esse índice maior em anos anteriores, como por exemplo em 1972, quando atinge 6,5% dos gastos públicos em educação, é, no quadro da América Latina, o mais baixo índice comparativamente com os dos outros países, cujos índices variavam entre 11% a 26,6%, atingidos pelo Haiti e Panamá, respectivamente.<sup>10</sup>

No ensino superior o modelo de desenvolvimento teve efeitos perversos na rede pública sob a responsabilidade da União. Com o aumento dos gastos, por parte do Estado Autoritário, para atender às exigências expansionistas do capital, este reduz sua participação na expansão e manutenção da rede de ensino superior, fazendo proliferar, sem as exigências de qualificação, grande número dos estabelecimentos isolados e universidades de ensino mantidos sob a tutela das empresas educacionais, contrapondo-se à rede particular existente, quase que inteiramente de natureza confessional, à época, regidamente subsidiada pelo poder público.<sup>11</sup>

Desde meados dos anos 70 a rede pública federal de ensino superior vive a agonia de a cada ano ter que se manter com

<sup>10</sup>. Ver: FRIGOTO, Gaudêncio. Política de financiamento da educação: sociedade desigual, distribuição desigual dos recursos. *Cadernos CEDES*, n. 5, p. 8 e 9.

<sup>11</sup>. Ver MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino pago: um retrato sem retoques*. São Paulo, 2. ed., Cortez Editora, p. 68.

os recursos que, diminuídos, vão provocando, gradativamente, o sucateamento de suas instituições pela precariedade dos seus laboratórios, equipamentos e instalações de um modo geral, pelo empobrecimento das suas bibliotecas que tentam suprirem-se, ainda, com dificuldades, com os recursos da informática e com as limitações do acervo bibliográfico das instituições nacionais aos quais tem acesso.

Alinhava-se nesse rol a ausência de recursos das próprias universidades para pesquisa, financiada tão somente dos recursos externos e por isso sujeita a perder uma de suas características primordiais, qual seja, a de se constituir em instrumental básico para a qualificação do ensino, na medida em que enseja a desejável articulação teoria e prática em padrões adicionais aos que são obtidos pelo estágio curricular.

Com salários aviltados, cuja recuperação tem sido protelada, a despeito da frequência com que tem sido utilizado o recurso das greves nessas instituições, com objetivo de elevá-los a novos níveis, os docentes e servidores mais qualificados, sem perspectivas, desmotivados e já cansados do processo de luta que têm empreendido, abandonam as universidades, no momento de sua mais profunda crise, com o instrumento da aposentadoria, muitas vezes até proporcional, após a regulamentação do regime único instituído pela Constituição Federal de 1988.

Por ocasião da greve de 1991, a ANDES informava que, em maio daquele ano, os salários dos docentes correspondiam a 25% do salário pago em abril de 1987 pelo novo plano de cargos

e salários da carreira docente.<sup>12</sup>

Sujeita a todos esses problemas a universidade pública brasileira vai perdendo sua condição hegemônica de que foi detentora e que, inclusive, lhe conferia status de modelar ou de paradigma e também de superioridade no mercado escolar. Mendes, analisando as condições do mercado, aponta a superioridade da rede privada na disputa pelos candidatos pela garantia de continuidade de sua oferta.

*"Não se pode deixar de atentar ao quanto é nítido o contraste entre os dois setores, no padrão em que, antes mesmo de melhorar-se a produtividade do serviço, defronta-se a garantia elementar da continuidade de sua oferta. No último triênio, foi de menos de 10% a interrupção por greves no setor privado, quando o estatal atingiu a faixa de 40% de suspensões do trabalho efetivo das salas de aula. A ampliação da procura dos vestibulares privados em 90 atesta a tomada de consciência generalizada desta diferença."<sup>13</sup>*

Aqui, há uma concordância em que a crise das instituições federais de ensino superior beneficia o setor privado que, inclusive, pode estar contribuindo para aumentá-la, pela disputa acirrada pelas verbas públicas, pelo critério de rentabilidade que induz, enfim, pelos argumentos com os quais critica sua eficiência, bem aos moldes do raciocínio tecnocrático. Uma análise mais aprofundada serviria para demonstrar que a ineficiência da função pública não é aleatória, mas está intimamente re-

<sup>12</sup>. Ver: LIMA NETO, Newton: Condições de sobrevivência das Universidades brasileiras. In: *Universidade e Sociedade*, ANDES, Ano 1, n. 2, nov/91, p. 23.

<sup>13</sup>. MENDES, Cândido. Por uma educação desmistificada e livre, in: *Estudos*, ABM, n. 9, p. 14.

lacionada à realização, a qualquer preço, dos interesses privados. O compromisso do Estado, assumindo a dívida externa devida pelas empresas, é o exemplo mais típico dos prejuízos e dos desvios que o atendimento aos interesses particulares acarreta para a esfera pública, em detrimento do seu compromisso social.

A privatização é o traço mais persistente na política de educação para o ensino superior que, no período, está sendo aplicada à rede pública do sistema federal, sob o argumento da equidade social colocada como meta. Na prática, contudo, a prioridade real foi dada ao desenvolvimento de grandes projetos econômicos tais como Itaipu, Nuclebrás, Ferrovia do Aço, Açominas, como base à acumulação do capital, em geral financiados com recursos externos. Por outro lado, a dívida externa ocupou lugar preponderante em relação a todas as demais metas econômicas e sociais.

As promessas de superação das desigualdades, os constantes apelos "participacionistas" não correspondem a medidas que implicassem em aumento de recursos para o ensino, constringido às custas de manobras e discursos justificadores, em geral, falaciosos.

O agravamento da crise financeira das universidades federais brasileiras, com o mais terrível corte nos recursos materiais, pode significar a sua completa inanição. A violenta redução dos recursos orçamentários, provocada pelo contingenciamento dos planos governamentais dos últimos anos, coloca limites insuportáveis à sua sobrevivência, dado o grau de necessidades acumuladas ao longo desses anos, pelo decréscimo permanente nos



orçamentos das referidas instituições, nem sempre executados.<sup>14</sup>

Dados orçamentários de uma série histórica revelam que as verbas disponíveis em maio de 1991 para o ensino superior representavam 21% do volume de verbas destinado em 1987, quando as verbas de custeio e capital atingiram 9,10% do orçamento global, ao invés dos 25% recomendados internacionalmente e já praticados na década de 70.<sup>15</sup>

A situação de caos pode estar afeta à crise fiscal que o país vive, em decorrência do plano econômico recessivo, mas funciona como forte dispositivo no sentido da imposição de novo modelo de universidade no qual a sua manutenção dependa no todo ou em parte de outros mecanismos de financiamento que não os utilizados pelo Estado para captar seus recursos. Compreendendo a importante função da universidade no projeto reformista e, portanto, na perspectiva do governo, esta compressão orçamentária e, principalmente, financeira, pode se constituir em estratégia para os "mais desavisados", quanto aos efeitos da privatização em um país de profundos conflitos sociais como o nosso, que, sensibilizados diante de sua paralisia, poderão vir a solicitar tais caminhos para mantê-la em funcionamento.

Se a privatização nas condições históricas, econômicas e culturais serve de obstáculo ao controle social mais am-

<sup>14</sup>. Cf. Circular PROAD, n. 14/91 - Universidade Federal de Goiás. Em outubro do ano de 1991, os pró-reitores de Administração e Finanças tornam público o grave estado financeiro das Universidades Federais Brasileiras, considerando que apenas 30% do orçamento relativo àquele ano havia sido desbloqueado, quando deveriam, conforme compromisso firmado de repasses por duodécimos, corresponder a 75% dos recursos. Conforme documento, a perda acumulada atinge em setembro daquele ano 192,57% para os 160,82% previstos no próprio Orçamento.

<sup>15</sup>. Ver LIMA NETO, Newton. Condições de sobrevivência da Universidade. In: *Universidade e Sociedade*, obra citada, p. 24.

plo dos serviços educacionais e culturais de importância vital para o país, por outro lado, nega o acesso a um importante instrumento de satisfação das necessidades educacionais dos mais baixos estratos da população - fundamentalmente setores subalternos - ao mesmo tempo em que expropria do ensino a sua condição de valor social de natureza democrática.

Segundo Fernandes,<sup>10</sup> o apego às fórmulas privatistas dos centros hegemônicos é um impedimento à redefinição da nossa autonomia educacional e cultural. Elas deram *"bom rendimento nesses centros por causa da capacidade de crescimento auto-sustentado de sua economia, de sua ciência, de sua tecnologia, de sua educação, etc."*

A burguesia nacional não tem antecedentes que confirmam sua possibilidade e interesse de financiar o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural autônomo, comparativamente à iniciativa privada nas nações de economia central. Ela ignora o que a nacionalização da produção científica e cultural, pela mediação das universidades, representa para seu próprio poder coletivo, na auto-defesa de uma posição competitiva a nível internacional. Se nos países hegemônicos o desenvolvimento científico-cultural concorre para manter sua posição hegemônica, os países periféricos só podem conquistar igual nível pela intervenção estatal no referido campo, dado exatamente sua condição de dependência política e econômica. As novas relações econômicas internacionais requerem uma concepção colocada pela sociedade

---

<sup>10</sup>. FERNANDES, Florestan. A gratuidade do ensino superior, in: *Universidade Brasileira: reforma ou evolução?*, São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1975, p. 137.

quanto ao valor central da educação. Esta deve ser concebida como espaço importante para inversão de recursos públicos, dado a sua capacidade na criação da autonomia nacional, do desenvolvimento científico e tecnológico endógenos e de solução para as necessidades próprias.

O papel moderador do Estado, rompendo as raízes autoritárias e patrimonialistas, não deve ser confundido com a sua apropriação privada. O Estado é fundamental, atendendo às exigências da modernização da indústria e dos setores produtivos, como planejador e promotor de investimentos em áreas estratégicas. Nenhum país, afirma Candotti, *"compete mais, desarmando os seus instrumentos de proteção dos empregos e dos interesses nacionais, de subsídio, de planejamento da economia."*<sup>47</sup>

Uma ordem social regulada pela economia, como propõe o neoliberalismo brasileiro, fere aos mais legítimos interesses sociais. Caminha-se no sentido de manter os termos sociais de um modelo econômico pervertido, reiterando e aprofundando as desigualdades sociais, quando parecia ser a saída política, a estratégia mais correta para a grande crise que domina o quadro econômico brasileiro. Quando submetidas à economia, as soluções apresentadas mantêm a questão social num quadro de exclusão, mediante o que promovem maior pobreza dos pobres. Os problemas sociais têm antecedência e eles é que devem organizar a economia. O sistema concebido mantém e aprofunda os traços neocolonialistas, submetendo-se aos interesses dos países desenvolvidos nos quais,

<sup>47</sup>. CANDOTTI, Ênio. C & T - O Estado ausente, in: *Sociedade e Universidade*, ANDES, Ano 1, n. 2, nov/1991, p. 52.

diga-se de passagem, as teorias econômicas sobre as quais se fundamentam não lograram êxito, no sentido de resolver os principais desafios do desenvolvimento equilibrado de todos os países, promovendo justiça social.

A universidade nesse contexto de crise ganha particular importância, na medida que tem condições de fornecer as bases mínimas para contrapor as formas asfixiantes que tem sido impostas aos segmentos majoritários no sentido de manter sua alienação a si mesma e às demais instituições básicas do regime. Contudo, existem dificuldades para sua atuação política, em cuja origem Romano<sup>10</sup> identifica as marcas do saber positivo elaborado pela sociedade burguesa e por ela engendrado para consolidar as relações de domínio que imobilizam tanto intelectuais quanto a instituição que os forma.

A presença de traços que evidenciam o continuísmo na política educacional não foi suficiente para impedir rupturas fundamentais no plano das Universidades Federais Brasileiras com repercussão na produção científica, na qualidade do ensino e nos setores de serviços.

As rupturas que ocorreram no plano educacional dos quais resultou uma produção científica quantitativa e qualitativamente apreciável, podem ser entendidas como resultado da correlação de forças, rupturas em que desempenharam e desempenham especial papel as sociedades científicas, grupos de pesquisadores, os programas de pós-graduação, o Conselho de Reitores das Univer-

---

<sup>10</sup> ROMANO, Roberto. Progressismo e conservadorismo, in: *Educação e Sociedade*, CEDES, n. 13, dez/1982, p. 16.

sidades Brasileiras e, por último, os movimentos de docentes, de servidores e de estudantes.

Essa possibilidade é resultante da permanente tensão entre continuidade e mudança pelo confronto de forças conservadoras e de renovação que adquire particular significado nos períodos de transição.

O chamado racionalismo econômico bloqueia as iniciativas que possam traduzir rupturas capazes de proteger o Estado de Direito e as instituições, para que elas busquem o atingimento das franquias democráticas mais amplas dentro da compreensão que supõe a universalidade da cidadania e dos direitos políticos. De outra parte, se coloca a exigência de que sejam esgotados ao limite os recursos às mediações entre política e sociedade, através das instituições, em especial, do Congresso Nacional, ainda frágeis e escassas, que acabam por reforçar a distância que separa as "elites" da grande maioria da população.

Não é demais insistir no importante papel das universidades como espaço crítico para a permanente reconstrução que implica a substituição de arcaicas concepções por valores e estruturas democráticas igualitárias, por sua condição estratégica na quebra do imobilismo preexistente, dadas as suas funções construtivas dentro do complexo padrão urbano-industrial emergente ou como foco de pensamento crítico e de renovação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, A. Carlos e SOUZA, Hebert de. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil - a crise fiscal*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- ANDES. *Alerta aos professores sobre a nova política industrial*. Telex nº 84/88.
- ANDES. *Boletins*. 1979-1992.
- ANDES. *O público e o privado, o poder e o saber. A universidade em debate*. ANDES, Editora Marco Zero, 1984.
- ANDES. Lei de Diretrizes e Bases. In: *Encarte Especial da Revista Universidade e Sociedade*, 1(1), fev/91.
- ANDES. *Recursos públicos nas IES privadas*. Resolução aprovada pelo 7º CONAD. In: *Boletim ANDES*, (14), jun/83.
- ANTUNHA, Héliadio C. G. *A universidade de São Paulo: fundação e reforma*. CRPE, Série I, Estudos e Documentos, v. 10, MEC, jul/74.
- ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UFRGS. *Universidade e repressão - Os expurgos na UFRGS*, Porto Alegre, ADUFRGS, 1979.
- ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *O livro negro da USP - O controle ideológico da Universidade*. São Paulo, ADUSP, 1978.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESCOLAS CRISTÃS. Ofício do Presidente da ABESC ao Ministro da Educação. In: *A ameaça à privatização do ensino público*. Cadernos da ADUF, 1985.
- ATCON, Rudolf P. *Administração integral universitária*. MEC/PREME-SU - Convênio de Assistência Técnica, 1974.
- BACHA, Edmar & KLEIN, Herbert S. *A transição incompleta*. Rio Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- BALDINO, José Maria. *Ensino Superior em Goiás - em tempos de euforia*. Tese de mestrado, UFG, 1991, mimeo.
- BANCO MUNDIAL. *Brasil - Despesas do setor público com Programas de Assistência Social: problemas e opções*, mai/88.

- BELLONI, Isaura. Relato sobre o Fórum de Educação na Constituinte. In: *Boletim ANPED*. 11ª Reunião Anual, ano 1988.
- BELLONI, Isaura. Última chance para o conservadorismo do MEC? In: *Estudos e Debates*, (13), 1987.
- BOURDIEU, Pierre e PASSERON, J. C. *A Reprodução. Elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975.
- BRAGA, Ronald. A universidade na Inglaterra e no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: *Educação Brasileira*, CRUB, 8(19):159-166, 1987.
- BRAGA, Ronald. As escolas isoladas: problemas e perspectivas. In: *Educação Brasileira*, CRUB, 3(6):93-104, 1981.
- BRASIL. *A educação no Brasil na década de 80*. MEC/SAG/CPSICIP, Brasília, dez/1990.
- BRASIL. *Anteprojeto CRUB/MEC*, 1983, mimeo.
- BRASIL. *Boletim de dados físicos e orçamentários - IES Federais*. Secretaria de Ensino Superior, jun/91.
- BRASIL. *Decreto 95.720/88*, que libera mensalidades nas IESP.
- BRASIL. *Decreto Presidencial nº 91.177*, de 29 de março de 1985.
- BRASIL. *Decretos nº 86.000 de 13.05.81 e 87.911 de 07.12.82*, que disciplinam o número de vagas nas instituições públicas federais.
- BRASIL. Informações da Assessoria Jurídica do MEC, de 18.08.79. In: *Estudos e Debates*, 2. ed., Brasília, CRUB, (3):223-228, jan/1987.
- BRASIL. *Nota da Assessoria do Gabinete Civil da Presidência da República*, de 08.06.79. In: *Estudos e Debates*, 2. ed., Brasília, CRUB, (3):215-221, jan/1987.
- BRASIL. *O ensino superior isolado particular - Alguns aspectos de sua problemática*. MEC/DAU, 1978.
- BRASIL. *Reforma universitária - Avaliação da implantação nas universidades federais*. MEC/DAU/UFBa/ISP, Salvador, 1975.
- BRASIL. *Relatório da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior: Uma nova política para a educação superior*. MEC, 1985, mimeo.
- BRASIL. *Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior - EAFES*. Rio de Janeiro, MEC-USAID, 1969.
- BRASIL. *Anteprojeto de Lei apresentado pelo Ministério de Educação e Cultura em abril de 1979*. In: *Estudos e Debates*. 2. ed., Brasília, CRUB, (3), 1987.

- BRASIL. CÂMARA FEDERAL. Assembléia Nacional Constituinte. *Ata das Comissões*. Brasília, n. 96.
- BRASIL. *Decretos-Leis E.433, E.434 e E.435*, de 19/05/88, que definem a nova política industrial.
- BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*, 1981.
- BRASIL. Ofício Secretário SESU/1981. In: *Boletim ANDES*, n. 2, mai/81.
- BRASIL. *Reforma Universitária: Relatório do Grupo de Trabalho*. 3. ed, MEC/SESu, fev/1983.
- BUFFA, Ester. *Ideologias em conflito; escola pública e escola privada*. São Paulo, Cortez & Moraes, 1979.
- BUFFA, Esther. Os conflitos ideológicos ocorridos durante a tramitação das Lei de Diretrizes e Bases e a participação da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, 65(150):301-313, maio/1984.
- CANDOTTI, Ênio. C & T - O Estado ausente. In: *Sociedade e Universidade*, ANDES, 1(2):52-57, nov/1991.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, Irene de A. R.: A universidade e o poder, in: *Revista da USP*, (6):57-70, mar/87.
- CARDOSO, Irene de Arruda R. A modernização da universidade brasileira e a questão da avaliação. In: MARTINS, Carlos Benedito (org.). *Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo, Brasiliense, 113-135, 1990.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. A avaliação da Universidade: Concepções e perspectivas. In: *Universidade e Sociedade*, (1):14-24, fev/1991.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. Desafios, exigências e limitações do trabalho científico numa perspectiva epistemológica. In: *A pesquisa e a política educacional no Brasil e na América Latina - Tendências e perspectivas*. Relatório Seminário Faculdade de Educação/UnB, 1986, mimeo.
- CARNOY, Martins e LEVIN, Henry M. *Escola e Trabalho no Estado Capitalista*. Trad. Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo, Cortez, 1987.
- CASTRO, Cláudio Moura. Há produção científica no Brasil? In: *Ciência e Cultura - Suplemento*, 37(7):165-187, jul/85.
- CASTRO, Cláudio Moura. O novo ensino superior. In: *Jornal do Brasil*, edição de 27.01.85, Caderno Especial.



- CASTRO, Cláudio Moura. O que está acontecendo com a educação no Brasil? In: BACHA, Edmar e KLEIN, Herbert S. (org.) *A transição incompleta*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 103-161, 1986.
- CAVAGNARI FILHO, Geraldo L. Autonomia militar e construção da potência. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo et alii. *As forças armadas no Brasil*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 57-99, 1987.
- CHAUÍ, Marilena. *Que é ideologia*. São Paulo, Brasiliense, 1980, (Coleção Primeiros Passos).
- CHAUÍ, Marilena. *Crítica e ideologia*. In: *Cadernos SEAF*, 1(1):17-32, ago/78.
- CHAUÍ, Marilena. Ideologia e educação. In: *Educação e Sociedade*, 2(5):24-40, jan/80.
- CINTRA, Antônio Octávio. Reflexões a propósito da reforma das universidades federais. In: *Estudos e Debates*, Brasília, CRUB, (13): 103-114, jan/87.
- COELHO, Edmundo Campos. *A sinecura acadêmica: a ética universitária em questão*. Rio de Janeiro, IUPERJ-Vértice, 1988.
- CONGRESSO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS PARTICULARES DE ENSINO. *Jornal do XXI CONEPE*, Ano II, jan/fev, 1987.
- CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Anteprojeto CRUB, 1982, mimeo.
- COUVRE, Maria de Lourdes M. *A fala dos homens; análise do pensamento tecnocrático, 1964-1981*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- CONSELHO DOS REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. Relatório do Grupo Executivo para a reformulação da Educação Superior. In: *Estudos e Debates*, 2. ed., Brasília, CRUB, (13), 1987.
- CUNHA, Luiz Antônio. *A expansão do ensino superior: causa e consequências*. In: *Debate e Crítica*, (5):3-51, 1975.
- CUNHA, Luiz Antônio e GOÁS, Moacyr. *O golpe na educação*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1987.
- CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade Crítica*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1983.
- CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade reformanda*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988.
- CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã - o ensino superior da colônia à era de Vargas*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.
- CUNHA, Luiz Antônio. *As esferas pública e privada com temas indutores da pesquisa educacional*, texto apresentado no Seminário INEP/FLACSO: "A pesquisa e o processo de construção das leis de educação nacional". Jun/91, mimeo.

- CUNHA, Luiz Antônio. Ensino e Pesquisa: uma associação problemática nas propostas de Autarquia Especial. In: *Estudos e Debates*, 2. ed., Brasília, CRUB, (3):275-279, 1987.
- CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior: a gratuidade necessária. In: CUNHA, L. A. *Escola Pública, Escola Particular e a democratização do ensino*. São Paulo, Cortez, 151-160, 1985.
- CUNHA, Luiz Antônio. Limites da Escola Particular na democratização do ensino. In: CUNHA, L. A. *Escola Pública, Escola Particular e a democratização do ensino*. São Paulo, Cortez, 119-130, 1985.
- CUNHA, Luiz Antônio. O lugar da escola superior particular. In: CUNHA, L. A. *Escola Pública, Escola Particular e a democratização do ensino*. São Paulo, Cortez, 131-142, 1985.
- CUNHA, Luiz Antônio. Quem tem medo do ensino público (estatal)? In: *Ciência e Cultura*, 40(4):355-359, abr/1988.
- CUNHA, Luiz Antônio. Verbas públicas para as Universidades Públicas. In: CUNHA, L. A. *Escola Pública, Escola Particular e a democratização do ensino*, São Paulo, Cortez, 143-150, 1985.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. São Paulo, Cortez, 1985.
- CURY, Carlos Roberto Jamil e NOGUEIRA, Maria Alice L. G. O atual discurso dos protagonistas das reces de ensino. In: CUNHA, L. A. *Escola, Escola Particular e a democratização do ensino*. São Paulo, Cortez, 65-69, 1985.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Universidade: projeto para não melhorar - uma análise do Projeto MEC/CRUB para as instituições de ensino superior públicas. In: *O público e o privado/o poder e o saber*, Marco Zero, 125-134, jan/84.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Universidades Fundações. In: *Cadernos ANDES*, (1), 1981.
- DEBATES repudiam proposta a favor da escola-empresa. In: *Folha de São Paulo*, 30.04.82.
- DEMO, Pedro. *Universidade na região de Joinville*, in: *Educação Brasileira*, 6(12), 1984.
- DIAS, Edmundo Fernandes. O Parecer Ferraz e o ensino pago. In: *Cadernos ANDES*, (1), 1981 e *Educação e Sociedade*, (12):113-120, set/1982.
- DIAS, Fernando Correia. *Construção do Sistema Universitário no Brasil. Memória Histórica do Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras*, CRUB, 1989.
- DINIZ, Eli. A transição política no Brasil: perspectivas para a democracia. In: *Cadernos de Conjuntura*, (4), mar/86, mimeo.

- DINIZ, Eli: A transição política no Brasil; uma reavaliação da dinâmica da abertura. In: *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 8(3):329-345, 1975.
- DURHAM, Eunice R. A reforma da Universidade. In: *Revista da USP*, São Paulo, (4):9-42, mar/87.
- DURKHEIM, Emile. *Educação e sociologia*. Trad. Lourenço Filho, 11. ed., São Paulo, Melhoramentos, 1978.
- FÁVERO, Maria de Lourdes. *Universidade e Poder, análise crítica, fundamentos históricos: 1930-45*. Rio de Janeiro, Achiamé, 1980.
- FENEM. Proposta da Escola Particular para o Capítulo da Educação na Constituição. In: *Assembleia Constituinte, Atas das Comissões*, Brasília, nº 96, 17/jul/87.
- FERANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil; ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- FERNANDES, Florestan. *Nova República*. 3. ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1986.
- FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?*, Alfa-Omega, 1975.
- FERNANDES, Florestan. Diretrizes e Bases: conciliação aberta. In: *Universidade e Sociedade*, ANDES, 1(1):36-30, fev/1991.
- FILHO, João Martins. *Movimento estudantil e ditadura militar: 1964-1968*. São Paulo, Papyrus, 1987.
- FONSECA, Fernanda Sobral A. de et alli. Ensino superior o descompromisso do Estado e privatização. In: *Educação e Sociedade*, CEDES, (28):67-92, dez/87.
- FROTA, Maria Paula. A privatização do ensino superior e um novo modelo universitário. In: *Boletim ANDES*, 3(13), mai/83.
- FREITAS, Bárbara. *Política educacional e indústria cultural*. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1987.
- FRIGOTO, Gaudêncio. Política e financiamento da educação: sociedade desigual, distribuição desigual dos recursos. In: *CADERNOS CEDES*, (5):3-10, Cortez Editora.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva*. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1984.
- GARCIA-GUADILLA, Carmen. Educacion superior in América Latina: desafios conceptuales, dilemas y algunas proposiciones temáticas para a década de los 90. In: GARCIA-GUADILLA. *Final do Século: desafios da educação na América Latina*, São Paulo, Cortez Editora, 125-156, 1990.
- GERMANO, José Willington. *Estado militar e educação no Brasil: 1964-1985 - um estudo sobre a política educacional*, tese de doutorado, mimeo, 1990.

- GIANNOTTI, José Arthur. *A universidade em ritmo de barbárie*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- GRAMSCI, Antônio. *Concepção dialética da história*. 7. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1987.
- HABERMAS, J. *A democratização da universidade: uma politização da ciência?*. Trad. do Capítulo II do livro *Theorie et pratique*, edição francesa de Payot, Paris, 1975.
- HALL, Joachim. Observações teóricas sobre o Estado burguês e a crise. In: POULANTZAS, Nicos. *O Estado em crise*. Trad. Maria Laura Viveiros de Castro, Rio de Janeiro, Graal, 85-111, 1977.
- HORTA, José Silvério B. Expansão do ensino superior no Brasil. In: *Revista de Cultura Vozes*, (6):445-464, ago/75.
- HOSSNE, William Saad. Organização e administração de universidades federais. In: *Suplemento Ciências e Cultura*, 37(7):39-59, 1985.
- IANI, Octávio. A Nova República do Brasil. In: CUEVA, Agustin (Org.). *Tempos Conservadores - A direitização no Ocidente e na América Latina*. São Paulo, Hucitec, 1989.
- IANNI, Octávio. O professor como intelectual: cultura e dependência. In: CATANI, Denice Bárbara (Org.) e outros. *Universidade, escola e formação de professores*, São Paulo, Brasiliense, 1987.
- IBASE. *Políticas governamentais*. IBASE, dez-87/jan-88.
- KERR, Clark. *Os usos da universidade*. Fortaleza, Edições UFC, 1982.
- KOURGANOFF, Wladimir. *A face oculta da universidade*. São Paulo, Ed. UNESP, 1990.
- LEFORT, Claude. Esboço de uma gênese da ideologia nas sociedades modernas. Trad. Marilena Chauí. In: *Estudos CEBRAP*, São Paulo, (10):7-56, 1974.
- LENHARDT, Gero e OFFE, Claus. Teoria do estado e política social. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 10-53, 1984.
- LIMA NETO, Newton. Condições de sobrevivência da Universidade. In: *Universidade e Sociedade*, 1(2):22-23, nov/91.
- MAAR, Wolfgang Leo. Autonomia universitária - uma questão da prática democrática. In: *Educação e Sociedade*, São Paulo, Cortez Editora, (22):22-27, dez/1985.
- MAAR, Wolfgang Leo. O trabalho forma. In: *Teoria e Debate*, (13):62-65, jan-mar/1991.

- MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 65(150):407-425, mai-ago/1984.
- MANNHEIM, Karl. O pensamento conservador. In: MARTINS, José de Souza (Org.). *Introdução Crítica à Sociologia Rural*. São Paulo, HUCITEC, 77-131, 1986.
- MARCUSE, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MARTINS, Carlos Benedito. *Ensino pago: um retrato sem retoques*. 2. ed., São Paulo, Cortez Editora, 1988.
- MARTINS, Carlos Benedito. *O Novo ensino superior privado no Brasil*. In: MARTINS, C. B. (Org.). *Ensino Superior Brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo, Brasiliense, 9-48, 1989.
- MARTINS, Carlos Benedito. Notas sobre o ensino superior atual. In: *Universidade e Sociedade*, 1(2):30-35, nov/1991.
- MARTINS, Carlos Benedito. O público e o privado na educação superior nos anos 80. In: *Cadernos CEDES*, (25):63-74, 1991.
- MARTINS, Carlos Benedito. Privatização: a política do Estado autoritário para o ensino superior. In: *Cadernos CEDES*, (5):43-61, Cortez Editora, s/d.
- MARTINS, Carlos Estevam. *A tecnocracia na história*. São Paulo, Alfa-ômega, 1975.
- MARTINS, Geraldo M. Alguns pontos de referência In: *Estudos e Debates*, 2. ed., Brasília, CRUB, (3):281-284, 1987.
- MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- MATOS, Meira. Relatório Meira Matos. In: *Revista Paz e Terra*, 2(8):243-282, set/1968.
- MATTOS, Pedro Lincoln, C.L. Autonomia e desenvolvimento da universidade brasileira. In: *Estudos e Debates*, 2. ed., Brasília, CRUB, (3):151-187, 1987.
- MENDES, Cândido e CASTRO, Cláudio Moura (org.). *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*, ABM/EDUCAM, 1984.
- MENDES, Cândido. O clandestino direito de educar. In: *Estudos*, (4), ABMES, 1987.
- MENDES, Cândido. Por uma educação desmistificada e livre. In: *Estudos*, ABM, (9).
- MERCADANTE, Aloizio. O vento e a vela. In: *Teoria e Debate*, 2(8), nov/dez/89.
- MERQUIOR, José Guilherme. *O argumento liberal*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1983.

- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Diretrizes de Planejamento. Programação 84. Linhas básicas da programação da área de educação Superior*. MEC/SESu, 1983, mimeo.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa de Amparo Financeiro às IES Particulares*. In: *Educação Brasileira*, Brasília, 3(6):167-180, CRUB, 1981.
- MORAES, Lafayette de e CARVALHO, Maria Lúcia R. A universidade-empresa e as concepções de Mary Parker Follet. In: *Educação e Sociedade*, CEDES, (4):137-155, set/74.
- O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: O'DONNELL, Guillermo e REIS, Fábio Wanderley. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 41-71, 1988.
- O'DONNELL, Guillermo. Sobre o "Corporativismo" e a questão do Estado. In: *Cadernos do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG*, (3):1-53, mar/1976.
- OFFE, Claus e WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: OFFE, Claus (Org.). *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 56-118, 1984.
- OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação - contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. In: *Educação e Sociedade*, São Paulo, 11(35):9-59, abr/1990.
- OLIVEIRA, Eliézer R. de et alii, *As forças armadas no Brasil*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 1987.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de et alii. Constituinte, forças armadas e autonomia militar. In: *Forças armadas no Brasil*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo, 145-182, 1987.
- OLIVEIRA, Francisco de. Aquém da transição, além da imaginação. In: *Estudos CEBRAP*, (12):12-15, 1985.
- OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor. In: *Novos Estudos CEBRAP*, (22), out/1988.
- OLIVEIRA, João Batista Araújo e SHWARTZMAN, Simon. Relação centro-periferia: o caso da autonomia universitária. In: *Estudos e Debates*, 2. ed., Brasília, CRUB, (3):133-143, 1987.
- OLIVEIRA, Francisco. Os sentidos da crise, in: *Teoria e Debate*, 2(5):36-38, jan-mar/89.
- OLIVEN, Arabela Campos. Expansão do Ensino Superior: democratização ou cooptação? In: *Educação Brasileira*, 2(4), 1980.
- OLIVEN, Arabela Campos. resgatando o significado do departamento na Universidade brasileira. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org.). *Ensino Superior: transformações e perspectivas*. São Paulo, Brasiliense, 1989.

- ORTIZ, Renato. Fundações, autarquias e reforma administrativa. In: *Cadernos ANDES*, (1), 1981.
- PAIVA, Vanilda. Estado, sociedade e educação no Brasil. In: *Encontros com a civilização brasileira*, (22):37-58, abr/90.
- PAIVA, Vanilda. Produção e qualificação para o trabalho. In: *Final do Século: desafios da educação na América Latina*. São Paulo, Cortez Editora, 95-122, 1990.
- PAOLI, Niuvenius J. Para repensar a universidade e a pós-graduação. In: MARTINS, Carlos Benedito (Org.). *Ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo, Brasiliense, 83-112, 1989.
- PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Ensino superior e Assembléia Nacional Constituinte: o público e o privado mais uma vez em questão. In: *Em Aberto*, INEP/MEC, (43), jul-set/1989.
- PEREIRA Luiz. Aparelho ideológico de Estado Escolar. In: *Anotações sobre o capitalismo*. São Paulo, Pioneira de Ciências Sociais, 85-102, 1977.
- PEREIRA, Luzete A. O padrão doméstico da educação e da democracia americana e o caso brasileiro. In: *Educação e Sociedade*, CEDES, (37):48-71, dez/90.
- PEREIRA, Marco Antônio. *Contribuição à análise do Relatório do GERES*, 1986, mimeo.
- PINHEIRO, Maria Francisca Sales. *O público e o privado na educação brasileira: um conflito na constituinte (1987-1988)*. Tese Doutorado, UnB, mimeo, 1991.
- PINHEIRO, Maria Francisca Salles. Nova ou velha reforma? In: MARTINS, Carlos Benedito (org.). *Ensino superior no Brasil; transformações e perspectivas*. São Paulo, Brasiliense, 1990.
- RAMOS, César Augusto. *Tecnocracia e escola*. In: *Educação e Sociedade*. São Paulo, 2(5):108-121, jan/88.
- REIS, Wanderley Fábio (org.) e O'DONNEL, Guillermo. São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.
- ROMANO, Roberto. *Autoridade e poder na vida acadêmica*. Seminário: A questão da universidade: avaliação e redefinição dos seus rumos, IV CBE. In: *Anais*, tomo 2, 708-717.
- ROMANO, Roberto. Progressismo e conservadorismo. In: *Educação e Sociedade*, CEDES, 4(13):5-18, dez/1982.
- ROSA. Luiz Pinguelli. A questão da implantação do ensino pago nas universidades federais. In: *Educação e Sociedade*, (12):(121-131), set/82.
- SAVIANI, Dermeval. *Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa*, ANDES, Revista da Associação Nacional de Educação, 7(3): 5-19, 1988.

- SAVIANI, Dermeval. *Ensino público e algumas falas sobre a universidade*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985.
- SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil: papel do Congresso Nacional na Legislação do ensino*. São Paulo, Cortez Autores Associados, 1987.
- SCHWARTZ, Laurent. *Para salvar a universidade*. São Paulo. EDUSP, 1984.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 3. ed., Rio de Janeiro, Campus, 1988.
- SCHWARTZMAN, Simon. Como a universidade está se pensando? In: Universidade Federal de Ceará - Para onde vai a universidade brasileira. Fortaleza, Edições UFC, 29-45, 1983.
- SILVA, Maria da Glória Ribeiro da. *O lobby privativista no ensino superior*. Projeto de tese de doutorado, RJ, 1991, xerox.
- SILVA, Sérgio Pereira da. *Expansão do ensino superior no Brasil e na América Latina*. Brasília, mimeo, nov/83.
- SINGER, Paul. *A crise do "milagre"*. 4. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- SINGER, Paul. *Repartição de renda: pobres e ricos sob o regime militar*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1986.
- SINGER, Paul. Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia. In: O'DONNELL, Guillermo e REIS, Fábio Wanderley (Org.). *Democracia no Brasil; dilemas e perspectivas*, 91-135, 1988.
- SOBRAL, Fernanda. A. Ensino superior: descompromisso do Estado e privatização. In: *Educação e Sociedade*, São Paulo, Cortez Editora, (28):67-92, dez/87.
- SOUZA, Alberto M. et alii. Financiamento do ensino superior: recomendações. In: *Estudos e Debates*, 2. ed., Brasília, CRUB, (13):123-132, jan/1987.
- SOUZA, Edson Machado. Uma questão atual. In: *Estudos e Debates*, 2. ed., Brasília, CRUB, (13): 171-173, jan/87.
- TÁCITO, Caio. *Ensino superior oficial: autarquia ou fundação?*. Documenta (247):15-27, Brasília, jun/81.
- TEIXEIRA, Marieta Cruz Dias. *Um estudo sobre o discurso administrativo de Lourenço Filho*. Coleção Teses Universitárias, CE-GRAF/UFMG, 1988.
- TEODÓSIO, Joel Reguera. Autarquias especiais: autonomia ou dependência para as universidades. In: *Estudos e Debates*, 2. ed., Brasília, CRUB, (3):259-273, 1987.
- TRAMONTIN, Raulino e BRAGA, Ronald. O ensino superior particular no Brasil: traços de um perfil. In: *Suplemento Ciência e Cultura*, 37(7):60-84.



- UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. 1987 - *Relatório sobre a situação social do país*. São Paulo, Núcleo de Estudos de Política Públicas (NEEP)/UNICAMP, 1989.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Circular PROAD, nº 14/91.
- UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. *Jornal da UNE Universidade*, n.1, fev/1985.
- VEIGA, Laura da. Os projetos educativos como projetos de classe: Estado e Universidade no Brasil (1954-1964). In: *Educação e Sociedade*, (11):25-71, jan/1982.
- VEIGA, Laura da. Reforma Universitária na década de 60: origens e implicações político-institucionais. In: *Suplemento Ciência e Cultura*, 37(7):86-97, jul/85.
- VELLOSO, Jacques. Investimento público em educação: quanto e onde? In: *Ciência e Cultura*, 40(4):359-365, abr/89.
- VELLOSO, Jacques. O GERES, a Constituinte e a política de financiamento da Universidade. In: *Estudos e Debates*, 2. ed., Brasília, CRUB, (13):115-121, jan/1987.
- VELLOSO, Jacques. Os quatro anos da Emenda Calmon e seu impacto: um comentário. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, (162):260-270, mai-ago/1988.
- VIEIRA, Sofia Learche: *O discurso sobre a universidade dos anos 80*, mimeo, 1990.
- VIEIRA, Sofia Lerche. *Universidade Federal nos anos 80: o jogo da política educacional*. Tese de Doutorado, 1990, mimeo.
- VIEIRA, Sofia Lerche. A universidade e a reforma consentida. In: *Estudos e Debates*, 2. ed. Brasília, CRUB, (13), 1987.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo. Ensino Público não estatal: uma inovação? In: *Ciência e Cultura*, 40(40):365-370, abr/88.

Anexo I

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E FORMA ORGANIZACIONAL

Ano	Total Geral	Universidades			Isoladas, Federações e Integradas						
		Total	Federal	Estadual Municipal	Particular	Total	Federal Estadual Municipal Particular				
1980	1.377.286	652.200	305.099	81.723	17.019	248.359	725.086	11.616	27.529	49.246	636.695
1981	1.386.792	644.203	301.505	82.356	17.595	242.747	742.589	11.712	47.303	75.303	608.235
1982	1.407.987	659.500	305.468	87.499	17.624	248.909	748.487	11.472	47.402	78.923	610.690
1983	1.438.992	687.860	328.044	98.371	17.213	244.232	751.132	12.074	48.826	72.161	618.071
1984	1.399.539	672.624	314.194	106.066	17.602	234.762	726.915	12.005	49.947	72.065	592.898
1985	1.367.609	671.977	314.102	104.441	15.414	238.020	695.632	12.420	42.375	67.928	572.909
1986	1.418.196	722.863	313.520	104.816	20.600	283.927	695.333	12.214	48.973	77.509	556.637
1987	1.470.555	761.236	315.956	114.418	26.180	304.682	709.319	13.467	53.621	61.323	580.908
1988	1.503.560	770.240	304.465	129.785	17.178	318.812	733.320	13.366	60.951	59.606	599.397
1989	1.518.904	618.024	301.535	136.137	21.663	356.689	702.880	13.748	57.560	53.771	577.801

FONTE: MEC/SAG/CPS/Coordenação de Informações para o Planejamento

## ANEXO II

RELAÇÃO ENTRE NÚMERO DE INSCRIÇÕES E NÚMERO DE VAGAS  
1980 - 1989

ANO	NÚMERO DE INSCRIÇÕES	NÚMERO DE VAGAS	RELAÇÃO OFERTA/DEMANDA
1980	1.803.567	404.814	4,5
1981	1.735.457	417.348	4,2
1982	1.689.249	421.231	4,0
1983	1.636.055	-	-
1984	-	-	-
1985	1.514.341	430.482	3,5
1986	1.737.794	442.314	3,9
1987	2.193.861	447.345	4,9
1988	1.921.878	463.739	4,1
1989	1.812.033	466.794	3,9

## FONTE:

MEC/SENESU - 1980/82. MEC/SAGIG/CPS/Coordenação de Informática para o Planejamento - 83/89.

**MESTRADO EM EDUCAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA**

Faculdade de Educação da UFG

Rua Delenda Rezende de Melo s/n.º - St. Universitário

74.200 - Goiânia - Goiás - Brasil