

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**MARIA ALBA PEREIRA DE DEUS**

**REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E GESTÃO DAS UNIVERSIDADES  
FEDERAIS: O PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE VIÇOSA**

Niterói - RJ  
Agosto - 2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARIA ALBA PEREIRA DE DEUS

**REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E GESTÃO DAS UNIVERSIDADES  
FEDERAIS: O PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE VIÇOSA**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção do Grau de Doutor em Educação. Campo de confluência: Políticas Públicas, Movimentos Instituintes e Educação.

Orientador: Prof. Dr. JÉSUS DE ALVARENGA BASTOS

Niterói - RJ  
Agosto - 2008

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e  
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

D486r  
2008

Deus, Maria Alba Pereira de, 1954-

Reforma da educação superior e gestão das universidades federais: o planejamento institucional na Universidade Federal de Viçosa / Maria Alba Pereira de Deus. – Niterói, RJ : UFF, 2008.

246 f.: il. ; 29cm.

Orientador: Jésus de Alvarenga Bastos.

Tese (doutorado) - Universidade Federal Fluminense.

Referências bibliográficas: 230-246 f.

1. Universidade Federal de Viçosa - Planejamento.
  2. Universidades e faculdades - Viçosa (MG) - Planejamento.
  3. Ensino superior - Planejamento.
  4. Gestão da qualidade total na educação.
  5. Política pública.
- I. Universidade Federal Fluminense. II. Título.

CDD 22.ed. 378.8151



Nº: 118

Ata de Defesa de Tese da  
Doutoranda **MARIA ALBA PEREIRA DE DEUS**,  
na forma que se segue:

Aos vinte e dois dias do mês de agosto de dois mil e oito, às quatorze horas, na sala 318 do bloco D da Faculdade de Educação do Campus do Gragoatá, instalou-se a banca examinadora da Tese de Doutorado em Educação de **MARIA ALBA PEREIRA DE DEUS**, formada pelos seguintes professores doutores: **JÉBUS DE ALVARENGA BASTOS (Presidente/UFF)**, **KÁTIA REGINA DE SOUZA LIMA (UFF)**, **MARIA DAS GRAÇAS MARCELO RIBEIRO (UFV)**, **FRANCISCO DE ASSIS PALHARINI (UFF)** e **MARÍLIA FONSECA (UnB)**. Abertos os trabalhos, o presidente da banca passou a palavra à doutoranda para que expusesse oralmente o seu trabalho intitulado: "*Reforma da Educação Superior e Gestão nas Universidades Federais: o planejamento institucional na Universidade Federal de Viçosa/MG*". Feita a exposição, o presidente da banca passou a palavra aos outros componentes para que argüissem a doutoranda, para a seguir também comentar o trabalho e as observações feitas pelos professores que a antecederam. Feitos os comentários e argüições, a banca se reuniu e emitiu o seguinte parecer:

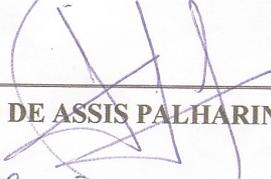
A Banca Examinadora aprova a Tese, por considerar a Relevância, Originalidade e Atualidade da temática. A Banca considera a importância da Tese se publicada na íntegra sob a forma de artigo.

Nada mais havendo, foram encerrados os trabalhos e eu *Fátima de Oliveira* lavrei a ata que vai por mim assinada e pelos membros da banca. Niterói, 22 de agosto de 2008.

  
JÉBUS DE ALVARENGA BASTOS (UFF -Presidente)

  
KÁTIA REGINA DE SOUZA LIMA (UFF)

  
MARIA DAS GRAÇAS MARCELO RIBEIRO (UFV)

  
FRANCISCO DE ASSIS PALHARINI (UFF)

  
MARÍLIA FONSECA (UnB)

**Dedico este trabalho**

Ao inesquecível João Evangelista e à Dona Alba.  
Aos meus queridos Geraldo, Narayana, Gabriel e Amandinha, anjos e luzes;  
Aos Mestres e Mestras do magistério, companheiros que na luta diária se somam e se multiplicam, no sacrifício de ser e não ter, existir e resistir, ou morrer, para que outros vivam na dignidade do trabalho que sonham; esses mestres e mestras da escola, da universidade, da rua, da vida.

## AGRADECIMENTOS

Ao professor-orientador Dr. J3sus de Alvarenga Bastos, pelo seu apoio seguro e incondicional na conduo3o desta pesquisa.

3s professoras, Dra. K3tia Regina de Souza Lima e Dra. Maria das Graas Marcelo Ribeiro, pelas sugest3es e cr3ticas 3 pesquisa, com profissionalismo, solidariedade e amizade.

3 professora Dra. Mar3lia Fonseca e o professor Dr. Francisco Palharini, pelas contribu33es, cooperao3o e respeito ao meu trabalho.

Aos professores, Dr. Roberto Leher e Dra. 3ngela Siqueira, pela atenao3o e refer3ncias fundamentais a este trabalho.

3 professora Dra. Azuete Fogaa3a, pela amizade e o apoio intelectual, sempre dispon3veis.

3 Universidade Federal de Vi3osa, por me propiciar esta oportunidade e aos colegas do Departamento Educao3o da UFV, pelo apoio no per3odo de afastamento.

Ao Programa de P3s-Gradua3o3o em Educao3o da Universidade Federal Fluminense, pelo privil3gio de cursar um doutorado em uma institui3o3o p3blica renomada e aos professores e professoras do curso que, com dedica3o3o admir3vel, me instigaram ao amadurecimento te3rico e intelectual.

Aos Coordenadores(as) e 3s funcion3rias da Secretaria do Programa de P3s-Gradua3o3o em Educao3o da UFF, pela atenao3o a mim dispensada.

Aos colegas da turma de Doutorado, pelo companheirismo e os momentos inesquec3veis de alegrias e ang3stias compartilhadas.

Ao Andes – Sindicato Nacional e aos companheiros da AdUFF – SS, pela qualidade da luta e dos debates te3ricos e pr3ticos que me inspiraram neste trabalho.

Aos professores e t3cnicos da UFV que participaram direta ou indiretamente desta pesquisa, pela gentileza e coopera3o3o nas entrevistas e no acesso aos documentos e materiais necess3rios 3 conduo3o da mesma.

A todos os amigos e amigas que me deram foraa3a neste percurso, n3o me deixando desanimar.

3 amiga e irm3, professora Dra. Iacyr de Aguiar Vieira, que me incentiva e enche de amizade a vida, desde sempre.

À CAPES, pela bolsa de estudos que possibilitou as condições materiais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos meus pais João (*in memoriam*) e Alba, pela vida e força.

Aos meus irmãos e irmãs, Henrique, Rubens, Edson, Sandy e Rose e aos sobrinhos e sobrinhas, pelo carinho e estímulo.

Ao Geraldo, o mais amado e paciente companheiro de caminhada, pela confiança, amor e força incondicional que vem me dando em toda a minha trajetória pessoal e profissional.

E aos meus adorados curumins, Narayana, Gabriel e Amanda, que me suportaram durante este tempo de lutas e altos e baixos, com sua alegria e carinho.

## RESUMO

DEUS, Maria Alba Pereira de. **Reforma da Educação Superior e Gestão das Universidades Federais: O Planejamento Institucional na Universidade Federal de Viçosa**. Orientador: Jésus de Alvarenga Bastos. Niterói-RJ/UFF, 22/08/2008. Tese (Doutorado em Educação), 246 f. Campo de Confluência: Políticas Públicas, Movimentos Instituintes e Educação; Linha de Pesquisa: Políticas nacionais de educação e suas repercussões nas políticas e práticas educativas locais.

Este estudo enfocou as políticas de reformulação da educação superior no Brasil, no contexto do processo de ajuste estrutural e das reformas empreendidas desde o final da década de 1980 sob os auspícios dos organismos internacionais do capital e das elites governantes, abordando seus efeitos para as universidades federais a partir das gestões de Fernando Henrique Cardoso. Como parte das políticas neoliberais implantadas desde o governo Collor de Melo, aprofundadas no governo Cardoso e continuadas no governo Lula, tal projeto não é exclusivo das burguesias nacionais, mas fruto da subordinação destas ao projeto burguês internacional para a periferia do capitalismo. Propôs-se investigar se os planos de gestão das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES contribuem, no âmbito administrativo, para operar a contra-reforma da educação superior no seu interior, refletindo um desenvolvimento institucional e um novo tipo de intelectual, afinados com esse projeto de sociabilidade. Pressupondo que as metas e prioridades acadêmico-administrativas expressas no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, das IFES, nos planos de gestão e resoluções corroboram para redefinir seu perfil institucional de acordo com o projeto hegemônico de reestruturação e ajuste das IFES à lógica mercantil-empresarial e à desresponsabilização do Estado para com a universidade pública, analisou-se o processo de construção do PDI na Universidade Federal de Viçosa – MG e seus planos de gestão de 2001 e 2005. O PDI na UFV não se concretizou, porque: o caráter aparentemente contraditório das políticas governamentais teria causado insegurança na administração, quanto ao financiamento dos projetos do PDI; a falta de articulação e afinidades político-acadêmicas dos sujeitos envolvidos e da administração superior, além do imediatismo das sucessivas gestões em impor seu próprio plano estratégico dificultaram a construção do PDI como expressão de um instrumento de política institucional ou projeto acadêmico da comunidade. Os depoimentos e documentos expressam a opção pelo modelo empreendedorista e a aceitação de seus dirigentes e aparentemente, de grande parte da comunidade acadêmica, de um processo de reconfiguração do modelo e funções da universidade pública, o que se manifesta na rápida adesão da UFV ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, em 2007. O REUNI demonstra ser um eficaz substituto do PDI como instrumento hegemônico de obtenção do consenso das IFES para uma expansão quantitativa, contratada com aporte limitado e provisório de recursos, ainda que isto leve à intensificação e deterioração da qualidade do trabalho e da formação acadêmica, referenciadas no ensino e na pesquisa, sugerindo-se que seus impactos nas atividades-fim da universidade sejam acompanhados e avaliados.

Palavras-chave: reforma da educação superior; planejamento e gestão de universidades; plano de desenvolvimento institucional.

## ABSTRACT

DEUS, Maria Alba Pereira de. **Higher Education Reform and Federal Universities Management: The Institutional Planning at the University of Viçosa**. Adviser: Jésus de Alvarenga Bastos. Niterói-RJ/UFF, 22/08/2008. These (Ph.D. in Education), 246 pages. Confluence field: Public Policies, “Movimentos Instituintes” and Education; Research Line: National education policies and their impact on local education policies and practices

This study is focused on the policies of reform of higher education in Brazil as part of the process of structural adjustment and reforms undertaken since the end of the 1980s under the auspices of international agencies of capital and the elite rulers, approaching its effects for the universities from the federal government of Fernando Henrique Cardoso. As part of the neoliberal policies implemented since the Collor de Melo's government, deepened in Cardoso's government and continued in Lula's government, this project is not exclusive of the national bourgeoisies, but the result of the subordination of those bourgeoisies for the bourgeois international project to the periphery of capitalism. It was proposed to investigate whether the plans for the management of Federal Institutions of Higher Education - FIHE contribute, in an administrative sphere, to operate the counter-reform of higher education within them, reflecting an institutional development and a new kind of intellectual, in tune with this project of sociability. Assuming that the goals and academic and administrative priorities expressed in the Institutional Development Plan - IDP, of the FIHE, in the management plans and resolutions corroborate to redefine its institutional profile according to the hegemonic project of restructuring and adjustment of the FIHE to the mercantile and business logic and the decline responsibility of the State to the public university, analyzed the process of construction of the IDP at the Federal University of Viçosa - MG and its management plans for 2001 and 2005. PDI in UFV failed to materialize, because: the seemingly contradictory nature of the government policies had caused insecurity in the administration, about the financing of IDP projects; the lack of articulation and academic-political affinities of the involved subjects and the university top management; in addition to immediatism of successive administrations to impose its own strategic plan hampered the construction of the IDP as expression of an institutional policy instrument or academic project of the community. The statements and documents express the choice of entrepreneurist model and acceptance of its leaders and apparently, for many of the academic community, of a re-configuration process of the public university model and functions, which is manifested in the rapid adhesion of the UFV to the Program to support the Federal University plans of restructuring and expansion – REUNI, in 2007. The REUNI has already shown as a coherent and effective instrument of hegemony of the government in building the consensus of FIHE for its quantitative expansion, contracted with temporary and limited supply of resources, even if this leads to intensification and deterioration of quality of production and academic formation, referenced in teaching and research, suggesting that its impact on activities end of the university are monitored and evaluated.

Key words: higher education reform; university planning and management; institutional development plan.

## SUMÁRIO

	<b>Página</b>
LISTA DE TABELAS .....	ix
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	x
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 O OBJETO DA PESQUISA .....	1
1.2 IMPORTÂNCIA DO OBJETO DE PESQUISA .....	7
1.3 O MÉTODO DE APROXIMAÇÃO DO REAL.....	10
1.4 CONTEXTO E CAMPO CONCEITUAL DA PESQUISA .....	14
1.4.1 Florestan Fernandes e a educação na formação social brasileira .....	20
1.4.2 Gramsci e o estado educador em busca do consenso social.....	26
CAPÍTULO 1 .....	40
MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E POLÍTICAS DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS PARA A PERIFERIA DO CAPITALISMO.....	40
1.1 O BANCO MUNDIAL E A REFORMA NEOLIBERAL DO ESTADO .....	43
1.2 AJUSTES ESTRUTURAIS NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL.....	46
1.3 A AGENDA DAS REFORMAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA.....	55
1.4 A AGENDA DA UNIÃO EUROPÉIA .....	63
CAPÍTULO 2 .....	66
O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL COMO FATOR DE “MODERNIZAÇÃO” .....	66
CAPÍTULO 3 .....	87
REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.....	87
3.1 REFORMA ADMINISTRATIVA E DA GESTÃO PÚBLICA – O ESTADO GESTOR E EMPREENDEDOR .....	90
3.2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PARADIGMA GERENCIAL-EMPREENDEDOR NA BASE DAS REFORMAS EDUCACIONAIS .....	93
3.3 GESTÃO PÚBLICA E “CHOQUE DE GESTÃO”.....	99
3.4 REFORMAS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	103
CAPÍTULO 4 .....	106
POLITICAS NEOLOBERAIS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	106

	<b>Página</b>
4.1 PRESSUPOSTOS DO MODELO EDUCACIONAL NA “MODERNA ECONOMIA DO CONHECIMENTO E DA INFORMAÇÃO”.....	116
4.2 UNIVERSIDADE OPERACIONAL E HETERÔNOMA E O CAPITALISMO ACADÊMICO.....	121
CAPÍTULO 5 .....	129
A CONTRA-REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL – DE CARDOSO A LULA DA SILVA.....	129
5.1 NA ERA CARDOSO .....	129
5.2 A CONTRA-REFORMA DO GOVERNO LULA DA SILVA.....	138
CAPÍTULO 6 .....	154
REFORMAS NEOLIBERAIS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA....	154
6.1 UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA – HISTÓRIA E TRADIÇÃO .....	154
6.2 A “VOCAÇÃO” EXTENSIONISTA E EMPRESARIAL .....	157
6.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL .....	166
6.3.1 O PDI do Ministério da Educação.....	166
6.3.2 Planejamento Institucional na Universidade Federal de Viçosa .....	171
6.3.3 O PDI na UFV – O plano que “não existiu”.....	178
6.4 O REUNI NA UFV – E A CONTRA-REFORMA CONTINUA.....	191
6.4.1 A adesão ao REUNI .....	195
6.4.2 A expansão da UFV no Programa REUNI.....	196
6.4.4 As representações do REUNI na UFV .....	200
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	206
ANEXOS .....	216

**LISTA DE TABELAS**

	<b>Página</b>
Tabela 1 – Cursos superiores em Florestal.....	192
Tabela 2 – Relação dos cursos de graduação oferecidos pela UFV, em Viçosa, com as respectivas vagas para o vestibular de 1998, 2002, 2006 e 2007.....	194
Tabela 3 – Proposta de expansão da graduação para a UFV.....	197
Tabela 4 – Cursos de pós-graduação criados e projetados para 2007-2012.....	198
Tabela 5 – Cursos de licenciatura noturnos.....	199
Tabela 6 – Cursos na área da saúde.....	199
Tabela 7 – Programa de bolsas projetadas no REUNI para a UFV, 2008-2012.....	200

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ADUFF	Associação dos docentes da Universidade Federal Fluminense – Seção Sindical
AGCS	Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
AIU	Associação Internacional de Universidades
AI	Avaliação Institucional
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais em Educação
ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
ASPUV	Associação dos Professores da Universidade Federal de Viçosa – Seção Sindical
BC	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCT	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CFI	Corporação Financeira Internacional
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNRES	Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONED	Congresso Nacional de Educação
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação financeira
CRF	Constituição Federal
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CUT	Central Única dos Trabalhadores
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
DI	Desenvolvimento Institucional
EDINVEST	<i>Education Investment</i> – Serviço de Informação de Investimento em Educação
EUA	Estados Unidos da América
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Financiamento Estudantil

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNEDP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FORGRAD	Fórum Nacional de Pró-reitores de Graduação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
G7	Grupo dos Sete
G8	Grupo dos Oito
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
GERES	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
GT	Grupo de Trabalho
GTPE	Grupo de Trabalho de Política Educacional
IES	Instituições de Ensino Superior
IESALC	Instituto Internacional de Educação Superior na América Latina e Caribe
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IRPIB	Inter-University Research Program in Institution Building
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NTIC	Novas Tecnologias da Informação e Comunicação
NUPES	Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation Development</i>
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ISE	Institutos Superiores de Educação
PAE	Plano de Ação Estratégica
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual de Ação
PT	Partido dos Trabalhadores
SESU	Secretaria de Ensino Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Européia
UFBA	Universidade Federal da Bahia

UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UnB	Universidade de Brasília
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USP	Universidade de São Paulo
WBI	<i>World Bank Institute</i>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 O OBJETO DA PESQUISA

Este trabalho constitui-se, em âmbito geral, de uma análise das políticas públicas para a educação superior no Brasil, no contexto das reformas educacionais realizadas a partir da década de 1990, sob os auspícios do processo de ajuste estrutural que tem sido empreendido no Brasil desde o final da década de 1980.

Buscando abordar os efeitos dessas políticas para a educação superior e, mais especificamente, para as universidades federais, esta análise comunga com o pensamento que concebe tais reformas educacionais como parte de uma contra-revolução neoconservadora, articulada ao projeto econômico neoliberal imposto pelas classes hegemônicas brasileiras, que vem se implantando a partir do governo de Fernando Collor de Melo, aprofundado durante as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (Cardoso) e continuado no atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Tal projeto, não sendo originário ou exclusivo das burguesias locais ou nacionais, encerra relações de parceria e subordinação aos interesses expressos no projeto hegemônico da burguesia internacional para os países da periferia do capitalismo.

As reformulações que vêm ocorrendo, gradativa e continuamente, na estrutura e na organização da educação superior constituem uma contra-reforma<sup>1</sup> neoliberal, que começou a se esboçar no governo Collor de Melo, aprofundando-se de maneira aparentemente

---

<sup>1</sup> A expressão *contra-reforma*, neste trabalho pode ser entendida a partir da crítica à perspectiva e estratégias da contra-revolução burguesa, “concebida como um conjunto de ações políticas e econômicas realizadas pela burguesia para garantia da reprodução do projeto burguês de sociabilidade, um processo permanente, que ora se materializa em práticas ostensivamente repressivas e autoritárias e ora se metamorfoseia e se recicla através de projetos de democracia restrita, de acordo com as diferentes configurações históricas da luta de classes.” Lima (2005). Dito de outro modo, uma contra-reforma é uma “mudança para trás”, um retrocesso das forças sociais, com conotação e sentido reacionário e conservador. Este termo é utilizado por autores como Lima (2005) e Leher (2004), especialmente, como alusão às reformas neoliberais promovidas pelos governos latino-americanos e em particular pelo Brasil, mais especificamente a partir da década de 1990.

fragmentada no governo de Cardoso, por meio de portarias, decretos e várias versões de projeto de lei orgânica da educação superior e culminando no governo de Lula da Silva, com o Projeto de Lei nº 7.200/2006. Este projeto, que está em tramitação no Congresso Nacional, ainda não foi aprovado e tem mais de 300 emendas. Mas, por outras vias, de forma direta ou indireta, a reformulação da educação superior está tendo continuidade e aprofundamento no governo de Lula da Silva.

As instituições federais de educação superior (IFES), especialmente as universidades, a partir de meados de 1990 vêm sofrendo as repercussões e os impactos desse processo de reformulação neoliberal, por meio do contingenciamento e redução de seu financiamento, pela desestruturação gradual da composição de seu corpo docente e técnico-administrativo, a não reposição de vagas de aposentadorias ou exonerações, aumento de vagas e matrículas nos cursos sem os recursos materiais e humanos necessários e o sucateamento do parque universitário.

Cardoso assume o governo federal em 1995 com uma proposta que viria priorizar o papel econômico da educação como base de um tipo de desenvolvimento cujos insumos provêm do progresso científico e tecnológico. No entanto, este governo considera a educação superior pública, ou melhor, a rede federal de ensino superior ineficaz e passível de ser revista. Assumindo a lógica do pensamento neoliberal, sua gestão e assessoria resgatam a abordagem economicista da educação, assim como de outras esferas da vida social, em conformidade com a agenda de reformas recomendadas por entidades e organismos internacionais a partir de finais da década de 1980.

Colocando em cheque o volume de financiamento do Estado para a superior da educação e justificando que seria muito recurso, - cerca de 70% do orçamento do Ministério da Educação para poucos estudantes, 22% dos estudantes de graduação, à época, o governo de Cardoso e seus assessores intelectuais e tecnoburocratas iniciam um processo de reformulação da educação neste nível, acompanhando as reformulações já iniciadas no nível básico.

A política para o ensino superior deveria promover uma “revolução administrativa”: o objetivo seria a administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando a generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma “efetiva autonomia”, mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho. Nessa avaliação, seriam levados em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados. A racionalização dos gastos e o aumento da produtividade deveriam se refletir em aumentos salariais de professores e de funcionários. (CUNHA, 2003, p. 39)

Assim, as medidas do Governo Cardoso constituíram uma verdadeira normatização fragmentada do ensino superior, a saber: o acesso aos cursos de graduação, o poder docente na gestão universitária, o Conselho Nacional de Educação, a avaliação e o formato institucional (CUNHA, 2003, p. 37)

Mais ou menos a partir de 1998, foi se tornando claro para as frações organizadas de servidores – docentes e técnicos administrativos, como também de estudantes das universidades públicas, que as “reformas” neoliberais da educação superior planejadas pelos governos do período, ainda que nem todas as medidas por lei, estavam sendo geradas e geridas, de forma sutil e às vezes explícita (com a co-participação ativa ou passiva de seus gestores: reitores, colegiados superiores, pró-reitores e professores da comunidade universitária), no âmbito complexo do processo que envolve a gestão acadêmica, administrativa e financeira das IFES.

Assumindo os ajustes estruturais e as diretrizes da reforma gerencial do Estado, recomendadas pelos organismos internacionais do capital, especialmente o Banco Mundial (BM), o governo Cardoso passa a adotar os chamados *planejamentos estratégicos*<sup>2</sup> para o aparelho estatal, em conformidade com as diretrizes da reforma do Estado e da administração pública que vinha empreendendo, a partir das políticas do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Esta reforma se fundamentava no princípio da eficiência, racionalização e enxugamento da máquina administrativa, com base em novas estratégias de gestão dos serviços e instituições públicas e na desestatização de setores estatais tidos como essenciais para a população, além de outras medidas coadjuvantes. De acordo com Lima Júnior,

O planejamento estratégico teve origem no meio empresarial, como proposta de ajustes organizacionais (o *ambiente interno*) para que as grandes corporações pudessem enfrentar a crescente competição no mercado internacional (o *ambiente externo*) (KAUFMAN; JACOBS, 1996) Sua posterior adaptação para a esfera pública implicou a manutenção de categorias de leitura da realidade presentes na origem. (...) A identificação com a iniciativa privada é reafirmada na constante referência que se faz à empresa, apelando-se, com frequência, para sua eficiência e para a eficácia e “flexibilidade” de seu processo decisório, indicando-o como padrão a ser seguido. (LIMA JUNIOR, 2003, p. 2-3)

Tais premissas permitem inferir que este tipo de planejamento (*estratégico*), ao ser transplantado pelo governo federal para as suas múltiplas agências e instituições, deve ter as

---

<sup>2</sup> O Planejamento Estratégico é mencionado especialmente no Capítulo 6 deste trabalho, onde se acha melhor caracterizado. Para maior aprofundamento sobre o planejamento estratégico transplantado para a esfera pública consultar Lima Júnior, Pedro de Novais (Tese de Doutorado, 2003), que realiza uma vigorosa análise sobre a adoção deste tipo de planejamento para a gestão de cidades.

mesmas finalidades, ainda que adaptadas às suas especificidades/particularidades, que se orientam as da empresa privada. Em outras palavras, o *contexto externo* seria representado pela competição acirrada entre cidades, no caso da pesquisa de LIMA JUNIOR (2003), ou entre instituições governamentais e públicas, como universidades federais e, ou, estaduais, assim como o *ambiente interno* seria a própria cidade ou órgão ou instituição, que deve, nesse contexto de ameaças externas, esforçar-se para se fortalecer, combater seus *pontos fracos*, sua ineficiência e ineficácia e aumentar seus *pontos fortes*, para competir (se fazendo merecedoras) com as outras instituições (ou cidades) por maior aporte de recursos providos do setor público e demonstrar também, capacidade para captar recursos do setor privado.

Seguindo esta mesma lógica, o Plano Plurianual de Ação do governo federal (PPA) é um tipo de *planejamento estratégico*, cuja racionalidade instrumental e operacional se centra nos **resultados**, definidos por metas, missão e estratégias para se atingir tais resultados. Da mesma forma passa a ser exigido das instituições ou órgãos da administração pública um planejamento estratégico de suas ações, de acordo com as suas funções.

Assim, assume-se o modelo empresarial de administração e gestão da máquina governamental e pública de modo geral, adequando-o às especificidades e características do setor ou serviço público e, no caso, das universidades.

Por sua vez, o Planejamento de uma instituição educacional e, particularmente, de uma instituição pública de educação superior pode apresentar formas e conteúdos diferenciados, de acordo com o modelo de gestão escolhido por seus dirigentes e, ou, sugerido, como é o caso, pelos planejadores e gestores do governo federal e do Ministério da Educação. A Universidade Federal de Viçosa - UFV, por exemplo, nas três últimas gestões, tem buscado elaborar seus Planos de Gestão com base no modelo do chamado Planejamento Estratégico. Mas, qualquer nome que se dê a um plano de gestão de uma instituição, a maioria das universidades ou outras instituições escolares têm adotado este modelo, composto por todos os itens que constituem os requisitos de um planejamento estratégico: metas, objetivos, missão da instituição, estratégias para o alcance das metas, etc. Esta é uma das premissas que caracterizam o plano estratégico, conferindo-lhe uma racionalidade própria da ótica capitalista e padronizando os planos institucionais.

O Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI – um tipo de planejamento estratégico para instituições, órgãos, empresas privadas e estatais, foi sugerido durante o governo Cardoso, primeiramente para fins de avaliação institucional, credenciamento e reconhecimento, autorização de cursos novos e avaliação dos já existentes para as instituições de ensino superior (IES) privadas, mas que, gradativamente, foi sendo adotado

pela maioria das instituições federais de educação superior (IFES), como forma de divulgar a sua “missão”, metas, prioridades e perspectivas de futuro para a sociedade e sua previsão orçamentária frente ao poder público.

O conteúdo do PDI deve expressar de algum modo e em linhas gerais, as propostas de gestão burocrática e administrativa, didático-científica e financeira da instituição, descrevendo os objetivos e estratégias de operacionalização para o cumprimento das metas e da “missão” institucional, como também suas políticas de avaliação institucional.

Entre os principais itens sugeridos pelo MEC em um roteiro para a elaboração de um PDI, destacam-se: - **Perfil Institucional; Gestão Institucional; Organização Acadêmica; Infra Estrutura; Aspectos Financeiros e Orçamentários; Avaliação e Acompanhamento do Desenvolvimento Institucional.**

Portanto, deduz-se que, ao incorporar ao planejamento e à gestão institucional a mesma lógica (conceitos, procedimentos, técnicas) do planejamento e gestão empresariais, a instituição pública passa a comportar-se pela lógica do mercado e a criar um ambiente dito “moderno”, racionalizado e ambicioso de planejamento, organização e controle de seu processo como um todo, de suas atividades, funções e finalidades. Ou seja, as IFES passam a construir um planejamento institucional ajustado à lógica mercantil e concorrencial que vem dominando os setores e esferas da vida pública.

E, resolvendo seus problemas internos e externos pela ótica instrumental, pragmática e utilitarista, deixam de tratar as questões e decisões como ações políticas, inseridas no conjunto das relações sociais e profissionais, passando a, supostamente, trabalhar com noções e posturas aparentemente neutras, despolitizando o processo administrativo e decisório, mistificando este processo e retirando do espaço público a sua real condição de palco dos conflitos e interesses sociais de classe.

As decisões e ações, pensamentos e comportamentos institucionais (organizacionais no caso empresarial) são percebidos como decisões estritamente técnicas, desprovidas de qualquer vontade ou escolha política.

Considerando-se que há um continuum nos programas governamentais e políticas educacionais do período estudado, com relações de continuidades, mas também de novidades entre os projetos políticos dos governos de Cardoso e do presidente Lula, as políticas e ações que vêm sendo tomadas para as universidades federais servem para criar, adaptar ou aperfeiçoar determinados elementos e condições necessárias para a implantação/institucionalização da contra-reforma da educação superior, de acordo, claro, com as prioridades políticas do atual governo.

No início de 2007, o governo Lula lança o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC e, como parte deste instrumento de operacionalização do projeto (de 2003), de reformas neoliberais, o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, no contexto do qual surge o Decreto nº 6.096/2007, que cria o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Este programa implanta uma “nova” forma de expansão das IFES, proclamando a democratização via ampliação do acesso ao ensino superior, em contrapartida ao aumento do aporte financeiro a estas instituições.

Entretanto, dando continuidade ao seu estilo populista, em 2006, como parte de sua campanha política e de acompanhamento das tendências internacionais de reestruturação e refuncionalização da educação superior (mudança de modelo e resignificação de suas funções sociais para atender a uma nova sociabilidade necessária à realização do capital), o governo Lula daria início a um processo de expansão do ensino superior, via democratização do acesso e aumento de vagas e matrículas nas universidades federais, criação e expansão da rede federal de ensino médio e superior tecnológico, entre outras medidas.

No início de 2007 o governo Lula lança o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC e, como parte deste instrumento de operacionalização do projeto (de 2003), de reformas neoliberais, o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE (que chamou de sua política educacional geral), concretizando, formalmente, os rumos neoliberais de suas políticas públicas, o que já estava previsto na Carta aos Brasileiros, elaborada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, em 2002, ano que deu a vitória a Lula da Silva nas eleições presidenciais.

O REUNI destaca-se entre as ações políticas do MEC, pelo modo como este decreto afeta a política de financiamento da educação superior pública federal, numa perspectiva de reestruturação e resignificação das funções sociais da educação superior e da universidade pública, em especial, sob uma outra lógica de funcionalidade, visando à sociabilização dos indivíduos para a sociedade de mercado.

Da mesma forma que o PDI, o REUNI pode ser considerado um plano de organização, ação e controle das IFES e para o governo, se recordarmos que a educação superior tem que demonstrar eficiência e produtividade para concorrer aos recursos públicos e, ainda, captar recursos de outras fontes.

Tendo em vista esta conjuntura, o pressuposto central desta pesquisa consistiu em que as concepções, metas e prioridades das políticas acadêmico-institucionais das universidades federais, expressas em seus planejamentos: Planos de Gestão e no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), vêm se orientando por uma nova lógica e, com isto, contribuindo para

delinear um outro perfil institucional, forjado no quadro geral das políticas governamentais que vêm propondo e implementando uma contra-reforma da educação superior, no Brasil.

## 1.2 IMPORTÂNCIA DO OBJETO DE PESQUISA

O interesse por este tema surgiu em função dos estudos, observações e da própria vivência da autora deste trabalho como docente, há 15 anos na Universidade Federal de Viçosa, exercendo atividades de ensino, extensão e pesquisa, tendo como foco de investigação as políticas públicas para a educação no Brasil, as reformas na gestão dos sistemas escolares e seus reflexos na educação básica e superior.

A experiência durante o período em que esta autora foi membro do CEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal de Viçosa – UFV; a participação em comissões departamentais e interdepartamentais e a responsabilidade por disciplinas da área de Administração Escolar (hoje denominada de Gestão Educacional), coordenando estágios e acompanhando práticas de gestão em escolas públicas, além da atuação no Conselho Municipal de Educação vem me propiciando razões e subsídios para a reflexão sobre as reformas educacionais empreendidas no Estado de Minas Gerais, desde finais da década de 1980 e no Brasil, a partir de 1990 e suas repercussões nos processos de gestão dos sistemas e instituições educacionais. E, fundamentalmente, a vivência do magistério superior e dos problemas enfrentados pelas universidades públicas federais durante os anos de 1990, instigou-me a investigar alguns aspectos e conseqüências das reformas educacionais para o ensino superior, neste período e seus reflexos na gestão das universidades públicas federais.

Além disso, a participação sindical na Seção Sindical dos Docentes da Universidade Federal de Viçosa (ASPUV-S.Sind.), filiada ao Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), possibilitou a esta autora um maior conhecimento e engajamento nas causas e questões que envolvem o trabalho e a carreira docente nas universidades federais e a sobrevivência do ensino superior público. Acompanhando as análises, debates e movimentos promovidos por esta entidade nacional, em seus embates com o governo federal contra as políticas neoliberais adotadas pelos dois últimos presidentes do Brasil, foi possível entender e militar no plano teórico-intelectual e prático-político em defesa da educação superior pública, gratuita, autônoma, democrática e da qual a universidade pública, estatal, deve continuar sendo uma referência social.

Nesse contexto buscava apreender, numa perspectiva de totalidade, a realidade departamental, acadêmica e administrativa da universidade, sob o véu das aparências do

cotidiano complexo que a compõe, entendendo que qualquer análise que se faça deve focar um ou mais ângulos do fenômeno, ou seja, da manifestação do real. Nos âmbitos da gestão institucional e do trabalho técnico-administrativo, nas atividades docentes e sua efetivação na relação ensino-aprendizagem com o segmento discente, na sala de aula como na pesquisa e na extensão, deve-se procurar ler a essência sob a aparência fenomenológica, visando desvelar suas determinações históricas e as mediações e conjunturas que as contextualizam. Considerando que esta tarefa não é fácil, me propus a investigar uma parte das manifestações desta realidade, considerando que os fenômenos observados na dimensão empírica constituem a aparência e não a essência dos fatos e situações.

E um dos instrumentos que poderia, em tese, expressar a aparência da essência, ou seja, as manifestações de uma realidade estrutural e conjuntural, que se traduz nas feições e rumos da instituição é o seu planejamento institucional ou seu plano de gestão, apesar de corresponder e se limitar ao período da gestão de um reitor, podendo ser completamente interrompido ou modificado de uma gestão para outra. O PDI, como também os planos de cada reitoria na administração da universidade, pode provocar desdobramentos nas formas de pensar e conceber as funções da universidade pública ou constituem seu próprio reflexo.

A opção pela análise do PDI como um dos fatores relevantes no estudo das atuais políticas de gestão para o ensino superior deve-se à percepção de que o PDI possui um potencial de importância estratégica para a operacionalização da contra-reforma da educação superior, propiciando mudanças e redefinições de rumos para as IFES. Outra motivação relaciona-se com a constatação de que esse instrumento de gestão ainda não mereceu a devida atenção por parte dos pesquisadores e críticos do assunto, nem dos próprios gestores ou dirigentes das IFES e de sua maior entidade representativa, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES.

Desde a década de 1980 vêm surgindo pesquisas e trabalhos, não só de profissionais da educação, tais como administradores escolares e outros pesquisadores ligados à área de políticas e administração educacionais, quanto de pesquisadores de outras áreas afins, como a Sociologia do Trabalho e a Administração Escolar, a Economia, as Ciências Políticas e outras subáreas das Ciências Sociais e Humanas. É geral o entendimento de que o planejamento e a gestão passaram a ganhar uma nova racionalidade já na década de 1980, período que precede a adoção do pensamento neoliberal pelas elites governantes brasileiras e seus intelectuais orgânicos, podendo-se perceber que a contra-reforma da educação superior faz parte de uma seqüência de reformas na gestão e organização da educação básica, precursoras, inclusive, dos

princípios que inspiraram o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB N. 9394, de 1996.

Os estudos da disciplina Administração Escolar demonstram que, desde seus primórdios, a educação no Brasil tem sido influenciada pelos conceitos, métodos e processos da chamada administração científica e da teoria clássica da administração, elaboradas respectivamente por Frederick Taylor e Henri Fayol, dos pressupostos do modelo chamado de “americanista-fordista” (método de produção em massa criado nas indústrias de automóveis de Henry Ford), pelas modernas teorias das organizações complexas e teoria dos sistemas, as teorias britânicas sobre o gerencialismo (managerialism), entre outras e pelos métodos mais recentes de “administração flexível”, baseados no modelo empresarial japonês, que deu suporte tecnológico e organizacional para a reestruturação produtiva, adequando a organização do trabalho e da produção ao novo padrão flexível de acumulação capitalista.

Durante o período autoritário do pós-golpe de 1964, os militares, ao concretizarem a reforma universitária conservadora de 1968 (Lei N. 5.540/68), sob a tutela e orientação de técnicos estadunidenses, por meio dos Acordos MEC/USAID e assistência direta dos EUA, assumiram explicitamente a orientação tecnoburocrática e científica da educação, unindo os princípios do *taylorismo-fordismo* com o modelo *burocrático* de Weber. A teoria do *capital humano* também vinha dar suporte aos argumentos para o investimento na educação, especialmente na educação técnica ou profissionalizante e na alta qualificação de cientistas e tecnoburocratas para compor os quadros que o modelo de desenvolvimento econômico exigia.

Tudo indica que os governos da década de 1990 retomaram os princípios da administração empresarial, já com a conotação neoliberal, com base em teóricos contemporâneos e na flexibilização do processo produtivo e acumulativo.

Portanto, no atual contexto da mundialização do capital e da financeirização da economia, com a rendição aos princípios ultraliberais nas políticas públicas das nações, especialmente as periféricas, a educação e demais setores sociais que estão à mercê dessas políticas de Estado sofrem os reflexos e conseqüências deste processo e, ao mesmo tempo, o reproduzem. E o planejamento, como parte da gestão de sistemas e instituições educacionais tornou-se, cada vez mais, referência importante para a análise deste processo que vem, gradativa e sistematicamente, redefinindo os contornos, as funções e as práticas da educação superior e afetando diretamente as instituições universitárias públicas no Brasil.

Por essas razões, a pesquisa em questão buscou apreender os principais elementos que compõem a espinha dorsal do projeto de gestão de uma universidade pública federal no referido período, detectar em que medidas e até que ponto tais elementos vêm confluir no

projeto de reforma da educação superior apresentado à comunidade pelo atual governo de Lula da Silva e, ainda, quais as continuidades desse projeto em relação às medidas tomadas pelo governo anterior para reformar o sistema de ensino superior.

O objetivo geral da pesquisa de doutorado foi analisar, no contexto das políticas para a educação superior e, mais especificamente, para as universidades públicas, de que forma e até que ponto os planejamentos institucionais elaborados pelas universidades da rede federal contribuem para implementar parte dessa reforma da educação superior nas Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. Para tanto, o estudo enfocou o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI – por meio do acompanhamento e análise do seu processo de elaboração na Universidade Federal de Viçosa - MG (UFV), além de identificar os dois últimos Planos de Gestão dessa instituição, das administrações correspondentes aos períodos de 2.001 a 2.004 e de 2.005 a 2.008. Os resultados obtidos levaram à análise, com base nesses objetivos, do processo que culminou na proposta de adesão da UFV ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

### 1.3 O MÉTODO DE APROXIMAÇÃO DO REAL

Este estudo, de cunho analítico e descritivo, buscou realizar uma abordagem histórico-crítica. As categorias de análise trabalhadas inserem-se no contexto da práxis que, no âmbito conceitual, podem explicar “uma certa realidade” da forma mais abrangente possível.

Para fundamentar a abordagem metodológica, buscamos os pressupostos teóricos adotados por Karel Kosik, que trabalha com a lógica dialética e a noção de totalidade concreta, entendendo o concreto como a síntese das múltiplas determinações.

Isso implica em estabelecer como ponto de partida da investigação a concepção do objeto e do sujeito como elementos portadores de uma historicidade, conseqüentemente contextualizados e determinados socialmente, e ainda, que este processo é construído na relação dialética entre sujeito e objeto.

Para Kosik, a dialética trata da “*coisa em si*”. Mas, a manifestação da “*coisa em si*” não se dá de forma direta e imediata ao homem, mas oculta, distinta dos fenômenos que se manifestam imediatamente. Para chegar à sua compreensão, faz-se necessário um tipo de análise ou pensamento dialético por meio de um “*desvio*” que proporcione ao investigador distinguir entre *representação* e *conceito* da coisa, entre o ontológico e o gnosiológico, ou “*entre duas qualidades de práxis humana*” (1976, p. 9). Constitui-se num exercício crítico

que visa captar a *coisa em si*, a *estrutura oculta da coisa* e o *modo de ser do existente*. Ao apontar a necessidade de se ultrapassar o nível da aparência, Kosik afirma:

A atitude primordial e imediata do homem, em face da realidade, não é a de um abstrato sujeito cognoscente, de uma mente pensante que examina a realidade especulativamente, porém a de um ser que age objetiva e praticamente, de um indivíduo histórico que exerce a sua atividade prática no trato com a natureza e com os outros homens, tendo em vista a consecução dos próprios fins e interesses, dentro de um determinado conjunto de relações sociais. Portanto, a realidade não se apresenta aos homens, à primeira vista, sob o aspecto de um objeto que cumpre intuir, analisar e compreender teoricamente, cujo pólo oposto e complementar seja justamente o abstrato sujeito cognoscente, que existe fora do mundo e apartado do mundo; apresenta-se como o campo em que se exercita a sua atividade prático-sensível, sobre cujo fundamento surgirá a imediata intuição prática da realidade. No trato prático-utilitário com as coisas - em que a realidade se revela como mundo dos meios, fins, instrumentos, exigências e esforços para satisfazer a estas - o indivíduo "em situação" cria suas próprias representações das coisas e elabora todo um sistema correlativo de noções que capta e fixa o aspecto fenomênico da realidade" (KOSIK, 1976, P. 9).

Desta forma, captar o fenômeno de determinada coisa significa "*indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde*" (KOSIK, 1976, p. 12). Portanto, compreender o fenômeno, para o autor, é atingir a essência e sem a manifestação e revelação da essência - o fenômeno, esta não seria atingível.

E ainda, a "*existência real*" e as formas fenomênicas da realidade, ao se reproduzirem imediatamente na mente daqueles que realizam uma determinada *práxis* histórica, podem ser diferentes ou até mesmo contraditórias com a *lei* do fenômeno, com a *estrutura* da coisa e, portanto, com o seu núcleo interno *essencial* e o seu conceito correspondente. Se o pensamento reflete o real, por outro lado não pode ser confundido com o real. (KOSIK, 1976, p. 10)

Com base no marxismo histórico-dialético e nas premissas metodológicas de Kosik, entendemos então que o método de análise do real deve compreender a relação entre totalidade, particularidade e singularidade.

Deste modo, o estudo sobre o planejamento de uma instituição pública deve desenvolver-se no sentido de mostrar esta realidade (aparente e oculta), numa perspectiva de totalidade social e do movimento histórico e dialético, no qual as aparências e a essência se movem e se concretizam.

Um trabalho de investigação social-educacional não pode perder de vista a continuidade histórica. Apesar desta pesquisa não abranger o período de meados da década de 1960, época da ditadura militar e das reformas do ensino básico (Lei 5.692/71) e superior (Lei da "Reforma Universitária", nº 5.540/68), esta pesquisa buscou conhecer e entender este período, quando se forjaram as bases sobre as quais ainda se assenta a organização do sistema

de ensino superior até meados dos anos 90 e refletindo-se, até certo ponto, nas reformas e reestruturações do sistema educacional brasileiro que vêm ocorrendo nos últimos 15 anos.

Os dados empíricos devem nos servir como ponto de partida, mas que é necessário entender a aparência que se manifesta nas primeiras impressões e suas representações (o fenômeno) e buscar a sua essência, seus fundamentos, para se chegar ao “*concreto pensado*”.

Tal metodologia de investigação requer um trabalho teórico, crítico e de interpretação dos fatos históricos. Daí a opção pela abordagem metodológica que busca analisar uma determinada unidade social como ponto de partida empírico ou referencial, tendo em vista o objeto de análise, dentro de uma determinada realidade institucional, conjuntural e estrutural.

A proposta de observar de perto o processo de elaboração do PDI em uma instituição pública, assim como a análise das propostas e planos de gestão adotados no contexto político e institucional em que surge o PDI advém, assim, da possibilidade desses instrumentos de planejamento e gestão expressarem as manifestações concretas de um fenômeno: a contra-reforma da educação superior nos marcos das políticas neoliberais adotadas a partir de Cardoso, com vistas a formar um novo tipo de intelectual e de instituição (ou organização voltada para o mercado).

Outra razão para a escolha desta IFES como unidade de análise relaciona-se com o seu perfil institucional, acadêmico e administrativo. A UFV tem longa e notável tradição na área das Ciências Agrárias e na prática sistemática de extensão universitária, especialmente voltada para o meio rural – extensão rural – além de ser uma universidade que sempre se relacionou com o setor privado, principalmente com empresas do ramo agropecuário e agro-industrial, mantendo longas parcerias para fins de pesquisa financiada e encomendada por aquelas. A UFV também cumpriu o papel de difusora de inovações e pacotes tecnológicos para os produtores rurais.

Cabe destacar o fato de a UFV ter iniciado a construção de um processo de avaliação institucional, na década de 1990, a partir do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB, criado em 1993, durante o governo do presidente Itamar Franco, o que demonstra que esta instituição buscou cumprir, sistematicamente e em medida significativa as diretrizes governamentais de cada período, atendendo às exigências, programas e políticas do governo federal e do MEC.

Se o presente estudo selecionou como unidade de análise uma única organização, por outro lado visou situar e contextualizar a análise do seu objeto, buscando entender o planejamento e a gestão da universidade federal no processo de reformas estruturais do Estado

e da educação superior, num contexto mais amplo, complexo, determinado e determinante, sem perder de vista a noção de totalidade.

As **fontes documentais** foram fundamentais, abrangendo vários tipos de documentos da legislação atual sobre educação superior. Entre estes foram pesquisados os documentos governamentais que dizem respeito ao PDI, Avaliação do ensino e institucional (Atos, Decretos, Portarias, Resoluções e Medidas Provisórias do Governo Federal) e do REUNI. Textos e documentos do sindicato de docentes do ensino superior - ANDES-SN e da ANDIFES deram suporte às análises, além outras entidades e instituições nacionais e internacionais, especialmente da América Latina. Foram lidos documentos de agências e organismos internacionais formuladores de políticas públicas e educacionais para a América Latina e Caribe, da UNESCO, OMC e principalmente do Banco Mundial, além de se ter buscado maior conhecimento sobre o assunto em documentos e textos de universidades federais e outras entidades.

Os documentos da Universidade Federal de Viçosa poderiam ter constituído as principais fontes de referência empírica; porém, a experiência concreta mostrou que não seriam suficientes e nem expressavam a totalidade. Foram lidos documentos relativos às administrações (Reitorias) da UFV no período que compreende a atual década, a partir de 2001 até início de 2008, além da documentação que serviu como fonte histórica, que se reporta à década de 1990, além dos documentos institucionais da própria UFV sobre os Planos de Gestão dos dois últimos reitores, correspondentes aos períodos de 2001 a 2004 e 2005 a 2008 e do PDI e o REUNI. Foram identificados também, documentos que contém informações sobre os processos analisados, tais como: Atas do Conselho Universitário – CONSU; do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – CEPE, da Secretaria de Órgãos Colegiados – SOC e Portarias e Atos Administrativos da Reitoria.

As **entrevistas** semi-estruturadas constituíram parte fundamental da investigação e do levantamento das informações necessárias. As análises de seus conteúdos proporcionaram surpresas e deixaram transparecer inquietações.

A princípio, houve certa dificuldade para entrevistar pessoas envolvidas nos referidos processos, percebendo-se uma natural resistência em se colocar com opiniões pessoais, mesmo que técnicas, acadêmicas e também, o receio de ofender ou ser mal interpretado pelos seus pares, especialmente por membros das administrações passadas e da atual. Depois de algum tempo, as resistências foram se afrouxando e as pessoas entrevistadas ficaram bem à vontade para fazer seus relatos e expor suas opiniões e idéias de forma clara.

Os sujeitos entrevistados foram selecionados entre ocupantes de cargos administrativos anteriores e atuais que participaram da primeira comissão de elaboração do PDI (na maioria professores e em menor número os técnicos administrativos), no período abrangido entre as gestões 2001-2004 e 2005-2008, assim como os que participaram da construção do projeto de Avaliação Institucional da UFV, que teve início em 1993, uma vez que alguns membros desta comissão já haviam composto, também, a comissão que elaborou o Plano de Ação Compartilhada, durante a gestão 1997-2000, os quais já iniciavam uma abordagem sobre o PDI, vindo a compor a própria comissão do PDI, na gestão seguinte.

Ao todo foram entrevistadas nove pessoas. Dentre estas, seis são ex-membros da Comissão responsável por elaborar o esboço de uma proposta do PDI na UFV e deslançar um processo de debates sobre o tema junto ao corpo docente e mais três que elaboraram e acompanharam a avaliação institucional e os dois planos de gestão entre 2001 e 2008, sendo que estes três foram membros também da Comissão elaboradora do PDI, em algum momento de seu processo. Estes três entrevistados também participaram da elaboração e do atual projeto de expansão da UFV, o REUNI.

Ocorreram também conversas informais, presenciais e *on-line*, com sujeitos não selecionados previamente, entre professores e técnico-administrativos, ao longo do processo de descoberta de novas fontes de informações.

#### 1.4 CONTEXTO E CAMPO CONCEITUAL DA PESQUISA

A reforma do Estado no Brasil e as políticas públicas de reformulação da educação, em especial as de planejamento, gestão e avaliação da educação superior, constituem o quadro histórico sobre o qual se debruçam os questionamentos deste estudo. Nesse contexto, a *reforma universitária* ou, o processo de “reformas”<sup>3</sup> pelo qual o ensino superior vem passando e, no caso analisado, a universidade pública estatal, configura o cenário ou “pano de fundo” sobre o qual se desdobram os processos de mudanças institucionais, uma vez que as diversas medidas tomadas pelos governos de Cardoso para o ensino superior vêm trazendo conseqüências visíveis para o funcionamento, a gestão e a organização das IES, tanto no plano administrativo-pedagógico, quanto no que tange ao financiamento, gestão e avaliação do ensino superior.

---

<sup>3</sup> De acordo com Cunha (1997), a atual reforma da educação superior é um processo em curso desde a década de 1990 e, especificamente a partir do governo Cardoso foi se operacionalizando por meio de medidas, decretos e resoluções aparentemente fragmentadas, mas que guardam certa coerência e seqüência orgânica entre si.

Quanto à delimitação deste estudo, houve um esforço de concentração nas reformas político-econômicas decorridas nas últimas décadas do século vinte e na atual, sem deixar de considerar que são continuidades dos ajustes estruturais iniciados já na década de 1980, na América do Sul, visto que esse período vem estruturando a reforma do Estado e, conseqüentemente, as reformas administrativas e educacionais que ocorreram nos anos de 1990. Sabemos que este período e suas características decorrem dos contextos históricos anteriores e, como movimento dialético da história, se constituem em **continuidades** e **novidades** (LIMA, 2005, p. 171 e 227)<sup>4</sup> com relação às décadas anteriores, especialmente de 1970 e 1980, quando se agudizou a crise do petróleo e o endividamento dos países denominados **em desenvolvimento**, que se situam na periferia do capitalismo.

Durante o período ditatorial no Brasil, intelectuais afinados com as idéias das agências multilaterais, alguns inclusive funcionários ou consultores destas, ganham força no âmbito governamental, defendendo ajustes na educação superior para adequá-la ao projeto desenvolvimentista associado e dependente em curso.

Nos governos de Cardoso e Lula da Silva foram retomadas algumas premissas, como a aplicação da teoria do capital humano e a implantação da administração empresarial capitalista como fator de **modernização** da administração educacional, adotadas em meados dos anos 60-70 pelos governos militares, quando consultores da USAID chegaram a propor algumas mudanças privatizantes, que não vingaram na época, em função da correlação de forças e do embate entre progressistas e conservadores do quadro burocrático educacional brasileiro. No entanto, há diferenças fundamentais entre os enfoques anteriores, do período ditatorial e do período atual, pois antes da era neoliberal, a racionalidade técnica, burocrática e hierarquizada dos governos militares se refletia nas estruturas administrativas e institucionais do Estado e da educação.

A estruturação do ensino superior pela Reforma Universitária do período autoritário, Lei nº 5.540/68, ainda se reflete na educação superior, cuja estrutura, organização e funcionamento, especialmente das universidades públicas, se assentam, em grande parte, nos pilares que configuraram e institucionalizaram o modelo de universidade no Brasil, assentado no chamando tripé: ensino, pesquisa e extensão.

---

<sup>4</sup> Sobre o movimento de *continuidades* e *novidades* do neoliberalismo em relação ao liberalismo clássico, consultar MELO (2003), que analisou este movimento principalmente no item *Origens e Mudanças Históricas no Liberalismo Contemporâneo* e LIMA (2005) em sua tese de doutorado intitulada *Reforma da educação superior nos anos de contra-revolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio da Silva*.

Já na década de 1990, a conjuntura econômica e política nacional, sob influência da nova ordem internacional, começa a delinear um novo cenário para o projeto de **modernização** do Estado, por meio de reformas e ajustes estruturais, destacando-se como eixo norteador das políticas dos anos 90 (especialmente a partir de 1995, com Fernando Henrique Cardoso) o projeto de reforma do Estado e da administração pública (e educacional), como estratégia de uma contra-revolução burguesa neoliberal.

Nos governos de Cardoso este modelo único de universidade foi quebrado e, o processo de diversificação da educação superior que já vinha ocorrendo ganha força, principalmente no setor privado, nas redes particulares de ensino. As instituições de educação superior podem se estruturar em outros moldes, podendo se organizar como universidades (com ensino, pesquisa e extensão), centros universitários, que não precisam obrigatoriamente conter todas estas três atividades-fim, faculdade isoladas e institutos de educação superior.

O processo de reformulação da educação superior e das universidades públicas a partir deste período vai tomando um caráter gradual e contínuo, e a ofensiva neoliberal à educação superior pública se aprofunda e ganha contornos perversos frente à chamada “crise fiscal” do Estado e sua refuncionalização e reestruturação, de acordo com as tendências da economia globalizada e financeirizada e das coordenadas dos organismos internacionais do capital para os países periféricos e semi-periféricos, ditos “emergentes”.

Em função desta realidade, este estudo buscou fundamentos nos clássicos da teoria política, sob a ótica marxista e histórico-crítica, especialmente em **Antônio Gramsci** (e seus intérpretes no Brasil, como Carlos Nelson Coutinho) e **Florestan Fernandes**.

Recorri a autores que vêm estudando a educação superior e sua trajetória histórica no Brasil e demais países da América Latina. Autores como Luiz Antônio Cunha, Marilena Chauí, Gaudêncio Frigotto, Maria de Lourdes Fávero, Dermeval Saviani e outros que estudaram a educação em geral e a formação da universidade brasileira, ao longo do século XX, buscando compreender como esta vem se configurando e re-configurando dentro do processo de inserção capitalista dependente do Brasil. Também consultei economistas e sociólogos que estudam a formação econômica e social do Brasil, Caio Prado Jr., Francisco de Oliveira, Miriam Limoeiro Cardoso, Ricardo Antunes e Reinaldo Gonçalves entre outros e, principalmente, Florestan Fernandes.

Foi fundamental a análise de termos ou idéias divulgadas pelas agências financiadoras e governamentais, por formuladores de políticas e por pesquisadores que trabalham com teorias organizacionais, na tentativa de atingir um aprofundamento conceitual que possibilitasse o esclarecimento dos objetivos com que são utilizados esses conceitos, a partir

dos pressupostos de um paradigma administrativo que vem se destacando na administração empresarial e, atualmente, em instituições públicas. Dentre outros termos em voga, destacamos conceitos em uso na administração pública e de sistemas e instituições educacionais, tais como: *governança e governabilidade, publicização, público não-estatal, parceria público-privada, managerialism, accountability, eficiência e eficácia, performativity, produtividade, avaliação institucional, desenvolvimento institucional, etc.*

As principais categorias de análise que nortearam o estudo foram: *público e privado, reforma e contra-reforma, hegemonia, capitalismo associado e dependente, sociabilidade, conformismo*, entre outras. Os conceitos de *revolução passiva* (Antônio Gramsci) e o de *revolução dentro da ordem*, trabalhado por Florestan Fernandes em suas análises sobre a reforma da universidade, também contribuíram para as análises, mas não foram aprofundados.

Com relação à expressão denominada **Plano de Desenvolvimento Institucional**, verifiquei ser importante analisar este conceito pela vertente do **Desenvolvimento Institucional (DI)**, na condição de uma **idéia**, a partir do estudo realizado por RIBEIRO FILHO (2006). Este estudo buscou identificar a origem do DI em uma matriz teórico-ideológica inspirada no pensamento econômico vigente nos Estados Unidos, especialmente nas décadas de 1950-1970, sob o predomínio das teorias do desenvolvimento e da modernização. Esse pensamento, associado ao neo-institucionalismo, deu suporte teórico ao Banco Mundial para a adoção e utilização do Desenvolvimento Institucional como condição fundamental para a modernização da administração pública e conseqüentes mudanças na concepção das políticas públicas governamentais recomendadas pelo BM, em troca de seu apoio financeiro e assessoria técnica aos países da periferia capitalista.

A percepção da noção de DI foi imprescindível para identificar a sua função no contexto dos projetos financiados pelo Banco Mundial para os países tomadores de empréstimos em troca de apoio a projetos sociais, entre os quais se destacam vários programas implementados na educação básica no Brasil, adotados por vários governos estaduais, destacando-se o do Estado de Minas Gerais, projetos estes que tiveram também como premissa esta categoria - **desenvolvimento institucional**. Por sua vez, os textos de documentos das agências multilaterais, especialmente o BM, deixam claras as origens das políticas educacionais praticadas no Brasil, especialmente a partir de década de 1990, ainda que estas não ocorram exatamente como no receituário formulado por esses organismos, em função das conjunturas históricas e das particularidades locais, ou seja, das dinâmicas políticas e sociais de cada região ou país, que podem incluir resistências, posturas críticas e às vezes modificações em seus princípios, no processo de implantação. Isto significa que a

relação entre o Banco e os sujeitos políticos do país envolvido não é unilateral nem linear, mas a posição hegemônica e as condições de superioridade político-econômica pertencem ao primeiro, o que implica o consentimento dos demais.

Para analisar as reformas conservadoras realizadas desde os governos militares até o processo de **contra-reforma** empreendido por Cardoso e prosseguido nos governos de Lula da Silva, foram imprescindíveis as contribuições de Kátia Souza Lima, Roberto Leher, Lúcia Wanderley Neves, Ângela Siqueira, Valdemar Sguissardi, Marília Fonseca, Luiz Dourado, João F. de Oliveira e Afrânio Catani, entre outros, que têm contribuído, expressivamente, com suas análises sobre o papel dos organismos internacionais na (re)configuração das relações sociais entre o centro e a periferia e da divisão internacional do trabalho, para forjar, hegemonicamente, a nova sociabilidade burguesa requerida pela atual etapa do capitalismo monopolista.

O trabalho de Maria das Graças M. Ribeiro (2002) forneceu bases teóricas e empíricas ao demonstrar e confirmar que as reformas da educação superior empreendidas na década de 1990 e continuadas na década de 2000 retomam alguns projetos de modernização da universidade e do ensino superior da época da ditadura militar, cujos pressupostos foram adotados e outros não, em função do embate que se dava entre intelectuais do sistema e educadores, protagonistas de setores e correntes políticas antagônicas. A autora, estudando o processo de diversificação institucional ocorrido no ensino superior brasileiro nas três últimas décadas do século XX, explica como este processo foi legitimado no governo Cardoso e, também, que esta diversificação, além de colocar em cheque os princípios que têm caracterizado a organização universitária nas instituições públicas, vem servindo para legitimar a ação do Estado Constringente<sup>5</sup> no que tange ao financiamento da educação superior.

Além disto, busquei identificar, nas teorias organizacionais contemporâneas e no pensamento administrativo moderno, algumas bases teóricas da chamada “modernização” administrativa e de outras formulações teóricas que passam a tratar como **gestão** todo o processo administrativo, que envolve planejamento, organização, execução e controle (a avaliação) das atividades no âmbito das organizações empresariais.

No bojo das reformas educacionais iniciadas a partir de 1990 podemos colocar vários problemas. O maior deles se refere às mudanças nas formas de gestão e avaliação do sistema público federal e das próprias universidades, pela adoção, por parte do governo, do MEC e da

---

<sup>5</sup> O conceito de Estado Constringente foi formulado por CUNHA (1996), ao analisar a crescente restrição orçamentária e de financiamento à educação superior pública, empreendida na segunda metade de 1990.

CAPES de padrões e critérios de avaliação e financiamento produtivistas, ancorados em números, índices e tabelas de resultados a serem apresentadas ao público e aos organismos internacionais, principalmente a UNESCO e o Banco Mundial, fatores estes que provocam a intensificação do trabalho docente, o que leva à perda de qualidade acadêmica e institucional.

No âmbito da instituição universitária fica patente a exploração do trabalho acadêmico de docentes e gestores (que também são docentes) das IFES, tanto no que tange à enorme defasagem salarial, quanto no ritmo e diversificação das atividades que lhes são atribuídas. No caso específico dos docentes que se ocupam das atividades-fim da universidade, ensino, pesquisa e extensão, evidenciam-se cada vez mais, pressões e coerções do sistema sobre as suas atividades e a avaliação das mesmas. Há sempre uma ameaça pairando no ar, ora provocada pela notícia de não haver reajuste de salários ou de o governo estar retroagindo sobre isto, ora causada pelas próprias perspectivas de vida profissional frente às pressões governamentais sobre seus direitos previstos e garantidos por lei, via reformas da seguridade social e previdência, sindical e trabalhista, entre outras.

Exige-se desses profissionais atribuições e requisitos, publicações e apresentações de trabalhos no país e no exterior e outros tipos de produção (produtos, softwares, patentes, etc.), exigências estas que nem sempre apresentam uma contrapartida em termos de condições de trabalho e de recursos materiais e financeiros. E o contraditório é que essas exigências, que seriam pertinentes para uma situação ideal de apoio à atividade científica docente, se chocam frontalmente com a realidade econômica e a progressiva redução das capacidades de consumo e de sobrevivência material e social desses profissionais. Dos professores enquadrados no regime de Dedicção Exclusiva – DE - são requeridas, pela própria característica de seu trabalho, constantes qualificações e atualizações em sua área, incluindo-se aí o domínio do idioma inglês, para que este professor-pesquisador possa interagir com outros pesquisadores e centros internacionais de conhecimento científico e cultural. Isto demanda não só recursos da universidade e financiamento das agências de apoio, como CNPq, Capes, Finep, Fapemig, etc., mas, também, esforço e recursos pessoais, o que requer um nível salarial condizente.

Por esta e outras razões, o debate atual sobre a educação superior pública implica, fatalmente, na discussão sobre educação como política pública, como um direito ou como um serviço ou mercadoria. E isso implica definir para que e a quem servem a pesquisa, o ensino e a extensão universitária, ou seja, a própria instituição pública de ensino superior. Se a consideramos como um direito social e dever do Estado, prioritária como fator de desenvolvimento econômico e justiça social, de autonomia e independência cultural, como sonhava Florestan Fernandes, deve ser colocada fora das relações mercantis, na categoria de

direito social e dever do Estado, gratuita e pública, laica e de qualidade reconhecida socialmente.

Em decorrência, o debate coletivo deveria abranger desde os conteúdos curriculares e as metodologias de ensino-aprendizagem até as concepções que orientam a gestão e avaliação do ensino, demarcando visões e projetos de sociedade e de educação implícitos nas mesmas.

#### 1.4.1 Florestan Fernandes e a educação na formação social brasileira

Para esta pesquisa foram imprescindíveis as análises de Florestan Fernandes sobre a formação social brasileira e as instituições sociais configuradas nesses contextos, como a escola e a universidade. Conceitos como sociedade de classes, desenvolvimento capitalista dependente, revolução contra a ordem e dentro da ordem, mudança social e outros, são de crucial importância para o entendimento das estruturas sociais formadoras de nossa sociedade e, conseqüentemente, dos processos e instituições sociais que nela se produziram e reproduziram, como é o caso da escola, que passou a ser vista e pensada não mais como uma *instituição educacional*, mas como *organização educacional*, termos estes que exigem análises e estudos por parte dos pesquisadores de todas as áreas temáticas relacionadas com políticas e gestão da educação.

Marcos Marques Oliveira, comentando sobre a importância da inserção de Florestan nos fóruns educacionais comprova a sua integral dedicação pessoal e profissional à cidadania, interpretada em seu sentido mais amplo. Para Oliveira, Florestan Fernandes desempenhou o papel de pedagogo das causas sociais:

Por sua trajetória de vida em defesa dos princípios democráticos, nos quais está inclusa a defesa de universalização do ensino público, a visão sociológica de Florestan Fernandes sobre os acontecimentos do período pode, a meu ver, lançar luz sobre as dificuldades de um país “periférico” em dar conta de suas dívidas sociais, num momento de intensificação da mundialização do capital e de aparente perda de poder político dos Estados nacionais. (OLIVEIRA, 2005, p. 151)

Assim, busquei relacionar o pensamento de Florestan Fernandes sobre educação e universidade com essas questões, para entender alguns conceitos como *capitalismo dependente*, *heteronomia*, *revolução dentro da ordem* e *revolução contra a ordem*, *universidade e desenvolvimento*, para analisar as políticas que colocam a universidade pública brasileira em um dilema cujas soluções passam pela via da política, em seu sentido lato.

Florestan debateu e defendeu, no Congresso, a gratuidade da educação, mas sempre na ótica dos educadores de esquerda, ou dos democratas, como no caso de Anísio Teixeira, um

liberal comprometido com a democratização da educação e a formação e preparação do cidadão para exercer um papel na sociedade. A preocupação de Florestan e de outros políticos e intelectuais que, como ele, debatiam, era com a democratização da sociedade brasileira, a emancipação da classe trabalhadora pela via da socialização da educação e do patrimônio cultural-social, histórico-político e econômico da população brasileira. Esse “intelectual orgânico” da elite acadêmica brasileira e latino-americana nunca deixou de ser um intelectual da classe trabalhadora, pois se manteve inteiramente comprometido com a pesquisa sobre a realidade social e, mais importante que isso, com a apreensão do real e a sua práxis, articulando as respostas das investigações à intervenção nessa realidade, em busca do entendimento de sua totalidade concreta.

Como um intelectual militante, lutou por uma educação de qualidade para toda a classe trabalhadora, qualidade esta entendida como “qualidade socialmente referenciada”, e não conforme os parâmetros do modelo de “qualidade total” empresarial, que associa qualidade a eficácia, eficiência e quantidade na produção, ou seja, produtividade.

Na época em que discutia a gratuidade do ensino ainda não se havia instalado um sistema formal de avaliação para a educação brasileira, nos moldes do atual SINAES, cuja característica predominantemente reguladora impinge a coerção e a pressão governamental e institucional sobre o trabalho acadêmico e a organização e gestão institucional. No entanto, os problemas com relação à regulação da educação não eram menores, mas outros.

Segundo relata em seu livro, a oferta de ensino oficial, no início da República esteve atrelada às demandas das classes possuidoras e oligárquicas, que desejavam reproduzir seu status sócio-econômico com a escolarização e a formação cultural-profissional que lhes garantiria a continuidade na ocupação de cargos dos quadros técnicos, burocráticos ou governamentais. Porém, com a aceleração da urbanização e da industrialização a partir da década de 1930, intensificou-se a desagregação do antigo regime de sociedade estamental e da oligarquia agrário-exportadora, consolidando-se uma sociedade de classes capitalista, ainda que de tipo dependente.

Sob o regime de classes que se originou com o capitalismo, a distribuição das oportunidades educacionais, especialmente ao nível do ensino superior, é condicionada pela situação econômica, social e política das famílias dos estudantes. Isso é verdadeiro para todas as ‘sociedades competitivas avançadas’, mesmo para os Estados Unidos. (FERNANDES, 1975, p. 133)

Florestan se refere à pesquisa de Hollingshead, pela qual se constata que existe um dilema educacional norte-americano (que pode haver também em outros países de economia capitalista avançada), resultante das inconsistências existentes entre as garantias legais de

equidade, típica de sociedades burguesas democráticas, que instituem a igualdade das oportunidades educacionais, e a distribuição real da renda, do poder e do prestígio social entre as classes sociais. Para ele ocorre que as ideologias dissimulam ou ocultam tais inconsistências. E continua

Por isso, os valores educacionais de uma sociedade democrática vão numa direção, a distribuição das oportunidades educacionais em outra. A estrutura da renda do poder e do prestígio social determina, normalmente, a desigualdade entre os 'competidores' e facilita a manipulação das funções institucionais no sentido de favorecer as classes que detêm o controle social, econômico e político da ordem estabelecida. Essa realidade reaparece nas sociedades de classes do mundo capitalista subdesenvolvido (...) aí, ela se manifesta com maior intensidade e crueza. O caso brasileiro constitui uma demonstração típica, que sugere claramente a inoperância da ordem legal e o caráter totalmente falacioso das representações ideológicas que a encarnam. (FERNANDES, 1975, p. 134)

Esclarece, porém, que a participação das oportunidades educacionais estratégicas (como a participação de setores migrantes da população no nível superior, graças à ascensão sócio-econômica), acompanha e segue uma mudança prévia na participação social da renda e (potencialmente) do poder. Por isso afirma que o crescimento quantitativo do ensino superior reflete as alterações ocorridas na distribuição social da renda, do prestígio social e do poder. Entretanto, as classes médias brasileiras não defendiam diretamente a monopolização das oportunidades educacionais estratégicas (como fizeram as antigas classes altas tradicionais e suas elites). Se a sua presença contribuiu para modificar a estrutura da distribuição das oportunidades educacionais ao nível do ensino superior, não concorreu para eliminar certas acomodações, que projetavam essas oportunidades educacionais nas estruturas de poder, inerentes ao funcionamento do regime de classes no Brasil.

Com isto insistia em que as estruturas de poder do regime de classes se refletiam nos tipos e graus de oportunidades educacionais no Brasil, determinando o acesso maior ou menor à educação.

O que ficava evidente para Florestan era que a estrutura competitiva da sociedade de classes não foi suficientemente eficiente para garantir a mobilidade social pela via da empregabilidade, distribuição de renda e, muito menos, por oportunidades educacionais em termos de formação profissional e superior:

A possibilidade de competir e o direito de competir livremente são regulados fora e acima dos fundamentos axiológicos (legais, políticos ou morais) e psicossociais (condicionados pela personalidade dos agentes ou pelos dinamismos das instituições-chaves) da ordem social competitiva." (FERNANDES, 1975, p. 134)

Isso refletia uma realidade atual, ainda que de forma mais sutil e dissimulada. Em formações econômico-sociais capitalistas dependentes, os extratos da população que

dominam e controlam a economia e a política, agem politicamente em função de seus interesses econômicos e, conseqüentemente, educacionais; por meio da ação ou da omissão procuram conservar o monopólio das oportunidades educacionais estratégicas e do seu dividendo na vida prática. Se, nas primeiras décadas do século vinte, as classes possuidoras e a classe média alta se beneficiavam com o ensino oficial público (ainda a rede pública de ensino não estivesse consolidada nem ampliada), com o avanço da ordem capitalista dependente, esta sociedade não apresentava as potencialidades de uma condição competitiva, que pudesse gerar oferta suficiente para a demanda social por escolaridade. Entre os fatores estruturais, políticos e culturais havia que incluir os resquícios da velha ordem estamental e patrimonialista.

Analisando a questão da gratuidade do ensino nos dias atuais, podemos perceber três evidências. Primeiro: apesar da expansão da rede pública de educação básica e superior, pode-se repetir a frase de Florestan: “os valores educacionais de uma sociedade democrática vão numa direção, a distribuição das oportunidades educacionais, em outra”. Sabemos que as políticas públicas para a educação não são, ainda, prioritárias para os governos que se sucedem, inclusive no atual governo de Lula da Silva. Se houve expansão do acesso pelo aumento de matrículas e número de unidades escolares, mesmo no nível superior, por outro lado as condições de manutenção dos alunos e de financiamento público desta educação não são prioridades nos projetos econômicos e políticos governamentais, conforme o pensamento neoliberal vai avançando e ganhando dianteira, tanto nos meios dominados por setores capitalistas, como também entre intelectuais e políticos.

Em segundo lugar, as pressões dos setores burgueses ligados ao empresariado educacional, ou seja, os *lobbyistas* deste “negócio rentável”, como também da Igreja e escolas confessionais passaram a significar, segundo Florestan, um gradual desinteresse pela manutenção dos privilégios em relação à gratuidade escolar, inclusive em razão da ordem social competitiva em que esses setores burgueses e religiosos poderiam estar se espelhando, em defesa da “democracia” do tipo “*american way of life*”. Em outras palavras, a própria condição e situação de classe burguesa, ou dos extratos médios e altos da população, lhes dava, teoricamente, condições superiores para competir.

Finalmente, numa tentativa de delimitar a análise às questões mais simples relativas ao financiamento da educação no Brasil, percebo que: se, além das prioridades dadas ao ajuste estrutural por meio de reformas políticas fiscais, previdenciárias, orçamentárias e administrativas, das contenções salariais e práticas atuais de aumentar o superávit primário, os governos das três últimas décadas estimularam a expansão da rede privada escolar do ensino

médio e, na década de 1990, do nível superior; se os setores mercantis e financeiros descobrem um novo filão de ouro, o “mercado educacional” e atuam fortemente com seus lobbies e pressões sobre parlamentares, governantes e agentes da sociedade civil, pouca coisa mudou da década de 1950 para cá.

A forma mudou, mas o conteúdo não tem mudado substancialmente. A sociedade capitalista dependente não realizou sua revolução burguesa, no Brasil. O Estado Democrático de Direito é uma falácia em termos de justiça social e distribuição de renda e oportunidades e as classes possuidoras não estabeleceram as condições necessárias para uma efetiva ordem democrática competitiva, nos moldes que se observou nos Estados Unidos ou em países europeus do núcleo capitalista.

Com relação à dependência econômica e tecnológica do Brasil e sua subordinação à ordem da divisão internacional do trabalho, Paulani também explica

Assim, em tempos de predominância da chamada “nova economia” — aceleração da difusão das tecnologias de informação e de comunicação e retomada do crescimento da produtividade do trabalho — o Brasil engatou a marcha a ré. Na explicação desse movimento perverso há, de um lado, um fator estrutural, mas há de outro um fator político. Francisco de Oliveira (2003) dá conta de explicar o primeiro. Para ele, o paradigma molecular-digital, que caracteriza essa nova economia, além de trazer unidas ciência e tecnologia e de estar trancado nas patentes, não sendo, portanto, universalizável, é descartável e efêmero, exigindo um esforço permanente de investimento que está sempre além das forças internas de acumulação dos países periféricos. Nesse contexto, o que resta a esses países a título de “desenvolvimento tecnológico” são apenas os bens de consumo, o descartável que eles podem (e devem) copiar. O Brasil, por exemplo, é hoje um dos grandes produtores de celulares, mas sua atuação limita-se às atividades já rotinizadas de fabricação e montagem, estando muito longe das atividades de pesquisa e tecnologia responsáveis pela evolução assombrosa de seu conteúdo tecnológico. (PAULANI, 2005, p. 96)

Com a hegemonia do pensamento político-econômico neoliberal já não se pode dizer que as classes que vivem do trabalho, num sistema de relações sociais capitalistas, tenham condições de competir por trabalho e remuneração. A miserabilidade e a exclusão total do acesso aos bens e riquezas social e historicamente produzidas, já é regra geral para uma grande maioria da população do sul do planeta e essa situação também começa a afetar frações das classes trabalhadoras dos países do núcleo central, com o avanço do processo de mundialização financeira e suas conseqüências: acumulação flexível, desregulamentação do trabalho e das relações jurídicas trabalhistas, desemprego estrutural e utilização das NTICs (novas tecnologias de informação e comunicação) pelo capital para sua expansão dita “virtual”, porém, concreta e real.

Com relação à condição de heteronomia<sup>6</sup> da universidade brasileira, já em meados de 1965, Florestan a constatava, explicando que a condição de dependência capitalista do Brasil, refletia-se nas instituições jurídicas, políticas, culturais e sociais, exemplificando o perfil do ensino superior e da universidade, tanto antes da reforma universitária de 1968, quanto em decorrência da mesma.

Enquanto na década de 1960, Florestan nos mostrava que os modelos de escola superior e universidade conglomerada eram “*produtos de uma sociedade que se adaptou, estrutural e historicamente, a uma situação de dependência cultural imposta de fora para dentro*”, configurando então uma das faces do “crescimento dentro da ordem”, na atualidade podemos falar em heteronomia econômica e política, já que não podemos nos situar mais como meros copiadores da cultura alienígena, diga-se estadunidense e, em bem menor medida, européia.

Para ele, a relação entre universidade e desenvolvimento e em como pensar a universidade *para* o desenvolvimento deveria passar por uma revolução cultural, política e social. Pensava que para o sociólogo, o fundamental não estava, apenas, na existência de crescimento econômico ou de desenvolvimento educacional. O tipo de crescimento econômico e de desenvolvimento educacional tinha que ser colocado em questão. Qual desenvolvimento, e para quem? Para quem chegar a quê? Assim se poderia detectar se esse crescimento concorre verdadeiramente, para alterar a estrutura da economia e da ordem social, como também para se conhecer o significado social, político, intelectual e cultural do desenvolvimento educacional.

Partindo da premissa de que as formações sociais capitalistas dependentes não conseguem - pela própria condição histórico-estrutural de dependência, caminhar, em termos de avanços científicos e tecnológicos, no mesmo compasso das nações chamadas, pela ótica do capital, “superdesenvolvidas”, Florestan entende que a sociedade “subdesenvolvida” dependente não pode explorar os avanços institucionais e culturais do padrão de civilização que compartilha (de nações mais “adiantadas”, ou seja, hegemônicas). Isto porque as forças atuantes no cenário histórico-social se estruturam a partir de uma complexa e insuperável

---

<sup>6</sup> O trecho abaixo explica a interpretação de Florestan sobre a heteronomia no caso brasileiro: A tendência a procurar na Europa ou nos Estados Unidos a satisfação de extenso conjunto de centros de interesses e de valores alimenta um processo de alienação intelectual e moral de imensas proporções. Ao contrário do que se supõe comumente, o fato crucial não está, aqui, na procedência externa de categorias de pensamento e dos modos de agir, mas na maneira de interligá-los, que toma como ponto de referência permanente os núcleos civilizatórios estrangeiros, em que eles forem produzidos. Daí resulta um *estado de dependência fundamental*. Com isso, o processo de desenvolvimento interno se entrosa com valorizações e disposições subjetivas que concorrem, diretamente, para perpetuar e fortalecer a condição heteronômica da sociedade brasileira (FERNANDES, 1959:172, apud LIMOEIRO-CARDOSO, 1996, p. 106).

situação de dependência. As nações hegemônicas alteram suas técnicas de organização e de dominação sob um ritmo histórico ultra-acelerado, tomando a dianteira tecnológica e impondo às transformações do mundo capitalista subdesenvolvido, novas condições externas de dependência econômica e cultural. Desse ângulo, diz Florestan,

O subdesenvolvimento não pode ser corrigido, preservadas as condições de dependência, por mais vantajosas que estas pareçam ser (para as classes sociais que especulam com o subdesenvolvimento; ou, mesmo, para a nação como um todo). A alternativa é a conquista de uma posição independente ao nível histórico em que se dá o crescimento e a difusão do padrão compartilhado de civilização. Portanto, para a “sociedade subdesenvolvida”, desenvolvimento não é qualquer tipo de transformação estrutural interna: é a mudança social que, além de destruir os laços de dependência para com o exterior, permite àquela sociedade a conquista de semelhante posição de autonomia cultural relativa, no seio de uma certa configuração civilizatória em crescimento. (FERNANDES, 1975: 112)

Colocando a questão nos dias de hoje, podemos refletir sobre os graus de subordinação das nações latino-americanas às potências internacionais, principalmente aos Estados Unidos, em função dos submissos acordos entre esses países e os organismos e agências financeiras multilaterais, cujos maiores acionistas são Japão, Alemanha, EUA etc. A dependência continua e se manifesta expressamente na submissão do Brasil, por exemplo, às recomendações do Banco Mundial para a Educação Superior. Nessas recomendações, o sentido privatista não viria de fora para dentro do sistema e de sua gestão; mas de dentro do próprio Ministério da Educação e dos demais órgãos do governo que gerem o sistema, por meio de leis, decretos e interferências na capacidade criativa e de autonomia das instituições de ensino superior.

A contenção de despesas, redução de bolsas de pesquisa e de auxílios aos programas de pós-graduação, condiciona os recursos aos resultados e à quantidade da produção da universidade e canaliza os financiamentos para áreas de conhecimento consideradas estratégicas, ou que garantem retorno financeiro a um curto prazo, tornando-se formas de conter os gastos com a educação e a pesquisa pública, como também um estímulo indireto à procura por recursos provenientes de fontes privadas.

#### 1.4.2 Gramsci e o estado educador em busca do consenso social

A história das sociedades humanas constitui um processo dinâmico e dialético, concretizada por homens e mulheres na luta pela produção/reprodução de sua vida material e espiritual, engendrando assim as relações sociais que caracterizam cada formação social. Assim, no movimento das sociedades capitalistas, sejam elas periféricas e dependentes, como

a nossa, ou centrais e imperialistas, como a estadunidense, com o desenvolvimento das forças produtivas as contradições sociais se acirrem e as classes dominantes reajam com novas e sofisticadas formas de administração e controle, tanto da crise política quanto de acumulação, buscando produzir novas sociabilidades que acomodem os conflitos. A busca pela manutenção e aprofundamento da hegemonia<sup>7</sup> dessas classes ou segmentos dominantes da burguesia ocorre de várias formas, seja pela via da coerção<sup>8</sup>, seja pelo convencimento e a busca do consenso<sup>9</sup> ou por outras formas refinadas, sutis, “modernas” ou “avançadas” de gerenciamento e controle das organizações e instituições sociais.

No caso do Brasil, é gritante o fato de que nossos governantes nunca elegeram a educação e a ciência como prioridades para investimento, até mesmo durante o período da ditadura militar-tecnocrática, quando houve uma inversão financeira nestas áreas, bem maior do que no período de 1990. Vale notar, no entanto, que os objetivos do projeto empresarial-militar com o desenvolvimento da ciência e da tecnologia eram diferentes dos de hoje, pois havia urgência de se criar e desenvolver um suporte científico e tecnológico, além de quadros de especialistas e tecnocratas altamente qualificados, fornecendo as condições técnicas e políticas necessárias para impulsionar o crescimento econômico e a acumulação de capital.

Dentro desta perspectiva, durante Estado autoritário, no período do pós-golpe, também foram implantados os cursos de pós-graduação no Brasil.

Entretanto, o Estado foi benevolente com o setor privado, o que se traduziu na expansão da rede privada de ensino superior, conforme as palavras de Cunha, que afirma que a República Populista (1946/1964) mostrou a primeira face da ambigüidade das políticas

---

<sup>7</sup> “(...) O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica.” (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, 2003, v. 3, p. 47-48)

<sup>8</sup> “O que se chama de “opinião pública” está estreitamente ligado à hegemonia política, ou seja, é o ponto de contato entre a “a sociedade civil” e a “sociedade política”, entre o consenso e a força. O Estado, quando quer iniciar uma ação pouco popular, cria preventivamente a opinião pública adequada, ou seja, organiza e centraliza certos elementos da sociedade civil.” (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, 2004, v. 3, p. 265).

<sup>9</sup> Por outro lado, “a coerção deve ser sabiamente combinada com persuasão e consenso, e isto pode ser obtido, nas formas próprias de uma determinada sociedade, por meio de uma maior retribuição, que permita um determinado padrão de vida, capaz de manter e reintegrar as forças desgastadas pelo novo tipo de esforço” (p. 273), uma vez que a “adaptação aos novos métodos de produção e de trabalho não pode ocorrer apenas através da coação social” (p. 272), capaz de “provocar conseqüências graves para a saúde física e psíquica dos trabalhadores” (p. 272-273). “Mas, tão logo os novos métodos de trabalho e de produção se generalizarem e difundirem, tão logo o novo tipo de operário for criado universalmente e o aparelho de produção material se aperfeiçoar ainda mais, o *turnover* excessivo será automaticamente limitado pelo desemprego em larga escala e os altos salários desaparecerão” (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, 2004, v. 3, p. 273).

públicas “*ao favorecer o crescimento do setor privado em termos de novas instituições criadas, no aumento de seu efetivo e em termos de sua agregação em universidades*”. E lembrando que foi nesse período que se deu o processo de *federalização* de faculdades estaduais e privadas, as quais foram reunidas em universidades, Cunha afirma que foi no período pós-64 que

Os governos militares radicalizaram essa ambigüidade. As universidades públicas receberam recursos que permitiram a montagem do ensino pós-graduado e a institucionalização da profissão docente; os campi universitários foram edificadas, com laboratórios e facilidades inéditas em nosso país; novas universidades federais e estaduais foram criadas, e as antigas expandiram suas atividades. Em contrapartida, as instituições privadas receberam incentivos diretos e indiretos inéditos, que, aliados à representação majoritariamente privatista do Conselho Federal de Educação (CFE), propiciaram novo surto de expansão. (CUNHA, 2004, p. 801)

Além da tentativa de tornar o ensino médio profissionalizante, a educação superior e as universidades, as instituições ou centros de pesquisa foram alvos de reformas e projetos, pelos quais passaram a ter uma função objetiva: contribuir para a inserção subordinada, dependente e associada do país ao sistema capitalista monopolista. Roberto Leher, em estudo sobre Florestan Fernandes, assinala

Verificando as principais linhas de pesquisa advindas do II Plano Nacional de Desenvolvimento, é possível constatar que um dos maiores esforços de institucionalização da pesquisa e da pós-graduação do país nos anos de 1970 (na pesquisa básica e aplicada, em diversos ramos do saber) foi a chamada “*revolução verde*”. O objetivo do novo modelo agrícola era, ao mesmo tempo, consolidar o *moderno* setor de *agronegócios* – produção de *commodities* – em latifúndios, por meio de intensa mecanização, do uso de sementes melhoradas e do emprego intensivo de energia (adubos e defensivos) e, de outra parte, “*aprofundar o capitalismo no campo*”, pois os camponeses eram vistos como um potencial foco insurgente. (LEHER, 2004, p. 213-214)

E, continuando

Para a consecução desse objetivo, era preciso um aparato de ciência e tecnologia que pudesse adequar o modelo às condições ambientais e sociais do país, formar técnicos dispostos a difundir o novo paradigma e estruturar um ambiente de pesquisa em áreas como a genética, a fisiologia, a agronomia etc. que pudesse fornecer o suporte ao modelo. Os mesmos objetivos pragmáticos orientaram a expansão da física nuclear, o planejamento educacional e outras áreas tidas como estratégicas para a implementação da modernização conservadora. Com isso, convênios foram assinados com universidades estadunidenses, programas de pós-graduação foram constituídos e linhas de fomento foram estabelecidas, causando um *boom* da pesquisa no Brasil. (LEHER, 2004, p.214)

Neste sentido percebe-se que, já no final da década de 1960 e nos primeiros anos de 1970 o governo militar iniciava um processo de instrumentalização da educação superior, nos

moldes do Acordo MEC-USAID<sup>10</sup> e da racionalização do ensino escolar, de modo geral, para torná-lo funcional ao projeto desenvolvimentista que impulsionou e intensificou a acumulação capitalista no Brasil.

De acordo com Marinho (2001), as intervenções norte-americanas no ensino superior brasileiro já ocorriam no início do século XX. A Fundação Rockefeller manteve relações ditas “filantrópicas” com a Universidade de São Paulo (USP) entre as décadas de 1930 e 1950. Este período corresponde a

(...) uma redefinição da hegemonia econômica mundial pós Segunda Guerra Mundial, com a ascensão dos Estados Unidos e a descensão da Europa. O mesmo ocorre no interior da educação brasileira, a hegemonia cultural francesa se mantém nas humanidades, mas dá lugar à norte-americana nas exatas e biológicas. Neste sentido os ideais empresariais do *american way of life*, em sua fase expansionista mais voraz, vão criando caminhos mais eficientes para a intervenção norte-americana na educação dos países periféricos. (MARINHO, 2001, *apud* SANTOS; AZEVEDO, 2003, p. 2)

Santos e Azevedo (2003) ressaltam a importância de se lembrar as teses do assessor da USAID, Rudolph Atcon, convidado da Diretoria de Ensino Superior do MEC para ser um dos principais idealizadores da reformulação da universidade brasileira e do CRUB. Sabe-se que Atcon defendia que a Universidade se tornasse “autônoma”, para se desenvolver como uma empresa privada, a partir do modelo industrial de gestão, o que implicava que se tornasse “livre” das amarras e da tutela do Estado. Assim os autores ressaltam que “*as reformas educacionais só podem ser entendidas através da articulação dialética entre a mundialização do capital e a luta pela hegemonia política (luta de classes)*”, lembrando a importância de se estabelecer as necessárias relações entre os interesses das classes dominantes brasileiras e os interesses do capital estadunidense. (SANTOS; AZEVEDO, 2003, p.2)

É bom recordar que nesta época caracterizava-se por ser uma fase de transição e redefinição do modelo econômico e político. Isto justificava mais ainda a intervenção do governo para propor uma reorganização (reforma conservadora) do ensino, redefinindo a política educacional brasileira a fim de incrementar maior produtividade à economia.

Nessa perspectiva, os acordos de cooperação para o desenvolvimento da educação, especialmente aqueles referentes à reformulação da Universidade, sintetizaram o grau de dependência da nação em relação à hegemonia dos países capitalistas centrais. Dentre as estratégias da AID, destacamos aquelas relativas ao treinamento dogmatizado de brasileiros para funções administrativas de execução das estratégias adotadas para as instituições educacionais, tendo em vista que a eficácia da USAID

---

<sup>10</sup> Os chamados *acordos MEC/USAID* consistiram em acordos firmados entre o governo brasileiro e o governo norte-americano, por intermédio da USAID (Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional), sob a justificativa de cooperação entre os dois países, visando à “modernização” do sistema educacional brasileiro.

acoplava-se ao nível de compartimentação e elaboração de uma nova *produtividade* educacional. Observamos que, os formuladores dos programas para a educação da USAID defendiam a Universidade como sistematizadora dos ideais conservadores de progresso econômico (produção capitalista), para um possível bem-estar social. Além de terem sido um dos grupos articuladores do processo de reorganização da educação brasileira, no plano social mais geral, atuaram na salvaguarda ideológica do Estado autoritário. Em linhas gerais, os acordos MEC/USAID, além de atingirem todos os níveis e ramos acadêmicos, também interferiram no funcionamento interior do sistema educacional. Reestruturaram administrativamente as instituições, planejaram-nas sob a lógica do capital dependente-associado e treinaram pessoal docente e técnico para garantir sua continuidade. (SANTOS; AZEVEDO, 2003, p. 4-5)

Em *A questão da USP* (FERNANDES, 1984), Florestan asseverou: “O capitalismo monopolista [...] exige uma ampla tecnificação do ensino superior e uma importância maior na associação de ciência, tecnologia, instrumentalidade empresarial e Estado tecnocrático”. Por isso Leher enfatiza que

Essa racionalização precisa ser qualificada, pois diferente da ação racional fundada na ciência, que permite a transformação deliberada da realidade (FERNANDES, 1960), tratando-se de uma noção assentada na razão instrumental. A partir desse referencial, emergem temas como planejamento, eficiência, “diagnóstico” e modernização (CARDOSO, 1998, p. 164). A universidade reformada na perspectiva *usaidiana* deixa de ser essencialmente “coordenadora” passando a ser “ordenadora”, subordinando a atividade intelectual à realidade institucional: agora é a realidade institucional que normatiza a atividade intelectual, conformando um perfil único de pesquisador. “A garantia desse perfil está dada pela vigilância permanente, sob a forma de avaliações prospectivas.” (CARDOSO, 1998, p. 165) Assim, é a função ordenadora da instituição que passa a definir o tempo socialmente útil para a produção do conhecimento, determinando, a partir desse critério, todo o contexto normativo, cada vez menos flexível, da atividade intelectual. Linhas de pesquisa são estabelecidas em espaço extra-universitário, novas formas de organização do trabalho acadêmico são “indicadas” pelas agências de fomento, notadamente por meio de grupos, núcleos e laboratórios, formas que permitiriam aumentar a “produtividade” das instituições. (LEHER, 2004, p. 234)

E Leher observa que

Após a modernização conservadora, a Reforma Universitária de 1968 e a afirmação do neoliberalismo, essa racionalização instrumental foi levada às últimas consequências no capitalismo acadêmico (Slaughter & Leslie, 1999) ou mais propriamente, o capitalismo acadêmico periférico. Confirmou-se a previsão de Florestan de que “a posterior internalização da repressão fez o resto” (LEHER, 2004, p. 234).

O autor sustenta que as atuais formas de mercantilização e privatização do ensino superior não podem ser pensadas como processos desvinculados da “modernização conservadora” e de seu modelo universitário. Para Leher, a “*americanização, ainda que matizada pela condição periférica, constituiu um certo ethos acadêmico que naturalizou a lógica mercantil*”. Entendendo que foi a partir do Consenso de Washington que esse processo

sofreu uma profunda aceleração e “*os constrangimentos externos foram vistos pelos setores mercantilizados como um chamado para a ‘comodificação’ da universidade*”, afirma:

O meio social adverso ao ensino público, por um lado, e a política de inserção subordinada do país na economia-mundo, por outro, contribuíram para a expansão do capitalismo acadêmico, operacionalizado por recursos institucionais aperfeiçoados no período ditatorial. (LEHER, 2004, p. 207-208)

Neste sentido, convém recordar que para Gramsci,

[...] as relações de hegemonia em um Estado capitalista podem ser compreendidas como relações educacionais, mesmo que provenham de mecanismos de coerção e de consenso estabelecido com relação a uma base material. [...] muito embora seja exercida pela classe dominante [...] é organizada por uma determinada categoria social: os intelectuais [...]. (GRAMSCI, 1981, p. 14).

No entanto, a universidade, como parte da sociedade civil, também se constitui em um campo/espço de disputas e também de luta política contra a hegemonia. É um terreno de formação de *contra-hegemonia*. Para exemplificar, vejamos o trecho:

Nos anos de 1970, as políticas de difusão do modelo “condizente com o mundo livre” foram muito mais sutis. No lugar dos polêmicos acordos MEC-USAID, foram estabelecidos programas de cooperação acadêmica com universidades dos EUA, convênios com fundações estrangeiras e com organismos internacionais. O governo militar brasileiro, empenhado na “modernização conservadora”, financiou a ampliação da pós-graduação e do programa de bolsas de estudo. Entretanto, os resultados não foram exclusivamente funcionais para o regime militar. Nem todos voltaram ao país convencidos do caráter benéfico do novo paradigma para o setor agrário (Revolução Verde) ou do programa nuclear, então um dos projetos prioritários. No cotidiano dos laboratórios e das salas de aula, importantes parcelas de estudantes e de professores dedicaram-se à produção de conhecimento novo, eticamente comprometido com a maioria da população. Isso ficaria claro nos encontros anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), espaços que se caracterizaram pela crítica à ditadura e ao seu modelo de educação. (LEHER, 2004, p. 242)

Da mesma forma, constitui-se em espaço de formação de pensamento *contra-revolucionário*, como alertara Florestan em diversos escritos, dizendo haver também na universidade uma “inteligência contra-revolucionária” que estaria empenhada num tipo de reforma (contra-reforma) dessas instituições, porém em sentido completamente diverso e antagônico ao sentido que os reformadores de Córdoba pregavam e contrário, também, ao que estudantes e professores pensavam sobre uma reforma democrática da universidade brasileira. (LEHER, 2004, p. 243)

De fato, pelas razões históricas conhecidas, a disputa entre interesses conflitantes de classes antagônicas, tanto na esfera da *sociedade civil* quanto da *sociedade política*, ou seja, da superestrutura - no sentido Gramsciano de Estado integral (ampliado), as classes burguesas e dirigentes (ou dominantes?) no Brasil serviram-se da coerção/repressão para implantar o seu

projeto econômico e social, no período da ditadura militar. Para isto, tiveram que ir adotando, gradativamente, mecanismos de convencimento e persuasão durante os anos em que se iniciou o processo de abertura política quando, diante das forças sociais emergentes que teimavam em se mobilizar e se organizar, perceberam que a coerção pela força, já não podia mais ser exercida sem o perigo de exaltar os ânimos populares e de provocar uma reação maciça dos movimentos sociais, da opinião pública e de campanhas nacionais e internacionais pelos direitos humanos, que pressionavam para que o Estado de Direito se restabelecesse no Brasil e em outros países da América Latina, Caribe e África, assolados por regimes ditatoriais semelhantes.

Podemos então compreender o conceito de ideologia nessa perspectiva e nesse contexto histórico nacional:

É evidente que uma construção de massa desta espécie não pode ocorrer “arbitrariamente”, em torno a uma **ideologia** qualquer [...] A adesão ou não-adesão de massas a uma **ideologia** é o modo pelo qual se verifica a crítica real da racionalidade e historicidade dos modos de pensar. As construções arbitrárias são mais ou menos rapidamente eliminadas pela competição histórica, [...] já as construções que correspondem às exigências de um período histórico complexo e orgânico terminam sempre por se impor e prevalecer [...]. (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, v. 1, p. 111)

Para Coutinho, que analisou o conceito de **revolução passiva** ou **revolução-restauração** formulado por Gramsci, essa forma de *revolução* implica

A presença de dois momentos: o da restauração (na medida em que é uma reação à possibilidade de uma transformação efetiva e radical ‘de baixo para cima’) e o da renovação (na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes). (COUTINHO, 1999, p. 82)

Sendo assim, penso que se poderia aplicar essa fórmula de interpretação Gramsciana na análise dos programas e reformas executados durante os governos tecnocráticos-militares, guardadas as devidas proporções, dado o fato desse período não conter, em si, pressupostos objetivos de revolução, mas sim de *contra-revolução* e no máximo, de *contra-reformas*, podendo acrescentar até que houve uma tentativa de *reforma intelectual e moral* das massas pelas classes dominantes. Mas, Coutinho relembra que essa fórmula de análise não constitui um fato em si, mas um critério de interpretação histórica da realidade concreta.

A conciliação foi encontrada na concepção de “revolução-restauração”, ou seja, num conservadorismo reformista temperado. Pode-se observar que um tal modo de conceber a dialética é próprio dos intelectuais, os quais concebem a si mesmos como os árbitros e os mediadores das lutas políticas reais, os que personificam a “catarse” do momento econômico ao momento ético-político, isto é, a síntese do próprio processo dialético, síntese que eles “manipulam” especulativamente em seus cérebros, dosando seus elementos “arbitrariamente” (isto é, passionalmente). Esta posição justifica o seu não-“engajamento” completo no ato histórico real e é

indubitavelmente cômoda: é a posição de Erasmo em face da Reforma. (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, v.1, p. 293)

Sobre a fórmula utilizada para a revolução passiva, Gramsci teria dito:

A hipótese ideológica poderia ser apresentada nestes termos: ter-se-ia uma revolução passiva no fato de que, por intermédio da intervenção legislativa do Estado e através da organização corporativa, teriam sido introduzidas na estrutura econômica do país modificações mais ou menos profundas para acentuar o elemento “plano de produção”, isto é, teria sido acentuada a socialização e cooperação da produção, sem com isso tocar (ou limitando-se apenas a regular e controlar) apropriação individual e grupal do lucro. (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, v.1, p. 299)

Esse quadro também leva a buscar elementos para análise no conceito de **Bloco Histórico**, “[...] no qual conteúdo econômico-social e forma ético-política, se identificam concretamente na reconstrução dos vários períodos históricos” (GRAMSCI, V. 1, p. 308). Gramsci afirma que a história ético-política não pode prescindir do conceito de bloco, sob pena de ficar alijada. Da mesma forma, podemos procurar entender a história política do Brasil a partir da perspectiva do conteúdo social que as formas assumidas na base econômica das relações de produção engendram e das concepções e práticas ético-políticas que se expressam, no momento superestrutural, onde as instituições sociais, jurídicas e políticas deixam transparecer essas contradições.

Em que sentido se pode identificar a política e a história? (...) Conceito de “bloco histórico”, isto é, unidade entre natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos. (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, v.3, p. 26)

Para se apreender a materialidade histórica de um regime político e suas ideologias em um determinado período, deve-se buscá-la, não só na concretude dos efeitos dos projetos e práticas políticas de governo que tiveram lugar no referido contexto, como nos processos históricos que os engendraram e mediaram. No caso da ditadura militar, isto se revela na configuração assumida pelas reformas de um modo geral e pelas reformas educacionais, particularmente a reforma universitária de 1968. O quadro mostrado por Florestan e por Leher fortalece o entendimento de que a privatização da educação superior já se iniciara naquele período, da expansão do ensino superior na rede particular à diversificação institucional estimulada pelo Estado intervencionista da época.

Por esta razão não dá para se falar em *bloco histórico* sem pensar em *hegemonia*. E para Gramsci

Toda relação de ‘hegemonia’ é necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre diversas forças que compõem, mas em todo o campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, v. 1, p. 399).

Podemos pensar então que, se toda relação hegemônica compreende a direção cultural e política de uma classe sobre as demais classes ou frações de classes, e que essa relação se obtém por meio do consenso ou do consentimento, houve a predominância de um projeto hegemônico já naquela época dos governos militares, pelo qual a educação superior teria sido propagada com a função de impulsionar o crescimento econômico através do desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da formação de mão-de-obra para a produção industrial, visando à intensificação da acumulação capitalista e a definitiva inserção subordinada do país no capitalismo internacional. Mas, paralela e estrategicamente, a expansão do mercado privado da educação também se iniciou naquela época, não se podendo ignorar que a acumulação por meio do empreendimento educacional recebeu maior impulso do que nos governos civis anteriores.

Aqui surge a questão: como se dá essa relação nos dias atuais, mais especificamente a partir dos anos 90? Com a adoção das políticas neoliberais, as classes dirigentes corroboraram para a construção de um projeto societário hegemônico. De que formas?

Governo com consenso dos governados, mas com o consenso organizado, não genérico e vago tal como se afirma no momento das eleições: o Estado tem e pede o consenso, mas também 'educa' este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados, deixados à iniciativa privada da classe dirigente. (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, v. 3, p. 119)

Tudo indica que tem sido pela busca da obtenção do *consenso* das maiorias pelo *Estado ético*, educador. De formas diferentes e contextuais, as burguesias brasileiras, por meio de mecanismos de convencimento, utilizam o aparelho do Estado, órgãos e instituições do poder público para tal. Por exemplo, programas e reformas educacionais são promovidos e divulgados sob a forma de marketing governamental, pelos meios de comunicação de massa. Os conteúdos dessas reformas, conforme já foi mencionado, continuam distantes das necessidades e aspirações da maioria da sociedade. Mas a *idéia* ou *ideologia* veiculada pela propaganda do programa ou ação que se quer divulgar atribui àquele conteúdo tamanha imprescindibilidade para a coletividade, que adquire um enorme potencial de convencimento das pessoas no sentido de aceitarem as reformas e projetos como bons e necessários para todos.

Em função disso, relembro que Gramsci atribuía profunda importância à função educadora (formadora de consciência ou ideologia) do Estado, referindo-se ao *Estado ético ou de cultura*

(...) todo Estado é ético na medida em que uma de suas funções mais importantes é elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível

(ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes. A escola como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa são as atividades estatais mais importantes neste sentido: mas, na realidade, para este fim tende uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades chamadas privadas, que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes. (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, v. 3, p. 284)

Parece claro, então, que o Estado educador é aquele que consegue adequar ou acomodar a sociedade civil a determinada estrutura econômica ou modo de produção da existência. É também o Estado regulador e gestor (ainda que nos moldes neoliberais) da sociedade e das relações econômicas, além de legitimador da ordem social de classe. E mais:

O exercício ‘normal’ da *hegemonia*, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública - jornais e associações -, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados. Entre o consenso e a força, situa-se a corrupção-fraude (que é característica de certas situações de difícil exercício da função hegemônica, apresentando o emprego da força, excessivos perigos), isto é, o enfraquecimento e a paralisação do antagonista ou dos antagonistas através da absorção de seus dirigentes, seja veladamente, seja abertamente (em casos de perigo iminente), com o objetivo de lançar a confusão e a desordem nas fileiras adversárias. (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, v. 3, p. 95)

Além disso, o pensamento hegemônico é tão sutilmente transmitido às gerações jovens quanto é direto em suas manifestações concretas. O contrário também é verdadeiro, a transmissão pode ser direta e suas manifestações sutis, dependendo do contexto e da perspectiva de quem exerce e de quem o recebe.

Por estas razões, é preciso uma atuação intensiva dos intelectuais orgânicos nos aparelhos de Estado para a construção de uma *contra-hegemonia*. Pois, se “a hegemonia está na fábrica e necessita apenas, para ser exercida, de uma quantidade mínima de intermediários profissionais da política e da ideologia”, na instituição escolar também está presente, assim como nas várias instituições sociais e políticas da *sociedade civil* (no sentido Gramsciano), que não é composta somente pelas classes subalternas, mas por todos os segmentos sociais, terreno das lutas de classes, das contradições e da disputa por projetos de sociedade.

Um ponto fundamental no debate sobre educação/conhecimento científico e a sua apropriação pelos sujeitos sociais individuais e coletivos consiste no entendimento das múltiplas determinações históricas, econômicas e políticas sob as quais se reproduzem reformas estruturais e conjunturais na esfera social, destruindo antigas institucionalidades e criando outras, com e a partir de novas concepções organizacionais, institucionais e educacionais.

Pensando além, requer a identificação de como se operacionalizam os mecanismos de coerção ou de convencimento da sociedade, das classes ou frações de classes exploradas, visando à absorção de um novo tipo de “cultura organizacional”. Processos estes que, tanto no âmbito do planejamento como da implementação, são mediados por outros fatores decorrentes das especificidades institucionais, sócio-culturais, históricas e políticas da formação social que se deseja analisar.

Assim, se alguns conceitos sobre concepções de educação e de conhecimento (que se tornaram modismos), e suas respectivas práticas pedagógicas correspondem a determinados modelos de gestão educacional e institucional, as formas e os processos de gestão são peças-chaves para se compreender suas lógicas subjacentes, e desvendar objetivamente os mecanismos que as agências governamentais ou empresariais utilizam para obter o consenso e a cooptação dos segmentos profissionais diretamente envolvidos nessas instituições.

E, além disto, como afirma Gramsci, os intelectuais muitas vezes assumem funções ideologicamente comprometidas com o projeto burguês:

A hegemonia de um centro diretivo sobre os intelectuais se afirma através de duas linhas principais: 1) uma concepção geral da vida, uma filosofia (Gioberti), a qual ofereça aos seguidores uma ‘dignidade’ intelectual que dê um princípio de diferenciação e um elemento de luta contra as velhas ideologias coercitivamente dominantes; 2) um programa escolar, um princípio educativo e pedagógico original, que alcance e dê uma atividade própria, em seu campo técnico, àquela fração dos intelectuais que é a mais homogênea e a mais numerosa (os educadores, desde o professor primário até os da universidade). (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, v. 5, p. 99)

A adesão aos preceitos e ao paradigma produtivista é algo comum nos meios acadêmicos, acompanhada da naturalização de relações mercantis e meritocráticas, diretamente relacionadas ao desempenho quantitativo e à avaliação dos resultados no interior das IFES.

A capacidade máxima do legislador pode se deduzir do fato de que, à perfeita elaboração das diretrizes, corresponde uma perfeita predisposição dos organismos de execução e de controle e uma perfeita preparação do consenso ‘espontâneo’ das massas, que devem ‘viver’ aquelas diretrizes, modificando seus hábitos, sua vontade e suas convicções de acordo com aquelas diretrizes e com os objetivos que elas se propõem atingir. (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, v. 3, p. 302)

A apropriação da atividade educacional pelo mercado nos coloca o problema da re-significação do sentido da educação e, no caso, da educação superior, envolvendo questões desafiadoras e inquietantes relacionadas com a corrupção e a crescente deterioração de alguns princípios fundamentais da profissão docente, tanto no setor privado quanto público superior.

Interpretando essas políticas como uma relação hegemônica e autoritária, percebo a importância do aprofundamento sobre o que Gramsci entendia por hegemonia, à luz da atualidade educacional e das políticas que se delineiam para esse setor. E nesse sentido, novamente a coerção tem atuação fundamental.

Nesse sentido, com o ‘enorme desenvolvimento obtido pela atividade e pela organização escolar’ na sociedade moderna, “assim como se buscou aprofundar e ampliar a ‘intelectualidade’ de cada indivíduo, buscou-se igualmente multiplicar as especializações e aperfeiçoá-las” – tendo a escola como o “instrumento para elaborar intelectuais de diversos níveis. (GRAMSCI, Cadernos do Cárcere, v. 2, p. 19)

Dessa maneira, o país ‘que possui a melhor capacitação para construir instrumentos destinados aos laboratórios dos cientistas e para construir instrumentos que verifiquem instrumentos, este país pode ser considerado o mais complexo no campo técnico-industrial, o mais civilizado, etc.’. Para tanto, à mais refinada especialização técnico-cultural, não pode deixar de corresponder a maior ampliação possível da difusão da instrução primária e o maior empenho no favorecimento do acesso aos graus intermediários do maior número. (IDEM, Cadernos do Cárcere, p. 19-20)

A coerção intercepta, justamente, este ponto: a corrida pelos mais altos graus de qualificação intelectual na busca de integração no meio produtivo, ou seja, no mercado de trabalho. No entanto, como assinala o autor, “esta necessidade de criar a mais ampla base possível para a seleção e a elaboração das mais altas qualificações intelectuais /.../ não deixa de ter inconvenientes: cria-se assim a possibilidade de amplas crises de desemprego nas camadas médias intelectuais, como ocorre efetivamente em todas as sociedades modernas. (IDEM, p. 20).

Refletindo sobre essas idéias, reafirmo a necessidade urgente de maior socialização da política, pois a sociedade brasileira, como um todo, ainda está longe disto. Outro passo a ser dado deve ser o redimensionamento das relações, ou seja, das correlações de forças existentes, para que os setores comprometidos com a transformação-revolução social, os intelectuais, professores, artistas e todas as demais pessoas dos segmentos sociais populares que têm outro projeto societário em mente, possam avaliar as melhores chances de uma *guerra de posição*, onde se poderia ocupar “trincheiras” no seio da sociedade civil e política, para ganhar posições privilegiadas nessa correlação de forças.

Além disso, a busca da hegemonia na perspectiva das classes trabalhadoras deve se consolidar como um projeto popular, de fato, e não como um pseudoprograma de governo, desarticulado das bases. Se quisermos uma universidade pública, gratuita e de qualidade, Gramsci diria que a educação das massas por meio do partido, ou o “moderno príncipe” é um ponto fundamental, mas penso que, de modo geral, com relação a todos os cidadãos, quer estejam vinculados a um partido ou não, ele diria que a educação, seja escolar, seja partidária ou mesmo sindical (no nível econômico-corporativo), constitui-se na maior arma nessa guerra de posição contra a hegemonia das classes burguesas.

Na “relação de força”, Gramsci distingue diversos “momentos” ou “graus” que, para ele, fundamentalmente, são estes:

Uma relação de forças sociais estreitamente ligada à estrutura, objetiva, independente da vontade dos homens, que pode ser mensurada com os sistemas das ciências exatas ou físicas. Com base no grau de desenvolvimento das forças materiais de produção, têm-se os agrupamentos sociais, cada um dos quais representa uma função e ocupa uma posição determinada na própria produção /.../. Este alinhamento fundamental permite estudar se existem na sociedade as condições necessárias e suficientes para uma sua transformação, ou seja, permite verificar o grau de realismo e de viabilidade das diversas ideologias que nasceram em seu próprio terreno, no terreno das contradições que ele gerou durante seu desenvolvimento. (Coletânea de conceitos Gramscianos, Lucia Neves, turma de 2004)

Coutinho coloca que os conceitos-chave dos Cadernos representam uma *superação dialética* de muitas das idéias básicas de Lênin, o que significa que Gramsci não nega as conquistas do leninismo, mas *conserva* seu núcleo central, ao mesmo tempo em que o *desenvolve* (COUTINHO, 1999: 83-84), o que significa, para ele, uma renovação/atualização das idéias marxistas, um “ir além”.

[...] Gramsci não entende o leninismo (e o marxismo em geral) como um conjunto de *definições* acabadas, mas como um método para a descoberta de novas *determinações*, [...], método para explicitar novas determinações a partir do desdobramento das antigas, as quais – sendo dialéticas – eram determinações necessariamente abertas à evolução histórica, e que exigiam, por isso, uma renovação permanente. As colocações básicas de Lênin, assim como são *conservadas* (mas só no que têm de essencial) e *elevadas a nível superior* (pela incorporação das novas determinações geradas pelo desenvolvimento histórico-social). [...] não há outro modo de ser fiel, simultaneamente, ao método dialético do materialismo histórico e à dialética objetiva da realidade social, já que aquele método é a reprodução mental dessa dialética objetiva, que é também constituída em si, ontologicamente, pela articulação entre continuidade e renovação. (COUTINHO, 1999, p. 85)

No Brasil atual, o problema se evidencia mais quando consideramos que, as estratégias políticas para impor o projeto hegemônico de sociabilidade burguesa, seja pela via da coerção (programas de governo, leis, portarias, decretos etc.) ou do consenso e coesão (convencimento) se consolidam com a crescente desregulamentação trabalhista e as reformas que vêm sendo impostas à revelia das representações sociais e de trabalhadores (mas com a convivência ou pacto social e político de sindicatos que apóiam o governo de situação), reduzindo os seus direitos de barganha e reivindicações, constringendo-os e pressionando-os a aceitarem as novas regras e exigências, inclusive por meio de avaliações de desempenho padronizadas e sancionadas pela lógica meritocrática.

Na academia, os docentes-pesquisadores (com exceção daqueles que se recusam a se submeter a esses parâmetros produtivistas e acabam sendo marginalizados das pesquisas, comissões ou outras atividades, por seus pares), acabam cedendo às pressões e regras impostas pelas empresas para os resultados de suas pesquisas, ou mesmo acatando as normas

e padrões de produtividade impostos pela CAPES e o MEC para medir o seu desempenho ou *performance*, por número de publicações e outros indicadores, que nem sempre correspondem à melhoria do processo educativo-acadêmico, da própria universidade e da comunidade a quem esta deve servir.

E os coordenadores dos programas de pós-graduação stricto-sensu (mestrados e doutorados acadêmicos), pressionados pelos critérios da CAPES para a conceituação dos cursos, também sofrem esta pressão e as repassam para o corpo docente e discente, gerando-se assim, uma reação em cadeia de constrangimento e coerção, onde o consenso é apenas uma aparência da essência, ou seja, da situação real de um consentimento *passivo* ou, de acordo com Gramsci, o **conformismo**:

[...] Tendência ao conformismo no mundo contemporâneo, mais ampla e profunda do que no passado: a **standardização** do modo de pensar e de atuar assume dimensões nacionais e até mesmo continentais. A base econômica do homem-coletivo: grandes fábricas, taylorização, racionalização, etc. O homem coletivo de hoje “forma-se essencialmente de baixo para cima, à base da posição ocupada pela coletividade no mundo da produção”.

[...] Os representantes da nova ordem em gestação, por outro lado, por ódio ‘racionalista’ à velha, difundem utopias e planos cerebrinos. Qual o ponto de referência para o novo mundo em gestação? O mundo da produção, do trabalho. O **máximo utilitarismo** deve estar na base de qualquer análise das instituições morais e intelectuais a serem criadas e dos princípios a serem difundidos: a vida coletiva e individual deve ser organizada tendo em vista o **máximo rendimento do aparelho produtivo**. O desenvolvimento das forças econômicas em novas bases e a instauração progressiva da nova estrutura sanarão as contradições que não podem deixar de existir; e, tendo criado um novo ‘conformismo’ a partir de baixo, permitirão novas possibilidades de **autodisciplina**, isto é, de liberdade até individual. (GRAMSCI, Cadernos o Cárcere, 2001, v. 3, p. 260-261. Grifos desta autora)

## **CAPÍTULO 1**

### **MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E POLÍTICAS DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS PARA A PERIFERIA DO CAPITALISMO**

Para que se possa refletir sobre as diretrizes e políticas educacionais adotadas (e sobre as concepções e modelos de educação e universidade que as consubstanciam) pelos governos latino-americanos e, particularmente no caso deste trabalho, pelos governos brasileiros da última década do século XX, faz-se necessário retomar alguns elementos estruturais e conjunturais que determinaram e contingenciaram, as trajetórias das políticas públicas educacionais e as reformas de ensino ocorridas no decorrer desse período.

A globalização econômica pode ser entendida como uma nova etapa e mais avançada de progresso tecnológico e de acumulação financeira de capitais, onde se verifica uma forte aceleração da mudança e evolução tecnológica, principalmente na área da informática e informação em geral. Desta forma, grandes grupos de empresas transformam-se em oligopólios, dominando vários países e regiões naquele setor em que atuam, se expandindo geograficamente, política e culturalmente, pois a globalização não se reveste só do aspecto econômico, sendo um processo de expansão cultural que carrega em si os costumes, tendências e interesses de seus atores e locais de origem.

A transnacionalização do capital consiste em que os grandes grupos econômicos com base nos países inseridos no núcleo orgânico do capitalismo passem a expandir suas atividades de produção e investimento pelo planeta, consistindo, na atual fase de acumulação, no processo de mundialização financeira do capital.

Trata-se do processo de mundialização financeira, ou seja, de expansão e internacionalização do capital financeiro nos moldes da acumulação flexível, que vem impondo nova roupagem às estruturas sociais e políticas de povos, países ou nações,

reconfigurando suas instituições e serviços, formas de governo e estruturas estatais e relações econômicas e sociais de produção e de organização do trabalho social. O Estado provedor do bem-estar social dá lugar ao Estado gestor ou mediador da economia de mercado, como um ator social coadjuvante ou subserviente a uma ordem maior, o capitalismo monopolista e especulativo.

François Chesnais, em trabalhos produzidos no final da década de 90, analisa a mundialização financeira, afirmando que o capital financeiro deixou de ser o complemento necessário da produção e do comércio, adquirindo certa autonomia sobre essas duas esferas, que se tornaram subordinadas às decisões da esfera financeira. Essa autonomização é uma realidade, extrapolada ou absolutizada pela ideologia da globalização. O sistema financeiro mundializado opera como uma força central em prol da desnacionalização das sociedades pelos mercados globalizados. E essa desnacionalização se alimenta das políticas de ajuste fiscal, liberalização, desregulamentação e privatização, impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) aos Estados associados, financeiramente dependentes e com pouco ou nenhum poder de barganha junto aos representantes do capitalismo monopolista.

Portanto, com relação à chamada *globalização*, há que se lembrar que se trata de um fenômeno econômico, social, político e cultural, um processo de universalização do capitalismo por meio da ampliação geográfica e política de investimentos e das relações de troca do sistema capitalista mundial. Envolve a reprodução ampliada das cadeias produtivas e provoca a precarização e a flexibilização das relações de trabalho.

Entre os críticos do neoliberalismo e do processo de expansão dos mercados como forma de acumulação internacional já há um consenso de que o termo *globalização* não é o mais adequado para definir o processo de mundialização do capital, pelo fato de suscitar interpretações variadas e ambíguas e ocultar o sentido social das mudanças que acontecem na vida das sociedades e dos indivíduos, camuflando as relações sociais que se estabelecem na esteira da globalização. Este processo pode ser entendido, também, como a internacionalização das relações sociais de produção e de reprodução do capital. Significa, acima de tudo, um processo de mudanças econômicas e políticas com profunda repercussão social, uma vez que submetem a sociedade e o Estado à economia, ao capital financeiro.

A idéia matriz, ou seja, o pensamento que contém os pressupostos norteadores da defesa dessa expansão mundial do capital e sua supremacia sobre governos, estados e nações, encontra-se numa espécie de doutrina, que é chamada de neoliberalismo.

O *neoliberalismo* surgiu em alguns países da Europa e nos Estados Unidos como uma reação contrária ao Estado do Bem-Estar. Com a publicação, em 1944, do livro *O caminho da*

*servidão*, considerado o texto de origem dessa ideologia, Friedrich Hayek levou ao público uma concepção de sociedade que já vinha sendo formulada por alguns simpatizantes desse ideário.’

O neoliberalismo pode ser definido como uma ideologia ou doutrina proposta por um grupo de economistas, cientistas políticos e filósofos, liderados por Hayek e Friedman, tendo atualmente recebido adesão e simpatia dos políticos e da opinião pública internacional, nacional e local, estabelecendo, por isso, os parâmetros da política econômica de grande parte dos países do mundo. Como seu nome indica, o neoliberalismo (novo liberalismo) traz de volta à cena o conjunto de teses econômicas conhecido como liberalismo. Na sua acepção geral, o termo liberalismo define as idéias, teorias ou doutrinas que dão primazia à liberdade individual e rejeitam qualquer tipo de coerção do grupo ou do Estado sobre os indivíduos. No plano econômico, o liberalismo teve notável influência no desenvolvimento do capitalismo do século XIX. (FRANCH *et al.*, 2001)

Um ponto central na doutrina liberal era o repúdio a qualquer intervenção do Estado na área econômica. Os liberais entendiam que os fenômenos econômicos eram regidos por uma ordem natural, que tendia ao equilíbrio e à prosperidade. O mecanismo de garantia dessa ordem residia, para eles, na livre concorrência (LAKATOS e MARCONI, 1999, *apud* FRANCH *et al.*, 2001). Embora muitos outros elementos tenham sido introduzidos na doutrina neoliberal, os princípios liberais permaneceram como essência do neoliberalismo dos dias atuais.

No entanto, as idéias neoliberais não tiveram ressonância nas décadas de 1950 e 1960, época em que se registraram as mais altas taxas de crescimento econômico da história do capitalismo, sob a hegemonia do modelo do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*). Aproximadamente em 1973, porém, esse modelo econômico entrou em crise. Na Europa e nos Estados Unidos, teve início uma longa recessão que combinou baixas taxas de crescimento econômico com altas taxas de inflação, constituindo-se em terreno propício para o avanço das idéias neoliberais.

Com referência ao neoliberalismo e às reformas empreendidas a partir dessa corrente, alguns autores, como Atílio Borón, consideram que o êxito do neoliberalismo teria sido completo, uma vez que este

(...) não só impôs o seu programa, mas também inclusive, mudou o sentido das palavras. O vocábulo “reforma”, por exemplo, que antes da era neoliberal tinha uma conotação positiva e progressista – e que, fiel a uma concepção iluminista, remetia a transformações sociais e econômicas orientadas para uma sociedade mais igualitária, democrática e humana – foi apropriado e ‘reconvertido’ pelos ideólogos do neoliberalismo num significante que alude a processos e transformações sociais de claro sinal involutivo e antidemocrático. (BORÓN, 1999, p. 11)

## 1.1 O BANCO MUNDIAL E A REFORMA NEOLIBERAL DO ESTADO

O Grupo Banco Mundial é formado pelas seguintes organizações: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Sociedade Financeira Internacional (SFI), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e Centro Internacional para a Solução de Controvérsias em matéria de Investimentos (CISCI). E, recentemente, o GEF (Fundo Global para o Meio Ambiente) passou a ser coordenado pelo Banco.

Uma reportagem sobre o a sucessão na presidência do Banco Mundial assim o descreve:

O Banco Mundial é ‘primo-irmão’ do Fundo Monetário Internacional (FMI) e as duas instituições foram criadas em 1944, em Bretton Woods (EUA), com a finalidade de estabilizar o sistema financeiro internacional e evitar uma nova crise econômica mundial, como em 1929. O poder de decisão no Banco Mundial e a nomeação formal do sucessor de Paul Wolfowitz correspondem, teoricamente, aos 185 estados-membros, mas de fato é Washington que aponta o presidente do Bird. Em virtude de uma regra não escrita vigente desde que os dois organismos foram criados, os países da Europa escolhem o diretor-gerente do FMI, geralmente um europeu, e os Estados Unidos nomeiam o presidente do Banco Mundial, sempre um americano. Os Estados Unidos são o principal acionista da instituição.<sup>11</sup>

O termo “Banco Mundial” foi primeiramente usado em referência ao BIRD em um artigo no *The Economist*, de 22 de julho de 1944, sobre a Conferência de Bretton Woods. O que começou como uma espécie de apelido se tornou, em 1975, a denominação oficial do BIRD e da AID (WORLD BANK, 2003a, p. 7-21 *apud* RIBEIRO FILHO, 2006).

O Banco Mundial (BM) tinha como missão inicial financiar a reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial e promover o desenvolvimento dos países denominados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

O BM vem se destacando como agência de apoio, financiamento, consultoria e tutoria aos países em desenvolvimento, mas, acima de tudo, como uma instituição que, embora não homogênea (pois não se trata de um bloco monolítico de pensamento, dado o grande número de países-membros que são seus acionistas), vem cada vez mais se constituindo em entidade formadora, transmissora e legitimadora do pensamento econômico dominante, a partir do centro do capitalismo: os Estados Unidos da América, seguidos de perto por alguns países de economia mais forte da Europa Ocidental, além do Japão.

---

<sup>11</sup> Reportagem disponível em <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL38455-9356,00.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL38455-9356,00.html)>. Acesso em: 15 de jul. 2007.

É o pensamento norte-americano sobre os papéis de governos e dos mercados que estabelece o centro de gravidade conceitual para os debates do Banco Mundial, ao invés do pensamento europeu, do japonês ou do pensamento de países em desenvolvimento. A vasta maioria dos economistas do Banco, qualquer que seja as suas nacionalidades, cursou pós-graduação em uma universidade norte-americana (isto também é verdade para grande número de líderes de opinião da elite mundial). E há ainda muitos modos sutis, como a localização do Banco – no coração de Washington DC, exatamente a poucos quarteirões da Casa Branca, do Tesouro e dos “think-tanks” de Washington – que ajudam a contribuir para o modo no qual proposições norte-americanas estruturam a tendência ou intenção da maioria do staff do Banco, que lê jornais americanos, assiste TVs americanas e usa o inglês americano como sua língua franca (WADE, 2001, p. 127-128 *apud* RIBEIRO FILHO, 2006, p. 42-43).

Até meados dos anos de 70, o BM emprestou principalmente para grandes projetos tipicamente físico-territoriais de infra-estruturas (portos, rodovias, barragens, hidrelétricas, universidades, escolas técnicas etc.), alinhados com as políticas desenvolvimentistas então em voga, propulsoras de um tipo de desenvolvimento científico-tecnológico dependente e subsidiário do conhecimento gerado nas potências industrializadas, especialmente nos Estados Unidos. A partir dos anos 1980, com a nova missão que lhe foi destinada no âmbito da globalização financeira neoliberal, o BM passa a emprestar para os países endividados empreenderem políticas de cunho macroestrutural e não mais no sentido desenvolvimentista. Ao invés de estímulo aos investimentos, ao crescimento econômico e tecnológico-industrial, o Banco aumenta a pressão por reformas estruturais, reformas no aparelho estatal e seu aparato burocrático-administrativo, além dos ajustes fiscais nesses países, por meio de políticas monetárias cambiais e tributárias e do enxugamento das despesas com os serviços e o funcionalismo público para o pagamento da dívida externa.

Deste modo, o Banco passa a ter papel preponderante ao propor soluções econômicas para os países endividados com a crise dos anos 70, tendo como mote de suas orientações uma mudança de conceito sobre o papel e as funções do Estado, suas agências e instituições (reorganização da composição e funcionamento dos aparelhos de Estado sob a ótica neoliberal) e sua abrangência administrativa. Tais reformas incluiriam, na seqüência, reformas da previdência e seguridade social, trabalhista, tributária e outras, como da saúde, educação e etc., cujos impactos da contenção de despesas e aumento das receitas em função do superávit primário recairiam sobre o financiamento dessas mesmas políticas públicas, provocando a redução de investimentos nas áreas de infra-estrutura e de políticas sociais, além de arrochos salariais, enxugamento da máquina pública e desvalorização indireta do funcionalismo, com achatamentos salariais, demissões e não reposição de vagas e subtração de direitos previdenciários. Estas reformas se iniciaram no Brasil a partir do governo Collor de Melo, mas, foi nos dois governos de Cardoso que elas se aprofundaram e consolidaram.

Um dos mais importantes Relatórios do Banco Mundial (talvez o primeiro) a se referir à necessidade de tais reformas no aparelho do Estado e de mudanças na própria concepção de Estado data de 1983 e intitula-se **World Development Report 1983: “World Economic Recession and Prospects for Recovery”**.

O Relatório se divide em duas partes: a parte I destaca as dificuldades econômicas que a maioria dos países enfrentava à época, tomando empréstimos com urgência para melhorar sua performance – *World Economic Recession and Prospects for Recovery*. A parte II - *Management in Development*, se concentra nas medidas necessárias para produzir tais melhorias, e por último o documento apresenta Indicadores de Desenvolvimento Mundial - *World Development Indicators*.

A parte II trata de transmitir a idéia da incapacidade administrativa do aparelho do Estado e de seu aparato burocrático.

Este documento, que expõe as bases do receituário neoliberal para a reforma dos aparelhos de Estado, critica o papel dos governos da maioria dos países em desenvolvimento nas duas décadas anteriores, ao intervir excessivamente no provimento das condições para o desenvolvimento econômico, na construção de infra-estruturas, na educação, seguridade social, saúde e habitação, ao se engajar diretamente nas atividades produtivas e ao regular as políticas monetária e fiscal. A crise da dívida externa no final da década de 1970, acentuada em 1982, segundo o Relatório, expressava a ineficiência dos Estados em gerir suas economias e constatava que as nações gastavam acima de sua receita, evidenciando, assim, a ineficiência ou incapacidade administrativa do aparelho do Estado e sua máquina burocrática. Portanto, nesta nova conjuntura econômica não caberia mais um Estado provedor do bem-estar, ao mesmo tempo regulador dos mercados e em plena expansão.

Para o BM, os países que enfrentavam (à época) baixo nível de crescimento econômico e pobreza estariam empenhados em promover o desenvolvimento, mas seu progresso estaria constringido por instituições e gestão fracas. Assim, apontavam para a existência de uma “fraqueza gerencial” que seria atribuída, nos casos de muitos países, à “falta de pessoas experientes e bem treinadas”. Isto, por sua vez, envolveria habilidade gerencial e mais efetividade administrativa e econômica. Daí o principal critério a ser adotado para a gestão econômica seria a eficiência, um conceito que “só teria significado no contexto de um acordado conjunto de objetivos”. (WORLD BANK, 1983, p. 42)

Com o receituário neoliberal do Relatório de 1983, os governos deveriam desempenhar um papel central apenas para assegurar:

- um ambiente macroeconômico estável, pela adoção de políticas monetárias, fiscal e comércio exterior sustentáveis;
- um sistema de incentivos que encoraje recursos a serem alocados eficientemente e usados otimamente; e
- um padrão de crescimento onde benefícios sejam amplamente compartilhados.

No Relatório fica clara a proposta: um Estado eficiente deve ser mínimo, limitando suas responsabilidades à defesa, segurança do cidadão e da propriedade, educação, saúde e garantia do respeito aos contratos, transferindo todas as outras funções para a iniciativa privada. (WORLD BANK, 1983, p. 47)

E assim, o Relatório prescreve três eixos em torno dos quais as reformas deveriam se dar:

- diminuição da intervenção do Estado nos mercados;
- racionalização da gestão econômica, com o aumento da coordenação central da economia para gerenciar a dívida externa, o orçamento e as reformas estruturais e
- descentralização das atividades para níveis subnacionais de governo, empresas, comunidades locais ou para o setor privado (WORLD BANK, 1983, p. 117).

## 1.2 AJUSTES ESTRUTURAIS NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

De acordo com a trajetória da adoção de políticas neoliberais por países da periferia do sistema-mundo capitalista, verifica-se que a implantação de programas neoliberais na América Latina começou no Chile, com Pinochet. A conversão de outros países latino-americanos ao modelo do neoliberalismo só iria acontecer em fins dos anos 80 e seria fortemente estimulada pelas condicionalidades atreladas ao crédito das Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs) aos Programas de Ajuste Estrutural. As políticas de ajuste estrutural são diretrizes econômicas e políticas de governo inspiradas nos princípios do liberalismo. Essas políticas foram sendo construídas e colocadas em prática ao longo dos últimos 30 anos, à medida que se sucediam crises na balança de pagamentos dos países ocidentais. Organizaram-se como modelo a partir dos anos 70 e consolidaram-se como programa, sobretudo nos anos 80. Inicialmente, políticas semelhantes foram adotadas entre os países europeus. Logo depois foram transpostas e, em certa medida, impostas aos países latino-americanos<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Poder-se-ia argumentar que os governantes dos países tomadores de empréstimos não seriam obrigados, na acepção da palavra, a adotarem essas políticas e diretrizes governamentais, mas as consequências de sua

Nos anos de 1970, programas de ajuste econômico começaram a serem implementados na região latino-americana para responder aos problemas gerados pela chamada crise do petróleo, que teve seu reflexo na crise da dívida externa latino-americana. Eram medidas de estabilização econômica de curto prazo que, teoricamente, deveriam levar ao re-equilíbrio da balança de pagamento nos países devedores do FMI. Tais “ajustes” implicaram em medidas severas que geraram conseqüências danosas para a população assalariada ou pobre, causando cortes nas políticas sociais, o achatamento salarial ou congelamento de salários e a redução ou eliminação de subsídios à produção, resultando na diminuição drástica da produção nesses países.

As medidas não conseguiram atingir o objetivo da estabilização econômica, porém causaram um enorme impacto social e aprofundaram a recessão que já vinha se constituindo ao final da década e ampliou-se nos anos 80. (FRANCH *et al.*, 2001, p. 18)

A Reforma do Estado propugnada pelas políticas de ajuste impõe severas reduções ao orçamento público. Tais políticas seguem um padrão semelhante que compreende, entre outros aspectos, a redução da responsabilidade social do Estado, a ênfase na estabilidade da economia, a abertura dos mercados nacionais para o capital internacional e a privatização das empresas estatais.

A partir de meados da década de 1980, os acordos com as instituições de crédito multilaterais, em especial com o Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram a incluir questões estruturais e legais, como alterações de leis e instituições que asseguravam direitos trabalhistas e a universalidade/obrigatoriedade do fornecimento de saúde e educação públicas pelo Estado, cortes na área de saúde, na educação, cortes nas aposentadorias e seguro desemprego, juntamente com o combate ao déficit público. A política de ajuste desse período tentava aliar a estabilidade e fim da inflação ao crescimento econômico. As medidas de ajuste já passam a ser pensadas a longo prazo e não mais como uma “terapia de choque”. Muitos autores reservam a expressão Ajuste Estrutural apenas para essa segunda fase. (FRANCH *et al.*, 2001, p. 20, grifos das autoras).

Percebe-se então que a concepção de desenvolvimento que orienta as políticas do ajuste implica na adoção dos preceitos liberais da economia de mercado como a fonte, o

---

recusa seriam a recusa do crédito por parte das agências e, dadas as necessidades financeiras e endividamento de suas nações, há uma pré-disposição para aceder às “recomendações” do Banco. A imposição dessas condicionalidades à assinatura dos acordos e empréstimos firmados pelo Banco (e pelo FMI) acaba pressionando-os a cumprirem tais condições e a aplicarem essas políticas de ajuste em seus países. Junte-se a isto a influência e a atuação de tecnoburocratas ou intelectuais de seus quadros dirigentes, articulados com os interesses das burguesias locais e internacionais, muitos deles consultores dessas agências multilaterais e, portanto, afinados com o seu ideário hegemônico.

centro e o fim do desenvolvimento e isso explica porque as medidas estão focadas na economia. Portanto,

As principais medidas que conformam as políticas de ajuste são: desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira, privatização do setor público de serviços, reforma do Estado, flexibilização do mercado de trabalho e estabilização monetária, todas voltadas para a liberalização da economia. (FRANCH *et al.*, 2001, p. 23)

Nesse tipo de reforma do Estado, usualmente, políticas de abrangência universal são substituídas por políticas compensatórias, que atingem apenas alguns setores da população (os mais pobres entre os pobres), não chegando a constituir direitos de todas as pessoas. É o chamado “desenvolvimento com face humana”, que emergiu desde 1987 no discurso das instituições multilaterais. (Id *Ibid*, 2001, p. 33, grifos das autoras)

Segundo Stiglitz, as conseqüências dessas políticas reformistas globais foram trágicas:

As políticas de ajustes estruturais resultavam em fome e em tumultos em muitos lugares; e mesmo quando os resultados não eram tão catastróficos, mesmo quando conseguiam gerar com dificuldades algum crescimento durante determinado período, quem desfrutava desses benefícios era, em geral, os que se encontravam em melhores condições de vida, enquanto que aqueles que viviam à margem tinham, muitas vezes, que enfrentar um estado de miséria ainda maior. (STIGLITZ, 2003, p. 16).

A experiência mal-sucedida com o ajuste estrutural na África Sub-Saariana acabou forçando uma reavaliação das posições anteriormente defendidas pelo Banco.

O fracasso de grande parte das reformas apoiadas pelos SALs (Empréstimos de Ajuste Estrutural) durante os anos de 1980 foi analisado no relatório *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth* (1989), que identificou a “crise de governança” como o mais importante fator responsável pelos obstáculos ao desenvolvimento da África. Ao enfatizar a importância da legitimidade e do consenso político para o desenvolvimento sustentável, o relatório culpou a instabilidade política crônica e a fraqueza dos Estados africanos pelo fracasso das reformas apoiadas pelas agências multilaterais. (BORGES, 2003, p. 2)

Para tanto, impor-se-ia a necessidade de *governança*, cujo conceito foi traduzido como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento”, pelo Banco Mundial, em seu relatório de 1992, intitulado “*Governança e Desenvolvimento*”. (Grifos nossos) É a capacidade do governante projetar (to design), formular e implementar políticas e funções. O relatório enfoca o processo pelo qual a autoridade é exercida na gestão de recursos sociais e econômicos de um país. (WORLD BANK, 1992, p. 1)

De acordo com autores como Ribeiro Filho (2006), o termo *governance* foi apropriado pelo Banco Mundial, que adequou o seu uso e significado às suas ideologias político-econômicas. No entanto, este não é um termo novo, conforme atesta Gaudin<sup>13</sup> (2001).

*No entanto, para certos autores, o termo governance* toma uma significação explícita e funcional, de acordo com os agentes, a época e a conjuntura com que o utilizam e apregoam:

Governabilidade e governança são termos criados pelo Banco Mundial. O primeiro define a capacidade política de determinado governo para intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. Já a palavra governança define a capacidade financeira e administrativa dos Estados para levarem a termo suas decisões. No marco das políticas de ajuste, o aumento da governabilidade e da governança num determinado país implica que essas políticas poderão ser mais rapidamente implementadas. Por isso, as instituições multilaterais de financiamento estão incluindo esses novos aspectos políticos entre as condicionalidades para o crédito. (FRANCH *et all*, 2000, p. 31)

Não concordo totalmente com a simplificação desta afirmação, apesar de concordar com as autoras que o Banco se apropriou, em dado momento, deste termo. Neste sentido, recorro ao trecho da tese de Ribeiro Filho (2006), o qual menciona que, além de não se poder confundir *governance* com governabilidade, aquele termo não tem nenhuma palavra que o traduza em português. Não significa governo e nem governança, mas, compartilho com este autor ao abordar o termo sob a ótica do Banco Mundial, pois é com esta lógica que estou trabalhando nesta pesquisa. Assim:

Repleta de incertezas é também a definição<sup>14</sup> de *governance* do BM: “o exercício do poder político para administrar os assuntos da nação.” (WORLD BANK, 1989, p. 60). A adoção do termo *governance* no final da década de 1980, pelo BM, parece estar relacionada com a conjuntura política pós-queda do muro de Berlim e a derrocada da antiga União Soviética, quando se proclamou o fim do pensamento e

<sup>13</sup> “Uma nova expressão floresceu nos anos 90, primeiro nos países do norte da Europa e logo em escala mundial: a “governança”, um termo suficientemente vago para admitir uma pletora de usos, mesmo que à primeira vista estes sejam bastante obscuros. Certos autores buscaram a genealogia do termo no século XVI (Marcou, Rangeon e Thiébault, 1997) e outros, mais amplamente, no século XVIII quando *gouvernance* (o termo francês) foi um elemento que passou a fazer parte das aspirações dos iluministas de associar um governo esclarecido com o respeito à sociedade civil. Isto ocorreu antes de atual reintrodução do termo a nível mundial sob a influência da cultura anglo-saxônica. A palavra tem sido traduzida como “governança” e utilizada em múltiplos contextos: assim na Europa, particularmente, nas crescentes interações entre os setores público e privado, na crítica ao *welfare state* ou, na esfera das relações internacionais (Rosenau, Czempiel, 1992), para expressar a crescente descrença de certas organizações intergovernamentais e, mais especialmente do autoritarismo estatal que persiste em muitas das novas nações.

(...) Seguindo o curso das análises da *policy networks* e das numerosas configurações detalhadas a que essas análises deram lugar, a questão central colocada pelo tema contemporâneo da “governança” leva-nos, com efeito, a duas interrogações. Estamos testemunhando novas formas de ação pública? Podem essas práticas contemporâneas de coordenação de poder ser agrupadas numa perspectiva explicativa única?” (GAUDIN, 2001)

<sup>14</sup> O primeiro documento em que o Banco Mundial procurou esboçar uma estrutura conceitual própria para governança foi *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth. A long-term perspective study*, publicado em 1989. (*Apud* RIBEIRO FILHO, 2006, p. 112)

dos projetos da esquerda. Sem esquerda, não haveria mais motivos para disputas políticas. Com isso, o governo poderia deixar de exercer a política para se concentrar na prestação “eficiente” dos serviços públicos e na criação de um ambiente favorável à economia de mercado. De acordo com esta perspectiva, não só o termo *governance* é investido com uma conotação fundamentalmente técnica-econômica, mas também as categorias que o BM associa a ele, como “governos”, “administrações”, “gestão”, “regras”, “normas”, “instituições” etc. Essa idéia de encobrir temas políticos com uma conotação economicista teria como objetivo, segundo Polzer (2001, p. 11), evitar especulações em torno de sua interferência na soberania dos países e, ao mesmo tempo, possibilitar a sujeição destas categorias a intervenções ou influências, sem causar maiores constrangimentos nas questões internas dos países. Este procedimento, segundo a autora, facilitaria também a adesão sem constrangimentos da elite burocrática dos países clientes à proposta de “governo” do BM, como também ajudaria nas justificativas para as possíveis manifestações contrárias à interferência do BM nos assuntos internos desses países. (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 111-112)

Na busca de legitimação de suas políticas, o BM dedicou um livro exclusivamente para isto, segundo este mesmo autor:

O BM dedicou exclusivamente ao tema, *governance* é definida como a “maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país com vistas ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992b, p. 1). Nota-se que não há mudança substantiva entre esta definição e a anterior. O que o livro apresenta de “novidade” é a proposta de quatro dimensões-chave para caracterizar governança: 1) gestão do setor público;

2) *accountability*; 3) estrutura legal; e 4) informação e transparência (WORLD BANK, 1992b, p. 12, *apud* RIBEIRO FILHO, 2006, p. 112)

Quanto ao conceito de desenvolvimento adotado pelo Banco e demais agências alinhadas, verificamos que está relacionado às correntes teóricas do desenvolvimento econômico, segundo o qual o desenvolvimento é o caminho fundamental para que uma formação econômico-social alcançasse uma situação sócio-econômica compatível com os padrões estadunidenses e europeus.

Miriam Limoeiro Cardoso, em entrevista<sup>15</sup> a um jornal *on-line*, explica magistralmente as origens da teoria do desenvolvimento e do que se convencionou chamar de desenvolvimentismo, movimento que caracterizou políticas de cunho *nacional-desenvolvimentista* (grifos nossos) adotadas por países da América Latina, inclusive o Brasil:

Entendo que o desenvolvimento é uma ideologia. A partir da Segunda Guerra Mundial começa a se forjar uma nova hegemonia, comandada pelos Estados Unidos, sob a qual se projeta um novo ciclo de expansão do capitalismo em que as regiões então chamadas “pobres” do mundo eram estratégicas, tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista político. Os grandes formuladores norte-americanos, artífices políticos dessa expansão, tinham clareza da necessidade de dispor de uma ideologia dentro da qual os países-alvo pudessem adotar como seu objetivo próprio, maior e imediato, a sua inserção naquela expansão capitalista sob a

<sup>15</sup> Disponível em: [http://amavos.uol.com.br/templates/amavos/amavos07/noticia/noticia.asp?cod\\_noticia>=7756&cod\\_canal=41](http://amavos.uol.com.br/templates/amavos/amavos07/noticia/noticia.asp?cod_noticia>=7756&cod_canal=41). Acesso em: 11 mar. 2008.

forma requerida pelo capital então hegemônico. O par desenvolvimento/modernização foi então concebido e apresentado sob uma perspectiva evolucionista da história, supostamente constituída por um caminho único (o desenvolvimento ou modernização), no qual alguns países se teriam “atrasado”, o que permitia qualificá-los como “subdesenvolvidos” ou, caso aceitassem ingressar no circuito proposto para superar o seu atraso relativo, como “em desenvolvimento”. Para seus formuladores originais estava também claro que era preciso valer-se do campo político local dos países a serem desenvolvidos/modernizados, fazendo aí uso do Estado para a implementação das políticas compatíveis e contando com apoio intelectual para dar consistência a uma ideologia nacional-desenvolvimentista. (LIMOEIRO-CARDOSO, 2008)

Prosseguindo, a autora realça o aspecto ideológico das teorias do desenvolvimento/modernização, relacionados ao crescimento econômico com “segurança”:

A ideologia desenvolvimentista conjuga sempre desenvolvimento e segurança (esta pensada como segurança nacional, dentro da concepção do Estado de segurança nacional): o crescimento econômico, apresentado como combate à miséria, é concebido como a melhor defesa do capitalismo como modo de vida, o que à época se entendia fundamentalmente como barreira contra o comunismo. O desenvolvimentismo coloca como centro o econômico e o concebe com base na crença na possibilidade de crescimento ilimitado. Desde então, essa ideologia opera um importante deslocamento, do político para o tecnocrático: as questões da política passam a ser encaradas prioritariamente como questões técnicas, e a figura do economista passa a ocupar o lugar do político, transformando as análises e deliberações políticas em análises e deliberações tecnocráticas. Opera também um outro deslocamento bastante importante: o foco da análise e da política é deslocado para o futuro, quando se tornará possível usufruir os resultados das políticas que produzem privações e sacrifícios no presente, e esse futuro é aí sempre futuro, sempre adiado. O desenvolvimentismo é a formulação local de propostas políticas concretas, por meio das quais, um determinado país acata como objetivo maior da política nacional o desenvolvimento/modernização, para entrar nesse processo de tornar-se “moderno”, e para acelerá-lo. No caso do Brasil, a política do desenvolvimento/modernização caracterizou os governos de JK e de toda a ditadura militar que tomou o poder com o golpe de 1964. Na conjuntura atual da mundialização financeira, a ideologia do desenvolvimento/modernização apresenta-se sob roupagem nova, como ideologia da globalização. (LIMOEIRO-CARDOSO, 2008)

Uma das grandes contribuições de Miriam Limoeiro Cardoso para este tema foi chamar a atenção para a continuidade desse projeto hegemônico nas duas últimas décadas, com a chamada “globalização econômica”, sustentando que as políticas desenvolvimentistas para os países latino-americanos geraram as mesmas consequências de dependência e heteronomia cultural que as atuais políticas neoliberais realizadas pelos governos da América Latina, em geral (e no caso do Brasil, a partir da década de 1990), as quais preservam e aprofundam, resguardadas algumas novidades e continuidades, tais características. (LIMA, 2005)

Neste sentido, Borges aponta que

As políticas orientadas pelo desenvolvimentismo produziram uma inserção tipicamente dependente (sob a forma capitalista dependente) no processo da expansão do capitalismo mundo afora no pós-guerra. Seus resultados foram:

crescimento econômico via firmas multinacionais; dívidas externas espetaculares para garantir os investimentos julgados necessários; sociedades desiguais internamente em cada país e no cenário internacional; concentração de renda fortíssima e crescente; enorme concentração da propriedade; autocracia etc. O desenvolvimento/modernização é o substituto do colonialismo em sociedades pós-coloniais e politicamente independentes. É preciso notar, no entanto, que a hegemonia hoje está com o capital financeiro e, portanto, as políticas de desenvolvimento/modernização via industrialização, não mais podem ter o mesmo significado que tiveram em meados do século passado. Aquele ciclo de desenvolvimento é passado, esgotou-se, acabou. (LIMOEIRO-CARDOSO, 2008)

Para o Banco, a idéia de governo corresponderia a um Estado “neutro”, definido puramente em termos procedimentais, na medida em que, ao menos teoricamente, não agrega nenhuma concepção prévia do bem social; ao contrário, o Estado deve funcionar segundo o estabelecimento de regras “neutras” que permitam a busca legítima de diversas concepções do bem social. (BORGES, 2003, p. 3)

Porém, o “bom governo” e a “boa governança” são associados à garantia dos direitos de propriedade e à promoção de um ambiente benéfico ao investimento privado e não necessariamente, a uma forma particular de governo – embora se possa muito bem argumentar que essa abordagem exclui regimes não-ocidentais e não-capitalistas. (Idem, 2003, p. 4)

O Relatório do Banco Mundial intitulado World Development Report 1997 – O Estado num Mundo em Transformação defende a seguinte posição:

(...) os direitos de propriedade são a base para o crescimento econômico calcado no mercado e para a redução da pobreza. Entretanto, muito mais é necessário. As empresas necessitam de um ambiente que as induza a alocar os recursos de forma eficiente, a aumentar a produtividade e a inovar (WORLD BANK, 1997, p. 45).

Este Relatório mostra que o fator determinante por detrás desses acontecimentos é a **eficiência** do Estado. Um Estado eficiente é vital para a provisão de bens, de serviços, de normas e instituições, que permitem que os **mercados** floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz. Sem isso é impossível o desenvolvimento sustentável tanto econômico como social. Há 50 anos a tendência era dar a entender que competia ao Estado a provisão do desenvolvimento. A nova mensagem é diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador. O que confere **eficiência** ao Estado varia consideravelmente entre países em diferentes estágios de desenvolvimento. Em países com o mesmo nível de renda, o tamanho, a composição étnica, a cultura e o sistema político dão a cada Estado um caráter único. (Grifos desta autora)

O Relatório do BM de 1997, longe de contradizer o Relatório citado, de 1983, dá continuidade às idéias deste, aprofundando uma ampla estratégia para a

concretização/consolidação da reforma do Estado, no sentido de adequar o papel desempenhado por este às suas capacidades institucionais e, ao mesmo tempo, aumentar sua capacidade por meio do “revigoramento das instituições públicas”. (Grifos desta autora). No entanto, utiliza uma nova abordagem, adequada ao final dos anos 90, acentuando a necessidade e o estímulo às parcerias com o setor privado e assumindo viés cada vez mais econômico, rentável e produtivista que enfatiza as atividades mercantis. (WORLD BANK, 1997, p. 5-6)

Por isto é interessante ressaltar como o Banco encara a idéia de desenvolvimento institucional, referindo-se ao “fortalecimento das instituições” como única saída e solução para o bom desempenho em termos de eficiência produtiva das mesmas, sejam estas países, agências ou órgãos públicos da administração, o que se traduz no reforço de seu financiamento pela iniciativa privada, por novos parceiros não-governamentais.

Borges faz esta colocação objetivamente:

A visão do Banco sobre o processo de “fortalecimento das instituições” é bastante clara, ou seja, tal processo envolve necessariamente o reforço da provisão privada de serviços por meio de parcerias público-privado: “Países com instituições públicas fracas devem dar total prioridade à busca de caminhos para a utilização de mercados e para envolver empresas e outros provedores não governamentais na provisão de serviços”. (WORLD BANK, 1997, p. 60, *apud* BORGES, 2003, p. 4).

Ressalte-se que esta sociedade civil, representada por ONGs e organizações populares juntamente com o mercado, “são considerados remédios ideais para as burocracias hipercentralizadas e ineficientes do mundo em desenvolvimento. Desta forma, reformas que visam à descentralização das funções do Estado e ao *empowerment*<sup>16</sup> da sociedade civil são cruciais nesse contexto. (BORGES, 2003, p. 4)

O *empowerment* se refere a uma expressão utilizada para definir ações de “empoderamento”, ou seja, de delegação de poder e capacidade a outrem, no caso a sociedade civil, para realizar ações e cobrar ações que, a princípio, não seriam de sua alçada. É um tipo de abordagem de gestão e de projeto muito em voga, que implica na delegação de poder de decisão, autonomia e participação dos funcionários na administração das empresas. Também pode-se afirmar que há *empowerment* quando um grupo de funcionários trabalham com todo o seu potencial.

---

<sup>16</sup> Para Borges, o termo *empowerment* “é de difícil tradução para o português, tendo o sentido de repasse de poder decisório e recursos para um grupo ou indivíduo, dotando-os da capacidade de alterar seu próprio contexto de forma independente. Para uma discussão teórica e empírica sobre *empowerment*, ver Handler, 1996”. (BORGES, 2003)

O documento de 1997 (World Development Report – 1997) afirma que a primeira tarefa dos Estados seria estabelecer bons fundamentos de governo, mas, a efetivação destas tarefas deve-se dar a partir de combinação apropriada de atividades do mercado e do governo. A percepção atualmente é que os mercados e os governos são complementares. E a credibilidade do governo – a previsibilidade de suas normas e políticas e a constância de sua aplicação – pode ser tão importante para atrair investimentos privados quanto o conteúdo dessas normas e políticas. O comportamento imprevisível e inconstante de instituições públicas fracas e arbitrárias é um problema para o desenvolvimento dos mercados. (WORLD BANK, 1997, p. 5-6)

Isto significa que, além do básico, não é necessário que o Estado seja o único provedor, enfim. Entretanto, tem-se que atentar para este tipo de participação da sociedade, uma vez que

O Banco define “participação” como um processo essencialmente restrito e despolitizado, que envolve a deliberação público-privado sobre temas não-controversos. Nessa perspectiva, o objetivo central é assegurar a legitimidade política dos governos e aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos. Assim, o *empowerment* da sociedade civil significa capacitar os cidadãos para “cobrar e garantir a boa *performance* [dos governos]” (World Bank, 1992, p. 14), “criando incentivos para inculcar nos políticos e burocratas o comportamento racional dos empreendedores no mercado. (WILLIAMS e YOUNG, 1994, *apud* BORGES, 2003, p. 6).

O documento ensina também como os governos devem agir para eliminar os obstáculos à reforma. No caso das reformas macroeconômicas – taxa de câmbio, política fiscal e política comercial – existem implicações políticas, mas que não exigem, segundo o relatório, uma remodelação das instituições. Estas reformas podem ser implantadas de “*maneira rápida, em geral, mediante decretos, por um pequeno grupo de tecnocratas competentes. É necessária apenas a decisão política de realizar a reforma*”. (WORLD BANK, 1997, p. 13)

As reformas que envolvem desregulamentação, prestação de serviços sociais, financiamento, infra-estrutura e obras públicas, segundo o relatório, “não podem ser realizadas tão rapidamente, porque envolvem a mudança de estruturas institucionais criadas para diferentes fins, para ajustá-las a diferentes regras. Esse tipo de reforma institucional envolve mudanças drásticas no modo de pensar e agir dos órgãos do governo e, não raro, uma completa reformulação de sistemas de clientelismo e corrupção há muito estabelecidos.” (WORLD BANK, 1997, p. 13-14)

Para as reformas que encontram “oposição política”, o remédio preconizado é um governo forte e órgãos centrais também fortes para que possam formular políticas

estratégicas, e envolver usuários de serviços e sindicatos e buscar apoio para as mudanças. Para as reformas que estiverem “demorando muito”, deve-se recorrer a “uma crise econômica”, ou a “uma ameaça externa”, ou ao exemplo do país vizinho, ou conceder incentivos aos resistentes para abandonar “as velhas políticas e estruturas institucionais”. (WORLD BANK, 1997, p. 13)

Já para as reformas que estão caminhando lentamente, a solução é recorrer “aos líderes políticos e às elites de mentalidade reformista” para acelerá-las. De acordo com o relatório, “o líder eficiente dá ao público o senso de que a reforma pertence ao povo e não foi imposta de fora para dentro.” (WORLD BANK, 1997, p. 14)

### 1.3 A AGENDA DAS REFORMAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA

As reformas da educação superior não são recentes em outros países da América Latina, como Argentina e Chile. A primeira geração de reformas no Chile teve início em 1981 e incluiu: a recuperação dos custos nas universidades públicas através de taxas e de diversificação das fontes de financiamento; financiamento governamental ligado ao desempenho institucional; recompensa por um bom corpo docente punindo o desempenho medíocre; criação de sistemas de avaliação tendo em vista promover a responsabilização e melhoria da qualidade; reforço da formação profissional; diversificação institucional e privatização, tanto no sentido de permitir a provisão privada de ensino pós-secundário como de aumento das contribuições do setor privado para o financiamento do ensino superior.

O Chile implantou a diversificação do seu sistema de ensino superior de tal modo que, em 1996, havia 242 privadas e 25 instituições públicas, sendo que as privadas continham 63 por cento do total das matrículas e apenas um terço dos orçamentos das instituições públicas governamentais eram provenientes de dotações.

A nova legislação permitiu, após diversificar, que a educação superior tivesse três níveis (universidades, institutos profissionais, e centros de formação técnica) e estimulou o crescimento do sector da formação profissional.

Em finais da década de 1980 e durante os anos 90 foram realizados vários encontros e conferências para discutir a implantação das reformas estruturais nos países latino-americanos, enfatizando-se a reforma da administração pública. Com relação às reformas educacionais de um modo geral (todos os níveis ou graus), estariam incluídas dentro da reforma administrativa e, em consequência, no contexto do modelo de administração gerencial empreendedor preconizado pelo discurso hegemônico neoliberal.

Esta nova mentalidade de gestão e de trabalho que, conforme os estudos mencionados anteriormente, de Stephen Ball (2005) e outros, já vem sendo implantada (ou transplantada) no sistema educacional britânico por meio das reformas educacionais implementadas pelo governo (não sendo exclusiva da periferia do capitalismo, ainda que nestes, aconteça de acordo com suas especificidades históricas), preocupa educadores, pesquisadores e intelectuais críticos à atual situação da educação naquele país. Seus estudos vêm demonstrando que os efeitos da adoção desses “comportamentos” organizacionais pelos docentes de modo geral e da educação superior, especialmente, transtornam, resignificam e reconfiguram tanto a prática do magistério quanto os sentidos e fins da educação escolar.

A ideologização das atividades e finalidades acadêmico-institucionais, fruto do processo de empresariamento e mercantilização da educação superior acaba gerando, não por acaso, a ilusão de que professores, alunos e instituição são fornecedores e consumidores de serviços e que estes, como “bens públicos”, podem ser oferecidos por qualquer pessoa ou instituição capacitada e financiados por fontes privadas (desde o financiamento de pesquisas em instituições públicas por empresas privadas até o oferecimento de cursos de graduação à distância). E também, que os professores são peças de um sistema que deve ter “autonomia” para criar, projetar e empreender negócios e buscar outras fontes de recursos materiais para assegurar e aumentar sua performance, nos padrões exigidos pelo governo.

Deste modo, a Reforma Gerencial para a Administração Pública tem influenciado a agenda da gestão educacional tanto em países da periferia quanto nos países do núcleo capitalista, principalmente o Reino Unido, colocando paradigmas “modernizadores” para a organização do trabalho escolar.

As Declarações elaboradas nas reuniões do Comitê Regional Intergovernamental (PROMEDLAC), do Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe (PPE), no período entre 1991 e 2001, traçam os eixos norteadores dessa proposta. Este modelo de gerenciamento foi concebido no âmbito das diretrizes dos PROMEDLACs, sob a orientação dos organismos internacionais e em fase de operacionalização nas unidades escolares. Neste quadro de transformação dos modelos de gestão escolar, opera-se uma (re)significação de vários termos importantes, como, por exemplo, autonomia, descentralização e participação, uma vez que deles é subtraído o seu sentido político.

Para acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas pelos países da América Latina, as temáticas propostas pelo documento *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, resultante da Conferência de Jomtien (1990), foram incorporadas às agendas das reuniões do

Comitê Regional Intergovernamental – do Projeto Principal de Educação – PPE<sup>17</sup>. Realizadas periodicamente, essas reuniões tiveram como finalidade avaliar a marcha das políticas educacionais implementadas, assim como traçar novos planos de ação.

Essas reuniões foram denominadas de PROMEDLACs e realizaram-se no México (1984), em Bogotá (1987), na Guatemala (1980), em Quito (1991), em Santiago (1993) em Kingston (1996) e na Bolívia (2001) momento onde foi encerrado o PPE. Como resultado das reuniões, foram elaboradas várias Declarações contendo proposições políticas para a área de educação no continente latino-americano. (CASTRO, 2005, p. 3)

A autonomia, nesse enfoque, passa a ser entendida como consentimento para construir, na escola, uma cultura de organização de origem empresarial; a descentralização passa a ser caracterizada como uma **desconcentração de responsabilidades** e não como **redistribuição de poder**, congruente com a “ordem espontânea” do mercado, respeitadora da liberdade individual e da garantia da eficiência econômica; a participação é encarada essencialmente como uma técnica de gestão e não uma atitude política, portanto, um fator de coesão e de consenso. Não há, na instituição escolar, espaço para o conflito, para o debate e para o confronto de idéias. (Grifos desta autora)

Esses conceitos, portanto, apresentam-se destituídos de seus significados sócio-econômicos e políticos. Nesse sentido, Lima (2001) afirma que,

A organização e a administração escolares surgem progressivamente despolitizadas e desideologizadas, naturalizadas enquanto instrumentos técnico-rationais, (auto) justificadas e legitimadas na base dos imperativos de modernização e de reforma educativa (LIMA, 2001, p. 125).

No documento que o BM apresentou em 2002 - *Constructing Knowledge Societies: new challenges for tertiary education*, cuja versão em espanhol intitula-se *Construir Sociedades de Conocimiento: nuevos desafios para la Educación Terciaria*, a idéia de educação superior aparece como um bem público global. Na Conferência de Paris que, em junho de 2003, revisou e confirmou as opções feitas pela Conferência Mundial de 1998, participantes latino-americanos, criticando esta expressão, assinalaram que:

Bem público é uma coisa, bem público global pode significar outra coisa completamente diferente. Pode representar a cooptação de um movimento amplo, com raízes sociais profundas, que requer autonomia e independência, quando o “bem público global”, em tempos de OMC, pode muito bem significar uma volta a

---

<sup>17</sup> O Projeto Principal da Educação (PPE) foi criado em 1979, por iniciativa da CEPAL e da UNESCO, com a função de realizar estudos para orientar a educação na América Latina. O seu objetivo principal era delinear uma política educacional para a Região, que tivesse continuidade no tempo e impacto nas políticas de desenvolvimento. O Projeto Principal de Educação tornou-se uma referência para a tomada de decisão no campo educacional no continente latino-americano.

um período de uniformidade cultural, ou seja, na prática, de neocolonialismo travestido com pitadas de progressismo. (*Apud* DIAS, 2004)

Rafael Guarga, reitor da Universidad de la República, em Montevideo, referindo-se à definição de educação como *bem público global*, comenta que esta pode ter implicações sérias:

A educação terciária, segundo o BM, seria um “bem público global” e por isto, ao ficar fora do controle de todo estado nacional, desaparece o atributo de pertinência com o significado da “adequação entre o que a sociedade espera das instituições e o que estas fazem”. O único atributo de importância que se destaca nesta concepção, é o de qualidade e, de acordo com esta nova visão do BM, esta poderia assegurar-se por meio de um mecanismo de credenciamento (da qualidade) que opere no mercado global. (GUARGA, 2007)

No entanto, este documento não esclarece nem define o que significa educação como um “bem público global” (grifos nossos), deixando no ar, ou melhor, em aberto às possibilidades e responsabilidades sobre o seu financiamento e, pior, admitindo que um bem, por ser público, da e para a coletividade, pode ser explorado e fornecido por qualquer setor da sociedade civil e não só pelo Estado, desde que se destine a atender ao público que dele queira e possa usufruir.

O documento se propõe a respaldar as reformas já iniciadas na educação terciária, afirmando que “o BM daria prioridade aos programas e projetos que podem produzir resultados e inovações positivas”, o que significa: - incrementar a diversificação institucional (aumento do número de instituições não universitárias e privadas) para ampliar a cobertura sobre uma base financeira viável e para estabelecer um marco de formação contínua com múltiplos pontos de acesso e grande variedade de itinerários formativos; fortaleçam a capacidade de investigação e desenvolvimento em ciência e tecnologia em áreas específicas relacionadas com as prioridades do país para desenvolver suas vantagens comparativas; criem sistemas de financiamento sustentáveis que estimulem a capacidade de resposta e a flexibilidade das instâncias de educação terciária; fortaleçam a capacidade de gestão com medidas tais como a introdução de sistemas de informação a fim de melhorar o processo de rendimento de contas, a administração e a boa gestão dos assuntos públicos, e o uso eficiente dos recursos existentes; entre outras. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. xviii-xix)

Na prática, o primeiro ponto significa o estímulo a cursos sequenciais e, ou, modulares, à diversificação não só de tipos de instituições (faculdades isoladas, institutos, escolas de nível superior) como também de tipos de currículos, implicando na flexibilização

dos conteúdos e das grades dos cursos, o que pode comprometer a qualidade e solidez da formação oferecida.

Estas propostas são compatíveis com as tendências liberalizantes defendidas pela OMC (Organização Mundial do Comércio) para transformar a educação em um serviço vendável em todos os países que concordarem ou assinarem o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCMS), configurando uma nova forma de considerar a educação, assim como outros setores indispensáveis ao bem-estar social, como a saúde e a previdência. Desta forma, haveria uma facilitação para os países e empresários ricos poderem explorar estes veios dourados de um mercado em ascensão, cuja demanda aumenta, a cada dia em função das exigências de escolaridade (ainda que nos moldes precários que se propõe) e da demanda por seguridade social que o Estado, o poder público não tem assegurado mais e quando o faz, não é de forma integral, mas parcial, exigindo uma complementação comprada em fontes privadas. Por outro lado, os países da periferia devem abrir suas portas para receberem estes novos mercadores da educação (que talvez não possa mais ser chamada assim), sendo obrigados, pelas leis que regem o Acordo, a dar o mesmo tratamento que se dá às instituições públicas às instituições mercadológicas dos países ou empresários externos.

E para isto o documento insiste nas táticas políticas de convencimento, no sentido de vencer as resistências locais contra as reformas e, após estas, na estratégia de consolidação das mesmas através do consenso e acomodação. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. xxix)

Em resumo, o documento propõe, como opções para melhorar a educação nos países de economia em transição, como os do Leste Europeu e Ásia Central, a mesma proposta de currículos mais flexíveis e menos especializados, promoção de programas e cursos mais curtos e a criação de um marco regulatório mais adaptável (ou seja, menos exigências na cobrança de conteúdos e tempo de formação, padronizando e nivelando por baixo), estabelecendo sistemas de financiamento público a instituições privadas para que respondam às demandas do mercado com qualidade, melhorar o acesso oferecendo ajuda financeira aos estudantes, buscar participação externa na gestão de assuntos públicos e profissionalizar a administração universitária. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. xxx)

Por fim, o resumo executivo do documento assegura que o Banco trabalhará tanto nos âmbitos internacionais quanto nacionais para ajudar a definir regras de conduta e garantias apropriadas para proteger os estudantes de ofertas de ensino de baixa qualidade e de provedores fraudulentos, **sem permitir, porém, que estas regras se constituam em barreiras rígidas para o ingresso** (dos mercadores destes serviços ao mercado). Para isto sugere que se estabeleçam parcerias entre empreendedores estrangeiros e nacionais e se criem

agências de credenciamento com exigências mínimas e acordadas. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. xxxii-xxxiii)

Na América Latina, eventos importantes assinalaram a adoção dessas mesmas tendências, embora resguardadas as especificidades das realidades regionais. Em abril de 2007 foi realizado em Santiago do Chile o **Fórum Econômico Mundial sobre a América Latina**, cujo Relatório foi denominado O Poder de uma Agenda Positiva Regional. Neste Fórum foi estabelecido o “**Consenso de Santiago**”, que nada mais é do que uma agenda de reformas neoliberais projetadas para a América Latina. O carro-chefe das reformas é a Educação, principalmente nas páginas 18-20. Mais de 400 empresários, governantes e lideranças da sociedade civil se reuniram em Santiago no Chile.

Este fórum não foi o primeiro do gênero na América Latina, pois há cerca de 10 anos, em 1997, realizou-se também em Santiago do Chile: a **Cúpula das Américas**, uma reunião com os Chefes de Estado – quando fizeram um balanço do Consenso de Washington e chegaram à conclusão que as reformas neoliberais deveriam ser aprofundadas a partir de um novo consenso, que na ocasião o então presidente do Banco Mundial, James Wolfenson chamou de “Consenso de Santiago”. Coincidência entre os nomes das duas agendas de reformas? O que se sabe é que a educação foi eleita como prioritária para as reformas do Consenso de Santiago de 1997.

O principal destaque está nos dois últimos itens da página 19 do Relatório, que trata das propostas para as reformas neoliberais: avaliação de professores e alunos e participação do mercado (setor privado) no redesenho do currículo.

Ao final do WORLD ECONOMIC FORUM ON LATIN AMERICAN - The Power of a Positive Regional Agenda, os participantes moldaram o *Santiago Consensus*, uma lista de prioridades para mudanças na América Latina. Elas colocam um foco especial na educação, responsabilidade ambiental, investimentos em inovação, criação de eficientes sistemas de impostos e de procedimentos nos gastos públicos e desenvolvimento de infra-estrutura.

Das conclusões da Cúpula de Santiago<sup>18</sup>, podemos destacar os seguintes pontos:

- O recente crescimento econômico que a região tem experimentado – mais de 5% em média nos últimos três anos – e sua crescente maturidade política têm oferecido aos países da

---

<sup>18</sup> O Consenso de Santiago é o documento final (Santiago Consensus) proveniente do evento intitulado “World Economic Forum on Latin American: The Power of a Positive Regional Agenda”, promovido pelo Fórum Econômico Mundial, em Santiago do Chile, em abril de 2007. Disponível em: <<http://www.weforum.org/pdf/summitreports/latinamerica2007.pdf>>.

América Latina a oportunidade de buscar reformas reais quando os riscos que eles enfrentam parecem controláveis. (CONSENSO DE SANTIAGO, 2007, p. 3)

- O maior desafio para os países latino-americanos constitui-se em preparar as economias do continente para resistir aos choques que anteriormente foram suas ruínas. Isto requererá criar as condições para encorajar **novos investimentos e a participação do setor privado** e inspirar políticas que objetivem alcançar a distribuição equilibrada de renda. (Idem, p. 3, grifos desta autora)

- Em particular, é necessário aumentar investimento em infra-estrutura, em capital humano e em **pesquisa e desenvolvimento**, tanto quanto acelerar as **reformas institucionais**. (*Id Ibid*, p. 3, grifos desta autora)

Neste sentido, declarou Emilio Lozoia, Chefe do Fórum Econômico Mundial para a América Latina:

A benigna corrente econômica internacional tende, associada com a melhora da situação macroeconômica regional, a oferecer uma ocasião muito boa para empreender uma segunda geração de reformas ligadas às prioridades estabelecidas no Consenso de Santiago. É claramente fácil empreender estas políticas públicas com o apoio do setor privado e da sociedade civil quando as contas estão equilibradas e mesmo em excedente. (disponível em: <<http://www.weforum.org/pdf/summitreports/latinamerica2007.pdf>>, p. 2, grifos desta autora)

Os pontos norteadores (metas) das políticas governamentais dos países que participaram do Fórum identificados foram:

- **Mudando perspectivas e prioridades na América Latina** – A emergência do Consenso de Santiago indica quais perspectivas e prioridades estão mudando na América Latina. As novas prioridades para a região são: **educação, inovação e reforma institucional**.

- **Alcançando distribuição equilibrada de renda na América Latina** - Como um meio de alcançar a distribuição equilibrada de renda através do continente, a educação surge como a prioridade líder entre os participantes no Fórum. (disponível em: <<http://www.weforum.org/pdf/summitreports/latinamerica2007.pdf>>, p. 4, grifos desta autora)

Portanto, no Consenso de Santiago, formatado durante o Fórum, a educação foi identificada como o assunto “top” que a região deve focar, não apresentando, porém, muitas novidades em relação à Conferência de Jomtien, a não ser no que concerne à ênfase nas atualizações e acompanhamento dos avanços tecnológicos e suas conseqüências no mercado econômico mundial, englobando aí a forma de tratar a educação como fator de desenvolvimento econômico e social a partir da lógica neoliberal. Ressalte-se também, que as prioridades eleitas não fogem das diretrizes político-ideológicas que desvirtuam o sentido da pesquisa científica, reduzindo e convertendo o processo de investigação e criação em pesquisa

aplicada, dirigida à inovação e adequação de tecnologias importadas aos processos e condições dos países ou regiões receptoras.

A Presidente do Chile, Michelle Bachelet, afirmou aos participantes que, para seu país e as outras nações da América Latina alcançarem os mais altos níveis de crescimento e de produtividade, “*a prioridade é dar um grande salto para assegurar educação de qualidade para todos.*” (Idem, p. 18)

Além disto, foi destacado no Fórum que o Banco Mundial apresenta dados demonstrando que os governos dos maiores países da América Latina não estão canalizando recursos adicionais para melhorar a educação. Em resumo, as propostas do Fórum para melhorar a educação na América Latina são: (Idem, p. 19)

- melhorar a qualidade da infra-estrutura das escolas;
- construir as mais altas expectativas para os sistemas educacionais entre a população em geral para melhorar a motivação entre estudantes e pressionar os políticos a agirem;
- *encorajar os empresários* (businesses) a ajudar;
- *começar a escolarização em idade menor* (refere-se a uma idade inferior à que se pratica, por lei. Exemplo: o governo de Minas aumentou a escolarização fundamental de 8 para 9 anos, reduzindo a idade inicial para 6 anos);
- conseguir que os pais encorajem suas crianças a aprender;
- *aumentar os salários* dos professores para atrair e reter as melhores pessoas;
- usar a *internet e as tecnologias para encurtar* o caminho (ou dispensar a aula e o professor?);
- melhorar a *avaliação da performance (desempenho)* dos estudantes e professores; e
- encorajar os setores *público e privado para trabalharem juntos para desenhar* (elaborar, projetar) *o currículo* e direcionar outros problemas. (disponível em: <<http://www.weforum.org/pdf/summitreports/latinamerica2007.pdf>>, p. 19, grifos nossos)

A despeito da ênfase na educação e na valorização dos estudantes e professores e na necessidade de maior investimento em educação, não resta dúvidas que, a exemplo das propostas dos governos de Cardoso, as políticas adotadas pelo atual governo, tais como: a proposta salarial apresentada para os docentes das universidades federais, da mesma forma que o apoio à inovação (ou adaptação) tecnológica, em detrimento da pesquisa científica básica e criativa, o estímulo às PPPs e ao incremento do “negócio” educacional, aliados ao Reuni (que poderá apressar a reforma institucional no âmbito do pensamento e atividades das IFES, flexibilizando currículos e cursos, empobrecendo a formação profissional e intelectual),

caminham na direção das reformas preconizadas desde o Consenso de Washington, referendadas pelo Consenso de Santiago de 1997 e, agora, mais recentemente, pelo Consenso de Santiago de 2007.

Segundo afirma Borón (2003), as reformas no campo educacional, na América Latina, inclusive a reforma do modelo gerencial dos sistemas escolares, podem ser consideradas contra-reformas, pois o termo “reforma” na tradicional filosofia ocidental sempre teve uma conotação de caráter progressista, com o objetivo de promover uma maior igualdade e liberdade.

Na tradição ocidental, segundo o autor, falar de reforma significa um processo de mudança para uma sociedade mais igualitária, uma sociedade mais justa e potencialmente mais democrática.

No caso das reformas implementadas na América Latina, Boron (2003) entende que ocorreu um processo de destruição e de “des-cidadania”. Na concepção do Banco Mundial, as tarefas do Estado com a educação devem se limitar a assegurar a educação básica; os outros graus e níveis de ensino deixam de ser direito do cidadão e se convertem em um serviço. Essa é uma ideologia que vai sendo assumida gradativamente pelos governos da região.

Deste modo, a contra-reforma se estabelece à medida que

A educação começa a ser convertida em um serviço e termina sendo um bem como um automóvel qualquer. No momento em que se perde a batalha ideológica e se aceita que a educação, que a saúde, que a seguridade, longe de ser direitos são bens, a conclusão inexorável é que os bens se compram e se vendem em um âmbito institucional que é o mercado e que não tem nada que ver com a democracia. (BORÓN, 2003, p.34)

#### 1.4 A AGENDA DA UNIÃO EUROPÉIA

Ainda que este estudo esteja direcionado ao caso do Brasil, país que, assim como a maioria da América Latina, passou pelos mesmos ajustes estruturais e reformas com algo em comum na questão educacional, faz-se necessário dar um destaque fundamental ao **Processo de Bolonha**. Considerando que o Processo de Bolonha influenciou tanto o projeto de Universidade Nova quanto o REUNI no Brasil, seguem abaixo algumas explicações sobre o mesmo.

A **Declaração de Bolonha** data de 19 de Junho de 1999, desencadeando o denominado **Processo de Bolonha** - documento conjunto assinado pelos Ministros da Educação de 29 países européus, reunidos na cidade italiana de Bolonha. A declaração marca

uma mudança em relação às políticas ligadas ao ensino superior dos países envolvidos e procura estabelecer, até 2010, uma Área Européia de Ensino Superior (Espaço Europeu de Ensino Superior) “*coerente, compatível, competitivo e atractivo para estudantes europeus e de países terceiros*”, a partir do comprometimento dos países signatários em promover reformas de seus sistemas de ensino. (PORTUGAL/MCES, 2006, p. 8, grifos nossos)

Portugal é um dos países que já aderiram a este processo. O Ministério da Ciência e do Ensino Superior de Portugal elaborou um documento com explicações para a adoção e implantação das diretrizes preconizadas pelo Processo de Bolonha para os países da União Européia.

O Processo de Bolonha corresponde ao propósito da construção do Espaço Europeu do Ensino Superior, coeso, competitivo e atractivo para docentes e alunos europeus e de países terceiros. (...) visa a construção de um Espaço Europeu do Ensino Superior que promova a mobilidade de docentes, de estudantes e a empregabilidade de diplomados. (PORTUGAL/MCES, 2006, p. 4)

Este processo adota o que o documento define como os *Sistemas de Créditos - ECTS (European Credit Transfer System)*, definindo-o como um **instrumento de mudança de paradigma de formação**. O ECTS é um sistema em que o trabalho efetuado pelos estudantes numa dada área científica é expresso num valor numérico que tem em consideração a as horas de trabalho do estudante, na globalidade das suas atividades. (PORTUGAL/MCES, 2006, p. 25, grifos nossos)

O ECTS faz parte de um conjunto de medidas (incluindo o Suplemento ao Diploma) que pressupõem um novo paradigma: (IDEM, 2006, p. 25)

- de organização do ensino centrado no aluno e nos objectivos de formação;
- de passagem de um sistema curricular tradicional baseado na “justaposição” de conhecimentos para um sistema centrado no desenvolvimento de áreas curriculares alargadas, desenhadas em função dos objectivos de formação a prosseguir; e
- de mobilidade na formação

Como um instrumento de Flexibilidade e de Mobilidade o ECTS permite transferência transparente de créditos e acumulação progressiva de créditos correspondentes a qualificações e níveis de formação diferenciados, induzindo, também a reformas ao nível de: - Flexibilização da organização curricular; - Organização pedagógica; - Sistemas de avaliação e de acreditação (credenciamento) e Promoção da mobilidade de formandos. (PORTUGAL/MCES, 2006, p. 26)

O novo sistema prevê mudanças também na estrutura de graus, passando a adotar um sistema baseado essencialmente em três ciclos de estudos: o *primeiro ciclo (licenciatura)* com duração de três anos; o *segundo ciclo (mestrado)* com duração de dois anos; o *terceiro ciclo (doutoramento)* com duração de três anos. Algumas áreas terão uma estrutura de estudos diferente, mas esta é a duração mais freqüente dos três ciclos. (Universidade Nova de Lisboa, disponível em: <<http://www.unl.pt/bolonha/processo>>, grifos nossos)

Este processo tem sido duramente criticado em função principalmente de sua proposta de fragmentação e aligeiramento da formação profissional e pela prerrogativa de criação de um mercado educacional europeu, ou seja, a consolidação do empresariamento e a mercantilização da educação superior na Europa. Outros críticos também citam a tendência das “empresas” educacionais desses países europeus elegerem os países da periferia como alvo para exploração deste negócio.

Fica evidente a influência desta tendência reformista na educação superior do centro capitalista sobre os países da periferia, no caso em questão, o Brasil.

## CAPÍTULO 2

### O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL COMO FATOR DE “MODERNIZAÇÃO”

De acordo com Ribeiro Filho (2006), a estrutura conceitual do DI começou a ser desenvolvida nos Estados Unidos por um professor da Universidade de Pittsburgh, Milton Esman, em meados da década de 1950, mas foi no início dos anos de 1960 que, por solicitação da USAID (*United States Agency for International Development*), – a principal agência de financiamento de projetos de desenvolvimento e assistência técnica aos países da periferia –, a um consórcio de universidades norte-americanas, com o objetivo de desenvolver esta idéia para aplicar em seus projetos, este conceito se estruturou. Este consórcio foi liderado pela Universidade de Pittsburgh e contou com financiamento da Fundação Ford.

A idéia era desenvolver uma estrutura conceitual sobre DI, na época mais conhecido como *institution building* (SANTOS, 1980, p. 7, *apud* RIBEIRO FILHO, 2006). A solicitação da USAID foi motivada pela ineficiência dos programas de assistência técnica, que se baseavam no treinamento do indivíduo. Estes programas consistiam basicamente no treinamento de técnicos dos países da periferia nos Estados Unidos e, ou, na Europa, onde mantinham contato com as técnicas consideradas mais “modernas”. Outra vertente deste programa consistia nas visitas de consultores estrangeiros aos países também com o objetivo de difundir “técnicas modernas”. A USAID constatava que o retorno do técnico ao seu país de origem, muitas vezes significava a retomada de práticas consideradas antigas e tradicionais. O mesmo ocorria ao consultor estrangeiro, que via frustradas suas tentativas de mudar a realidade local.

Santos teceu os seguintes comentários sobre os motivos do que considerava “fracasso” dos programas de assistência internacional:

O retorno do consultor estrangeiro ao seu país de origem significava também a volta às rotinas e atitudes tradicionalmente adotadas, tendo, conseqüentemente, pouca valia os recursos técnicos e financeiros mobilizados para introduzir mudanças nos valores e no comportamento dos povos assistidos sob essa orientação. Do mesmo modo, profissionais treinados na América do Norte, nas modernas técnicas de administração de pessoal, frustravam-se ao constatar a inaplicabilidade de seus conhecimentos em uma burocracia governamental recrutada segundo orientação de clientelismo político, favorecimentos e afilhadismos [sic], insensível e impermeável aos parâmetros de economia e eficiência (SANTOS, 1980, p. 6 *apud* RIBEIRO FILHO, 2006, p. 78-79, grifos do autor).

Os primeiros estudos sobre instituições e, ou, organizações nas décadas de 1950/1960 apontavam que as mudanças sociais desejadas ou planejadas nos países assistidos pela USAID seriam mais duradouras e eficazes se fossem feitas por intermédio de mudanças nas instituições e não apenas nos indivíduos. A idéia era que se construíssem instituições (*institution building*) ou que se transformassem as existentes (*institutional development* ou *organizational development*) fundadas em práticas “modernas” típicas das sociedades capitalistas avançadas. Como havia assimetrias entre os diferentes países em termos de existência ou não de instituições, a USAID considerava que em alguns países, principalmente do continente africano teria que construir ou criar instituições, enquanto que em países como do continente sul-americano ou asiático teria também que construir instituições, mas reconhecia que existiam instituições consolidadas valendo-se de práticas tradicionais e que precisavam ser “modernizadas” ou “desenvolvidas”.

Assim, os termos para designar **desenvolvimento institucional** foram se alterando ao longo do tempo. No final da década de 1950, era mais conhecido por “institucionalização”, devido à influência do livro de Selznick, *Leadership in Administration*, publicado em 1957, que escreveu: “a arte da liderança criativa é a arte da **institucionalização** [...]” (SELZNICK, 1957 *apud* PINTO, 1969, p. 7; grifo do autor). A partir de 1958, com a publicação *The Overseas Americans*, de Harlan Cleveland, Gerald Mangone e John Clark o termo ficou mais conhecido como *institution building*. Estes autores escreveram: “em seu esforço para treinar homens e criar organizações para promover a modernização de países menos desenvolvidos, os norte-americanos estão engajados essencialmente em *institution building*” (PINTO, 1969, p.7, *apud* RIBEIRO FILHO, p. 79; grifo dos autores).

Porém, segundo Ribeiro Filho, a expressão **desenvolvimento institucional** somente se tornou hegemônica a partir da década de 1970, quando passou a ser utilizada e difundida mundialmente pelas agências multilaterais e bilaterais. Nesta época, entendia-se também que a idéia seria mais de desenvolvimento de instituições do que de criação. A tarefa de criar

instituições nos países da periferia teria sido amplamente executada nas décadas anteriores (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 80).

Os estudos iniciais da USAID apontavam também que mudanças nas instituições poderiam ocorrer em dois níveis. Internamente, ao mudar as práticas e métodos de agir e de pensar dos funcionários em seu ambiente interno e, externamente, na medida em que a instituição poderia influenciar o ambiente externo, isto é, outras instituições. Pensava-se que práticas e idéias consideradas modernas difundidas para determinada instituição poderiam ser mais facilmente adotadas por outras “tradicionalistas”, se elas estivessem sob seu raio de influência.

A definição de **desenvolvimento institucional** elaborada pelo consórcio entre universidades ficou conhecida como “*modelo de Pittsburg*” (GOLDSMITH, 1992, p. 583 *apud* RIBEIRO FILHO, 2006, p. 81), e foi descrito como

o planejamento, a estruturação e o guia de novas ou reconstruídas organizações para: (a) incorporar mudanças nos valores, nas funções e nas tecnologias físicas e, ou, sociais, (b) estabelecer, promover e fomentar relações normativas e padrões de ação, e (c) conseguir apoio complementar no ambiente (ESMAN; BLAISE, 1966, p. 2 *apud* RIBEIRO FILHO, 2006, p. 81).

Para FERNANDEZ,

esta “*definição*” capturava a “*visão essencial*” de *institution building* dominante naquela época. Instituições eram vistas como as variáveis que mais influenciavam o comportamento das pessoas e que detinham o maior potencial para definir tanto o “*curso da ação nas arenas políticas, econômicas e sociais* [quanto a] “*direção do desenvolvimento*” (FERNANDEZ, 1991, p. 18 *apud* RIBEIRO FILHO, 2006, p. 81).

Ribeiro Filho (2006) constata que a formulação da estrutura conceitual do modelo de Pittsburgh teria partido das seguintes premissas:

1. O desenvolvimento econômico e social ocorrerá onde novas tecnologias são introduzidas e onde funções são redistribuídas, como forma de mudar valores, normas, processos e estruturas.

2. A difusão de novas tecnologias tem lugar primeiramente em e através de organizações, sendo nelas e através delas que valores, normas, processos e estruturas se institucionalizam.

3. Os recursos da sociedade são utilizados de forma mais efetiva quando a mudança institucional planejada ocorre concomitantemente com mudanças tecnológicas induzidas.

4. *Institution building* é um “*processo social genérico*”, que poderá ser aplicado nas mais variadas situações, porém levando-se em conta a conjuntura específica (ESMAN e BLAISE, 1966, p. iii, *Idem*, 2006, p. 81-82).

Aluizio Pinto (1968) e Fernandez (1991) afirmam que o modelo de Pittsburgh se apoiou principalmente na literatura produzida por pesquisadores da área da “teoria” das organizações e da área das “teorias” de desenvolvimento. A influência da racionalidade típica do mercado nas formulações teóricas sobre o desenvolvimento institucional estaria na busca permanente pela eficiência dos resultados (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 83).

Conforme afirma Pinto, o campo da “teoria das organizações” influenciou de forma decisiva a formulação das primeiras abordagens conceituais sobre desenvolvimento institucional, cabendo a Philip Selznick a idealização de **organização** e **instituição** como duas categorias diferentes, rompendo com outras correntes de pensamento<sup>19</sup> que entendiam essas categorias como tendo o mesmo significado (PINTO, 1968, p. 8). Esta distinção entre os dois conceitos teria aberto novas perspectivas para uma abordagem conceitual sobre desenvolvimento institucional. Passava-se a pensar nos processos necessários para a transformação de organizações em instituições. (Grifos desta autora)

Selznick (1971), *apud* Pinto (1969, p. 13) buscou diferenciar as organizações das instituições, apontando algumas características das organizações: - eram vistas como arranjos neutros por seus membros e por outras organizações; - sempre buscavam “obter apoio e eliminar resistências através da transferência de suas normas e valores para indivíduos e organizações” e quanto maior a sua capacidade “para transferir normas e valores, maior seria sua condição de obter apoio, eliminar resistências, obter recursos e expandir sua esfera de influência”.

Já a instituição, na visão de Selznick, diferencia-se da organização por ser um sistema aberto, cuja característica principal é a sua relação com o ambiente, de onde não só recebe influências como também influencia. Dizia o autor que instituição era o “produto natural das pressões e necessidades sociais – um organismo adaptável e receptivo” (SELZNICK, 1971, *apud* PINTO, 1969, p. 13).

A propósito, cabe lembrar que neste processo, por razões de ordem política, econômica, “humanitária” e de geopolítica os EUA teriam se interessado pelo desenvolvimento institucional em função do auge da Guerra Fria, por receio de que os países da periferia se deixassem influenciar pelo comunismo.

**O comunismo concentra atualmente seu principal esforço sobre os países subdesenvolvidos.** A alternativa que se abre a esses países, de tomar o caminho comunista ou modernizar-se com a ajuda e amizade do Ocidente, determinará provavelmente se será o totalitarismo ou o sistema democrático de vida que

---

<sup>19</sup> Amitai Etzioni (1976), por exemplo, em seu livro *Organizações Modernas* dizia que, para evitar confusão, instituições, organizações formais e burocracias deveriam ser chamadas simplesmente de “organização”.

adquirirá finalmente em todo o mundo a preponderância econômica, psicológica e militar. Em outras palavras, tudo indica que determinará nossa segurança e o curso da civilização mundial (STALEY, 1961, p. 114 *apud* RIBEIRO FILHO, p. 76, grifos do autor).

Dessa forma, nos anos de 1960, a idéia de que o desenvolvimento econômico implicaria em mudanças nas instituições tinha ampla aceitação na literatura estadunidense. Staley (1961), ao trabalhar com o tema, teria aconselhado o uso da palavra “reforma” para designar as mudanças institucionais necessárias para este desenvolvimento:

**Carecem os países subdesenvolvidos de drásticas reformas nas instituições econômicas, políticas e sociais para que o desenvolvimento econômico ‘pegue’ e torne-se autofecundante.** (...) Usemos, por conseguinte, a palavra **reforma** como sinal taquigráfico de todas as mudanças de organização e conduta do governo, mundo de negócios e assuntos sociais que se impõem para que haja um processo de modernização ‘bem sucedido’. **A reforma significará, então, a criação de novas instituições de educação e saúde pública, a administração pública mais eficiente** (...) (STALEY, 1961, p. 348-349 *apud* RIBEIRO FILHO, 2006, p. 77; grifos do autor).

Tal posição da parte estadunidense remete à perspectiva de que os EUA teriam que promover as reformas institucionais visando influenciar as políticas de desenvolvimento econômico dos países da periferia. (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 77)

Percebe-se então, que desde o início de suas operações, no final dos anos de 1940, o Banco Mundial incorpora em seus projetos ações de desenvolvimento institucional. Inicialmente, sob o título de “assistência técnica” e tomando como base o indivíduo. As mesmas dificuldades para propor mudanças rápidas e duradouras encontradas pela USAID foram também enfrentadas pelo Banco Mundial. A “solução” viria da adoção da visão institucional. No início, as mudanças institucionais eram focalizadas apenas nas agências governamentais (organizações/instituições) responsáveis pela implementação dos projetos financiados pelo Banco, cuja preocupação se centrava na execução eficiente do projeto.

Principalmente, a partir dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais, que sofreram resistências de toda ordem dos países tomadores desses financiamentos, é que o Banco Mundial mudou sua estratégia e passou a condicionar os empréstimos a mudanças mais amplas, que seriam feitas também através do desenvolvimento institucional. Ou seja, o desenvolvimento institucional deixou de focar apenas as agências governamentais responsáveis pela implementação de seus projetos para se expandir aos demais órgãos governamentais, como forma de vencer resistências, minimizar as críticas aos ajustes e conseguir parceiros com afinidades de idéias para facilitar a implantação das reformas. Assim, os empréstimos de ajustes do Banco Mundial passaram paulatinamente a incorporar a

exigência de “reformas institucionais” ou ações de desenvolvimento institucional em âmbitos cada vez mais amplos.

Dessa forma, desde a década de 1980, o DI vem se apresentando como um instrumento constante nos projetos do Banco Mundial e demais agências internacionais, tais como BID, FMI, USAID, bancos de desenvolvimento europeus, asiáticos etc. (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 79).

Essa nova maneira de operar passou a ter tanto sucesso na visão do Banco Mundial, que ele se reestruturou internamente para criar seu próprio corpo de funcionários dedicados a consolidar o desenvolvimento institucional como prática interna e em seus projetos, bem como

(...) passou a liderar outras instituições multilaterais e bilaterais de cooperação em um esforço concentrado para difundir o DI mundialmente, como boa prática. Através do DI, portanto, o BM difundia sua doutrina (...) (RIBEIRO FILHO, 2006, p. 20).

O Banco Mundial nunca omitiu que difunde sua doutrina principalmente por intermédio de projetos e, nesses tempos em que se fundamenta na ideologia ou no pensamento neoliberal, é este que é largamente difundido pela instituição. Diversos autores apontam os projetos do Banco Mundial como “Cavalos de Tróia ideológicos”<sup>20</sup>, ou seja, as idéias são introduzidas no país dissimuladamente, por intermédio dos projetos.

Além de essas agências recomendarem a adoção e a prática do DI por meio das condicionalidades impostas aos países emprestadores (países que tomam empréstimos ou financiamentos com o Banco Mundial, FMI, etc.), elas também o adotam, como forma de acompanhamento e ajuste constante às demandas e movimentos do capital em busca de condições objetivas de exploração e acumulação.

Vale destacar que o processo de difusão do desenvolvimento institucional foi largamente facilitado com a difusão das idéias neoliberais pelos diferentes meios de comunicação, bem como pela expansão/adoção do chamado pensamento econômico neo-institucionalista, principalmente a partir da década de 1980. Derivado do pensamento institucionalista, que surgiu no início do século XX, nos Estados Unidos, e do pensamento econômico liberal, o neoinstitucionalismo (re)surge tendo como um de seus principais defensores e difusores o próprio Banco Mundial. Goldsmith (1992, *apud* RIBEIRO FILHO, 2006) observa que dois núcleos principais se destacaram mundialmente no desenvolvimento e

---

<sup>20</sup> LEWIS, John P.; KAPUR, Devesh; WEBB, Richard. **The World Bank: its first half century**. Washington, DC: Brookings Institution, 1997.

na formulação de pesquisas sobre a abordagem neoinstitucionalista: o Banco Mundial e a Universidade de Indiana (EUA), com o apoio financeiro da USAID<sup>21</sup>.

Como o Banco Mundial procura preservar-se, pelo menos no discurso, como uma instituição neutra politicamente, ela procura dar ao desenvolvimento institucional uma conotação eminentemente técnica, desconsiderando as dimensões política e social, tão fundamentais tendo em vista as implicações das mudanças propostas.

“Fortalecer”, “capacitar”, “instituições”, “efetivo” e “recursos” são termos de uso comum no campo da economia, que o BM utiliza frequentemente em seus discursos, atribuindo-lhes os significados que lhe convém. O termo “fortalecer instituições”, por exemplo, tanto poderia ser entendido como disponibilizar para as instituições recursos necessários e suficientes para que desempenhem efetivamente suas funções, quanto poderia ser interpretado como institucionalizar, nos órgãos públicos métodos, técnicas, idéias e práticas de planejamento e de gestão pública utilizadas nos países centrais. (RIBEIRO FILHO, 2006).

A partir da leitura desta pesquisa pode-se entender o significado político do DI, quando de suas origens, nos EUA. O fato de o Banco Mundial ter trabalhado com esta perspectiva de desenvolvimento e mudança, de acordo com os interesses predominantes nas respectivas épocas em que aplicou essa abordagem, já indica que a utilização do DI foi e continua sendo uma estratégia da parte dos organismos internacionais do capital, diga-se BM e FMI, para implantar, especialmente nos países de economia periférica dependente, as políticas que o capitalismo demanda em suas crises cíclicas, ajustando-a às conjunturas de cada país, região e, ou, instituições.

As conclusões a que Ribeiro Filho (2006) chegou neste estudo sobre as procedências e origens da noção de DI constatam o caráter ideológico e instrumental da função para a qual foi idealizado, pelas agências multilaterais e principalmente, pelo Banco Mundial.

Segundo esta análise, a idéia do DI tem uma intencionalidade, dado o seu papel funcional aos objetivos de expansão/acumulação capitalista e de afirmação da subordinação das instituições públicas e agências estatais ao mercado. Fica evidente que o DI constitui-se em *uma reorganização administrativa*, pois prega a *modernização* das instituições, do sistema administrativo, dos órgãos de governo em todas as instâncias federativas. Ao configurar uma *mudança de mentalidade*, a adoção do DI passa a ser uma estratégia para se obter a adesão dos agentes locais ou membros da instituição (a coerção vem pela pressão governamental ou de agentes das políticas do BM e o consenso geralmente é construído por meio do

---

<sup>21</sup> A Universidade de Indiana participou do consórcio entre universidades estadunidenses para, com financiamento da Fundação Ford e por solicitação da USAID, elaborar estrutura conceitual sobre desenvolvimento institucional.

convencimento), às “novas” formas de agir e de pensar a instituição e as relações sociais, a partir da ótica das políticas hegemônicas.

O DI torna-se então uma idéia, uma ação ou um conceito praticável, conjugado a um *planejamento*, o que não provoca resistência dos sujeitos envolvidos, mesmo dos mais críticos porque, a princípio, ninguém é totalmente contrário a um planejamento, à planificação e estabelecimento de diagnósticos, metas e objetivos para uma instituição da qual se faz parte. O nó desta idéia de DI, porém, estaria nos princípios que a fundamentam pela ótica de seus formuladores, que implicam numa condição de heteronomia política, econômica, cultural e social, isto é, institucional. O DI funcionaria como instrumento estratégico para implantar uma mentalidade competitiva e mercadológica aos processos de gestão, organização, planejamento, execução e avaliação em instituições ou órgãos públicos onde é implantado, como mote de um planejamento estratégico. Provoca a condição de heteronomia porque não parte de pressupostos criados naquele contexto, por seus próprios atores sociais, a partir de suas reais demandas e expectativas pessoais, coletivas e institucionalizadas por um processo de construção endógeno e autônomo.

Isso reforça o entendimento de que o DI é uma construção ideológica e tem uma função política, dado o seu papel funcional aos objetivos de expansão/acumulação capitalista e de afirmação da subordinação das instituições públicas e agências estatais ao mercado. Uma vez concebido como um processo de “*modernização*” das instituições e do sistema administrativo, o DI pode abranger os órgãos de governo em todas as instâncias federativas, tornando-as mais “ágeis e eficientes” e preparadas para se relacionar com o mercado e servi-lo, obviamente.

Embora não seja o objetivo central deste estudo identificar, comparar e relacionar todas as características do DI com as do PDI, os estudos de Ribeiro Filho sobre o DI em projetos de desenvolvimento urbano, financiados e assessorados pelo BM, tornam possível relacionar a mesma origem político-ideológica e matriz conceitual dos dois elementos, cujo respaldo pode ser encontrado nos estudos sobre a reforma do Estado e a modernização da gestão pública e educacional no mundo e no Brasil.

Retomando a temática do Plano de Desenvolvimento Institucional, podemos compreender melhor as estratégias utilizadas pelo Banco Mundial para implantar suas políticas econômicas à periferia do capitalismo, por meio da construção, difusão e adoção de idéias **desenvolvimentistas e modernizadoras**.

Neste contexto, o Desenvolvimento Institucional torna-se um instrumento de difusão da ideologia ocidental da modernidade e de **modernização institucional** concernente ao novo modo de vida e de pensamento capitalista. (Grifos desta autora)

Portanto, não é difícil deduzir que qualquer projeto para “modernizar” algo, sejam organizações, instituições ou até mesmo países, implica em trabalhar o pensamento e as idéias das pessoas ou agentes envolvidos, direta ou indiretamente nestes contextos, provocando uma mudança de mentalidade e de comportamento político, econômico, cultural e institucional, em consonância com as políticas e práticas liberais. Alia-se a isto a atuação de um Estado educador em busca do consenso da maioria para a construção da nova sociabilidade burguesa requerida pela atual forma de acumulação.

Trata-se da injunção dos organismos internacionais, no caso o Banco Mundial, nas políticas de administração pública e gestão institucional, como também, na formação e amalgamento de uma mentalidade institucional afinada com a administração capitalista empresarial, tomando-a como modelo para as instituições e órgãos públicos, mesmo os de áreas e setores considerados e garantidos por lei, como imprescindíveis à população.

Nos financiamentos do Banco Mundial a projetos urbanos para a elaboração de planos diretores de cidades brasileiras está inclusa a exigência do desenvolvimento institucional como um dos objetivos, talvez o principal para a mudança institucional rumo ao empresariamento das gestões municipais, uma vez que, para o Banco, as cidades necessitam ter uma gestão *market friendly*, ou seja, “*amigáveis ao mercado*”, expressão utilizada pelo Banco para se referir à capacidade das cidades, organizações e instituições em atrair investidores para garantir recursos materiais e financeiros para infra-estruturas, serviços, projetos de industrialização ou outros mais especializados.

Em conformidade com os princípios que orientam a reforma do Estado idealizada por Bresser Pereira, há uma pressão para que as administrações públicas envolvam o setor privado empresarial como parceiro, o que implica na entrada de grande volume de dinheiro para empreiteiras, empresas de materiais de construção e outras, rendendo dividendos para este setor e contribuindo, então, para a reprodução/acumulação de capital. Assim, o “*desenvolvimento*” e a “*modernização*” administrativa das cidades e das instituições públicas em geral, se realizam conforme a necessidade de reprodução do capital garantindo, ao mesmo tempo, a legitimação do ideário neoliberal, tanto pelas agências governamentais que lhe dão suporte nos países centrais e periféricos, quanto no mundo dos negócios privados de ambos e nas sociedades-alvos dessas políticas.

Neste ponto, torna-se necessário abrir um parêntese para lembrar que o termo *modernização* tem o sentido que lhe é atribuído pelas teorias da modernização dominantes à época, entre europeus e estadunidenses, intelectuais e agências de governo dos Estados Unidos, tendo o seu apogeu entre 1950 e 1970. De modo geral, essa linha teórica atribuía o “subdesenvolvimento” ao caráter tardio e incompleto do desenvolvimento capitalista (nos países periféricos). Os teóricos da modernização atribuem o “atraso” e o “subdesenvolvimento” desses países a fatores que faltaram para o desenvolvimento dos mesmos, entendendo que a modernização seria o sinônimo do desenvolvimento. E modernização, por sua vez, implica industrialização nos moldes ocidentais, progresso técnico e tecnológico com diversificação da produção, de postos e funções de trabalho e a automatização crescente das operações produtivas, entre outros fatores. Em decorrência, viria o crescimento econômico e com este, o desenvolvimento propriamente dito, social e político.

Deste modo, **desenvolvimento** e **subdesenvolvimento** seriam conceitos baseados em padrões técnicos e produtivos apoiados nas teorias da administração científica e das organizações modernas e complexas (do pensamento de Taylor, Fayol e Ford ao Toyotismo<sup>22</sup>, Kanban<sup>23</sup> e outros do chamado “modelo japonês” de administração e automação flexível) e nos patamares econômicos dos países centrais, as potências industrializadas ocidentais, especialmente os Estados Unidos (descritos como países “desenvolvidos” ou de “Primeiro Mundo” por cientistas e economistas dessas nações).

---

<sup>22</sup> O “modelo japonês” de gestão do trabalho e da produção industrial tem no *Toyotismo* a sua maior expressão. “O *Toyotismo* é um modo de organização da produção capitalista originário do Japão, resultante da conjuntura desfavorável do país. Foi criado na fábrica da Toyota no Japão após a Segunda Guerra Mundial, este modo de organização produtiva, elaborado por Taiichi Ohno e que foi caracterizado como filosofia orgânica da produção industrial (modelo japonês), adquirindo uma projeção global. O Japão desenvolveu um elevado padrão de qualidade que permitiu a sua inserção nos lucrativos mercados dos países centrais e, ao buscar a produtividade com a manutenção da flexibilidade, o toyotismo se complementava naturalmente com a *automação flexível*.” Para aprofundamento no tema, consultar LIKER, 2005; ANTUNES, 1995 e 1999; ALVES, 1999 e outros.

“Se o fordismo – o regime de acumulação que propiciou o desenvolvimentismo da periferia capitalista (por exemplo, o Brasil) - se constituiu sob um modo de regulação e regime de acumulação ainda amplamente centrado no setor industrial, o mesmo não ocorre com o toyotismo, o ‘momento predominante’ do modo de acumulação capitalista sob a mundialização do capital.” In: ALVES, Giovanni. **Trabalho e mundialização do capital**: a nova degradação do trabalho na era da globalização. São Paulo: Editora Praxis, 1999. Disponível em: <<http://www.umtoquedemotivacao.com/administracao/toyotismo>>. Acesso em: 25 jul. 2008.

<sup>23</sup> “O Kanban teve sua origem no início do sistema de produção da Toyota. No fim dos anos 40 e início dos anos 50, Taiichi Ohno desenvolveu os kanbans para controlar a produção entre os processos e para implementar a produção Just in Time nas fábricas da Toyota no Japão. Originalmente, a Toyota usou o kanban para reduzir custos e gerenciar a utilização dos maquinários. Porém, hoje a Toyota continua a usar o sistema não só para gerenciar o custo e o fluxo, mas também para identificar impedimentos no fluxo e oportunidades de desenvolvimento contínuo. Interessantemente, Mr. Ohno projetou muitos dos pontos de controle dos supermercados americanos - conseqüentemente o termo supermercados kanban.” Disponível em: <<http://www.umtoquedemotivacao.com/administracao/kanban>>. ( Postado por Rita Alonso) Acesso em: 25 jun. 2008.

Tais padrões estão distantes das condições sócio-histórico-culturais e das relações econômicas e produtivas que se estabelecem, internamente e externamente nos países chamados “subdesenvolvidos” e “em desenvolvimento” (ou países do “Terceiro Mundo”), isto é, os que se encontram na periferia e semi-periferia da economia capitalista. São as nações e sociedades que, segundo essa corrente teórica, não se “modernizaram”, apresentando um modo de produção de tipo pré-capitalista ou não-capitalista (neste caso, as formações sociais com economias centralmente planejadas ou socialistas se encaixariam na categoria), podendo ser caracterizadas como “atrasadas” ou “tradicionalistas” em relação ao processo de evolução tecnológica e desenvolvimento industrial e às relações sociais de produção, condições indispensáveis para o crescimento econômico de uma formação social capitalista.

Em meados do século passado, o termo “modernidade” era usado para descrever características comuns aos países mais avançados nos campos político, tecnológico, econômico e social, e “modernização”, para qualificar o processo de aquisição dessas características, isto é, “o processo de mudança para os tipos de sistema social, econômico e político que se desenvolveram na Europa Ocidental e América do Norte”. (...) “Europeização” e “ocidentalização” também eram empregadas nesse sentido genérico, principalmente para descrever o impacto de países mais avançados em outros menos favorecidos. (FONTES, 2008:2)

Os países que tentaram se “modernizar” nos moldes e padrões das potências industrializadas, realizando as etapas pelas quais os países “desenvolvidos” já teriam passado para atingir os níveis avançados do capitalismo, além de não atingirem esses patamares (apesar de alguns terem desenvolvido um parque industrial considerável, como é o caso do Brasil), fica patente a sua inserção na economia-mundo capitalista de forma subordinada, dependente e heteronômica, o que fragiliza seus governos e a sua soberania nacional e não extingue o abismo das desigualdades sociais. Nestes casos pode ocorrer um crescimento econômico vertical, cujos frutos são usufruídos por pouquíssimos cidadãos, pela concentração de riqueza, e o desenvolvimento social e econômico geral não passa nem perto da maioria da população.

No caso da formação social brasileira, assim como na maior parte dos países da América Latina, as burguesias e oligarquias nacionais conduziram ou provocaram a implantação de regimes autoritários e militarizados para construir e impor esta modernização conservadora e subordinada em suas nações, com o apoio e aliança das burguesias internacionais do capital.

No campo da educação superior, os documentos do Banco Mundial *Brazil – Higher Education Sector Study*, de 2000, e o *Higher Education in Brazil: challenges and options*, publicado em 2002, que traçam estratégias e políticas de educação superior para o Brasil, são

enfáticos em incluir o **planejamento estratégico** em suas recomendações para o país melhorar sua eficiência na gestão da educação superior. O documento recomenda que se exija das instituições de ensino superior que elaborem seus **planos estratégicos** pelo prazo de cinco anos e um **plano operacional** pelo prazo de um ano. Os documentos recomendam também que estes **planos institucionais** sejam monitorados.

Quentin Thompson, em artigo intitulado *Trends in Governance and Management of Higher Education* (2002), o qual integra e subsidia os dois documentos do Banco Mundial citados no parágrafo anterior, afirma que as tendências, em termos de *governance*, entre muitos países da OCDE de língua inglesa e outros que os seguem revelam as mudanças do ambiente externo que influenciam a *governance* e a gestão das instituições de ensino superior - IES. Em decorrência, a maioria dos governos desses países tem incentivado as suas IES a reagir positivamente a essas tendências externas, especialmente as que se referem ao mercado de trabalho e à demanda de estudantes. O autor cita como exemplo a promoção de uma maior habilidade – abordagem orientada para o trabalho – e através da abordagem orientada para a ampliação, por vezes dramática, do próprio sistema de educação superior. (THOMPSON, 2002, p. 145)

Isto pode ser verificado hoje, no Brasil, no caso das políticas de expansão de vagas, cursos e matrículas iniciais na educação superior no governo de Lula da Silva, materializadas hoje no REUNI.

Thompson aponta, nesta abordagem de *governance*, a necessidade de as universidades terem uma “clara orientação estratégica”. Para isto, propõe “*o desenvolvimento de planos e seus respectivos orçamentos para dar substância à orientação estratégica*”.

Os planos propostos são os **planos estratégicos**, que, para o autor, é “*um conceito adaptado a partir do setor de negócios, mas agora amplamente aceito como representando boas práticas no âmbito do setor da educação também*”. Estes planos teriam a função de transformar a administração das universidades pela adoção direta do modelo gerencial<sup>24</sup>, além de fornecer ao governo a **confiança de que as universidades estão respondendo adequadamente às tendências externas e que estão fazendo utilização adequada dos fundos públicos alocados**. E ainda, nos países em que o formato dos planos é fixado pelo governo ou pelo agente governamental (por exemplo, no caso do PDI?), os planos resultantes podem ser vistos como um **contrato implícito entre a instituição e o governo**. (THOMPSON, 2002, p. 145. Grifos desta autora)

---

<sup>24</sup> Tradução livre de *managerialism*.

Além disto, a mudança de orientação do governo, do controle para a supervisão é também refletida no aumento da atenção para **os resultados** ao invés dos *inputs* (entradas) – demonstra a importância das mudanças em termos de critérios de financiamento e *accountability*.

O crescente interesse de governo por padrões acadêmicos e de qualidade é outro reflexo dessa mudança: o interesse do governo em criar e aumentar mecanismos seguros de qualidade demonstra uma preocupação de que o que está sendo comprado com fundos públicos é de qualidade garantida - em outras palavras, que os fundos públicos são bem gastos em termos da qualidade da prestação que se segura. (THOMPSON, 2002, p. 145)

Esta componente da mudança de governo – as relações entre universidades e universitários - surgiu a partir da preocupação pública de que as universidades deveriam ser capazes de demonstrar que fazem bom uso das **(grandes) quantias de dinheiro público que consomem**. (IDEM, grifos desta autora)

O autor explica que os conceitos de *accountability* têm se desenvolvido em duas vias. A primeira reflete a maior ênfase sobre as realizações, ou seja, a ação de graduar estudantes. **Os movimentos para ligar o financiamento a números de alunos implicam que as instituições devem ter a possibilidade de estabelecer não só que eles fazem educar os alunos para os quais são financiados, mas também que a educação é de qualidade adequada** ou, pelo menos, que as próprias instituições têm mecanismos para garantir que sua formação é de qualidade adequada.

O segundo conceito de *accountability* reflete a preocupação do governo com as formas como os fundos públicos estão sendo usados. Para a utilização efetiva dos fundos públicos, as tendências avançam para um sistema de auditoria ex-post das despesas em vez de uma ex-ante aprovação das mesmas. O principal objetivo dessas auditorias é garantir a regularidade da utilização dos fundos públicos e informar ao governo possíveis dificuldades futuras nas instituições.

Pois, segundo Thompson, os governos estão cada vez mais interessados na eficiência com que os fundos públicos são utilizados, a atribuição desses fundos com base em **realizações (diga-se resultados)**, prevendo um mecanismo simples para pressionar a eficiência do sistema - através da redução da "**unidade de recursos**" que o governo paga para cada estudante. A atribuição dos fundos como um bloco único permite que cada instituição possa determinar por si própria a melhor forma de responder a essas pressões de eficiência (através da fixação de prioridades de seus programas e atividades, bem como as prioridades para os tipos de despesa). (THOMPSON, 2002, p. 146. Grifos desta autora)

Essas alterações exigem respostas das universidades, especialmente em sua *governance* e mecanismos de gestão. O autor indica quatro áreas principais de mudança na *governance*, observadas em muitos sistemas de ensino superior.

A primeira seria o reconhecimento da necessidade de definir uma **clara orientação estratégica** para a instituição como um todo. Para o autor está claro que sempre haverá um (muito) pequeno número de universidades de renome internacional, que precisariam fazer pouco mais do que recrutar e reter universitários de alto nível e, depois, deixá-los desenvolver o seu próprio trabalho. Para todas as outras instituições isto não é suficiente, e o impacto das mudanças externas significa que o seu sucesso - e, em alguns casos, a sua sobrevivência - depende de ter uma visão clara sobre o tipo de instituição que se esforçam ou aspiram ser.

A segunda mudança de *governance* seria o desenvolvimento dos **planos e seus respectivos orçamentos**, a fim de dar substância à direção estratégica. A adaptação dos processos de planejamento corporativos e operacionais às circunstâncias do ensino superior tem sido uma mudança significativa na *governance* em universidades; a intenção tem sido de assegurar a coerência e consistência entre as atividades e fornecer um meio de estabelecer prioridades e avaliar sucesso.

A terceira seria o **desenvolvimento de mecanismos de governance no nível do departamento** (ou unidade). O objetivo seria por em prática planos de forma eficaz, principalmente através da descentralização do poder e responsabilidade departamentais dentro da universidade e, em seguida, tornar as unidades responsáveis pela implementação, **bem sucedida**, dos planos (e orçamentos).

A quarta e última seria o **desenvolvimento de processos de governance**, abrangendo os papéis e as responsabilidades dos **altos cargos** nas tomadas de decisões e acordos.

Resumindo, Thompson entende que, ao adotarem o modelo gerencial, “*as universidades se parecem cada vez mais com empresas na maneira como se conduzem*”. Interessado em defender a aplicação do modelo gerencial pelas universidades e ao mesmo tempo em minimizar ou apaziguar as críticas das suas conseqüências sobre a questão acadêmica, o autor afirma que o modelo não contraria o “*ethos acadêmico*”, e conclui observando que:

(...) Mas não é correto pensar que esta é contrária ao espírito (ethos) acadêmico a que aspiram universidades. Não há qualquer contradição real. Na verdade, grande parte da abordagem gerencial agora crescente nas universidades é, muitas vezes, mais coerente com as partes importantes de um *ethos acadêmico* do que o regime que existe até agora (THOMPSON, 2002, p. 155).

É possível depreender daí que a recomendação do Banco Mundial para que as instituições ou administrações públicas de modo geral e as educacionais, em particular, adotem o **desenvolvimento institucional** corresponde a formas práticas de institucionalização das idéias “*modernizadoras*” e aos mesmos princípios político-ideológicos (guardadas as respectivas especificidades) que fundamentam PDIs das instituições educacionais de ensino superior. Esta premissa pode se constituir em uma variável que, embora não tão recente, vem sendo assumida por dirigentes da administração pública e educacional, surpreendendo pela generalização de sua adoção como forma de estimular e implementar o empresariamento no interior da educação pública, especialmente no nível superior.

E podemos afirmar que, de uma forma ou de outra, desde a gestão Collor de Melo as políticas para a educação superior têm se voltado para a diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas, em especial, e torna-se evidente, nas políticas atuais, a tática de tornar as universidades “*market friendly*”.

Dando continuidade a este tipo de política pública, os governos que se sucederam, de Cardoso a Lula da Silva têm forçado a aproximação entre a universidade pública e o mercado, especialmente com empresas interessadas em usufruir de sua infra-estrutura e pessoal qualificado e principalmente suas políticas salariais e de financiamento a projetos de extensão e pesquisa. Eles vêm pressionando a comunidade docente a vender seus serviços e consultorias ao setor privado, em troca de “*gratificações*” não incorporadas ao salário real e de recursos para pesquisas, materiais e equipamentos. Enfim, os segmentos acadêmicos têm que ser amigáveis ao mercado e mostrar-se bons empreendedores, para merecerem reajustes salariais em forma de bônus e as verbas necessárias para a manutenção mínima das atividades que constituem as universidades públicas como instituições de pesquisa, ensino e extensão universitária.

Portanto, o DI ou PDI tornou-se, hoje, um instrumento **obrigatório** nos projetos do Banco Mundial, e todas as agências internacionais, seja o BID, FMI, USAID, bancos de desenvolvimento europeus, asiáticos, todos têm que fazer o seu PDI, ainda que não seja com esta nomenclatura, desde que contenha o princípio e o objetivo do desenvolvimento institucional e princípios estratégicos. Além de essas agências recomendarem a adoção e prática do DI, por meio das condicionalidades impostas aos países emprestadores, elas também o adotam, como forma de acomodação constante às demandas e movimentos do capital, em busca de mais lucros. No caso do Brasil, para o governo receber recursos destas agências, até mesmo o governo federal e o MEC passam a **pensar estrategicamente**, porque

eles também elaboraram o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (podendo ter outros nomes) e passaram pelas reformas administrativas por meio deste instrumento.

Entendemos que a idéia do DI é uma construção política e tem uma intencionalidade, dado o seu papel funcional aos objetivos de expansão/acumulação capitalista e de afirmação da subordinação das instituições públicas e agências estatais ao mercado. O DI pode significar uma *reorganização administrativa*, uma vez concebida como a “modernização” das instituições e do sistema administrativo, podendo abranger os órgãos de governo em todas as instâncias federativas, tornando-as mais “ágeis, eficientes” e preparadas para se relacionar com o mercado e servi-lo, obviamente.

Por sua vez, é fato comprovado que o Banco Mundial vem sugerindo aos nossos governos e órgãos gestores dos sistemas educacionais a construção de um PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola), em troca de financiamentos e assessorias para as unidades escolares de nível básico.

Em finais da década de 1980, mais especificamente em Minas Gerais, as escolas de ensino básico da rede pública iniciavam a adoção de recursos administrativos decorrentes de conceitos e modelos próprios da empresa capitalista, tais como: produtividade, competitividade, mérito e seletividade. Alguns exemplos de modelos administrativos em uso são: **Gestão da Qualidade Total**, que inspirou, no caso de Minas Gerais, o ProQualidade; o **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)**; a **Gestão por Projetos** e outros, recomendados para a administração das escolas públicas estaduais, ancorados em modelos de gestão e de organização mais recentes, considerados bem sucedidos por aumentar a produtividade do trabalho e a lucratividade da empresa, obtendo a cooptação do trabalhador e flexibilizando a organização da produção e a regulamentação trabalhista. Em outros termos, por explorar o trabalho de “forma refinada e sutil, mas não menos perversa e excludente, já que contribui para o aumento da acumulação capitalista e do desemprego estrutural, contribuindo para a ‘acumulação flexível’.” (AZEVEDO, 1999).

No que se refere aos estabelecimentos de ensino superior, no final da década de 1990 foi sinalizado pelo MEC a necessidade de um planejamento geral institucional, padronizado pelo modelo do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, (que se baseia no modelo de Planejamento Estratégico empresarial), cujas formas, conteúdos e prioridades expressam as suas propostas administrativas e pedagógicas, tendo como item obrigatório sua política de avaliação institucional.

Em uma análise mais concreta, percebe-se como é sintomática a idéia e as finalidades do PDI, na ótica das empresas ou de qualquer organização do setor privado, como, por exemplo, a CM News Consultoria, que presta consultorias a IES privadas, que assim o define:

O Plano de Desenvolvimento Institucional tem por objetivo pensar estrategicamente a IES em um período de 5 a 10 anos. Organiza o compromisso da IES com o MEC e com o **mercado**, trabalhando o programa de melhoria contínua, estabelecendo objetivos, metas e ações e, principalmente, a visão de futuro. O PDI proporciona à IES o desenvolvimento de melhores práticas e aumento da **competitividade** (CM News Consultoria, 2004, grifos desta autora).

Por sua vez, o Planejamento Estratégico Permanente (PEP) é descrito da seguinte forma:

Com a metodologia do planejamento estratégico busca-se desenvolver e consolidar as IES em ambientes de mudanças e de incertezas. Acompanhar estas mudanças requer uma habilidade gerencial conjunta, desenvolvida pelo planejamento estratégico, no qual todos são intérpretes dos sinais que o mercado apresenta e estão comprometidos com a melhoria contínua de resultados. Tem por objetivo principal estabelecer estratégias a curto, médio e longo prazo (CM News Consultoria, 2004).

A exigência de elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional pelas instituições de ensino superior, que consta do texto do Anteprojeto de Lei de Educação Superior (a lei da “reforma universitária”) apresentada pelo Governo Lula da Silva passa a ser uma das condições para a liberação das verbas de financiamento destinadas a projetos e programas institucionais, o que confirma o caráter regulador e controlador do aparelho do Estado sobre o planejamento, objetivos e metas da universidade pública, podendo-se questionar onde se situa a autonomia universitária, nessa gama de recomendações.

Esses fatores e outros, semelhantes, demonstram como o mundo do trabalho – intelectual e manual – vem sofrendo radicais transformações em consequência das políticas neoliberais e do enquadramento do Brasil na ordem internacional, de forma dependente e subalterna. Essas mudanças rápidas atingem o trabalho docente, no âmbito geral, e nas universidades, em particular, provocando mudanças em sua organização, conteúdos, formas, produtos e controle.

As táticas de gerenciamento dos serviços educacionais, ao tempo em que orientam a lógica do plano, da organização e da execução das atividades nas universidades, ordenam também as atividades e projetos nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, com os quais os docentes têm que concorrer, em condições muitas vezes desiguais, por bolsas e auxílios à sua execução. Isso nos remete à compra e venda de mercadorias, ou seja, o docente tem que “vender” sua idéia no mercado (a qual está subordinada aos critérios produtivistas de avaliação) e achar quem (agências) financie a sua realização. Dessa forma, a instituição

pública de ensino é obrigada a mercantilizar seus serviços e produtos nos balcões de empresas privadas e das agências financiadoras, mendigando recursos que são, constitucionalmente, garantidos pelo poder público.

Esses pressupostos e condicionantes exercem influência direta sobre a formulação dos projetos político-pedagógicos e administrativos das unidades educacionais, pois refletem as concepções filosóficas do modelo de sociedade e de instituição que se quer impor como universal, a partir da lógica capitalista de mercado.

Neste sentido, cabe ressaltar a importância do estudo realizado por um grupo de pesquisadores coordenado por Marília Fonseca. A pesquisa estudou os financiamentos do Banco Mundial para os PDEs de escolas das redes estaduais de vários Estados, fazendo parte, por sua vez, de uma pesquisa integrada entre a UNB, UFG, que visa refletir sobre experiências de gestão e organização escolar, implementadas por meio de programas de financiamento internacional. O estudo focalizou o programa de gestão escolar desenvolvido nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, denominado Fundo de Desenvolvimento da Escola – FUNDESCOLA (este programa compõe-se de diferentes projetos voltados para planejamento, adequação de prédios, equipamentos e mobiliários escolares e formação de professores).

Segundo Fonseca,

O objetivo do programa é incentivar a adoção de um novo modelo de gestão na escola fundamental pública. Sua missão é promover um conjunto de ações para a autonomia e melhoria da qualidade do ensino fundamental e para a garantia da permanência das crianças nas escolas públicas. Sua estratégia principal é incrementar o desempenho dos sistemas de ensino público, fortalecendo a capacidade técnica das secretarias de educação, a gestão das escolas e a participação da comunidade na vida escolar. (...) O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é seu projeto principal, visando à **modernização da gestão** e ao fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção do **modelo de planejamento estratégico**, que se apóia na racionalização e na eficiência administrativa. Busca elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários da escola com os resultados educacionais; melhorar as condições de ensino e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos. O programa provém de um acordo de financiamento entre o **Banco Mundial** e o MEC e destina-se às regiões mais pobres do Brasil (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), e dentro dessas, às microrregiões mais populosas, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (FONSECA, 2003, p. 303, grifos desta autora).

As análises levaram à percepção de uma visão gerencial “estratégica” para as escolas, que prioriza a racionalização de gastos e a eficiência operacional. Percebe, também,

(...) uma divisão do trabalho escolar que se aproxima da racionalidade taylorista, separando quem decide de quem executa, além de fragmentar as ações em projetos desprovidos de sentido político. Mostra que, dentro da esfera governamental pública, convivem duas concepções antagônicas de gestão educacional, provenientes de diferentes matrizes teóricas: uma de caráter gerencial (PDE) e outra

que sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autônoma e de qualidade (PPP). Mostra também que alguns estados tendem a privilegiar o PDE, em detrimento do projeto político-pedagógico da escola (PPP) (FONSECA, 2003, p. 302).

Uma das conclusões indica que a concepção de gestão disseminada pelo FUNDESCOLA se contrapõe à proposta de Projeto Político-Pedagógico, especialmente no que se refere à construção coletiva do trabalho escolar e dos elementos que compõem a identidade da escola. A autora atesta que é a proposta burocrática que vem se fortalecendo nas escolas, uma vez que o Plano de Desenvolvimento da Escola se sobrepõe ao Projeto Político-Pedagógico, *“pois institui uma forma de gestão que descarta a base política inerente ao PPP e fortalece o viés tecnicista do PDE”*.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é o projeto nuclear do FUNDESCOLA, visando à modernização da gestão e ao fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção do modelo de planejamento estratégico que se apóia na racionalização e na eficiência administrativa. A eficiência é garantida pela redução do gasto educacional, permitindo que os recursos sejam destinados às instituições mais eficientes, capazes de utilizá-los com maior vantagem. Para que se alcance a eficiência, é necessário que estado, município e escola, numa estratégia de cooperação recíproca, sejam responsáveis pelo sucesso ou insucesso na implementação do projeto. (FONSECA, 2003, p. 307)

Assim como constatamos no modelo expresso no PDI, a pesquisa de Fonseca confere que a base teórico-metodológica do PDE provém de um tipo de visão sistêmica, *“segundo a qual os objetivos são orientados racionalmente para resultados ou produtos”*. E continua

Como afirma Torre (1997), implica definir os insumos de entrada ou objetivos e valores iniciais. Implica também organizar as ações segundo as fases de difusão, adaptação, implementação, identificando os condicionantes sociais e institucionais de cada fase e as pessoas diretamente envolvidas na ação. A dinâmica é garantida pelo fluxo equilíbrio/ desequilíbrio/ reequilíbrio; assim, a variação no quadro de professores e alunos pode influir nos outros elementos do sistema. Controlar esse processo significa, pois, aumentar o grau de inter-relação entre os elementos ou subsistemas que o compõem. O PDE condiz com essa base teórica, na medida em que introduz um modelo de planejamento que privilegia a estrutura do sistema educativo, tendo como alvo principal a racionalização de gastos, a eficiência operacional e a busca de resultados. Esta orientação não é nova e vem sendo recorrentemente enfatizada nos textos de base da cooperação Brasil/ BIRD, desde os primeiros acordos firmados nos anos de 1970. O importante é financiar melhorias da qualidade e expansão do acesso à escola, sem onerar a carga fiscal do investimento em educação, considerada bastante alta para o país. Dessa forma, apela-se para alternativas de financiamento e de estratégias que atinjam o sistema, sem aumentar os custos (FONSECA, 2003, p. 313).

Outra confirmação desta pesquisa refere-se à receptividade do Ministério da Educação à cooperação técnica do BIRD (Banco Mundial), desde o início dos anos de 1970, motivada pela expectativa quanto à sua capacidade de correção de problemas educacionais e de aporte de recursos financeiros para projetos focalizados. Inclusive era esperado por parte dessas

agências que essa experiência fosse repassada à administração educacional como um todo, atendendo ao Decreto-Lei nº 200/67, que dispunha sobre a *modernização administrativa do setor público*.

A pesquisa concluiu que os resultados dos projetos não foram satisfatórios do ponto de vista do alcance das metas estabelecidas, do tempo despendido para a execução destas e com relação às despesas decorrentes do empréstimo.

Além dos prejuízos financeiros, merece atenção o fato de que os poucos ganhos que podem ser atribuídos aos projetos internacionais não duram mais que o tempo de execução desses projetos, especialmente quando ocorre cancelamento de crédito e o projeto deve encerrar-se prematuramente, conforme já ocorreu com três acordos entre o Brasil e o BIRD para a educação básica. Estas evidências ilustram o caráter transitório e fugaz da cooperação internacional, no que diz respeito às ações educacionais propriamente ditas. O mesmo não se aplica à questão do financiamento: ao ser encerrada a execução de um determinado projeto, o processo de pagamento da dívida continua em exercício por vários anos. O primeiro acordo MEC/BIRD para a educação técnica, cujas ações foram encerradas em 1978, encontra-se ainda em fase de exercício financeiro, isto é, o país continuará pagando juros e taxas até o ano de 2004, conforme cláusulas fixadas no acordo inicial. (FONSECA, 2003, P. 312-315)

#### Não obstante, continua

Embora esses fatos não sejam conhecidos pela comunidade educacional, são abordados recorrentemente em estudos do Banco. Um dos documentos da década de 1980 apresentou um balanço sobre os resultados dos projetos em diferentes países. Ficou evidente que o Banco tinha conhecimento dos inúmeros problemas técnicos e financeiros que ocorrem na execução dos acordos, assim como do fraco resultado dos projetos (The World Bank, 1980, *apud* FONSECA, 2003, p. 315).

Já no caso do PDI para as universidades (ou demais estabelecimentos de nível superior), não houve, por parte desta pesquisa, constatação de algum tipo de financiamento direto ou empréstimos indiretos para que as IFES desenvolvam os seus PDIs. Mas isto não contradiz ou refuta a dedução sobre a origem e a *função específica* de um PDI como centro da idéia que concebe a gestão de uma universidade, mesmo pública, estatal, de forma empresarial e com objetivos e metas produtivistas.

O que se atesta, não só a partir do discurso governamental, dos textos expressos em seus documentos de políticas, mas também da parte dos gestores e demais docentes e membros das comissões responsáveis pelo PDI das IFES, é que este é ou deveria ser um instrumento de identificação institucional, de seu perfil e de seus valores e princípios filosófico-acadêmicos, como também dos objetivos que a instituição deve atingir e como chegar até lá, em condições de competitividade com as outras IFES a ponto de ser melhor avaliada pelo governo. Ou seja, como o PDI deve orientar e guiar a instituição para que esta atinja um patamar competitivo acima das outras e possa garantir seu “lugar ao sol”, a sua

projeção e inserção no setor privado a ponto de atrair investimentos, convênios e financiamentos por meio de parcerias público-privado e demais formas de “apoio financeiro” externo, de fontes privadas. (Grifos desta autora)

Por essas razões, este tema revela-se importante para a pesquisa em gestão educacional e políticas públicas para a educação superior, pois contribui para que se possa apreender o grau de intervenção do Banco Mundial nas políticas para a educação brasileira, em todos os níveis, por intermédio do que se convencionou chamar de **Plano de Desenvolvimento da Escola** ou **Plano de Desenvolvimento Institucional**.

Contudo, uma investigação nesta profundidade extrapola o escopo deste trabalho de tese, pelo qual me propus a investigar como, de que formas e em que medida as políticas de gestão dos governos neoliberais a partir de FHC e, se os tipos de planejamento recomendados pelo governo e adotados pelas IFES (exemplificadas no caso da UFV), tais como o PDI, mostraram-se eficazes para reconfigurar e, ou, alterar o perfil acadêmico-institucional dessas IES e, ainda, se esses planos estratégicos de gestão corroboram para a implementação gradativa de pontos fundamentais da contra-reforma da educação superior nas universidades federais.

## CAPÍTULO 3

### REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Quanto ao Brasil, pode-se afirmar que iniciou sua adesão às políticas de Ajuste Estrutural em 1989, um ano após a promulgação da Constituição de 1988. (FRANCH *et al.*, 2001)

O final do Governo Sarney constitui um marco em relação ao início do desmonte das políticas públicas no Brasil, abrindo caminho para a implantação do Ajuste Estrutural. Porém, as ações neste sentido se concentraram no governo Collor de Mello e se consolidam na presidência de Fernando Henrique Cardoso. No Governo Collor foi apresentado o maior projeto de reforma constitucional, propugnando a adoção integral de uma estratégia social do tipo liberal, inclusive com alterações na forma de financiamento do setor da assistência social. Por outro lado, toda a legislação complementar na área de seguridade social, Leis Orgânicas da Saúde e Assistência Social, Lei de Custeio da Previdência Social e Lei Complementar de Regulamentação do Seguro-Desemprego sofreram emendas e vetos por parte do presidente. Fica estabelecido o fim da aposentadoria por tempo de serviço, o fortalecimento da previdência complementar privada, além da ameaça constante, via PLs e outros projetos, ao fim da estabilidade no emprego do serviço público. O que parecia ser inovação do Governo Collor era, na verdade o receituário completo do Ajuste Estrutural. E os retrocessos se mantiveram no governo seguinte. O que ocorreu no Brasil na área social foi, segundo Laura Tavares Soares,

Uma desestruturação de políticas públicas historicamente consolidadas, como a da Previdência Social, desestruturação de políticas que vinham se consolidando, como o caso do SUS e dismantelamento de programas diversos, ainda que frágeis e dispersos, nas áreas de assistência social, alimentação e nutrição. (SOARES, 1999)

A reforma da administração pública é um componente da reforma do Estado e, portanto, faz parte dos programas de ajuste estrutural. Iniciada no Brasil ainda na ditadura militar, a reforma do Estado ganhou espaço relevante na agenda política a partir da década de 1980, com os ajustes estruturais sugeridos pelo Fundo Monetário Internacional, tendo em vista a crise da dívida do país. Atualmente, o Brasil, é considerado pelo FMI como um exemplo bem-sucedido de Ajuste.

A reforma administrativa do aparelho do Estado no Brasil, proposta pelo governo de Cardoso em 1995, não por acaso, optou pelo modelo gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, foi o implementador da proposta que seguia o receituário do ajuste. Bresser Pereira justificou a opção por este modelo devido à crise do Estado, que estaria também provocando crise na sua burocracia.

Durante a primeira gestão de Cardoso, foi elaborado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, que se constituiu num projeto para a reconstrução do Estado, seguindo as recomendações das Instituições Financeiras Multilaterais. A justificativa oficial para a construção deste Plano e os principais aspectos da reforma do Estado brasileiro encontram-se no texto intitulado *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle*, escrito por Bresser Pereira. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Para este autor, o Estado cresceu demasiadamente nas últimas décadas, abarcando todos os setores da vida econômica e social, e já não estaria mais sendo funcional e eficiente quanto à satisfação das necessidades e exigências dos mesmos. Segundo ele, não só em razão das demandas da sociedade, mas também devido às estratégias de crescimento da própria burocracia.

Assim, a eficiência do Estado, ou da sua burocracia, eficiência essa que não tinha tanta importância no século XIX, torna-se essencial na atualidade e a administração gerencial passa a ser a mais indicada.

Os pontos-chave da Reforma proposta por Bresser Pereira incluem: a delimitação do tamanho do Estado, repassando alguns serviços à sociedade; a redefinição do papel regulador do Estado, reduzindo sua influência e controle sobre o mercado; a recuperação da *governança* com ajuste fiscal e reforma administrativa; e por fim o aumento da *governabilidade*, o que inclui mecanismos de regulação da ação política. Cada um desses pontos assenta-se em pressupostos muito próximos aos pressupostos neoliberais. Ou seja, mesmo não seguindo a proposta inicial de Estado mínimo (este autor argumenta que a idéia do Estado mínimo foi abandonada nos anos 90 em favor dos projetos de *reconstrução do Estado*, nos quais são

preservadas algumas funções estatais ausentes na onda reformista dos anos 1980), a proposta brasileira não se afasta do marco liberal da reforma do Estado. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 18)

Hoje, há um entendimento de que se trata de um Estado mínimo no que diz respeito ao social. No entanto, mostra-se “máximo” na subserviência aos interesses do capital, uma vez que, reduzindo os gastos públicos, transfere o financiamento, a implementação e gestão das políticas públicas para os setores produtivos, ao mesmo tempo em que garante a movimentação do capital financeiro transnacional.

Para Bresser Pereira, três são as formas previstas para efetivar a redução do Estado: *privatização, publicização e terceirização*.

O Plano Diretor da reforma do Estado propunha o recurso da Publicização como uma estratégia da Reforma do Estado, distinguindo quatro setores estatais: - *Núcleo Estratégico*, que corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao Poder Executivo; - *Atividades Exclusivas*, setor no qual são prestados serviços que só o Estado pode realizar, ou seja, aqueles em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar; *Serviços Não-Exclusivos*, que corresponde ao setor onde o Estado atua, simultaneamente, com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado, mas este se faz presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem economias externas relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços pela via do mercado. São exemplos desse setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. Por último vem o setor de *Produção de Bens e Serviços Para o Mercado*, que corresponde à área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro.

As atividades estatais publicizáveis, aquelas não-exclusivas de Estado, correspondem aos setores onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas, tais como educação, saúde, cultura e proteção ambiental. É nesta categoria que se inserem as *Organizações Sociais (OS)*.

As **Organizações Sociais (OS)** constituem um modelo de organização pública não-estatal, de parceria entre o Estado e a sociedade destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 25)

Qualificada como Organização Social, a entidade estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado. Em contrapartida, ela se obrigará a celebrar um **contrato de gestão**, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público. (BRESSER PEREIRA, 1998. Grifos desta autora)

Resumindo, a principal missão do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE seria, então, aprofundar e consolidar a Reforma do Estado, especialmente no que se referiu ao aparelho estatal e sua burocracia. Esta missão teria sido norteada pelas seguintes diretrizes:

- unificação dos mercados de trabalho;
- criação e consolidação de uma carreira de administradores públicos de alto nível;
- revisão do funcionamento do aparelho estatal e seus mecanismos de controle;
- redução do núcleo do próprio aparelho do Estado; e
- articulação da União com os governos estaduais e municipais.

Como a reforma do aparelho do Estado não pode ser concebida fora da perspectiva de redefinição do papel do Estado, pressupõe-se o reconhecimento prévio das modificações observadas em suas atribuições ao longo do tempo. A administração pública - cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas, segundo o autor - evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRESSER PEREIRA, 1996)

### 3.1 REFORMA ADMINISTRATIVA E DA GESTÃO PÚBLICA – O ESTADO GESTOR E EMPREENDEDOR

A **administração pública gerencial** surgiu na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos

deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRESSER PEREIRA, 1996. Grifos desta autora)

A administração pública gerencial está apoiada no modelo burocrático, do qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo critérios rígidos de **mérito**, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a **avaliação constante de desempenho**, o treinamento sistemático. “A diferença fundamental entre os dois tipos de administração está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos **resultados**, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental”. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e, ou, das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). (BRESSER PEREIRA, 1996)

Na nova perspectiva *gerencial*, empreender significa obter resultados. *Gestão empreendedora* significa gestão voltada para resultados. A gestão empreendedora, focada em resultados e com avaliação baseada em um bom sistema de informações, pressupõe a autonomia de decisão e a responsabilização, outra questão tão difícil quanto a mudança de enfoque. Como se tem uma maneira de trabalhar toda regulamentada, isto é, tudo o que se pode e não se pode fazer está previamente determinado por escrito, na realidade, ninguém gerencia *nada*, ou quase nada.

Os princípios mais importantes da *gestão empreendedora* são: - **foco no resultado**; - **autonomia e responsabilização**; - **construção de boas parcerias**; - **trabalho em rede**; - **gestão da informação**; - **transparência**; - **diálogo público e avaliação**.

Para a gestão empreendedora é fundamental entender as *parcerias*, conceito segundo o qual toda organização deve trabalhar, interna e externamente. A ação isolada é menos eficiente, pouco eficaz, tem custo alto, visão limitada e obtém resultados de menor qualidade. A parceria deve ser estimulada, especialmente, na concepção e formulação, etapa em que é recomendável reunir o máximo possível de informações para discutir determinado problema, ampliando o conhecimento dele.

As **PPP - Parceria Público-Privada**, já estavam sendo estimuladas pelo Governo Cardoso e foram, recentemente, regulamentadas no atual governo Lula da Silva. Aliás, estamos assistindo à expansão das PPP, no governo Lula.

Segundo Neves (2004),

O projeto de lei que regula a Parceria Público – Privada, ao mesmo tempo em que dispõe que a delegação total ou parcial da prestação ou exploração de serviço público inclusive a educação) passe a se constituir em objeto de parceria-público privada (artigo 3º), abre espaço para o financiamento integral do Estado aos serviços prestados pela iniciativa privada, quando determina que "nas concessões e permissões de serviço público, a administração pública poderá oferecer ao parceiro privado contraprestação adicional à tarefa cobrada do usuário, ou em casos justificados, arcar integralmente com sua remuneração" (artigo 3º , Parágrafo 2º). (NEVES, 2004)

E, portanto,

É política e juridicamente questionável regular as relações de trabalho na esfera pública por mecanismos que balizam o direito privado. O trabalho no serviço público, em especial na universidade, tem função e destinação social diferentes, por natureza, do trabalho na esfera privada, principalmente quando o que está em jogo é a produção de conhecimento e a formação dos quadros mais qualificados do país. (IDEM, 2004)

Em uma análise histórica atualizada, quase que se pode afirmar, sem medo de errar, que o governo de Fernando Henrique Cardoso só não conseguiu transformar a universidade pública em uma Organização Social, devido à pressão contrária, persistente e resistente, dos movimentos sociais organizados, especialmente de entidades como a UNE – União Nacional dos Estudantes, CUT – Central Única dos Trabalhadores, que, na época eram opositoristas às políticas do governo, CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Anpae – Associação Nacional de Política e Administração da Educação, Anped – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação e, decisivamente, o ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior/Sindicato Nacional.

Assim, pode-se identificar, na reforma de Estado de Bresser Pereira, as idéias do BM, inclusive com relação ao estabelecimento de parcerias entre agentes ou entes públicos e agentes ou entes privados, assim como o estímulo à atuação do Terceiro Setor na responsabilização sobre serviços e causas sociais.

### 3.2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PARADIGMA GERENCIAL-EMPREENDEDOR NA BASE DAS REFORMAS EDUCACIONAIS

A reforma administrativa, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, incluiu no ordenamento jurídico brasileiro, de forma expressa na Constituição Federal, o princípio da *eficiência*, alterando o artigo 37. (Pinheiro, 2004). Sendo assim, o princípio da eficiência seria aquele que:

Impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. (MEIRELLES, 1998, *apud* PINHEIRO, 2004)

Diante da nova perspectiva, a mensagem enviada pelo Governo Federal em 1995, com pacote de regras tendentes a alterar a ordem jurídica instalada na Carta de 1988, ressaltou que “o Estado brasileiro não cumpre suas funções básicas, de forma responsável e eficiente, devido à degradação a que o corporativismo e o clientelismo submeteram, tanto o seu aparelho institucional, quanto seus funcionários” (Idem). Sob esta lógica, a reforma administrativa está, portanto, intrinsecamente ligada à reforma do Estado e se constitui em direito do cidadão e condição de governabilidade.

A obrigação do Estado presente na Carta Constitucional, onde se lê “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205 da CF) é clara. Apesar disto, não é demais afirmarmos, diante das análises elaboradas por esses autores, que vem se afirmando cada vez mais um projeto de desestatização do ensino público superior, por meio de programas e políticas educacionais que se afastam do objetivo constitucional, das aspirações populares e das comunidades acadêmicas, arduamente construídas ao longo do processo de conscientização política dos cidadãos, tanto os da categoria chamada de “consumidores”, quanto dos denominados “prestadores de serviços educacionais”.

A expressão **Qualidade Total** refere-se a uma idéia administrativa de origem americana, implantada no Japão após a Segunda Guerra Mundial. Os precursores de sua formulação são Crosby e Deming. Alguns estudiosos entendem que esse modelo administrativo, conhecido também como **modelo japonês**, **modelo kaizen** ou **toyotismo**, tenha sido o responsável pela ascensão do Japão entre as grandes potências mundiais. (NETO e SILVA, 2001)

Segundo esses autores, a idéia de qualidade total é consequência de um conjunto de descobertas ocorridas no século XX: “*A Teoria da Qualidade Total – TQT – foi-se constituindo e evoluindo aos poucos, materializando uma abordagem moderna de qualidade. Encoberta pelo discurso da satisfação do cliente, objetiva o lucro, a acumulação do capital*”.

Nos Estados Unidos, as descobertas podem ser divididas em quatro etapas: inspeção, controle estatístico de qualidade, garantia de qualidade e gestão estratégica da qualidade. Hoje, as atividades relacionadas com a qualidade se ampliaram e são consideradas essenciais para o sucesso do *planejamento estratégico*.

A *Total Quality Education – TQE* é a teoria da Qualidade Total aplicada à educação. Segundo Nunes (2004), seus elementos essenciais são: satisfação dos Clientes Internos e Externos; delegação de responsabilidades; liderança e comprometimento; trabalhos em equipe; sistema "feed-back" das informações; análise de desempenho; eliminação do medo e melhoria contínua e disposição para mudança.

Outro elemento importante refere-se às *Mudanças na Cultura Organizacional*, que se operam na empresa ou instituição educacional. As mudanças de atitudes e concepções no interior da própria empresa, organização ou instituição educacional constituem premissas ou requisitos para a implantação desse paradigma administrativo.

Em decorrência disso, a educação brasileira de modo geral e a escola pública, em particular, vem passando por transformações no plano administrativo, tanto no âmbito de sua concepção, planejamento, organização e controle, quanto no plano de sua atuação enquanto agente social coletivo.

Outro ponto ao qual se deve atentar, mais uma vez recorrendo a Ball, é que a preponderância do gerencialismo sobre os modelos de reforma acaba por reduzir o conteúdo político do conceito de *accountability*, base da mobilização política para as reformas, “*a um conjunto de técnicas de prestação de contas e a instrumentos formais de controle burocrático*”.

Por esta razão

A recente reação cristalizada na corrente da *Public Service Orientation* procura valorizar os conteúdos ético-políticos do conceito de cidadania e a dimensão participativa da esfera pública (POLLIT,1990; *apud* ABRUCIO,1998), esta concebida como locus social das decisões políticas e como dimensão política que possibilita e estimula padrões republicanos de interação social. Nessa perspectiva, essa corrente aponta para a substituição do modelo de competição entre agências, como implantado na Inglaterra e Nova Zelândia, por um modelo institucional orientado para formas de cooperação entre agências públicas e entre estas e os setores privados, resgatando a dimensão ético-política da *res publica* como dimensão fundamental nas relações entre Estado e sociedade civil. Como sugere Catalã (1998), uma governabilidade mais participativa e democrática, enraizada na tradição do país, pode incrementar a capacidade de uma sociedade para enfrentar os desafios do processo de modernização. (BALL, 2004)

Extrapolando para a instituição de ensino superior, a implantação desse modelo gerencial em sistemas e instituições educacionais necessita da aceitação ou adoção voluntária da parte de seus funcionários, gestores e profissionais da educação. Isto quer dizer que a gestão terá que ser participativa, democrática e descentralizada, para que os sujeitos envolvidos se sintam co-responsáveis pelo sucesso ou fracasso da empreitada, ou seja, do desenvolvimento da organização ou instituição. Estratégias como delegação de poder e responsabilidades, parcerias entre vários atores ou agentes envolvidos no processo, distribuição da responsabilidade entre outros setores e segmentos da sociedade civil, ONGs e entidades filantrópicas, ou seja, o **terceiro setor**, seriam eficazes e decisivas para a implantação desse modelo de desresponsabilização do Estado frente aos direitos e bens públicos, incluídas as instituições republicanas.

Neste caso, à medida que o pensamento acadêmico e institucional do gestor da universidade pública, do servidor técnico-administrativo e do docente vai mudando, no sentido de naturalizar a competição interna e externa e a valorizar os números e as estatísticas mais do que as idéias e a criatividade científica e intelectual, mais funcional e adequado se torna o quadro administrativo e operacional, em relação à lógica do sistema.

Neste sentido, José Dias Sobrinho vem afirmando que

Uma instituição de educação superior só se realiza plenamente enquanto tal, à medida em que se constitua como um espaço público, ou seja, um espaço plural, permeado de contradições de construção e aprofundamento dos valores públicos. Do ponto de vista de sua função social e pública, isto é, da perspectiva daquilo que política e filosoficamente lhe justifica a existência, a educação superior, materializada nas práticas de suas instituições, existe para expandir os processos civilizatórios, desenvolver e aprofundar os interesses sociais e públicos que se hegemonomizam numa dada situação das disputas sociais e das relações de poder. (DIAS SOBRINHO, 2003)

Destacando o caráter republicano da universidade, o autor enfatiza que uma instituição educativa tem compromisso com o fortalecimento da democracia e deve ela mesma exercitar em seu cotidiano os conteúdos e formas da vida democrática. E prossegue, citando Freitag, segundo o qual uma instituição educativa, por sua natureza e função, é radicalmente diferente de uma empresa do mundo econômico. Enquanto a instituição educativa tem o desenvolvimento do humano e do social como referência e finalidade, no quadro dos valores e interesses públicos que uma determinada configuração social faz emergir, a empresa de mercado tem nos meios o seu fim (FREITAG, 1995: 31-32, *apud* DIAS SOBRINHO, 2003).

Fica evidente, então, que segundo este pensamento, é papel da empresa econômica com fins lucrativos aumentar sua produtividade, eficiência e competitividade; enfim, obter

“maiores resultados práticos quantificáveis, derivados de seu saber-fazer, como expressões concretas de seus lucros”. No entanto,

Quando a lógica do mercado é levada a seus extremos e transmutada ao campo social e dos capitais simbólicos, a centralidade da gestão eficaz, do planejamento, da eficiência e da produtividade não é posta em função do desenvolvimento social justo e sustentado; ao contrário, esses ícones do mercado se apresentam como se fossem valores autojustificados e que em si mesmos encerrassem os seus sentidos. Elevados a valores, têm forte poder de determinação da sociedade. O consumo e o consumidor passam a valer mais que a produção e o trabalhador. Quem não tem como produzir e, sobretudo, como consumir, é excluído. (DIAS SOBRINHO, 2003)

As palavras de Dias Sobrinho suscitam reflexões no sentido de que os docentes e os gestores, também docentes e demais ocupantes de cargos administrativos, assim como os estudantes das IFEs devem discutir sobre os parâmetros, conteúdos e formas da avaliação de desempenho acadêmico e institucional pensando, em conjunto, sobre como, para que e para quem a instituição universidade pública existe e se destina.

Pesquisas e observações empíricas evidenciam que escolas e universidades públicas vêm utilizando cada vez mais intensamente os já citados padrões administrativos decorrentes de conceitos e modelos próprios da empresa capitalista, tais como: *produtividade*, *competitividade*, *mérito* e *seletividade*. Alguns exemplos de modelos administrativos em uso são: Gestão da Qualidade Total, que inspirou, no caso de Minas Gerais, o Pró-Qualidade; planejamento estratégico; gestão por projetos e outros programas para a educação pública, embasados em modelos de gestão e de organização mais recentes, considerados bem sucedidos por aumentar a produtividade do trabalho e a lucratividade da empresa, obtendo a cooptação do trabalhador e flexibilizando a organização da produção e a regulamentação trabalhista. Em outros termos, por explorar o trabalho de forma refinada e sutil, mas não menos perversa e excludente, já que contribui para o aumento da acumulação capitalista e do desemprego estrutural, contribuindo para a “acumulação flexível”.

As táticas de gerenciamento dos serviços educacionais, ao mesmo tempo em que orientam a lógica do plano, da organização e da execução das atividades nas universidades, ordenam também as atividades e projetos nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, com os quais os docentes têm que concorrer, em condições muitas vezes desiguais, por bolsas e auxílios à sua execução. Isso nos remete à compra e venda de mercadorias, ou seja, o docente tem que “vender” sua idéia no mercado e achar quem financie a sua realização. Dessa forma, a instituição pública de ensino é obrigada a mercantilizar seus serviços e produtos nos balcões de empresas privadas e das agências financiadoras, mendigando recursos que são, constitucionalmente, garantidos pelo poder público.

Esses pressupostos e condicionantes exercem influência direta sobre a formulação dos projetos político-pedagógicos e administrativos das unidades educacionais, pois refletem as concepções filosóficas do modelo de sociedade e de instituição que se quer impor como universal, a partir da lógica capitalista de mercado.

Podemos perceber, em todo este processo de implantação de reformas administrativas, dois fatores primordiais para sua efetivação dentro do consenso que a hegemonia burguesa busca, na sociedade: - para conciliar a acumulação com o trabalho abre-se mão da centralização e autoritarismo e estimula-se a competição individual ou grupal, a iniciativa e o empreendedorismo de cada trabalhador, por meio da difusão de idéias como: *modernização, inovação, empowerment*<sup>25</sup>, *performativity* e outros; - os agentes reformadores lançam mão de políticas diretas, especialmente salariais e de carreira, como forma de coerção e pressão sobre os funcionários ou servidores públicos, como vem ocorrendo há anos com os docentes dos sistemas públicos de educação no país.

A performatividade é alcançada mediante a construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar. A performatividade, ou o que Lyotard também chama de “controle do contexto”, está intimamente interligada com possibilidades atraentes de um tipo específico de “autonomia” econômica (em vez de moral) para as instituições e, em alguns casos, para indivíduos, como os diretores de escolas. A subjetividade “autônoma” desses indivíduos produtivos tornou-se o principal recurso econômico do setor público reformado e empresarial. (BALL, 2005, p. 6)

Dá a necessidade de trabalhos de pesquisa que tenham como objetivo contribuir para o debate sobre o(s) modelo(s) de educação básica e superior que estão sendo formulados e implementados no Brasil, buscando conhecer mais profundamente as concepções e as práticas que mediatizam a efetivação e consolidação de modelos de gestão educacional orientados para essa nova cultura, ou nova *onda*, denominada *economia do conhecimento*, a qual requer um elevado grau de *performativity*. Essa cultura da sociedade da informação vem direcionar os rumos da educação, ciência e tecnologia nos países capitalistas centrais, cujos interlocutores elaboram projetos, demonstrações estatísticas e eventos para difundir a necessidade da adoção deste paradigma pelos países periféricos, chamados de “atrasados”, distantes do *status-quo* das economias avançadas.

<sup>25</sup> GURGEL, citando Quinn Mills, mostra que este não deixa dúvidas sobre o que se pretende: “não queremos mais que os funcionários obedeçam; pelo contrário, nós lhes pedimos para internalizar os objetivos [...] abandonamos o intermediário” (ibid.: p. 110). O *empowerment*, tal qual as outras formas já referidas de integração cooperativa, ao aludir ao poder, internalizaria os objetivos: “não dependemos mais de um supervisor ou gerente para buscar a redução do custo, com a melhoria de qualidade e com o aumento da capacidade de resposta aos clientes”. (QUINN MILLS, 1996, *apud* GURGEL, 2005).

Estas reformas vieram reconfigurar a estrutura organizacional do ensino no Brasil. Gestão e Planejamento, Fins e Objetivos, Conteúdos e Métodos, todos estes componentes de um pacote de recomendações que visava, em última análise, descentralizar a gestão (nas esferas governamental e institucional) e o financiamento educacional e também municipalizar, ou seja, responsabilizar o ente administrativo da esfera municipal pela manutenção da Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

Conforme afirma Oliveira (2002, p. 127), a descentralização passa a nortear as reformas propostas para a organização e administração dos sistemas de ensino, de acordo com as orientações constantes no quadro geral das reformas do Estado brasileiro. Neste quadro nota-se um recuo do Estado em relação ao financiamento do setor produtivo e em outras esferas que, até então eram consideradas de seu domínio. Em função disto se operaram as mudanças no financiamento de várias políticas sociais, transferidas para a iniciativa privada.

Cabe destacar que a instituição, pela Emenda Constitucional nº 19, de junho de 1998, das Organizações Sociais e dos Contratos de Gestão interferiria nos rumos e orientações da gestão escolar brasileira. (OLIVEIRA, 2002, p. 127) As mudanças nos aspectos gerenciais das políticas públicas viriam consagrar a racionalidade administrativa como resposta para esses problemas. E, complementarmente,

Tais critérios estão assentados na necessidade de focalização das políticas para o atendimento aos muito pobres (SALAMA, 1997, *apud* OLIVEIRA, 2002, p. 128), às populações vulneráveis, sob a justificativa de que os recursos disponíveis não são suficientes para atender a todos em igual proporção.

Portanto, a ênfase esteve, desde meados dos anos 80, na administração, do “gerenciamento” da educação, pois é por este caminho e nessa instância que se operam as reformas ou ajustes para um novo ordenamento do campo educacional, seja no plano político, burocrático-administrativo, pedagógico, cultural e ideológico, já que se mudam concepções de mundo, de educação e de relações sociais, visando à construção e legitimação de uma nova sociabilidade, adequada a um projeto social burguês. O apelo à democratização da gestão, reivindicação antiga das categorias que trabalham na educação, serviu aos propósitos dos interesses capitalistas em disputa e às classes dirigentes, de reformar sem transformar, sem revolucionar, já que não desembocou num processo mais amplo de democratização do sistema educacional, de seu acesso com qualidade social e não com a equidade propalada na Conferência de Jomtien (1990), realizada sob os auspícios da UNESCO e do Banco Mundial.

Essas reformas viriam atender a algumas demandas dos setores envolvidos, que as utilizavam para garantir uma agenda favorável ao processo de crescente privatização, não só do ensino superior, mas também do ensino médio.

Assim, os novos mecanismos de gestão incluem a descentralização e a avaliação dos resultados, ou seja, o controle e a regulação se concentram no final das operações, medindo e condicionando o desempenho final da atividade executada, conforme parâmetros de produtividade estabelecidos pelo mercado. O planejamento ganha nova racionalidade, incluindo em seu corpo os subsídios para a cobrança dos resultados obtidos com sua implementação, na forma de projetos e planos de desenvolvimento que contém palavras-chave ou conceitos como: *missão* da instituição, *metas* de desempenho e produtividade a atingir e orçamentos com os gastos vinculadas, atrelados aos itens dos projetos e condicionados aos resultados a serem obtidos.

Como pano de fundo, o discurso do Banco Mundial no final da década de 1990, além de continuar enfatizando o ataque à pobreza, adquire um tom de empreendedorismo para os setores sociais, conclamando a “sociedade civil” a se organizar para se tornar parceira do Estado, juntamente com empresas privadas, no empreendimento de serviços para os setores sociais, não mais prioritariamente públicos, no entender do Banco. Trata-se de um movimento de adequação às demandas do mercado de “serviços”. Além disto, a educação e outros setores como a saúde, por exemplo, tornam-se nichos de mercado, verdadeiros eldorados para a exploração mercantil e a abertura de novas fronteiras de expansão econômica e acumulação capitalista.

### 3.3 GESTÃO PÚBLICA E “CHOQUE DE GESTÃO”

Na primeira década do século XXI, o Banco Mundial continua incentivando ações governamentais de empreendimento das reformas por meio dos ajustes econômicos, agora cada vez mais voltados para as reformas fiscais em todas as esferas federativas. O governador Aécio Neves, de Minas Gerais, por exemplo, vem assegurando a fama deste Estado em manter boas relações com o BM, tentando conseguir governança, e as “boas práticas” (*best practices*) para conseguir financiamento e apoio técnico do Banco.

Aécio Neves foi eleito em 2002 com a proposta de “modernização e desenvolvimento” do Estado, constantes no seu plano de governo *Prosperidade – a face humana do desenvolvimento*. Um de seus programas, denominado *Choque de Gestão*, consistia num

conjunto de propostas voltadas para a modernização do serviço público do Estado de Minas Gerais. O *Choque de Gestão* entrou formalmente em operação a partir da sua inclusão, na forma de uma série de programas, no Plano Plurianual de Ação Governamental 2004-2007. A expressão acabou se aplicando ao conjunto de projetos e atividades que compunham o programa,

(...) passando a designar, de forma geral, uma gama de ações do governo correspondendo a um elemento de *marketing* que abarcou todas as suas ações “modernizadoras”. A exemplo disso foi o fato ocorrido em 23 de novembro de 2004 quando foi anunciado o *Déficit Zero*, tomado pelo governo como um dos “produtos” do *Choque de Gestão*. (REIS, 2006, p. 82-83)

Assim,

(...) O *Choque de Gestão* contemplou o ajuste das contas estaduais como meio de criar condições para o reaparelhamento da máquina estadual. O programa pode ser visto como um conjunto de inovações voltadas para a modernização da gestão pública partindo de experiências do governo federal e de outros estados, tendo o setor privado como inspiração para a elaboração e adaptação de instrumentos de gestão. CUNHA JUNIOR (2004:1) divide o programa em duas dimensões: (A) ajuste à realidade; e (B) inovação. Cada uma destas dimensões é dividida em duas frentes: (1) planejamento, orçamento e finanças; e (2) gestão. (REIS, 2006, p. 86)

O autor afirma que a expressão já havia sido utilizada em 2002 no documento produzido pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, intitulado “Minas Gerais do SÉC. XXI”. Este documento traça um diagnóstico dos mais diversos setores do estado e propõe alternativas para o desenvolvimento dos setores avaliados.

(...) O Volume IX – “Transformando o poder público: a busca da eficácia” – foi inteiramente dedicado ao setor público estadual e veio a servir de base para a elaboração da reforma posta em prática pelo governo Aécio Neves. O diagnóstico do Estado de Minas Gerais feito pelo documento aponta para a grave crise fiscal que se arrastava desde a década de 1980, dando destaque para três fenômenos que assumiram importância decisiva: a grave crise fiscal que atingiu a maior parte dos estados brasileiros; a reforma do Estado federado, com a redefinição de seu papel na economia; e as modificações no pacto federativo. (REIS, 2006, p. 85)

OLIVEIRA e RIANI (2004) destacam, entre as medidas de efeitos imediatos:

- extinção de 1.858 cargos comissionados, sendo 1.308 da administração direta e 550 da indireta;
- estabelecimento de teto salarial para o servidor público, tendo como referência a remuneração do Governador do Estado, que foi reduzida, à época, para R\$ 10.500,00. Além da redução do salário do Governador, aprovada para o estabelecimento deste teto, aprovou-se, também a redução da remuneração do Vice-Governador, dos Secretários de Estados e Secretários-Adjuntos, estimando-se, com essas medidas, ganho potencial de R\$ 9,5 milhões/ano;
- suspensão, nos cem primeiros dias do governo, dos gastos da administração em todos os setores da atividade, medida que atingiu diárias de viagem, aquisição de passagens, participação do funcionalismo em cursos, congressos, seminários e eventos afins, serviços de terceiros, aluguel de imóveis e de equipamentos,

contratação de mão-de-obra temporária e consultoria e celebração de convênios que acarretam gastos para o Tesouro;

Seguem abaixo, as principais medidas que afetaram mais diretamente os trabalhadores do serviço público, entre outras de médio e de longo prazos:

- **extinção de benefícios do funcionalismo**, como o do **apostilamento**, por exemplo, a partir de 29 de fevereiro de 2004 para o Poder Executivo;
- criação das **Parcerias Público-Privada (PPP)**, com o objetivo de alavancar e fomentar investimentos da iniciativa privada nas áreas de atuação do estado, notadamente em infra-estrutura econômica e social, visando compensar sua escassez de recursos para essa finalidade.
- criação das **Sociedades Cíveis de Interesse Público (OSCIP)**, com o objetivo de estabelecer parcerias com a sociedade civil organizada, possibilitando a prestação de serviços públicos com redução do impacto financeiro para o Tesouro. (Estado de Minas, 2008, grifos desta autora)

Um exemplo disto é a recente decisão política do governo de Minas<sup>26</sup>, de distribuir US\$ 150 milhões, aproximadamente R\$ 255 milhões, como bônus, em 2008, a servidores públicos estaduais de setores que cumprirem metas do *plano de gestão* fixadas pelo Palácio da Liberdade. O anúncio foi feito pelo governador Aécio Neves, em Washington, nos Estados Unidos, quando participou da Conferência da Rede Mundial de Gestão Econômica e Redução da Pobreza, organizada pelo Banco Mundial (Bird ou BM). O bônus, comparado pelo governador à distribuição de lucros feita por empresas do setor privado, é uma forma de incentivar os servidores a contribuírem para o alcance das metas, segundo Aécio. (ESTADO DE MINAS, 2008)

(...) Além de estarem atreladas ao bônus que os servidores poderão receber, as metas estabelecidas pelo governo do estado foram apresentadas como contrapartida ao Banco Mundial para concessão de empréstimo de US\$ 1 bilhão, aproximadamente R\$ 1,75 bilhão, a Minas Gerais. A operação é a primeira com essas características a ser fechada pelo Bird. (ESTADO DE MINAS, 2008)

“(...) O pagamento do bônus substituirá outras formas que o estado adotava para premiar os servidores, a maior parte atrelada ao tempo de serviço, como apostilamentos, biênios e quinquênios. Transformamos uma relação passiva dos servidores dentro das repartições, das suas áreas de atuação – porque não tinham estímulo para alcançar determinadas metas – por uma relação absolutamente nova e pró-ativa”, disse Aécio. O governador participou da conferência como único governante a proferir palestra. O tema foi o chamado choque de gestão adotado no estado. (ESTADO DE MINAS, 2008)

Esses fatos confirmam a adoção consciente e consensual de governantes a essas políticas de ajuste fiscal e reformas administrativas “recomendadas” pelo Banco, por razões não só de necessidade econômica dos estados como pelo alinhamento desses agentes

<sup>26</sup> Disponível em: <[http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao\\_3/2008/04/16/em\\_noticia\\_interna,id\\_sessao=3&id\\_noticia=59148/em\\_noticia\\_interna.shtml](http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_3/2008/04/16/em_noticia_interna,id_sessao=3&id_noticia=59148/em_noticia_interna.shtml)>. Acesso em: 21 abr. 2008.

governamentais com o pensamento hegemônico, seja como membros de partidos de centro, social-democratas ou de direita, além do Partido dos Trabalhadores, seja como *policymakers* das políticas públicas para o país e o Estado, para as quais encontram ressonância no partido da situação e seus aliados majoritários, nos poderes executivo e legislativo.

Poder-se-ia prever, então, as conseqüências que estes ajustes acarretaram e acarretarão, em série, para os servidores públicos estaduais. No caso dos trabalhadores do setor educacional essas medidas já trouxeram contenções muito sérias para inspetorias, coordenações, gestores e professores, pois as restrições de diárias e apoios a viagens, congressos, também atingem o bom andamento dos serviços de assessoramento por parte das inspetorias e órgãos que assistem as escolas nas mais distantes localidades, periféricas e rurais, entre outros serviços que, segundo entrevistas realizadas com agentes desses órgãos, ficaram extremamente precários. Soma-se a isto, a meritocracia que já limita e condiciona o aporte de verbas e recursos para escolas ao atingimento de metas pré-estabelecidas, obrigatoriamente, em seus Planos de Desenvolvimento da Escola (PDE), e mais os reajustes salariais, que serão, no limite, condicionados à obtenção de metas, também, e dependerão dos resultados das avaliações institucionais e de desempenho de escolas, professores e alunos.

Nesse sentido, Ball volta a enfatizar:

Na Nova Zelândia a reforma do modelo funcional-administrativo do Estado foi ainda mais profunda. Além de uma profunda liberalização nos mercados e uma redução no tamanho do Estado, o modelo de operação administrativa do Governo foi orientado para o controle dos gestores por contratos baseados no desempenho e na produtividade, e o controle hierárquico passou a ser feito por uma Comissão central de governo que avalia o desempenho dos executivos-chefes contratados. Os princípios que nortearam as reformas naquele país foram: forma de controle estratégico sobre a máquina pública, descentralização, *accountability* frente aos cidadãos e no âmbito das hierarquias internas envolvidas na gestão dos serviços, competição entre as agências públicas, e transferência de serviços para o setor privado onde este apresenta melhores condições de executá-los. A própria distribuição do orçamento entre os departamentos passou a ser definida por critérios de eficiência alocativa (RICHARDSON, 1998, *apud* BALL, 2004).

Entende-se assim que, no movimento do capital em busca de novos mercados e do aprofundamento de seu potencial acumulativo, ou melhor, de gestão de suas crises sistêmicas, são estabelecidas novas estratégias de controle do trabalho humano e de direcionamento das futuras gerações para a consecução de novas formas de acumulação. A educação é descoberta (ou redescoberta) como um mercado promissor que precisa ser potencializado. Com isso a sua estrutura e organização passam a ser recalculadas e planejadas em função das premências do capital e dos novos tipos de sociabilidades que isso demanda.

### 3.4 REFORMAS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

No campo da pesquisa educacional, considerado o estado do conhecimento desta matéria de estudo, é justo lembrar que, principalmente a área de administração educacional tem apresentado, nos últimos trinta anos, uma produção significativa e de referência, sobre os conceitos, modelos e formas de administração educacional (de sistemas e unidades escolares) adotados no Brasil. Estes estudos vêm confirmando que os modelos ou tipos de administração de sistemas e instituições educativas, adotados desde a segunda metade do século XX, mais especificamente a partir do final de década de 1960, são decorrências da adoção de padrões de gestão da empresa ou organização de tipo capitalista, ainda que adaptados às especificidades das instituições educacionais, seja no nível de ensino básico ou superior. Esses pressupostos já foram defendidos e explorados com muita propriedade, por pesquisadores como Vitor H. Paro, Maria de Fátima C. Félix, entre outros.

Esses autores afirmam que as “inovações” administrativas, ainda que possam sugerir práticas democratizadoras no interior da empresa ou da escola, refletem as transformações que ocorrem no mundo do trabalho, decorrentes da revolução industrial e tecnológica, com o desenvolvimento da cibernética e da informática e a expansão da microeletrônica e da economia virtual, da financeirização da economia, enfim, provocando uma enorme queda no número de ocupações e funções no âmbito do mercado de trabalho. Com o desemprego estrutural, segue-se um ativo processo de desregulamentação das leis e relações trabalhistas, em conformidade com a orientação política e econômica dos países capitalistas do *centro*.

A **gestão**, como uma nova tendência de nomenclatura e abordagem<sup>27</sup> administrativa tem sido considerada como um dos principais termômetros da “saúde” organizacional. Uma gestão eficiente seria o principal fator de sucesso e positividade quanto a *resultados* nas atividades administrativas das organizações.

Para Pollit, os princípios que orientam o modelo gerencialista inglês são centrados preponderantemente na busca da produtividade e na incorporação dos modelos de gestão da iniciativa privada para o setor público, caracterizando a preponderância de uma visão funcional administrativista nas reformas do governo britânico. Essa seria a expressão de uma profunda despolitização da administração pública, esvaziando a sua característica de dimensão vinculada às formas do espaço público existente em cada país; e revela que as vertentes mais puras do *managerialism* apresentam, de acordo com a tradição liberal mais conservadora, uma visão individualista da cidadania, valorizando o lugar do indivíduo como consumidor e agente de mercado. (POLLIT, 1990, *apud* BALL, 2004)

---

<sup>27</sup> Embora existam controvérsias sobre as diferenças entre os termos *gestão* e *administração*, o primeiro, *gestão*, é que representa e expressa mais fielmente o pensamento do gerencialismo ou *managerialism*.

E conforme Ball, *“a crítica de Abrucio (1998) segue a mesma linha de Pollit, em quem ele referencia parte de sua análise”*. Para Abrucio, a separação entre política e administração acaba alijando os princípios de equidade e justiça que deveriam nortear a avaliação da ação estatal, e prevalecendo nesta *“a preocupação com a manutenção dos custos econômicos da máquina pública”*. Por esta razão, os modelos gerencialistas predominantes na Inglaterra e EUA têm como foco a eficiência econômica do processo administrativo, *“deixando de lado a dimensão da efetividade como dimensão política da Administração”*. (BALL, 2004, p. 10)

Segundo a ótica neoliberal, a educação sistemática e formal dos níveis mais elementares pode até ser financiada pelo poder público, mas necessita de um melhor e mais rigoroso controle de sua execução e efetividade junto ao “mercado de trabalho”. No entanto, tal efetividade é considerada em função das concepções hegemônicas do capital e não do trabalho, portanto, divorciadas das opiniões e aspirações de seus beneficiários: as classes que vivem do trabalho, a comunidade escolar e familiar e todos os segmentos sociais que necessitam e esperam do processo de escolarização uma resposta para seus anseios de melhoria de qualidade de vida, qualidade esta não usufruída pela maioria da população brasileira, fato que implicaria em uma efetiva emancipação social, cultural, política e econômica.

Nesse contexto, os governos das nações periféricas são premidos a adotarem políticas orientadas para reformas, planos e ações que possibilitem adequar a educação ao mercado e ajustar o sistema educacional a um novo tipo de sociabilidade na produção e no trabalho, com base em um outro patamar de relações sociais capitalistas. Isto, em consonância com as “condicionalidades” impostas pelas agências e organismos multilaterais – o Banco Mundial (BM), especialmente, em troca de financiamentos e consultorias a projetos ou reformas na área educacional. É justo ressaltar que os governantes não são obrigados, na acepção da palavra, a adotarem essas políticas e diretrizes governamentais, mas isso será discutido mais adiante, no capítulo sobre ajustes estruturais e reforma do estado.

Foi nesse quadro estrutural e conjuntural da década de 1990, que a educação passou a se subordinar às leis e demandas do mercado, permitindo antever uma oscilação com relação a seus fins, funções e ao seu sentido de origem. Por esta razão, e em função dessa mudança de concepção política e educacional, o debate atual sobre educação implica na discussão sobre educação como um direito e uma política pública, ou como um serviço e uma mercadoria. Em conseqüência, requer o entendimento das concepções que orientam a gestão e avaliação do ensino, demarcando as visões de sociedade e de educação que estão implícitas nesses projetos.

Portanto, não convém subestimar o alcance e os efeitos das políticas adotadas para a educação de modo geral, e a educação superior, em particular, no conjunto das reformas estruturais empreendidas pelos governos brasileiros desse período, cujas repercussões diretas sobre órgãos e instituições públicas, sua estrutura, organização e financiamento, ficaram evidentes nas políticas salariais para os setores públicos das áreas de educação, saúde, segurança, etc. Os financiamentos e a alocação de recursos para a área educacional, no caso, foram diminuídos e secundarizados, em função das prioridades econômicas governamentais que se delinearão nesses contextos político-econômicos.

## CAPÍTULO 4

### POLÍTICAS NEOLIBERAIS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Conforme foi analisado, o processo de mundialização do capital atinge a educação, provocando sua mercantilização, gradativamente institucionalizada e legitimada pelos organismos internacionais e por governos das nações capitalistas mais ricas, a quem interessa esse novo tipo de mercado para o capital.

Todo esse contexto político e econômico pressupõe a imprescindibilidade de reformas na política educacional, impondo-se aparentemente, pela necessidade de se atingir estabilidade econômica, mas, na realidade, pelo objetivo de transformar a educação superior num vasto *“campo de exploração lucrativa para o capital em crise e a concepção de educação como uma importante estratégia de difusão do projeto burguês de sociabilidade”*. (LIMA, 2006)

Tanto no plano individual quanto no plano social e nacional, há uma pressão gigantesca para se aderir à dinâmica global, à lógica mundializada que engendra uma nova sociabilidade em função do processo produtivo, na qual a formação profissional se volta exclusivamente para o mercado. As transformações nas relações sociais em nível internacional se refletem no âmbito nacional e local e as mudanças nas políticas de educação superior devem ser compreendidas em função dessas transformações, que permeiam e condicionam a administração de sistemas e redes educacionais e a gestão direta das universidades públicas brasileiras.

A partir da década de 1990 estamos assistindo a um processo de (des)regulação neoliberal. E, de acordo com Azevedo (2001), neste contexto, não é por acaso que a educação ganha centralidade:

Por um lado, devido à base que representa para os processos que conduzem ao desenvolvimento científico e tecnológico, num quadro em que a ciência e a tecnologia, elas próprias, se transformam paulatinamente em forças produtivas. Por outro, “em virtude das repercussões no setor que a regulação, por meio do mercado vem provocando, na medida em que esta forja uma nova ortodoxia nas relações entre política, governo e educação”. (AZEVEDO, 2001, p. 10)

No âmbito das políticas públicas para a educação, a repercussão desse quadro de desregulamentação dos serviços e direitos sociais, sob a influência das recomendações dos organismos internacionais, especialmente o BM e a UNESCO mostrou-se muito forte a partir de meados da década de 1990, especialmente durante os dois governos de Cardoso.

Ao destacar as recomendações do Banco Mundial para a educação superior contidas no documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995), Dourado (2002, p. 6), enfatiza a clareza das prescrições no sentido de: 1) privatização desse nível de ensino, sobretudo em países como o Brasil, que não conseguiram estabelecer políticas de expansão das oportunidades educacionais pautadas pela garantia de acesso e equidade ao ensino fundamental, bem como, pela garantia de um padrão de qualidade a esse nível de ensino; 2) estímulo à implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais, que permitam alterações e arranjos jurídico-institucionais, visando à busca de novas fontes de recursos junto à iniciativa privada, sob o argumento da necessária diversificação das fontes de recursos; 3) aplicação de recursos públicos nas instituições privadas; 4) eliminação de gastos com políticas compensatórias (moradia, alimentação); e 5) diversificação do ensino superior por meio do incremento à expansão do número de instituições não-universitárias; etc.

No que diz respeito ao financiamento da educação superior pública, o grande gargalo da educação em todos os níveis encontra-se no fato da União não cumprir os preceitos constitucionais, segundo os quais os recursos constitucionalmente vinculados para a educação devem ser de 18% do total da arrecadação líquida, destinados exclusivamente para aquelas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino. No que concerne ao sistema público de educação superior, a Constituição Federal de 1988 deu garantias constitucionais ao seu financiamento e manutenção, e o Plano Nacional de Educação, embora com vetos do então presidente Cardoso, estipula que deste montante vinculado à educação de modo geral, 75% devem ser destinados à manutenção da educação superior.

A despeito disto, várias tentativas foram feitas no sentido de desvincular parte do montante da arrecadação da União destinado à educação em geral, e à educação superior, em particular, durante as gestões de Cardoso. A ampliação exacerbada da forma de arrecadação

denominada *contribuição* é uma das estratégias que, principalmente a partir do primeiro governo Cardoso, passou-se a utilizar para desviar os impostos arrecadados das vinculações previstas na Lei Magna. A contribuição não entra na definição de imposto e, portanto, não pode ser inserida no montante da arrecadação tal como é definida pela lei. Por isto a CPMF era, teoricamente ao menos, destinada somente à área da saúde, e não entrava no cômputo dos demais impostos. Assim como ela, foram criadas muitas outras contribuições que não entram no cômputo geral de arrecadação, para a distribuição, conforme as porcentagens estabelecidas pela Lei para a vinculação aos vários setores, entre eles a educação.

Mas uma estratégia que logrou êxito para o governo, no sentido de desviar a alocação de recursos da educação e da saúde, por exemplo, para outras área de preferência do governo, desde 1994, foi a DRU- Desvinculação de Recursos da União, que não chega a ser uma lei, decreto ou emenda parlamentar. Trata-se de um fundo de investimentos público que dá uma “margem de liberdade” ao governo para gastar. Como a maioria das despesas federais está prevista em Orçamento, empenhada ou tem destino fixo (como folha de pagamento e previdência), esta foi uma estratégia para que o governo desvie (usa-se a palavra desvincular) uma parte da receita para outros setores que lhe parecerem mais necessitados, ou melhor, que demandem maior dotação em função dos interesses e correlações de forças predominantes, em cada conjuntura. A DRU permite que 20% de toda a arrecadação seja livre de "carimbos". Na opinião de economistas críticos a essa política, a DRU retira 20% de todas as áreas do governo para pagar a dívida pública e os cofres de banqueiros. A DRU passou a ter esse nome apenas em 2000, mas foi criada em 1994, no primeiro governo Cardoso e no ano de implantação do Plano Real, como Fundo Social de Emergência. Virou Fundo de Estabilização Fiscal até 1999, e a partir de então denominou-se DRU. A DRU foi prorrogada em 2000 até 2007. Passou no plenário do Senado em 1º turno, no mesmo dia que a CPMF foi derrubada e acabou sendo mantida, como contrapartida da oposição ao governo por esta votação que extinguiu a CPMF. A DRU retira, inclusive, os 20% da arrecadação com CPMF.

Conforme transcrito no jornal O Estado de São Paulo, pode-se perceber a força do discurso governamental em defesa da desvinculação de verbas, garantida constitucionalmente, da educação ou saúde para outros setores, justificada pela liberdade e mobilidade do governo no atendimento de urgências e necessidades de outros setores.

A DRU é importante porque dá liberdade ao governo para gastar 20% de toda a arrecadação (o equivalente hoje a R\$ 5 bilhões). Graças à DRU, o governo consegue ter flexibilidade de caixa para usar como quiser receitas que são vinculadas a alguns setores, atendendo à Constituição. Sem a renovação da DRU, o governo ficaria sem essa margem de manobra. (O ESTADÃO, 2007)

Luiz Antônio Cunha (1996, *apud* DOURADO, 2002, p. 7) argumenta que o texto da LDB, incorporou, ao longo de sua tramitação, vários dispositivos referentes à educação superior, objetos de projetos de lei e de decretos, de reforma constitucional, que “reformavam *por dentro* a educação superior no Brasil, muitos deles frutos de embates desenvolvidos ao longo dos anos 80”. Esta seria umas das razões, na visão de Dourado, porque a análise das políticas para a educação superior só pode ser entendida com a compreensão dos vários “instrumentos e mecanismos que preconizam a reforma desse nível de ensino e de sua relação orgânica com o processo de reforma de Estado em curso no Brasil”. (DOURADO, 2002, p. 7)

Lembrando que a Constituição Federal de 1988 trouxe consigo um conjunto de dispositivos no capítulo da educação, destaca:

A gratuidade no ensino público em todos os níveis, a gestão democrática da escola pública, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação universitária, a autonomia das universidades, entre outros, foi sendo ignorada, na medida em que se sucederam edições de leis, de decretos e de portarias que a nortearam e precederam a promulgação da LDB, Lei nº 9394/1996. (...) a Lei nº 9.131/1995, que regulamentou o Conselho Nacional de Educação e instituiu avaliações periódicas nas instituições e nos cursos superiores resultando, a partir da edição da Portaria nº 249/96 do MEC, nos *exames nacionais de cursos* (ENC - Provão) e o Decreto nº 2.026/96, definindo os procedimentos para avaliação das instituições de ensino superior e dos cursos. (DOURADO, 2002, p. 8)

A análise de Azevedo (2001) segue este raciocínio, ao relacionar as políticas educacionais a partir dos anos de neoliberalismo com critérios e padrões regulatórios:

As formas descentralizadas de execução, a **avaliação** por critérios de eficácia e eficiência e, ainda, a obrigatoriedade de participação da comunidade nos limitados espaços de decisão reservados aos implementadores, constituem também características desse quadro. (...) Do mesmo modo situa-se a implantação de uma política nacional de avaliação de desempenho de todo o sistema de educação, traduzida nas ações do SAEB e do ENEM, no ENADE e no SINAES e na reforma das práticas avaliativas da pós-graduação desenvolvidas pela CAPES. (AZEVEDO, 2001, p. xii)

Citando Afonso (2000), o qual, num estudo que tem como referência empírica realidades de outros países, faz uma análise sociológica das políticas avaliativas contemporâneas, fornecendo subsídios que mostram a similaridade mundial das diretrizes educativas, tecidas pelos pressupostos neoliberais. Neste sentido, demonstra que o modelo predominante é o da “*avaliação estandarizada criterial [...] que visa ao controle de objetivos previamente definidos (quer enquanto produtos, quer enquanto resultados educacionais).*” Em sua percepção, este modelo foi introduzido pela possibilidade de favorecer tanto a expansão do Estado como a publicização “*dos resultados dessa mesma*

*avaliação*”, o que, por seu turno, pode promover a expansão do mercado educacional (AFONSO, 2000, p. 120, *apud* AZEVEDO, 2001, p. XII).

Essas análises destacam a contribuição do autor sobre a categoria Estado, fundamental para o campo analítico das políticas públicas. Observando que ele se reporta à “sua expansão” num momento em que aparentam estar de mãos dadas o neoliberalismo e o Estado-mínimo, percebe-se, porém, que esta “expansão” deve ser qualificada. Nesse sentido, o Estado-mínimo não é sinônimo de Estado-fraco. No que se refere às estratégias de acumulação, ele é mais forte do que nunca, já que passa a assumir o papel de gerir e de legitimar, no espaço nacional, as exigências do capitalismo global, como enfatiza Santos:

Não se trata do regresso do princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado [...] A força do Estado, que no período do reformismo consistiu na sua capacidade em promover interdependências não mercantis, [através da promoção de políticas públicas de corte social] passou a consistir na sua capacidade de submeter todas as interdependências à lógica mercantil (SANTOS, 1998, p. 3).

Desta forma, na educação, como em todos os setores alvos de políticas sociais, essa “fortaleza” ou expansão exprime-se no aumento do poder regulador da ação estatal, na medida em que as práticas “descentralizadoras”, uma das dimensões do estilo gerencial de gestão, têm tido por contraponto o aumento dos controles centralizados. Um dos exemplos se traduz no caráter impingido à política de avaliação, como sugere Afonso:

(...) parecerá agora óbvio ao leitor que, tendo o Estado reforçado o seu poder de regulação e retomado o controle central (nomeadamente sobre o currículo escolar), a avaliação tivesse, de forma congruente, sido acionada como suporte de processos de responsabilização ou de prestação de contas relacionadas com os resultados educacionais e acadêmicos, passando estes a ser mais importantes do que os processos pedagógicos (...) Se é verdade que emergiu o Estado-avaliador também é verdade que as mudanças nas políticas avaliativas foram igualmente marcadas pela introdução de mecanismos de mercado (AFONSO, 2000, p. 122, *apud* AZEVEDO, p. xiii).

A dinâmica privatista no campo educacional, de acordo com Gentili (1998), envolve três modalidades institucionais complementares, a saber: "1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total)". (GENTILI, 1998, *apud* DOURADO, 2002, p. 8)

Essa lógica privatizante “empurra” as universidades públicas para as “*parcerias*” com os setores privados e neste sentido, “*universidades modernas*” são aquelas que “*incluem hoje, entre suas atividades, além do ensino e da pesquisa: cooperação com o setor produtivo para o desenvolvimento tecnológico*” (DURHAM, 1998, p.19, *apud* LIMA, 2001)

As Fundações de direito privado e as Incubadoras de Empresas, bem como a implantação de parques tecnológicos nas universidades, constituem a prova concreta de que a universidade tem que se unir à iniciativa privada, para sobreviver. A *gestão empreendedora*, transplantada para as instituições educacionais, passa por esse caminho e tem, entre outras, essa função.

Em decorrência dessas políticas, a avaliação é entendida como um dos eixos estruturantes das políticas educativas contemporâneas (Afonso, 2000; Dias Sobrinho e Ristoff, 2000; Catani, Dourado e Oliveira, 2002), articulada com base em vários processos avaliativos. Não há como desvincular a avaliação, tal como tem sido concebida, das mudanças econômicas e políticas mais amplas, “indicando horizontes e perspectivas sociais, ideológicas e gestionárias desses processos”. (DOURADO, 2002, p. 9)

Na contramão de um processo avaliativo emancipatório, indutor do desenvolvimento institucional, as políticas de avaliação da educação superior no Brasil buscam a padronização e a mensuração da produção acadêmica voltada, prioritariamente, para as atividades de ensino. Desse modo, a considerar o conjunto de ações desencadeadas pelo MEC para a educação superior, deslinda-se uma orientação prática da União, qual seja, a de centralização diretiva dessas políticas, caracterizadas também pela ausência de interlocução do MEC com os segmentos organizados da comunidade acadêmica e sindical e pela adoção de avaliações criteriosas e normativas (DIAS SOBRINHO, 2002, *apud* DOURADO, 2002, p. 9)

Isto demonstra, segundo Dourado (2002, p. 9), “*a grande centralidade do sistema de avaliação no processo de reforma da educação no país, especialmente da educação superior*. Alterando os processos de gestão e de regulação desse nível de ensino, o Estado pode promover facilmente mudanças na lógica do sistema, resultando na diversificação e diferenciação do ensino superior. Como já foi dito anteriormente, toda mudança no modelo de gestão, ou seja, a introdução de novas formas de organização, operacionalização, controle ou avaliação da organização, provoca impactos na cultura organizacional-institucional das instituições de ensino superior, especialmente das universidades.

Nessa lógica, a alocação de verbas e recursos estaria condicionada ao processo de *avaliação institucional*, constituído a partir do cálculo econômico de custo/benefício e da produtividade de cada universidade, de acordo com parâmetros mercadológicos, que regem a adequação da formação profissional às exigências do capital.

Especialmente na segunda metade da década de 1990, durante a primeira gestão de Cardoso, o Ministério da Educação veio adotando uma política progressiva de asfixiamento das universidades, para, em seguida, apresentar como alternativa a concessão de maior autonomia administrativa às instituições para compensar a penúria financeira por meio de uma gestão menos controlada burocraticamente. Conforme afirma Arruda (1999)

A contrapartida da universidade fica associada à fixação de metas, cujo teor encontra-se em discussão no MEC. Com base nos fundamentos já elaborados por esta entidade do governo, pode-se aferir que somente as maiores universidades federais poderiam viabilizar as metas, constituindo-se isto, a médio prazo, na quebra da unidade do sistema federal de ensino superior. Para sensibilizar a sociedade, o MEC utiliza-se de ações com resultados imediatos como a Lei que institui o Exame Nacional de Cursos, o chamado “Provão”, buscando legitimidade política, para agir em nome do interesse público. Para Trindade (1995) estas ações visam “qualificar competitivamente o ensino privado com recursos governamentais”. (ARRUDA, 1999, p. 135)

A pesquisa de Arruda sobre a Avaliação Institucional na Universidade Federal de Viçosa, MG, em 1999, permitiu-lhe aferir que as diversas formas de avaliação: o PAIUB, a avaliação da CAPES, o Exame Nacional de Cursos - “Provão”, articulados, vem se *“constituindo em um sistema ‘gradual e seguro’ de ação governamental, na qual as universidades públicas passariam a se ocupar da pós-graduação e da pesquisa, e as universidades privadas, da graduação”*.

E por estas razões, segundo a autora, já em 1996, Cunha alertava que:

(...) o ensino superior e a universidade, em especial encontra-se, no Brasil, em processo de ampla e profunda reforma. Apesar de se conhecerem vários elementos definidores dessa reforma, o sentido das mudanças é ainda difícil de se estabelecer, devido às possibilidades que se abrem pelos conflitos entre os protagonistas do processo em curso. (CUNHA, 1996, p. 329, *apud* ARRUDA, 1999, p. 135)

Para este autor já era possível antecipar que essa reforma (em processo) tenderia a culminar na quebra de importantes parâmetros que, até agora, vêm definindo o ensino superior no país: a gestão das universidades públicas e o status jurídico, o Regime Jurídico Único, a carreira docente, o acesso ao ensino superior, a avaliação e o financiamento do sistema. Arruda interpreta o documento do MEC sobre autonomia desta forma:

As universidades federais autônomas, ou como sugere o documento de proposta elaborado pelo MEC, de **autonomia ampliada**, se tornariam os grandes centros de formação de recursos humanos de alto nível, ficando as universidades não autônomas (ou de autonomia restrita), num patamar de competição com as privadas, submetidas ao controle do “Provão”. Esta proposta de autonomia mostrava que o governo ainda não estaria disposto a reconhecer, de fato, a autonomia das universidades. (ARRUDA, 1999, p. 136. Grifos desta autora)

Neste quadro em que se situa a questão da **autonomia** para as universidades públicas, já se propôs a sua transformação em “organização social” a ser administrada por contrato de gestão, à época em que Paulo Renato de Souza era Ministro de Estado da Educação, do governo de Cardoso. Neste contexto também se inscreve um conjunto de programas e projetos para os três níveis de ensino.

Segundo Chauí (2003), a *concepção de autonomia* universitária não deve ser definida a partir “dos chamados ‘contratos de gestão’, mas pelo direito e pelo poder de definir suas normas de formação, docência e pesquisa”.

Para a autora,

A autonomia é entendida em três sentidos principais: a) como autonomia institucional ou de políticas acadêmicas (autonomia em relação aos governos); b) como autonomia intelectual (autonomia em relação a credos religiosos, partidos políticos, ideologia estatal, imposições empresariais e financeiras); c) como autonomia financeira que lhe permita destinar os recursos segundo as necessidades regionais e locais da docência e da pesquisa. Em outras palavras, a autonomia deve ser pensada, como autodeterminação das políticas acadêmicas, dos projetos e metas das instituições universitárias e da autônoma condução administrativa, financeira e patrimonial. Essa autonomia só terá sentido se: a) internamente houver o funcionamento transparente e público das instâncias de decisão; b) externamente as universidades realizarem, de modo público e em períodos regulares fixados, o diálogo e o debate com a sociedade civil organizada e com os agentes do Estado, tanto para oferecer a todos as informações sobre a vida universitária, como para receber críticas, sugestões e demandas vindas da sociedade e do Estado. (CHAUÍ, 2003)

Isto deve subentender que a autonomia é inseparável da construção do orçamento anual para a IES, “*que define prioridades acadêmicas de docência e pesquisa, metas teóricas e sociais, bem como as formas dos investimentos dos recursos*”. Significa então que, para ser realmente uma autonomia com caráter público e democrático é preciso que a discussão do orçamento seja compartilhada por todos os membros da universidade, segundo o modelo do orçamento participativo.

Chauí atesta e aprofunda o que outros autores já vêm alertando, sobre a heteronomia X autonomia da universidade pública, acrescentando: “*a autonomia universitária só será efetiva se as universidades recuperarem o poder e a iniciativa de definir suas próprias linhas de pesquisas e prioridades, em lugar de deixar-se determinar externamente pelas agências financiadoras*”.

No entanto, Azevedo recorda que os novos padrões sociais e, em consequência, as novas sociabilidades por estes gestadas, resultantes do movimento da globalização, “não se forjam independentemente das características históricas e estruturais dos países em que se implantam”. (AZEVEDO, 2001, p. xiii)

(...) as novas configurações sociais não surgem do abstrato, pois são fruto da ação humana e, como tal, têm uma história socialmente construída. Sendo assim, são passíveis de mudanças através da sua re-significação em função dos interesses internamente dominantes, ou de transformações resultantes da luta dos grupos dominados contra a própria dominação, processos esses que ocorrem no contexto das relações sociais engendradas em cada sociedade. (AZEVEDO, 2001, p. xiii-xiv)

Portanto, faz-se necessário considerar as inúmeras mediações que permeiam e interferem nos programas ou políticas originais elaborados por agências nacionais ou organismos internacionais. Daí a importância de pesquisas e estudos que, considerando a *totalidade concreta* (KOSIK, 1976), apreendam as *mediações* presentes no movimento dialético desses processos e fenômenos analisados.

Bourdieu considera que estas representações e símbolos são objetos de disputas e conflitos entre agentes sociais pela conservação ou pela transformação de suas posições no mundo social. (BOURDIEU, 2004, p. 173-174). E essas disputas assumem a forma de uma luta pelo poder propriamente simbólico de ver e fazer crer, de predizer e de prescrever, de dar a conhecer e de fazer reconhecer, que é ao mesmo tempo uma luta pelo poder sobre os “poderes públicos” (BOURDIEU, 2004, p. 174).

Por estas razões Bourdieu enfatiza que seria um erro subestimar a autonomia e a eficácia específica de tudo o que acontece no campo político.

Os agentes políticos não são “marionetes” das forças econômicas e sociais. Pelo contrário, por mais dependente que o governo (poder local) seja das forças econômicas e sociais, ele ainda “pode garantir uma eficácia real sobre essas forças por meio da ação sobre os instrumentos de administração das coisas e das pessoas” (BOURDIEU, 2004, p. 175).

Azevedo partilha deste pensamento, considerando que

As políticas públicas, como qualquer ação humana, são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm curso. (...) são ações que guardam intrínseca conexão com o universo cultural e simbólico (...) com o sistema de significações que é próprio de uma determinada realidade social. (AZEVEDO, 2001, p. xiv)

Esta autora entende que os padrões definidos pelos rumos da globalização (diga-se, do capital internacionalizado) “são localmente ressignificados, apesar de não perderem as marcas advindas das decisões em escala mundial”. (AZEVEDO, 2001, p. xv)

Com relação às políticas regulatórias que foram implementadas na década de 1990, uma das táticas utilizadas pelos governos neoliberais tem sido a camuflagem do sentido e da função regulatória da avaliação e de outros mecanismos de controle dos serviços e instituições públicas, usando inclusive a divulgação dos resultados por meio de conceitos ou números que induzem ao “ranqueamento” das escolas e instituições universitárias, desviando a atenção da população para esse lado e omitindo as reais finalidades da avaliação.

Sobre este processo de modernização que é imputado às universidades, Arruda (1999) identificou:

(...) uma ‘emergência da modernização’ como mecanismo de justificação, na lógica governamental, da avaliação institucional, acompanhado de novos traços: a globalização da economia: a ciência, a tecnologia, todos estes fatores apontados como importantes para a ‘modernização’ das universidades, a qual está sendo estimulada como contrapartida para concessão de autonomia universitária. (...) O discurso modernizante surge somente como forma de reordenação do sistema capitalista, o qual, seguindo os precedentes neoliberais, também quer reorganizar todas as esferas da vida social, incluindo aí, a universidade. (ARRUDA, 1999, p. 18)

Sua pesquisa demonstra que esse tipo de política educacional tende a priorizar o econômico em detrimento do pedagógico.

Outro efeito das reformas orientadas pelo BM consiste na redução sistemática do quadro de pessoal e na precarização das relações de trabalho, com o fim da obrigatoriedade dos concursos públicos e a quebra da estabilidade.

Se por um lado, essa política visa formar técnicos e profissionais qualificados em instituições de excelência, geralmente universidades, os quais irão compor os quadros tecnoburocráticos e estratégicos para governar junto às burguesias dominantes, por outro lado visa certificar rapidamente, técnicos e profissionais para o mercado imediato, em cursos de curta duração e mais operacionais, em um nível que corresponderia ao pós-médio, pelo baixo grau de aprofundamento científico e cultural.

Na ótica do ANDES – Associação Nacional dos docentes do Ensino Superior (2005) o projeto do Banco Mundial, que consiste em ajustar as universidades à lógica do mercado, tem como base as seguintes diretrizes: *a manutenção de uma rede enxuta, composta apenas por alguns “centros de excelência”, mantidos em parte por recursos públicos; o fim do tripé ensino-pesquisa-extensão e a concentração da pesquisa em algumas poucas instituições, restando para a maioria das outras instituições da rede pública a dedicação exclusivamente ao ensino, o que empobrecerá o próprio ensino e a extensão, a médio prazo e irá diminuir continuamente a produção do conhecimento.*

Com relação ao princípio da *eficiência e racionalidade* na gestão, que se aplicam à esfera privada em contraposição à esfera pública pode-se, por outro lado, construir a contraface desse movimento e, conforme sugere Dourado, com a articulação entre amplos setores da sociedade em defesa de um projeto de educação superior pública, pautado:

1) pela garantia da natureza e do caráter público das IES; 2) por um padrão unitário de qualidade social, efetivado por meio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão; 3) pela efetivação de um sistema nacional de educação que articule projetos e políticas para a área incluindo, nesse contexto, uma sistemática nacional de avaliação que seja indutora do desenvolvimento institucional das IES; 4) pela expansão e consolidação da educação superior pública, com garantia de financiamento do Poder Público, e pela adoção de políticas inclusivas aos setores majoritários da sociedade, entre outros posicionamentos. (DOURADO, 2002, p. 12)

Entretanto, desde meados de 1990 foram encaminhadas várias propostas e medidas pelas agências que regulam o comércio internacional, como a OCDE e a OMC, no sentido de consolidar esta lógica mercantil nas relações comerciais entre países, atingindo todos setores de atividades antes não incluídas, como as educacionais, culturais e da saúde, passando a considera-las como **serviços** a serem vendidos e comprados no mercado internacional. Conforme o Acordo Geral sobre Comércio em Serviços (AGCS ou GATS) e o documento de constituição da OMC (janeiro de 1995), que teve como objetivo a liberalização progressiva dos serviços com uma perspectiva de conclusão das negociações no prazo de 10 anos (até 01/01/2005), os países deveriam inicialmente apresentar propostas para a liberalização dos diversos setores de serviços, e, posteriormente, prosseguir com apresentação, de forma bilateral, de demandas específicas (o que deveria ocorrer até 30/06/2002) e a seguir ofertas (o que deveria ocorrer até 31/03/2003). Caso a OMC, na próxima rodada de negociações, tenha êxito em fazer as nações incluírem a educação em sua lista de produtos e serviços a serem negociados no âmbito do Gats, a idéia preconizada pela Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, em Paris, em 1998, de que o ensino superior é um bem público, pode desaparecer.

Dias afirma que na OMC, os países anglo-saxônicos agem de forma incoerente, mantendo fechadas, as portas que pedem aos demais para abrir. O grande perigo no momento, segundo ele, estaria na tentativa de se criar um sistema internacional de acreditação, sem participação da América Latina (mas ao qual esta acabe tendo que se subordinar). (DIAS, 2003)

#### 4.1 PRESSUPOSTOS DO MODELO EDUCACIONAL NA “MODERNA ECONOMIA DO CONHECIMENTO E DA INFORMAÇÃO”

Para refletir melhor sobre a investida hegemônica neoliberal sobre a educação, a cultura e a comunicação nesta década, assinalo a importância (do ponto de vista do capital) de um evento ocorrido em 2005, cujo tema abordava a educação e as tecnologias de informação e comunicação como fatores de desenvolvimento econômico e social para os países emergentes.

Em maio de 2005 realizou-se, no Rio de Janeiro, o XVII Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), financiado pelo Banco Mundial, BNDES e por uma ONG de Reis Veloso. Neste Fórum foram divulgados os índices do Brasil com relação à média de escolaridade, capacidade de inovação científica e tecnológica e tecnologias de comunicação e

informação, que constata resultados muito baixos, além de apresentarem uma infraestrutura pobre para a disseminação e processamento de informações e conhecimento.

Sobre isto, o Banco Mundial tem indicado que um dos fatores ou condições fundamentais para que as sociedades em desenvolvimento alcancem os patamares dos países economicamente, culturalmente e socialmente desenvolvidos, num “*Mundo crescentemente globalizado e competitivo*” (DAHLMAN & FRISCHTAK, 2005), é a sua inserção na “economia do conhecimento”. E para tanto, uma metodologia de avaliação do conhecimento (KAM – *Knowledge Assessment Methodology*), formulada por consultores do Banco Mundial, constitui-se na aferição de índices de economia do conhecimento (KEI) aos países.

Os pilares para medir esses índices são:

- *Regime econômico e institucional* – barreiras tarifárias e não-tarifárias, regras legais e qualidade regulatória;

- *Educação*: alfabetização, taxas de matrículas secundárias e terciárias;

- *Inovação*: pesquisadores em P&D, publicações científicas e técnico científicas, e patentes nos Estados Unidos da América; e

- *ICTs*: tecnologias de comunicação e informação - linhas de telefonia fixa e móvel por 1000 pessoas, computadores por 1000, usuários de internet por 10.000 pessoas. (BANCO MUNDIAL, 2005. Grifos desta autora)

Ainda durante esse Fórum, os palestrantes demonstraram quase unanimidade em afirmar que o Brasil enfrenta o desafio de “*evoluir para esse novo Modelo de Desenvolvimento*”, e que, uma função central para a efetivação desse processo e definitivo avanço nessa área é a Gestão do Conhecimento, que se refere, entre outras funções, à coordenação e aperfeiçoamento de processamento e acesso a informações e dados, amparados nas tecnologias de informação e comunicação.

A partir disto, percebe-se que está aumentando a pressão dos países ricos, por meio das agências multilaterais, de políticos, empresários e agentes financeiros no sentido de fazer com que governos, e no caso o governo brasileiro, venham a aderir completamente a um projeto que, em nome da inserção na *sociedade da informação e economia do conhecimento*, coloca a educação, a cultura, a ciência e a tecnologia no mesmo “pacote” de outros “serviços”, imediatizando e aligeirando a formação escolar, exacerbando seu caráter pragmático e conferindo, especialmente ao ensino do tipo tecnológico, médio ou superior e também ao ensino regular superior, um objetivo desenvolvimentista, ainda que com dimensão e conotações diferenciadas daquelas do período ditatorial, mas atrelado a um outro projeto de

expansão do capital que demanda pesquisa e desenvolvimento, no campo de inovações tecnológicas.

Este não é um projeto societário coletivo e nem democrático, pois está descolado das necessidades científicas, culturais, econômicas e sociais da coletividade e da nação. No entanto, no discurso oficial tenta-se transmitir a idéia de que se trata de um projeto de desenvolvimento tecnológico que trará progresso e bem-estar à sociedade como um todo. Nesta análise podemos articular os conceitos de **hegemonia** e *consentimento*, ou seja, a busca do **consenso** pelo *convencimento*.

Cabe destacar a opinião de Marilena Chauí sobre aquilo que é chamado atualmente de *sociedade do conhecimento*:

A noção de *sociedade do conhecimento*, longe de indicar uma possibilidade de grande avanço e desenvolvimento autônomo das universidades enquanto instituições sociais comprometidas com a vida de suas sociedades e articuladas a poderes e direitos democráticos, indica o contrário, isto é, tanto a heteronomia universitária (enquanto a universidade produz conhecimentos destinados ao aumento de informações para o capital financeiro, submentendo-se às suas necessidades e à sua lógica) como a irrelevância da atividade universitária (quando suas pesquisas são autonomamente definidas ou quando procuram responder às demandas sociais e políticas de suas sociedades). O sinal da heteronomia é claro, por exemplo, na área das chamadas pesquisas básicas nas universidades latino-americanas, nas quais os objetos e métodos de pesquisa são determinados pelos vínculos com grandes centros de pesquisa dos países que possuem a hegemonia econômica e militar, pois tais vínculos são postos tanto como condição para o financiamento das pesquisas quanto como instrumentos de reconhecimento acadêmico internacional. O sinal da irrelevância, por outro lado, aparece claramente na deterioração e no desmantelamento das universidades públicas, consideradas cada vez mais um peso para o Estado (donde o avanço da privatização, da terceirização e da massificação) e um elemento perturbador da ordem econômica (donde a desmoralização crescente do trabalho universitário público). (CHAUÍ, 2003, p. 7)

Considerando-se que as empresas necessitam aumentar sua competitividade e que para tal têm que agregar valores, os quais são derivados, direta ou indiretamente, da ciência e tecnologia, entende-se essa priorização do imediatismo e da política de resultados, tanto com respeito às atividades-fim, quanto em relação às atividades-meio da produção de bens, serviços e de ciência e tecnologia, enquadradas no ramo produtivo como forças produtivas geradoras de produtos. E na moderna “economia do conhecimento”, a rapidez e eficiência na transmissão e processamento das informações e conhecimentos é que faz o diferencial em termos de competitividade entre empresas.

No âmbito das atividades educacionais e da gestão do ensino superior, a ênfase nos resultados da avaliação docente e dos relatórios de atividades e preenchimento de currículos - como o Currículo Lattes, que contém vários itens relacionados à produção docente na forma de “produtos”, “softwares produzidos” etc., leva a se considerar que, todas as atividades

docentes possam ser traduzidas ou revertidas em produtos ou programas de computador, palpáveis, imediatos, consumíveis e comercializáveis.

As políticas dos governos neoliberais brasileiros já estão em sintonia com esse paradigma utilitarista e pragmático da ciência e da educação que, gradativamente, atinge todos os ramos e níveis escolares, chegando à educação superior que deverá, segundo essa ótica, servir como instrumento de treinamento/adestramento de profissionais para um mercado competitivo, mas também como laboratório para o desenvolvimento de pesquisas e de inovação tecnológica que, não se pode garantir se estarão a serviço do desenvolvimento econômico e social da coletividade, ou se, obviamente, serão totalmente absorvidas pela avidez do setor privado. Segundo a Lei de Inovação Tecnológica, este setor poderá, uma vez respeitadas as regras estabelecidas pela lei, utilizar a infra-estrutura e os “recursos” humanos (as pessoas) das instituições públicas, como as universidades, para pesquisa e desenvolvimento de projetos de inovação a serem apropriados para seus fins comerciais e lucrativos.

É aí que se encontra o cerne da discussão sobre a autonomia nacional nos planos científico, cultural e político. Na ótica dos trabalhadores, das classes que vivem do trabalho, de que modo, em que lugar e com quais finalidades os países em desenvolvimento devem *se inserir* ou *serem inseridos* nessa ordem hierárquica das nações desenvolvidas, meta esta inatingível, dada a enorme distância (em proporções geométricas) entre os níveis atingidos pelos países centrais e o nosso?

Nesse processo mantém-se uma relação heteronômica entre nossas instituições e instituições de outras nações capitalistas. A heteronomia cultural persiste hoje, com o neoliberalismo, em função não mais da dependência econômica ao país imperialista, mas também, do processo de mundialização do capital, onde os países que tiveram sua inserção tardia no sistema ainda sofrem com mais profundidade as conseqüências e os efeitos disso, na forma estabelecida pela divisão internacional do trabalho, na própria configuração dessa heteronomia. Conforme Aurélio Buarque de Holanda, (acesso on-line) chama-se *heteronomia* a “condição de pessoa ou de grupo que receba de um elemento que lhe é exterior, ou de um princípio estranho à razão, a lei a que se deve submeter”.

Essas questões remetem ao evento supracitado, patrocinado por agências de financiamento e por Ongs, lembrando que se deve questionar os *padrões de desenvolvimento científico-tecnológico* e qual a sua referência com as origens, a cronologia e a historicidade da sociedade em análise. Será que ao empregar os tais padrões, leva-se em conta a história da formação social, econômica, cultural e política de um país como o Brasil? Também não se

pode desconsiderar que o termo **desenvolvimento** está impregnado das idéias do **Desenvolvimentismo**. Estas correntes de pensamento, conforme já mencionado, foram analisadas por historiadores, economistas, cientistas sociais e outros estudiosos, entre eles Florestan Fernandes, que buscaram desmistificar as idéias preestabelecidas sobre atraso, subdesenvolvimento e dependência, trazendo à luz as suas verdadeiras causas e determinações, desmascarando os pressupostos utilizados nos discursos dos defensores deste tipo de visão a respeito das condições dos países dependentes e periféricos.

Ainda no evento anteriormente citado, foram apresentados indicadores de que o Brasil está aquém dos parâmetros de desenvolvimento científico-tecnológico e de educação-escolarização atingidos pela Coréia, Índia, China e outros países chamados de *emergentes*. Pode-se perceber daí, uma desconsideração para com os avanços científicos que nossa comunidade científica, especialmente das instituições públicas de ensino e pesquisa, vem obtendo, ainda que com todas as adversidades e dificuldades materiais, financeiras e políticas encontradas. Podemos destacar, inclusive, os avanços alcançados em áreas novas, chamadas “de ponta”, tais como a biotecnologia, a reengenharia e engenharia genética, etc.

Desta forma, a leitura do documento mencionado anteriormente, de Dahlman and Frischtak, produzido pelo Banco Mundial, deixa antever as idéias dominantes no referido Fórum, como a adoção de modelos e tecnologias educacionais que possuam efetividade, assim como a presença de outros elementos relacionados com uma “*educação permanente*”, “*aprendizagem just in time*” etc., as quais, a meu ver, se enquadram perfeitamente na chamada aquisição de “*competências*”. Esta, apesar de representar, para seus formuladores, a aquisição de conhecimentos e determinadas habilidades mentais, pode constituir, no limite, um tipo de treinamento cumulativo e operacional, pobre em elaborações teóricas e críticas, em profundidade científica e social e em conhecimentos geradores de autonomia, potencializadores de habilidades criativas. (DAHLMAN & FRISCHTAK, 2005)

Daí a necessidade de trabalhos de pesquisa que tenham como objetivo contribuir para o debate sobre o(s) modelo(s) de educação básica e superior que estão sendo formulados e implementados no Brasil, buscando conhecer mais profundamente as concepções e as práticas que mediatizam a efetivação e consolidação de modelos de gestão educacional orientados para essa nova cultura, ou nova *onda*, denominada *economia do conhecimento*, a qual requer um elevado grau de *performativity*. Essa cultura da sociedade da informação vem direcionar os rumos da educação, ciência e tecnologia nos países capitalistas centrais, cujos interlocutores elaboram projetos, demonstrações estatísticas e eventos para difundir a

necessidade da adoção deste paradigma pelos países periféricos, chamados de “atrasados”, pois distantes do *status-quo* das economias avançadas.

#### 4.2 UNIVERSIDADE OPERACIONAL E HETERÔNOMA E O CAPITALISMO ACADÊMICO

O Banco Mundial e outras agências financeiras internacionais têm buscado demonstrar, por meio de pesquisas realizadas na África do Sul, em meados da década de 1990, que o investimento público na educação superior não traz nenhum retorno social ou financeiro para a sociedade ou país, passando-se a alegar que a melhor saída seria investir recursos públicos no ensino fundamental e “aumentar as contribuições privadas nos níveis secundário e universitário”. (WORLD BANK, 1994, *apud* SGUISSARDI, 2005, p. 193). Para Sguissardi, na ótica desses organismos internacionais a educação passa “de bem público a privado mercantil”:

As discussões teóricas sobre se o conhecimento provido mediante o ensino, em especial o de nível superior, é um bem público ou privado ocupam espaço cada dia maior na produção documental dos organismos multilaterais financeiros (BM, BID, OMC) e educacionais (UNESCO), assim como nas linhas e entrelinhas dos discursos governamentais nacionais ou multinacionais (OCDE, EU, NAFTA). Em grande medida esse debate se tem atrelado ao desenvolvimento de teorias econômicas neoclássicas do ‘capital humano’ e do ‘capital social’. (SGUISSARDI, 2005, p. 193)

Deste modo, o Banco entende que a universidade de pesquisa não deve ser uma regra geral, pois “o modelo tradicional das universidades européias de pesquisa” que, “com sua estrutura de programas em um único nível, tem demonstrado ser custoso e pouco apropriado no mundo em desenvolvimento”. (WORLD BANK, 1994, p. 5, *apud* SGUISSARDI, 2005, p. 200-201). Isto significa que as universidades de pesquisa seriam mais apropriadas para os países que dispõem de maior aporte de recursos para investir neste tipo de educação superior (a universidade custosa ou, até mesmo, subsidiada por agentes e recursos privados), que deve ser um centro de excelência, uma ilha em meio a outras instituições que se limitam à atividade de ensino.

E essas “teses” vêm se tornando uma estratégia de convencimento da opinião pública, no sentido de fazê-la aceitar a redução dos gastos públicos com os serviços ou bens sociais que constituem direitos da cidadania, hoje considerados já como *serviços públicos não exclusivos do Estado*. (BRESSER PEREIRA, 1997)

Como lembra Sguissardi, o debate sobre a questão do ensino superior como *bem público (bem coletivo)* ou *bem privado (bem individual)*, embora recente, tem suas raízes econômicas e políticas contemporâneas à formação do Estado Liberal, na obra de Adam Smith, por exemplo, a *Riqueza das Nações*, onde Smith discute as funções da educação em geral e qual a melhor forma de garanti-la, se com subsídio integral ou apenas parcial do Estado. E cita Thomas Hobbes, que em *O Leviatã*, já enfatizava a competitividade entre homens, organizações e instituições de toda natureza, como princípio fundamental do progresso, o que também justificaria os argumentos liberalizantes, pelos quais os “serviços” educacionais estariam com sua qualidade mais assegurada se obedecessem às leis do mercado, ou seja, fossem considerados como mercadorias que devem ser produzidos dentro dos princípios da produtividade/competitividade/lucratividade e satisfação aos clientes, os “usuários” daqueles serviços, cujos produtos devem apresentar resultados visíveis no mais curto prazo possível. (SGUISSARDI, 2005, p. 194-195)

Desta forma, o *empreendimento* educativo não pode prescindir dos objetivos da utilidade, da eficiência e da eficácia, o que é retomado hoje pelos ultraliberais (SGUISSARDI, 2004), com a predominância de projetos societários neoliberais, cujos principais formuladores são as IFM - Instituições Financeiras Multilaterais.

E assim a discussão sobre a contraposição entre estatal/público *versus* privado mercantil toma centralidade. Emir Sader (2003, *apud* SGUISSARDI, 2005, p. 209), enfatiza que “*Uma das operações teóricas e políticas mais bem-sucedidas do neoliberalismo foi instaurar os debates em torno da oposição entre estatal e privado*”. Sader afirma que o discurso neoliberal teria deslocado o eixo do debate para “*um campo duplamente favorável ao liberalismo, o que permitiria [...] uma mais fácil desqualificação do estatal*”, tirando de cena um dos termos essenciais da polêmica: o público.

Nessa requalificação dos termos, o estatal aparece como ineficiente, burocrático e corrupto, e o privado como um espaço de liberdade, criatividade e dinamismo individual. No entanto, Sader demonstra que a polarização central não se dá entre o estatal e o privado e sim, entre o público e o mercantil, pois “o estatal não é um pólo, mas um campo de disputa, que nos nossos tempos é hegemonizado pelos interesses privados”. Desta forma

[...] o privado não é a esfera dos indivíduos, mas dos interesses mercantis – como se vê nos processos de privatização, que não constituíram processos de desestatização em favor dos indivíduos, mas das grandes corporações privadas, aquelas que dominam o mercado – a verdadeira cara por trás da esfera privada no neoliberalismo. (SADER, 2003, p. 3, *apud* SGUISSARDI, 2005. p. 210)

As universidades e instituições de ensino superior de todos os portes, nos diferentes países, desde então tendem a caracterizar-se por traços e marcas muito semelhantes, em que pesem o valor extremamente diferenciado de suas economias e a história de constituição de seus respectivos subsistemas de educação superior e universitário.

Continuando a linha de pensamento do autor, nas últimas três décadas, num ritmo mais ou menos acelerado - pressionadas pelas novas concepções e formas de economia, pelos novos papéis atribuídos ao Estado, e pelas *recomendações* embutidas em relatórios, documentos e empréstimos financeiros de organismos multilaterais a serviço dos Estados centrais. As políticas para a educação superior da quase totalidade dos países do Norte e do Sul estão levando a universidade a adotar um modelo, também chamado de ‘anglo-saxônico’, que a configuraria não mais como uma *instituição social*, em moldes clássicos, mas como uma “*organização social neoprofissional, heterônoma, operacional e empresarial/competitiva*”.

O fato de a universidade pública ser pública e estatal, não garante que ela seja definida como bem público, e desta forma, “pode estar sendo privatizada”, [...] ”pelas diferentes formas de administração e financiamento, autonomia/heteronomia, avaliação/accountability, produção e transmissão do conhecimento”, sendo conduzida a situar-se no espaço do privado mercantil. (SGUISSARDI, 2005, p. 211)

O autor confirma, por meio de dados sobre o aumento no número de IES privadas e a diminuição da dotação de verbas para as IES públicas, que estes são suficientes para demonstrar o crescimento cada dia maior do chamado modelo neoprofissional, das universidades de ensino ou escolas profissionais, e o conseqüente definhamento do modelo neo-humboldtiano, isto é, das universidades de pesquisa, ou que associam ensino-pesquisa (e extensão). Estes dados são suficientes também para

demonstrar a tendência, não à passagem de uma universidade autônoma para uma universidade heterônoma – como estaria ocorrendo em países, como Canadá (Schugurensky, 2002), Austrália (Meek, 2002), Argentina (Mollis, 2002) – mas de uma universidade – com autonomia, no caso das estaduais paulistas e das privadas, e sem autonomia, no caso das federais, demais estaduais e municipais – para uma universidade heterônoma e competitiva. (SGUISSARDI, 2004. p. 13)

Cabe ressaltar que, segundo o autor, passar da condição de autonomia (ou da sua ausência) para a de heteronomia, pode ser aqui entendido pelo que Schugurensky identifica como o trânsito, cada vez mais visível (no caso canadense e de outros países), de um modelo universitário centrado na autonomia para um modelo centrado na heteronomia, isto é, “no qual setores externos (principalmente o Estado e a indústria) têm cada vez mais poder na definição da missão, da agenda e dos produtos das universidades”. (SCHUGURENSKY,

2002, p. 109, *apud* SGUISSARDI, 2004, p. 14). Diz ele que “a margem de autonomia institucional (em particular sua autonomia substantiva) foi se reduzindo paulatinamente, e que o mercado e o Estado têm aumentado sua capacidade para impor sua própria lógica e interesses”.

Entretanto, o modelo heterônomo não significa que a universidade passaria a ser subitamente governada por atores extra-universitários, mas sua prática cotidiana (suas funções, prioridades e organização interna, suas atividades, estrutura de prêmios e penas, etc.) estaria cada vez mais subsumida pela lógica do mercado e do Estado. (SCHUGURENSKY, 2002, p. 117, *apud* SGUISSARDI, 2004, p. 14) Segundo aquele autor, a categoria *universidade heterônoma* permitiria condensar conceitos mais dicotômicos como *universidade comercial* ou *universidade controlada*. Ela mostraria não haver contradição entre submissão da universidade aos interesses do mercado e aos condicionamentos do Estado avaliador e controlador.

E a consequência imediata disto seria o fortalecimento da competitividade econômica, que implicaria

inovação de produtos e processos, ênfase em currículos ligados às necessidades do mercado, uma melhor preparação dos estudantes para o mundo do trabalho a um custo per capita menor e efetiva e eficiente gerência do trabalho institucional e docente”. (SCHUGURENSKY, 2002, p. 109, *apud* SGUISSARDI, 2004, p.14)

Sguissardi conclui lembrando que, enquanto sob o Estado do Bem-Estar e do fordismo, as teorias do capital humano estavam no apogeu e a educação superior (universidade) era vista como investimento público fundamental para o desenvolvimento e criação de empregos, no Estado neoliberal e na globalização a educação superior (a universidade) “*passa a ser vista como parte do problema econômico de cada país, entendido este como falta de competitividade internacional*”. Daí o pensamento predominante de que a universidade só cumprirá sua função, nos dias de hoje, “*se for gerida como uma empresa comercial típica e se tornar efetivamente competitiva*”. (SGUISSARDI, 2004, p. 14)

E percebe-se que essas novas formas de gerenciamento não são exclusivas dos sistemas de ensino, mas encontram-se disseminadas nos diferentes setores do sistema público. Segundo Elliot, apesar de descentralização e autonomia organizacional se constituírem em idéias básicas neste novo tipo de administração, elas facilitam um novo tipo de controle regulador que paradoxalmente concentra a governança, e no centro do processo. (ELLIOT, 2001, *apud* SANTOS, 2004, p. 1151-1152)

Os diferentes e reiterados tipos de críticas aos chamados "ineficientes sistemas burocráticos de governo" deram abertura e legitimidade à penetração crescente de uma nova lógica de administração derivada do setor privado. Essa nova lógica lentamente vai introduzindo formas, muitas vezes bastante sutis, de privatização, mas seu elemento-chave é a análise do desempenho de pessoas e de instituições. A garantia da implementação de políticas, que se estruturam e se desenvolvem com base na cultura do desempenho, é assegurada pela criação do Estado avaliador. De certa forma, pode-se dizer que, valendo-se de argumentos que atraem o interesse público pelos seus apelos democráticos, esse tipo de Estado exerce sua função com a adesão de grandes setores da população. A emergência e o desenvolvimento do Estado avaliador são justificados e legitimados como uma importante maneira de tornar transparente para o público a forma como as instituições atuam e utilizam os recursos públicos.

Em diversos países nos diferentes níveis de ensino, o desempenho das escolas e dos professores é avaliado tomando-se como referência tecnologias de auditoria que utilizam um sistema de testes e de inspeção. Elliot, baseando-se em Lyotard, afirma que em uma cultura do desempenho a "qualidade" é definida como a melhor equação encontrada entre *inputs* e *outputs*. Assim, qualidade é definida em função do dinheiro gasto, incorporando três características operacionais, ou seja, economia, eficiência e efetividade. (ELLIOT, 2001, *apud* SANTOS, 2004, P. 1151-1152)

Ball denuncia a idéia de performatividade como:

uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que emprega julgamentos, comparações e termina se revelando como meio de controle, de desgaste e de mudança. Os desempenhos dos sujeitos individuais e, ou, das organizações servem como medida de produtividade ou *output*, ou expõem a qualidade, ou 'momentos' de promoção ou inspeção. (BALL, 2004, p. 218)

O argumento central de Ball é que tal cultura, celebrando a possibilidade de expor a qualidade, termina apenas identificando a pior parte do trabalho das instituições de ensino e dos docentes. Na verdade, na cultura do desempenho, o que fica mais exposto à comunidade educacional e ao público em geral não são tanto os aspectos positivos das atividades das escolas, mas as falhas que possam ter cometido, ou, também, aquilo que deixou de ser feito, sem, contudo apresentarem uma análise das circunstâncias em que as metas, os objetivos e os percursos para alcançá-los foram definidos e executados por essas instituições. Continuando

Dentro de cinco anos [a gestão do setor privado], será muito difundida. Por isso pessoas com idéias e antecedentes comprovados se tornam necessárias" (Kevin McNeany, presidente de NordAnglia, citado no *Times Education Supplement*, 26/3/1999). Cada vez mais, o mundo dos negócios enfoca os serviços de educação

como uma área em expansão, na qual lucros consideráveis devem ser obtidos. Segundo a financeira Capital Strategies, sediada na City (coração financeiro de Londres), a "indústria dos serviços educacionais" como um todo está crescendo rapidamente, "com taxas impressionantes de 30% ao ano" (citado em *The Guardian Education*, 20/6/2000, p. 2). Segundo o relatório do *The Guardian*, desde janeiro de 1996, o Índice da Bolsa de Valores das Ações de Educação e Formação no Reino Unido (*UK Education and Training Shares Index*) tem sido significativamente melhor que os FT-SE 100. O "capital especulativo" (*smart money*) está começando a se interessar pelos "serviços educacionais. (BALL, 2004, p. 18)

E não é preciso ir longe, ao constatar que o ex-ministro da Educação de Cardoso possui, atualmente, uma promissora empresa de consultoria em assuntos educacionais. Este mesmo ministro atuou como um mediador entre o setor educacional empresarial e os agentes do setor público ou governantes, demonstrando sempre, uma postura político-ideológica de defesa da educação privada e da privatização da educação pública, chegando até mesmo a enfatizar o custo e a ineficiência desta última, em termos de gestão e de ensino.

E, citando Arthur Andersen:

Tudo isso mostra "a história da mudança de face do capital enquanto está readeguando as instituições e as pessoas para o lucro" (Kenway & Bullen, 2001, p. 187). As instituições do setor público estão sendo "repensadas" como oportunidades de lucros. Muitos dos maiores atores na Indústria dos Serviços Educacionais (*Education Services Industry*) estão associados a multinacionais e investidores de capital de risco com interesses e influências internacionais enormes e diversos — trata-se de empresas de serviços genéricos de gestão ou de companhias construtoras com subsidiárias oferecendo serviços de gestão. Para elas, os serviços de educação não passam de mais uma oportunidade de negócios, sem especificidade particular. Valores (éticos) são apagados ou desconsiderados em favor do uso de métodos padronizados de mensuração e de controle. O *website* da Serco, uma dessas multinacionais, descreve suas atividades assim: O produto da Serco é a gestão da mudança. Nós a planejamos e a realizamos. Isso nos permite ter uma base de clientes diversos, espalhados pelo mundo inteiro, que vão de governos locais e nacionais a empresas comerciais multinacionais. Fornecemos serviços que vão da gestão das instalações, projetos e sistemas de Tecnologia da Informação, por meio da construção de negócios inteiramente novos — do financiamento do projeto, à construção e ao funcionamento — graças a iniciativas financeiras privadas e as parcerias público-privado. Dirigimos estabelecimentos científicos de altíssimo nível, gerenciamos firmas de parquímetros, exploramos atrações turísticas, mantemos prédios, testamos armas nucleares, administramos ferrovias. E muito, muito mais. (ANDERSEN, *apud* BALL, 2004)

Robertson (2002, p. 2) afirma que para os principais atores econômicos, como as grandes transnacionais (IBM, Cisco e Nokia, entre outras), participar da criação de um espaço educacional europeu significa gerar condições para investir no lucrativo mercado da educação sem os impedimentos dos arranjos institucionais existentes. Portanto, na União Européia, nas arenas de elaboração dessas políticas, há propensão em trabalhar com essas firmas e outras envolvidas no estabelecimento e na especificação de agenda política para a educação, de acordo com os próprios interesses desses tipos de companhias. Além disso, globalmente, todo

um leque de agências multilaterais, cada qual a seu modo, está trabalhando arduamente para criar outros espaços para a "privatização" e a participação do setor privado na prestação de serviços públicos, incluindo a educação. "Junto com a saúde, a educação é um dos últimos bastiões a serem conquistados. Uma ampla reforma orientada para o mercado do serviço público de educação está em andamento". (MOYOTO KAMYIA, *UNESCO Courier*, dez. 2000, *apud* BALL, 2004)

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que teve uma grande influência na reforma do setor público na Finlândia, não é a única agência multilateral a participar da construção e disseminação de "novos" modelos de governança, e de novas relações entre educação e economia. Por essas razões, Ball ressalta que

No plano da política mundial, as mudanças políticas com relação ao Estado da Providência de muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento e a transformação concomitante das instituições do setor público estão sendo submetidas a um processo de alinhamento que Joseph Stiglitz, ex-economista-chefe do Banco Mundial, chamou de "ortodoxia inviolada" (2002, p. 43), adotada por organizações como a OCDE, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial, e que visa a uma abertura maior dessas economias às organizações capitalistas globais. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em particular, estão profundamente comprometidos com o que, às vezes, é chamado de americanização da economia mundial. Seus funcionários são principalmente americanos, suas sedes estão nos EUA e a maior parte de seus fundos provém do Tesouro americano. "Construir livres mercados de capitais na arquitetura básica da economia mundial tem sido por muito tempo", nas palavras de Lawrence Summers, então secretário do Tesouro americano, "nossa prioridade internacional mais crucial" (Wade, 2001, p. 125). Stiglitz, ao refletir sobre seu tempo como economista-chefe do Banco Mundial, descreveu importantes decisões do FMI "tomadas na base do que parecia uma mistura curiosa de ideologia e economia ruim, dogma que, às vezes, parecia estar sutilmente encobrendo interesses específicos". (STIGLITZ, 2002, p. xiii, *apud* BALL, 2004, p. 1111-1113)

Nesse contexto que se vislumbra, é importante considerar que as tecnologias de auditoria pressupõem que o fornecimento de informações precisas sobre o funcionamento das organizações viabiliza-se por meio da construção dos indicadores de desempenho. Dessa forma, desempenhos que não possam ser medidos por tais indicadores vão perdendo sua importância no interior desse tipo de cultura. Uma avaliação do sistema de ensino que tem como referência de desempenho, indicadores standardizados, termina por coibir outras formas mais flexíveis e diferenciadas de trabalho pedagógico. Neste sentido, aquilo que não for passível de ser mensurado e diretamente observável deixa de ter importância para esse tipo de avaliação. Paradoxalmente, a proposta de tornar transparente o desempenho das pessoas e das instituições termina por obscurecer, ao invés de revelar, aspectos importantes do que ocorre no cotidiano das escolas. Na cultura do desempenho, constantemente tanto a agenda do professor como a do aluno, no que diz respeito ao processo ensino-aprendizagem, têm que ser

abandonadas em função daquilo que foi definido pelas autoridades educacionais como indicadores de bom desempenho.

Assim como Ball e Elliot (2001, *apud* BALL, 2004), diferentes autores atestaram que as escolas e os professores, imersos nessa cultura vão perdendo o interesse em trabalhar com atividades e aspectos que não estejam diretamente relacionados com os indicadores de desempenho. Nesse contexto, os alunos terminam, desde os primeiros anos da educação fundamental, por ser treinados para obter bons resultados nos testes em vez de serem educados no sentido amplo deste termo.

Marilena Chauí explicita claramente que a universidade operacional é isto, não se reconhece mais como uma instituição, mas como uma organização social que se relaciona com o mundo mercantil, prestando serviços em troca de verbas ou recursos materiais, vendendo, afinal, conhecimento, tecnologia, educação, formação ou informação por meio de seus funcionários, antes servidores públicos, amanhã prestadores de serviços públicos (mantidos por recursos públicos) para empresas e o setor privado, de modo geral. (CHAUÍ, 2003, p. 2)

Quanto aos desdobramentos dessas políticas sobre o trabalho da categoria docente, para a organização administrativa e do pensamento institucional-acadêmico da universidade, concordamos com a Professora Lucia Neves, segundo a qual, “*do ponto de vista ético-político, as universidades brasileiras preparam-se para formar intelectuais de novo tipo, com uma visão localista e fragmentária de mundo, elemento impeditivo da elaboração de crítica mais abrangente à realidade social vigente*”.

Em entrevista ao Jornal da ADUFF, Lúcia Neves comenta

O governo militar em declínio, bem como o governo Sarney, tentaram nos anos de abertura política implementar ações que conduziram à autonomia universitária de acordo com o pensamento conservador. Incluíram-se entre essas iniciativas, por exemplo, o Projeto de reforma universitária, de 1982, e a criação do Grupo Executivo de Reforma do Ensino Superior -Geres, em 1986. (NEVES, 2004, p. 1)

Neves afirma que, ao longo dos anos de 1990, os governos neoliberais, ao implementaram uma de suas diretrizes políticas fundamentais, a privatização da execução das políticas sociais, “*adotaram duas estratégias concomitantes de privatização da educação superior: 1) a privatização paulatina das instituições de ensino superior públicas; e 2) o estímulo ao empresariamento do ensino*”. (NEVES, 2004, p. 1)

## **CAPÍTULO 5**

### **A CONTRA-REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL – DE CARDOSO**

#### **A LULA DA SILVA**

##### **5.1 NA ERA CARDOSO**

No início da década de 1990 já se delineavam perspectivas difíceis para a educação superior pública no Brasil.

Durante o curto período de seu mandato, Collor de Melo empreendeu várias tentativas para modificar profundamente a estrutura e o financiamento da educação superior, tomando medidas que tiveram que ser barradas pela comunidade acadêmica e outros atores sociais, em defesa do sistema público de educação. Uma das investidas relacionava-se à extinção do INEP e da CAPES. A outra consistia no projeto de autonomia para as universidades vinculada à avaliação de desempenho apresentado no Plano Setorial de Educação do MEC para o período 1991-1995. Segundo Ribeiro (2002):

Tal autonomia implicaria um processo de desregulamentação, com a qual se abria “[...] a possibilidade de as universidades fixarem os salários dos professores e realizarem concursos para contratação de pessoal, de acordo com suas próprias necessidades” (1990, p. 25, *apud* RIBEIRO, 2002)

Além disso, causou grande impacto a divulgação de um projeto de emenda constitucional, de autoria do Ministro da Educação, José Goldemberg, cujo conteúdo, comentado por Cunha, é reproduzido por Ribeiro (2002):

O projeto de emenda constitucional, já com os adendos da parecer favorável recebidos na Câmara dos Deputados, estipulava que as universidades públicas constituiriam uma categoria específica de entidade, distinta dos órgãos da administração direta e indireta (fundações e autarquias) de modo que seu pessoal perdesse o status de funcionário público, inclusive o benefício da estabilidade (garantindo-se os direitos adquiridos pela Constituição). O governo federal passaria a destinar às suas universidades um percentual fixo dos recursos resultantes de

impostos, com o que elas cobriam as despesas de pessoal ativo, inativo e pensionista, com a única restrição de que esses gastos não ultrapassassem 80% do total do orçamento de cada instituição. Para complementar os recursos transferidos pelo Poder Público, as universidades deveriam buscar “fontes alternativas de financiamento obtido através da necessária interação com a comunidade”. (CUNHA, 1997a, p. 28, *apud* RIBEIRO, 2002, p. 93-94)

A concretização da contra-reforma da educação superior teve início no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio de decretos e mudanças na legislação (adendos, alterações, regulamentações etc.) que foram alterando algumas características de sua organização e formas de financiamento público.

Durante a gestão de Cardoso foi aprovada e sancionada, pelo Poder Executivo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/96), privilegiando o projeto substitutivo do então Senador Darcy Ribeiro, em detrimento do projeto que foi discutido e construído pelos segmentos sociais organizados e representantes de educadores e demais profissionais comprometidos com um projeto popular de educação. Segundo educadores que a analisaram (DEMO, 1997; SAVIANI, 1997) esta lei tem um caráter minimalista. Por exemplo, o capítulo referente à educação superior se limita a estabelecer as linhas gerais para o sistema, deixando para a legislação complementar o tratamento de suas especificidades e pormenores.

Os decretos 2.207/1997, 2.306/1997 e 3.860/2001 estabeleceram, ou formalizaram a diversificação institucional hoje existente, dando uma interpretação mais flexível ao artigo 207 da Constituição Federal, que afirma o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Estes decretos extinguiram a obrigatoriedade das instituições superiores universitárias terem as três atividades consideradas indissociáveis pela reforma de 1968, Lei 5.540, pela qual se exigia, no mínimo, as atividades de ensino e pesquisa e que as instituições que fossem criadas obedecessem preferencialmente ao formato de universidades. Com os decretos, quase 90 % das instituições superiores ficaram desobrigadas de manter este tipo de organização, a qual já vinha sendo criticada há muitos anos pelos conservadores, que alegam que este tipo de organização universitária onera os cofres públicos e constitui-se em um “luxo” para os países do “Terceiro Mundo”.

Deste modo, o governo investiu contra as universidades de pesquisa, indiretamente respaldando as sugestões do Banco Mundial quanto à não necessidade dos países em desenvolvimento sustentarem universidades consideradas centros de excelência na área da pesquisa, especialmente a pesquisa básica e independente, que potencializa a autonomia e criatividade científica e intelectual dos pesquisadores e do país onde estas pesquisas se

realizam. Por isto houve muita pressão para que, no ranqueamento provocado pelos processos de avaliação ocorridos, se selecionassem poucas instituições de pesquisa para fins de financiamento, ao mesmo tempo em que se relegava às outras, com resultados inferiores na avaliação, atividades de ensino, menos custosas e exigentes em termos de recursos e de profissionais altamente qualificados. Em outras palavras, as universidades **de pesquisa** seriam pequenas ilhas de excelência isoladas e as universidades **de ensino** se tornam maioria no ensino superior brasileiro. (Grifos desta autora)

Neste sentido, é importante ressaltar o papel político-ideológico desempenhado pelo Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP - NUPES, entidade que reuniu, principalmente durante o período do governo de Cardoso, em meados da década de 1990, vários intelectuais, professores da instituição e seus convidados, para discutirem os rumos da educação superior no país, destacando estes como os “intelectuais orgânicos” dos governos neoliberais, de Itamar Franco a Cardoso. Sua Coordenadora era a professora Eunice Ribeiro Durham, que foi Secretária Executiva da SESU – Secretaria de Educação Superior do MEC, durante a gestão de Cardoso. Conforme se apresenta em sua página na internet, o Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior é um centro temático da Universidade de São Paulo dedicado à pesquisa sobre ensino superior. É multidisciplinar e reúne especialistas de diferentes áreas do conhecimento.

É fato notório que o NUPES foi um dos grandes “*protagonistas dos projetos de modernização da educação superior*” a partir do final da década de 1980 e durante a década de 1990, pelo fato de se constituir como um “*provedor das bases teóricas e contribuir, por meio dos seus principais quadros, para a formulação de políticas para o ensino superior durante, praticamente, três governos sucessivos*”. (PALHARINI, 1998, p. 96)

Entre os pesquisadores membros deste núcleo, como Sérgio C. Ribeiro, Maria Helena M. Castro, Jacques Schwartzman, José Goldemberg, etc., destaca-se o professor Simon Schwartzman que, em parceria com Eunice Durhan, produziu dezenas de publicações, estudos comparativos entre Brasil e outros países da América Latina, realizou seminários e palestras sobre a educação superior no Brasil e no mundo, além de vir a participar de órgãos e agências governamentais durante o governo de Cardoso.

As questões enfocadas por este grupo de pesquisa se referiam, principalmente, à organização e funcionamento dos sistemas universitários, suas relações com outros níveis educacionais, a pesquisa científica e acadêmica, a problemática do acesso à educação e ao mercado de trabalho, as políticas governamentais de avaliação, o financiamento público e privado, etc. (NUPES, 1990, p. 1, *apud* PALHARINI, 1998, p. 98)

Além disto, um dos projetos do NUPES que se destacaram ainda no final dos anos 80, transformado em Seminário, tratava de levantar os problemas e elaborar uma espécie de diagnóstico da educação superior que serviria para “*identificar os principais itens (...) para a definição de uma política de ensino para a próxima década*”. (NUPES, op. Cit., p. 2, *apud* PALHARINI, 1998, p. 99). Entre as questões definidas ressaltam-se: o problema da demanda crescente por educação; as barreiras ao acesso à educação superior; as questões do conteúdo, entre elas o papel da pesquisa e da extensão, **a relação universidade/setor produtivo**, a formação de professores para o ensino básico, **a questão da diferenciação institucional** e da **autonomia universitária**.

O eixo norteador da produção geral do núcleo e as principais premissas defendidas por estes intelectuais, que se tornaram atores importantes da área educacional no governo Cardoso foram, segundo o estudo realizado por Palharini:

De um modo geral, a produção do NUPES, por meio dos seus principais autores, parte da compreensão de que, em função dos acelerados processos de mudança que se verificaram no cenário econômico internacional, o grau de desenvolvimento econômico tende a definir a posição que cada país, nesse cenário, vai ocupar. Assim sendo, considera imprescindível a constituição de modernas estruturas científicas que contribuam para modernizar a economia brasileira. Dessa modernização econômica derivar-se-ia, então, a melhoria das condições de vida da população. (PALHARINI, 1998, p. 107)

Vale destacar também, que esses autores do NUPES colocaram em xeque o modelo *humboldtiano* de universidade, assentado no ensino e na pesquisa, sustentando que na atualidade não caberia mais a idéia de que todas as instituições universitárias tivessem que atuar com pesquisa, além de ensino, uma vez que este tipo de IES custa muito caro aos cofres públicos. Por esta razão Durhan chegou a propor dois tipos de instituições de ensino superior: aquelas consideradas centros de excelência em ensino e principalmente em pesquisa, reunindo o mais qualificado corpo docente (em número menor e localizadas estrategicamente, em regiões, estados ou capitais) e, em maior número disseminadas por todo o país, as que se dedicam somente ao ensino, para atender a demanda crescente por ensino superior e formação profissional.

A respeito disto, o núcleo enfatizou a significativa expansão dos sistemas de ensino (privados, mais precisamente), postulando que a tendência atual seria de ampliação cada vez maior da demanda e das redes de ensino superior, sugerindo que os gastos e investimentos em educação superior pública e com os servidores públicos deveriam ser melhor dimensionados, regulados e racionalizados, buscando-se maior eficiência e produtividade, medida por

avaliação dos “produtos”, ou seja, os resultados do processo de produção acadêmica e desempenho dos estudantes.

Alegava-se que havia abusos, distorções e privilégios dos servidores e docentes, a serem corrigidos, especialmente quanto à carreira, estabilidade e isonomia salarial. Por estas razões, o grupo do NUPES, representado especialmente por Durhan e Schwartzman propunha um modelo “*centrado fundamentalmente na autonomia de gestão financeira, administrativa e pedagógica, a exemplo das estaduais paulistas*”. Conclui-se então, conforme Palharini, que a autonomia universitária, neste projeto, estaria subordinada aos resultados do processo de avaliação a ser adotado.

Portanto, o NUPES e seus intelectuais orgânicos foram os precursores e mentores de vários itens e tendências assumidas pela reformulação na educação superior que teve início com Cardoso.

Durante seu governo, vários decretos e leis, ou Medidas Provisórias foram editados, modificando, aos poucos, a legislação do ensino, com a justificativa de regulamentar os artigos e trechos da LDB 9394/96 que ficaram em aberto, e, entre estes, os que se referem à organização, funcionamento e mecanismos de controle da educação superior. Destaco o Decreto nº 2.306/97, que reconheceu legalmente as IES privadas com fins lucrativos, o que veio legitimar as empresas que comercializam a educação. Em 2001, o Decreto nº 3.860/01 substituiu o primeiro, estabelecendo normas mais flexíveis para as entidades mantenedoras das IES privadas que tenham fins lucrativos, principalmente no item prestação de contas, deverão apenas elaborar, “*a cada exercício fiscal, demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes (contadores)*”. Isto as desobriga de publicar demonstrações financeiras submetidas a auditores independentes e ao parecer dos conselhos fiscais correspondentes ou à auditoria do Poder Público. (SGUISSARDI, 2006, p. 11)

Na proposta de PNE (Plano Nacional de Educação) do MEC, aprovada à revelia da proposta elaborada pelos segmentos sociais, entidades e profissionais da educação, num contexto de grande mobilização social, revelam-se as principais diretrizes das políticas para a educação superior no Brasil, nas palavras de Luiz Fernandes Dourado:

Diversificação do sistema por meio de políticas de expansão da educação superior, a não-ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino, aferição da qualidade de ensino mediante sistema de avaliação, entre outras. Destacam-se, ainda, no referido documento, a ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas, o que, certamente, resultará na concretização de novos formatos de privatização desse nível de ensino, respaldada pela interpenetração entre as esferas pública e a privada. (DOURADO, 2002, p. 8)

Embora o PNE contenha algumas bandeiras defendidas pelo Banco Mundial e outras agências multilaterais, se não fossem os vetos que sofreu poderia ter se tornado um instrumento de ampliação, democratização e expansão da educação superior pública. Porém, o Ministério da Fazenda de Cardoso foi determinante para os vetos presidenciais a nove artigos do PNE, entre os quais, quatro faziam referência ao ensino superior. Os vetos englobam desde a meta que estabelecia que o número de vagas no ensino superior público não poderia ser inferior a 40% do total desse nível de ensino até a subvinculação de 75% dos recursos da União a serem destinados à manutenção, desenvolvimento e expansão das IFES, incluindo também a meta que propunha a ampliação do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica.

Um dos pontos vetados mais importantes foi aquele que propunha que, no prazo de dez anos, o aumento dos gastos públicos federais, estaduais e municipais com a educação deveria chegar a 7% do PIB. Outro artigo também vetado referia-se à exclusão das despesas com pagamento dos aposentados e pensionistas do ensino superior público do rol das despesas da União com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Além da ameaça de transformar as universidades públicas em Organizações Sociais, nos moldes das “*quase non-governmental organizations*” britânicas, propaladas por Thatcher na década de 1980, o fato mais grave constituiu-se na expansão da rede privada de ensino superior associada à diversificação das instituições de educação superior, passando a coexistir com as universidades estabelecidas e reconhecidas os centros universitários, as faculdades integradas e os institutos ou escolas superiores.

Valdemar Sguissardi, em análise sobre o legado das políticas neoliberais no governo de Cardoso, constata os seguintes dados sobre a privatização do sistema, até o ano de 2002:

A distribuição entre o setor público e o setor privado tem evoluído no sentido de aprofundar a predominância deste em relação àquele, situando o Brasil, hoje, como o país de maior índice de privatização na América Latina e entre os cinco de maior índice de privatização no mundo, se considerados o número de IES e o percentual de matrículas. Em 1994, das 851 IES, 192 (22,5%) eram públicas e 659 (77,5%) eram privadas. Em 2002, das 1.637 IES, 195 (11,9%) eram públicas e 1.442 (88,1%) eram privadas. Nesse período de oito anos, as IES privadas passaram de 77,5% para 88,1%. O número de IES cresceu 92%; o de IES públicas permaneceu estável; o das IES privadas cresceu 118%. O mesmo fenômeno verifica-se em relação à evolução das matrículas. No período 1994-2002, para um aumento do total de matrículas da ordem de 109%, o do setor privado foi de 150%, três vezes maior que o do setor público, de apenas 52%. Cabe registrar, ainda assim, que o principal aumento no setor público se deu nas estaduais. O setor privado, que, em 1994, concentrava 58% das matrículas, em 2002 já concentrava 70%. (SGUISSARDI, 2006, p. 7)

Fica patente que, no período Cardoso os mecanismos existentes para o acompanhamento da expansão da rede privada (passando pela criação, credenciamento e

autorização até a avaliação de instituições de ensino superior), apesar de regulamentados não foram implementados, ficando prejudicado o controle da qualidade da formação ofertada pelas IES – Instituições de Ensino Superior privadas, da mesma forma que não houve um freio para a expansão e diversificação dessas instituições no país. E um agravante nos dados oficiais é a predominância dessas matrículas no ensino noturno: cerca de 57% das matrículas de graduação concentravam-se, nesse período, no ensino superior noturno, sendo que aproximadamente 67% das matrículas na rede privada e apenas 30% na rede pública. (SGUISSARDI, 2006, p. 8)

Ao mesmo tempo, este mesmo governo iniciou um processo radical de controle punitivo do setor público, no caso, atingindo as instituições de ensino superior e os servidores das IFES, especialmente os professores, com o aviltamento salarial, a criação do Exame Nacional de Cursos, o “Provão”, que assumiu caráter punitivo e de certa forma, restritivo em relação a recursos e verbas, uma vez que ameaçava condicionar o orçamento das IFES aos resultados de produtividade apresentados, gerando assim o ranqueamento e a competição entre as instituições, reforçada pela criação de mecanismos para avaliação de desempenho dos docentes com a introdução da gratificação por produtividade – GED, acrescido de mudanças na forma de financiamento e dotação orçamentária para as IFES.

Em seu segundo mandato, Cardoso fez nova investida para aprovar a autonomia financeira que seu governo idealizava para a universidade pública federal (sugerida pelo BM), no lugar da autonomia de gestão financeira, assegurada constitucionalmente. Para tanto, o MEC, sob a gestão do então ministro Paulo Renato de Souza, fez várias tentativas para que o Congresso Nacional aprovasse emendas constitucionais ou leis ordinárias dando “autonomia” financeira às IFES para arrecadarem fundos de qualquer natureza, na ausência do financiamento estatal (constitucional). Foi também neste período que o governo incentivou a criação das Fundações de Apoio Institucional (FAI), “*entidades privadas no interior dos campi universitários*” (SGUISSARDI, 2006, p. 10) como forma de “compensar” a crescente desobrigação do Estado para com estas instituições públicas.

Com essas medidas, buscava-se restringir ou invalidar o preceito constitucional que prevê a autonomia administrativa, acadêmico-pedagógica e de gestão financeira e patrimonial das IFES, tentando negociar diversos acordos com suas administrações e entidades de representação. Não fosse a resistência do Sindicato Nacional - Andes e da própria ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, aquele governo teria logrado acabar com a autonomia universitária legalmente, já que tentou aprovar um projeto de lei que propunha autonomia financeira às IFES, o que significava uma

contrapartida restritiva ao seu orçamento, pois induzia aquilo que já é uma prática nessas instituições públicas: autonomia financeira para buscar verbas e recursos no setor privado, com a submissão à lógica das empresas e suas prioridades mercadológicas.

Além disto, tentou-se aprovar uma lei que obrigaria as IFES a realizarem um *Contrato de Desenvolvimento Institucional* (de novo o DI) com o governo, em troca de financiamento, o que, na prática, se assemelhava ao contrato de gestão que rege as *organizações sociais*. Tais projetos foram frustrados pela organização da comunidade acadêmica. (RIBEIRO, 2007, p. 75)

Por estas razões, o financiamento federal das IFES foi se reduzindo, embora seja uma obrigação constitucional e deva corresponder a pelo menos 3% do PIB – Produto Interno Bruto, nacional.

Os recursos destinados às IFES no ano 1989 corresponderam a 0,97% do PIB. Em 1994, eles correspondiam a 0,91%. Oito anos passados, eles correspondiam a 0,64% e, no ano anterior, tinham correspondido a 0,61%, numa redução de cerca de 33% em relação ao início do *octênio* governamental. Caso fosse tomado como referência o total das despesas correntes do fundo público federal, a queda no índice se revelaria ainda mais acentuada: 44%. Ocorre registrar que, no período 1994-2002, o ensino superior público federal teve uma expansão de 37% nas matrículas e uma redução de 5% no seu corpo docente e de 21% no seu quadro de funcionários, além do quase congelamento salarial de docentes e funcionários técnico-administrativos. Esse congelamento foi parcialmente compensado apenas por uma gratificação proporcional aos índices individuais de "produtividade", intitulada, no caso dos docentes, de *gratificação de estímulo à docência* (GED). (SGUISSARDI, 2006, p. 9)

Dessa forma, conforme acentua Ribeiro (2002, 2007), as reformas iniciadas com Cardoso não contêm somente novidades, pois já na década de 1960, o Relatório Atcon defendia a autonomia universitária por meio da reforma administrativa das universidades nos moldes da empresa privada e a revisão do financiamento público para as públicas, entre outras: “(...) desenvolver mecanismos de controle internos (...) que permitissem independência acadêmica e financeira, rompendo o forte controle do Estado”. (ATCON, 1966, p. 13)

É interessante notar o que esta autora afirma sobre as reformas atuais, demonstrando exatamente que esta vem, finalmente, concretizar elementos que foram vetados no projeto original da reforma de 1968 – Lei nº 5.540/68, os quais, segundo Atcon, realizariam o processo de modernização da educação superior no Brasil. Estes elementos seriam:

A reforma administrativa da universidade com a sua reconfiguração nos moldes de uma empresa privada; a política de dotação global com a desvinculação “dos controles administrativos e financeiros do Estado” e o fim da condição de servidor público dos professores, que deveriam ser submetidos à política de pessoal de cada instituição. O fim da gratuidade nas universidades, como também defendia o

Relatório Meira Mattos, não estava na lei. Também nela não estavam a flexibilização dos currículos dos cursos de graduação defendida por Meira Mattos e pelos especialistas da USAID, nem a segmentação institucional defendida por estes e pelo IPES. (RIBEIRO, 2007, P. 73)

Podemos constatar, pelo trabalho de Ribeiro que, já naquele momento Atcon propunha a conversão do regime de trabalho dos professores universitários para o regime dos empregados do mercado privado, ou seja, propondo que estes passassem a receber proventos e reajustes de acordo com sua capacidade, cargo, desempenho e produtividade, afirmando ainda que o fator que prejudicava a carreira docente universitária seria o fato de o pessoal universitário estar ligado aos cânones do serviço público, ensejando-lhes todos os **vícios** do funcionalismo público.

*(...) a primeira, primeiríssima, tarefa da reformulação universitária do Brasil tem que ser a de desvincular seu pessoal docente e administrativo dos cânones do serviço público. (Grifos do autor) A implementação da autonomia administrativa e financeira, da qual fala o art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases é um dever inescapável da Nação. Tem que se estabelecer o **critério da correspondência entre conhecimentos e experiências adquiridas, o cargo ou a posição ocupada, as atividades realmente desempenhadas e a remuneração financeira que lhes equívale no mercado aberto do trabalho.** Se a universidade chega gradualmente à implantação desse princípio e à sua efetiva implementação no ensino superior, se abrirá a brecha necessária para lançar no serviço público inteiro o novo sistema salarial, cuja comprovada superioridade substituirá forçosamente os perniciosos hábitos vigentes. (ATCON, 1966, p. 81, grifos desta autora)*

Este estudo confirma que a influência das diretrizes e do pensamento estadunidense e do Banco Mundial sobre as políticas de educação superior, que se mostrou especialmente forte na década de 1990, não é recente e, as investidas contra a autonomia das IFES conforme reza a atual Constituição Federal, já vem sendo cogitada desde final dos anos de 1960.

O governo de Cardoso priorizava o **papel econômico** da educação, como base do desenvolvimento. Seguindo as diretrizes do BM, recomendou e orientou às universidades a ampliarem a articulação com empresas, por meio de programas de pesquisa, da pós-graduação, da cooperação e assistência técnica. Visando à eficiência e à produtividade, a reforma educacional passa a exigir das universidades públicas a expansão de matrículas e vagas e a ampliação da carga didática. (Grifos desta autora)

Ainda na gestão Cardoso, o Ministério da Educação – MEC – apresentou, em junho de 2002, a primeira versão das instruções e orientações para a elaboração do PDI. Em dezembro de 2004, o MEC, em documento cujo cabeçalho continha os nomes da Secretaria de Educação Superior - SESU, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (então incorporada ao processo) e do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior

– SAPIEnS/MEC, reapresenta as Diretrizes para Elaboração do PDI, com algumas modificações em seu conteúdo.

## 5.2 A CONTRA-REFORMA DO GOVERNO LULA DA SILVA

Em termos gerais, o segundo governo Lula não modificou a rota tomada durante o primeiro governo, quando assumiu, ao menos na essência, aquilo que foi o coração das políticas de Cardoso: a política cambial e fiscal, orientada pela ortodoxia da economia monetarista, que prioriza os juros altos e o capital financeiro em detrimento da produção interna industrial. Embora tenha apresentado algumas novidades ao substituir, em parte, as privatizações de grandes estatais pelos leilões, (o que resulta no mesmo, já que quem abarca a maior parte das ações das estatais, nesses casos, são grandes empresas e corporações transnacionais), este governo passou a adotar algumas formas mais sutis de privatização interna (“por dentro”) de instituições, órgãos ou serviços públicos, por meio do consentimento ou criação de fundações de direito privado nas instituições públicas, por exemplo, ou pela sua reorganização jurídica e administrativa. E apresentou, também, aprofundamentos em relação à política neoliberal dos governos de Cardoso, como a concretização das reformas previdenciária, da saúde, universitária, tributária e agora as reformas trabalhista e sindical, iniciadas no governo Cardoso e em vias de aprovação com requintes de aperfeiçoamento neoliberal, contra as expectativas e esperanças de toda a classe trabalhadora.

E segue dando continuidade ao seu estilo populista, como parte de sua campanha política e de acompanhamento das tendências internacionais de reestruturação e refuncionalização da educação superior (no sentido de mudança de modelo e de resignificação de suas funções sociais) para atender a uma nova sociabilidade necessária à realização do capital. Em 2006, o governo Lula daria início a um processo de expansão do ensino superior, com o argumento da “democratização” do acesso e permanência, via reestruturação e expansão da rede federal de ensino técnico médio e superior tecnológico, política de cotas, bolsas integrais ou parciais em IES privadas e aumento de vagas, matrículas e cursos nas universidades federais, entre outras medidas.

Em 23 de julho de 2006, o jornal *O Globo On-line* noticia que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva decidiu criar “10 novas universidades e 48 campi”, a partir de projetos do legislativo. A imprensa apontava que o programa governamental previa a criação de 476 novos cursos, 2.212 novos professores, alguns já concursados, e 1.393 servidores técnico-administrativos, cujos concursos ainda aconteceriam. Enfim, o total de vagas para a graduação

passaria de 18.471 em 2006 para 26.411 em 2007 e o total de gasto, em milhões, passaria de 192 em 2005 para 200 milhões em 2007.

No início de 2007, o governo Lula lança o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC e, como parte deste instrumento de operacionalização do projeto (de 2003), de reformas neoliberais, o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE (que chamou de sua política educacional geral), concretizando, formalmente, os rumos neoliberais de suas políticas sociais, o que já estava previsto na Carta aos Brasileiros, elaborada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em 2003. quando Lula da Silva saiu vitorioso nas eleições presidenciais.

O PDE consta de mais de vinte itens dos quais vários voltados para a educação superior. No contexto do PDE surge o Decreto nº 6.096/2007, que cria o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Este programa implanta uma “nova” forma de expansão das IFES, proclamando a democratização via ampliação do acesso ao ensino superior, em contrapartida ao aumento do aporte financeiro a estas instituições.

Embora o discurso oficial se apresente diferente, preconizando a democratização do acesso e a modernização do sistema universitário, os vários projetos constantes dos programas e políticas para a educação superior indicam uma tendência ao retrocesso neste nível de ensino, tornando tênues as fronteiras entre o público e o privado. Algumas dessas políticas foram recentemente implementadas, sendo que suas conseqüências políticas e acadêmicas estão começando a acontecer, haja vista o caso do REUNI.

Das principais medidas, entre as várias apresentadas pelo governo Lula, destacam-se:

*a) Sistema Nacional de Avaliação Superior (SINAES)*

A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, regulamentada pela Portaria nº 2,051, de 9 de julho de 2004, trata dos procedimentos de avaliação da educação superior. O SINAES tem por objetivo “avaliar as instituições de educação superior, os cursos de graduação e o desempenho acadêmico dos estudantes, resultando desta avaliação uma escala com cinco níveis”. Os processos avaliativos do SINAES “subsidiarão o processo de credenciamento e renovação de credenciamento de instituições, e a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação”.

*b) Lei de Incentivo à Inovação Tecnológica*

Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, sancionada pelo Presidente Lula no contexto da Reforma Universitária, é a regulamentação de uma parceria entre as universidades, os institutos de pesquisa e a iniciativa privada, que culmina no aprofundamento da privatização da pesquisa que é desenvolvida nas universidades brasileiras. Seu objetivo se resume em transformar as instituições públicas de ensino superior em espaços de adequação tecnológica e de prestação de serviços à iniciativa privada:

Com o atual quadro de deterioração salarial e as precárias condições de trabalho, essa lei institucionaliza a mercantilização do conhecimento produzido nas instituições públicas com a promessa de melhoria das condições ali presentes. Na realidade, o campo empresarial irá definir, de acordo com os seus interesses, o tipo de pesquisa e de conhecimentos que serão produzidos, subordinando tais instituições ao mercado, se quiserem que seus projetos sejam financiados. (GTPE/ ANDES-SN, 2004)

*c) Parcerias Público Privadas – Lei 11.079/04, de 30 de dezembro de 2004*

As parcerias público-privadas (PPP) fazem parte das reformas adotadas pelo governo brasileiro “na busca de maior atratividade para o setor privado em setores carentes de investimentos públicos”. (PECI, 2006, p. 1).

A Lei nº 11.079/2004 veio regulamentar as normas gerais para esse tipo de contrato administrativo de concessão, que é celebrado entre o poder público e a iniciativa privada. Consiste, a rigor, em uma forma de transferência de recursos públicos para o setor privado, transferindo também as responsabilidades do setor público para o privado, por meio de uma concessão patrocinada, semelhante à concessão comum. O parágrafo 1º do artigo 2º da Lei 11.079 deixa claro para quem vai o lucro do contrato, ou seja, quem ganha neste tipo de parceria:

**Art. 2º** Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (BRASIL, 2004)

De acordo com Alketa Peci,

As PPP fazem parte do quadro das reformas estruturais implementadas pelo governo inglês nos últimos anos. O Reino Unido (especialmente a Inglaterra) tem sido pioneiro em implementar reformas que buscam a redução do papel do Estado (privatização e liberalização econômica), a transformação do seu papel na vida econômica (regulação) e a flexibilização da sua gestão (*New Public Management*). O conceito das PPP, desenvolvido no início dos anos 90, marca uma mudança estrutural na forma de financiamento e provisão de serviços de infra-estrutura. (PECI, 2006, p. 2)

Durante as duas gestões de Lula da Silva as situações de subsídios a pesquisas e projetos de extensão por empresas de grande porte ficaram mais explícitas e oficializadas, nas IFES e também em outras instituições públicas de pesquisa, por meio de decretos federais que regulamentam esse tipo de financiamento privado das instituições públicas. As Parcerias Público-Privadas e a Lei de Incentivo à Inovação Tecnológica são exemplos disto. A primeira, segue claramente a lógica que permeia a Reforma do Estado, idealizada por Bresser Pereira e da qual fazem parte as Reformas da Previdência, Universitária e Trabalhista, como também as próximas reformas já planejadas pelo atual governo.

#### *d) Plano de Desenvolvimento da Educação*

O PDE constitui um conjunto de ações consideradas prioritárias para o governo federal, no âmbito geral da educação brasileira. Entre as que estão diretamente relacionadas com a educação superior, as principais são: 1) Universidade Aberta do Brasil/UAB; 2) Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior/FIES; 3) Programa Nacional de Pós-doutorado; 4) Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior; 5) Apoio financeiro à produção de conteúdos educacionais digitais multimídia; 6) PROEXT; e 7) Nova Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior /CAPES, 8) *Programa REUNI* e 9) *Banco de Professor-equivalente* (BRASIL/MEC, 2007, *apud* LIMA, 2007, p. 6, grifos desta autora)

#### *e) Universidade Aberta do Brasil/UAB*

Este programa vem consolidar a comercialização por meio da abertura do “mercado” da educação para outros países e agentes estrangeiros, culminando na Internacionalização da educação, não com o foco na socialização da cultura e do conhecimento científico e humanístico mundiais, mas com o foco na mercantilização e rentabilidade de um novo “negócio”, em consonância com a política da OMC. Esta, ao pressionar os países a adotarem

regras de direitos comerciais a todos os setores de bens e serviços, incluindo a educação e a saúde e propondo normas globais e uniformes para todos, pode abalar seriamente a soberania/autonomia dos Estados-nações. Se, formalmente o Brasil **ainda** não aderiu ao Acordo (AGCMS) da OMC no que se refere ao item educação, na prática, a política da UAB referenda o que está posto neste acordo e seus efeitos logo se farão sentir nas futuras contendas entre instituições prestadoras (do **serviço** educacional) nacionais e estrangeiras. (Grifos desta autora)

Um dos problemas que envolvem esta questão refere-se, por exemplo, à uniformidade que deve ser adotada no tratamento às instituições públicas ou empresas privadas educacionais, podendo uma empresa de ensino superior cobrar de um governo de determinado país o mesmo tratamento que este dispensa às suas instituições públicas de educação superior.

Apesar de o governo brasileiro afirmar, principalmente da parte do Ministro da Educação, Fernando Haddad, que “*O Brasil ainda não cedeu a essa pressão*”, (trecho de notícia divulgada pelo MEC, em 7 de junho de 2005, segundo a qual o Brasil não incluirá a Educação em sua lista de produtos e serviços a serem negociados no âmbito do Gats), não é essa a postura do governo em relação à comercialização da Educação à Distância e do comércio internacional de educação superior. Com a adesão do país à UAB, que oferece várias opções e modalidades de ensino superior, uma das quais seria o aluno cursar uma instituição do Brasil vinculada a um grupo ou instituição do exterior, por exemplo, a internacionalização e o comércio da educação superior no Brasil se afirma e vem ampliando os investimentos privados, inclusive pela aplicação em bolsas de ações nacionais e estrangeiras, neste setor.

*f) Programa Universidade Para Todos (Prouni) – Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005*

A Reforma Universitária em curso reforça a noção de público não estatal, trazida por Bresser Pereira, considerando a educação como um bem público que pode ser prestado ou provido pelo setor privado. Pode-se argumentar que as instituições de ensino superior privadas prestam um serviço público, o que justifica a destinação de verbas públicas para o setor privado. Neste contexto foi aprovado o Programa Universidade para Todos – Prouni.

De acordo com Leher (2007, p. 14) o fundamento do Prouni baseia-se na idéia de que não cabe mais diferenciação entre **público e privado**, “**que devem ser tomadas como categorias que se interpenetram em um processo de complementaridade**” (Grifos nossos)

g) *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI*

Uma das últimas estratégias do governo Lula da Silva, em 2007, para implementar a “reforma” antes mesmo que os projetos de lei que a regulamentariam tenham sido aprovados pelo Congresso é o REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

O Decreto Presidencial nº 6096, de 24 de abril de 2007 que instituiu o REUNI (Brasil/Presidência da República, 2007), juntamente com o Documento intitulado “Diretrizes gerais do Decreto 6096 – REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais” (BRASIL/MEC, 2007), já nasceu autoritário por se tratar de um decreto e por impor um cronograma já definido para apresentação de propostas por parte das universidades. Este programa tem como objetivo principal “*criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais*” (DECRETO Nº 6.096/2007, art. 1º; grifos desta autora)

O projeto, vinculado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do governo Lula da Silva, propõe, entre outros pontos, elevar, em um prazo de cinco anos, a taxa de conclusão média dos cursos de Graduação para 90% e a relação aluno-professor para 18%. Para fomentar a concretização dessas metas, como contrapartida o governo oferece recursos financeiros adicionais às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que “*optarem por aderir*” ao programa (tendo o prazo de até 5 anos para aderir), além de conceder “*autonomia*” às universidades participantes para que cada uma delas elabore um modelo próprio de expansão, que possa levar em conta as urgências e vocações da instituição. (IDEM; grifos desta autora)

Em síntese, suas **Metas** consistem em:

“Dobrar o número de estudantes de graduação nas universidades federais nos próximos dez anos. Em 2007, essas instituições ofereceram 133.941 vagas de ingresso. Com o Reuni, esse número será de 229.270 em 2012”.

“Quanto à relação professor-aluno, a idéia é que cada instituição possa se planejar, autonomamente, para que atinja a meta de 18 alunos por professor. Hoje, essa relação é de dez por um.”

“No mesmo período, o programa planeja aumentar a taxa de conclusão de cursos de graduação para 90%, além de ampliar a oferta do ensino noturno e, assim, democratizar o acesso à graduação. A redução da evasão também passa pelo aproveitamento de vagas hoje ociosas. Outra medida diz respeito à flexibilização de currículos e à criação de novos modelos acadêmicos. O objetivo é aumentar a mobilidade estudantil com a implantação de regimes curriculares que permitam o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior.”

“Para possibilitar a reestruturação, o Reuni calcula ser necessário um acréscimo de 20% no orçamento das instituições, suficiente para suprir despesas com pessoal e custeio.” (Ana Guimarães, Assessoria de Imprensa do MEC, 2007)

Pode-se afirmar que este Programa, por meio do qual as IFES podem propor seus planos de reestruturação e expansão para o MEC, desencadeou uma série de mudanças institucionais, orientadas por uma aparente mudança de paradigma sobre as funções da universidade pública. Os projetos aprovados pelo Ministério receberão uma dotação de verbas e recursos para implementarem seus programas de expansão. Mas, para isto têm que apresentar uma contrapartida, mostrando eficiência e rapidez nas providências para a expansão de cursos, vagas e matrículas na universidade, contemplando-as no edital para o processo de seleção – exame vestibular, além de outras providências que demonstrem o esforço para reduzir a evasão e a repetência, a capacidade ociosa de material, espaço e de pessoal (diga-se aumento de alunos por turma, por sala e por professor), a reformulação de programas de cursos, currículos e recursos didáticos para obter maior índice de conclusão, entre outras ações.

Compartilhando a opinião de Sônia Miranda (2007), ratificamos suas palavras:

A aparente positividade da expansão do quadro de docentes nas universidades federais fica comprometida na medida em que a Portaria Interministerial nº 22, de 30 de abril de 2007, que criou o Banco de Professores –Equivalente foi instituída 06 dias após o Decreto 6.096/2007 que instituiu o REUNI, sendo, portanto, parte de um conjunto maior de medidas destinadas pelo Governo Federal às Universidades Públicas, agravando os prognósticos de precarização pelo fato de que nos dois instrumentos perpetua-se o modelo de professor substituto como estratégia para a reestruturação e a expansão das universidades federais, e não como recurso temporário para situações eventuais. (MIRANDA, 2007)

Com a sobrecarga de trabalho que recairá sobre o professor, uma tendência predominante entre agentes do governo, alguns segmentos de professores, incentivada pelo BM, poderá se concretizar, sutilmente, pois os planos de transformar a estrutura do sistema, diminuindo o número de instituições “caras” dedicadas ao tripé ensino, pesquisa e extensão influenciam projetos atuais e bem aceitos pelo governo, tais como o da Universidade Nova – UNINOVA, de autoria do reitor da UFBA. O REUNI reserva enorme semelhança com este projeto, principalmente na elaboração de uma “nova arquitetura curricular” que promove a flexibilização curricular e de cursos. O REUNI não se refere diretamente à pesquisa e extensão, especialmente a primeira, como prioridades para o aperfeiçoamento e expansão da ciência e tecnologia autônomas e geradoras de conhecimento e melhoria das condições de vida e de justiça social para o povo brasileiro.

Alguns efeitos perversos da expansão curricular, de cursos e vagas, serão sentidos imediatamente pela comunidade acadêmica, como o exacerbamento do trabalho docente, direcionado exaustivamente para o ensino e em condições muito mais precárias do que já vem

acontecendo, já que os docentes efetivos estão sobrecarregados e com cada vez menos tempo disponível para a pesquisa, atividade esta que caracteriza a universidade como centro de criação e disseminação do conhecimento científico. No lugar de docentes concursados, (cuja previsão de abertura de vagas e realização de concursos para efetivos não está totalmente definida e tampouco prevê a criação de vagas em número suficiente para suprir a demanda que será criada com o aumento progressivo de vagas, disciplinas e cursos nas IFES). Para tanto, a estratégia do programa se constitui no aproveitamento da “mão-de-obra” discente da pós-graduação *stricto-sensu*, para a qual a remuneração deverá equiparar-se ao valor das bolsas da CAPES.

Confirma-se assim, a adoção das políticas emanadas de documentos do BM e até da Conferência Mundial da Educação Superior (UNESCO), pois esta proposta de diversificação dos cursos de graduação, das fontes de financiamento e da contribuição e aproveitamento de estudantes de pós-graduação na docência da graduação está de acordo com a proposta do BM para a educação superior e foi esboçada, entre outros, no documento *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1994), que trata das estratégias para a reforma da educação superior na América Latina, Ásia e Caribe.

Por outro lado e nem por isto contraditório, percebe-se que “*as bases de fundamentação teórica e política do Programa REUNI têm como referência a reformulação da educação superior européia denominada ‘processo de Bolonha’*”. (LIMA, 2007, p. 12)

Por sua vez, a proposta do projeto Universidade Nova, que se baseia no modelo de Bolonha, foi cogitada e aplaudida por um número considerável de reitores das federais, expressa no “**Manifesto da Universidade Nova: reitores de universidades federais brasileiras pela reestruturação da educação superior no Brasil**”, divulgado em Salvador, em dezembro de 2006.

A maior preocupação de docentes e representantes do Sindicato Nacional – ANDES - com relação ao REUNI e ao banco de professor equivalente refere-se à queda, ainda maior, da já comprometida qualidade do ensino e das condições de trabalho docente nas universidades:

Na medida em que o Programa REUNI objetiva a expansão do ensino de graduação, fica evidente que ações do governo estimulam as universidades federais à contratação de professores substitutos para o trabalho em sala de aula, esvaziando o sentido do regime de trabalho em dedicação exclusiva, base de realização da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (LIMA, 2007, p. 2)

E ainda,

O Programa REUNI e o Banco de Professor-equivalente - constituem importantes estratégias de alteração das funções sociais da universidade pública, através da

precarização do trabalho docente, da desqualificação da formação profissional e da quebra da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, reduzindo as universidades federais a centros universitários. (Idem, 2007, p. 2)

Na avaliação da professora Lighia Brigitta, membro da diretoria do ANDES-SN, o REUNI é uma espécie de coerção do governo sobre as IFES, representando sérios riscos para as universidades federais. “*Acenando com verbas que não ultrapassam 10% a 20% do atualmente empregado pelas IFES, o REUNI pretende induzi-las a se comprometerem com expansões da ordem de 100% nos ingressos e 200% nas matrículas*”, alerta a professora. Para ela, esses números estão “escondidos” por trás da “meta global”, anunciada pelo Decreto nº 6.096: elevar, num prazo de cinco anos, a taxa média de conclusão dos cursos de graduação presenciais para 90% e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para 18.

O ANDES-SN já havia alertado o movimento docente sobre as intenções do governo, quando da circulação de uma versão semelhante, na essência, que circulou entre reitores e o governo. O sindicato elaborou uma nota pública intitulada “Universidade Nova, a Face Oculta da Contra-reforma Universitária”, na qual alertava que a contra-reforma passaria por aqueles pontos presentes no projeto elaborado por uma equipe assessorada pelo reitor da UFBA.

O principal objetivo do PAC da educação é ajustar as universidades públicas à lógica do mercado; seguindo a tática de atacar a sua autonomia e o preceito constitucional que prevê a indissociabilidade entre suas atividades-fim: ensino, pesquisa e extensão. Além disto, a reformulação visa inserir os trabalhadores das IFES, especialmente os docentes, no processo de exploração que o atual modo de acumulação exige, por meio da intensificação de suas atividades, precarizando as condições de trabalho dos docentes.

Isto se demonstra, entre outras vidências, pelo fato do PAC limitar a expansão das folhas de pagamento a apenas 1,5% ao ano, durante 10 anos. Com isto a contratação de docentes, conforme divulga o governo, “correspondentes à expansão das universidades federais” (Portaria 22), não poderá ser significativa e suficiente para atender a essa expansão. (HORODYNSKI-MATSUSHIGUE, 2007, *apud Informandes On-line*, 2007)

A situação, a médio prazo, uma vez que a universidade resolva aderir ao REUNI, pode complicar-se ao ponto que, tentando dar conta dos compromissos assumidos com a graduação, os reitores abduquem dos contratos em dedicação exclusiva, da pós-graduação e da pesquisa mais dispendiosa, transformando as universidades, na prática, em algo parecido aos ‘colleges’ dos Estados Unidos. (HORODYNSKI-MATSUSHIGUE, 2007)

Com a sobrecarga de trabalho que recairá sobre o professor, uma tendência predominante entre agentes do governo, alguns segmentos de professores, incentivada pelo

BM, poderá se concretizar, sutilmente, pois os planos de transformar a estrutura do sistema, diminuindo o número de instituições “caras” dedicadas ao tripé ensino, pesquisa e extensão influenciam projetos atuais e bem aceitos pelo governo, tais como o da Universidade Nova – UNINOVA, de autoria do reitor da UFBA. O REUNI reserva enorme semelhança com este projeto, principalmente na elaboração de uma “nova arquitetura curricular” que promove a flexibilização curricular e de cursos. O REUNI não trata diretamente da pesquisa e da extensão.

Entre os efeitos perversos dessa expansão curricular ressalta-se o exacerbamento do trabalho do professor, direcionado exaustivamente para o ensino e em condição muito mais precárias do que já vem acontecendo, já que os docentes efetivos estão sobrecarregados e com cada vez menos tempo disponível para a pesquisa, atividade esta que caracteriza a universidade como centro de criação e disseminação do conhecimento científico. No lugar de docentes concursados, (cuja previsão de abertura de vagas e realização de concursos para efetivos não está totalmente definida e tampouco prevê a criação de vagas em número suficiente para suprir a demanda que será criada com o aumento progressivo de vagas, disciplinas e cursos nas IFES). Para tanto, a estratégia do programa se constitui no aproveitamento da mão de obra discente da pós-graduação stricto-sensu, para a qual a remuneração deverá equiparar-se ao valor das bolsas da CAPES.

Confirma-se assim, que esta proposta de diversificação dos cursos de graduação está de acordo com a proposta do BM para a educação superior e já foi esboçada por este, no documento *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1994), que trata das estratégias para a reforma da educação superior na América Latina, Ásia e Caribe.

Por outro lado e nem por isto contraditoriamente, percebe-se que “*as bases de fundamentação teórica e política do Programa REUNI têm como referência a reformulação da educação superior européia denominada ‘processo de Bolonha’*”. (LIMA, 2007, p. 12)

O modelo do Processo de Bolonha está presente na idéia do REUNI, embora haja uma diferença fundamental, caso se pudesse analisar apenas pelo lado prático da questão: a inserção do formando no mercado de trabalho. Um bacharel formado em curso de menor duração ou um técnico de nível superior que não deseje, por questões de sobrevivência, avançar nos estudos posteriores correspondentes às etapas de aprofundamento científico ou profissional, previstos na continuidade dos programas de cursos superiores, tem mais chances, se for absorvido rapidamente pelo mercado de trabalho, de perceber salários melhores na Europa ocidental do que no Brasil. Não se pode comparar o nível de vida e salarial de um

mecânico de automóveis, formado em curso técnico de nível médio ou tecnológico superior, com os trabalhadores na mesma situação de formação, aqui no Brasil.

Mas isto também comprova que a educação superior tal como se entendia até o século passado, que prepara médicos, cientistas e professores de mais alto nível, também não está sendo cogitada para todos os cidadãos nos países do centro capitalista e sim, para uma parcela da população. Daí a necessidade de se criar facilidades entre cursos e escolas, de se abrir um leque de opções curriculares e de se oferecer cursos menos dispendiosos (mais baratos) de “treinamento” aligeirado para formar competências e habilidades fáceis de serem absorvidas pelo mercado e recicláveis com rapidez por meio de novos cursos rápidos de “atualização” constante das novas informações (nem sempre constituem conhecimentos novos) pelo indivíduo.

#### *h) Banco de Professor-Equivalente*

As Portarias Interministeriais de números 22 e 224/2007 (BRASIL, MEC/MPOG, 2007) constituem, em cada Universidade, “um instrumento de gestão administrativa de pessoal”: o banco de professores-equivalentes (art. 1<sup>o</sup>). O “banco” será construído dando-se a cada docente em exercício em 31/12/06 um peso diferenciado, segundo a sua condição de trabalho, sendo que o mesmo corresponderá à soma de Professores de 3<sup>o</sup> Grau efetivos e substitutos em exercício na Universidade, expressando a unidade professor-equivalente (Art. 2<sup>o</sup>).

Para chegar a essa unidade, o governo, tomando como referência a equivalência salarial entre um professor efetivo e um professor substituto (Lei nº 11.344, de 08/09/2006, que dispõe sobre a reestruturação e a remuneração das carreiras de Magistério de Ensino superior e outras), atribuiu um fator (peso) diferenciado a cada docente, segundo sua condição de trabalho, definindo como referência de cálculo o professor Adjunto I com 40 horas, ou seja, o professor Adjunto 40h-DE vale 1.55; o professor doutor 20 h vale 0.5; o professor doutor substituto 40 h vale 0.8; e o professor doutor substituto 20 h vale 0.4. Nessa lógica, um docente em dedicação exclusiva vale um pouco mais (1.55) que 3 professores efetivos em regime de 20 h (0.5) e 4 professores substitutos com 20 h (0.4). (ANDES, 2007, p. 5).

Analisando os projetos no geral, reafirmo as avaliações do ANDES-SN e de Lima, que alertam ser o PAC uma estratégia neste processo de continuidade das contra-reformas do Estado, dadas suas prioridades neoliberais, caracterizando uma escolha de política estatal comprometida com a satisfação de interesses do capital, especialmente o financeiro e o agro-exportador, com a abertura cada vez maior da economia e, conseqüentemente, das riquezas e

da produção nacionais aos investidores e mercadores estrangeiros, em detrimento de uma aposta pesada na produção nacional. Da mesma forma, Lima (2007) entende que:

A contra-reforma do Estado brasileiro vem se constituindo em eixo norteador do governo Lula da Silva. Este processo foi anunciado pelo então candidato à Presidência da República na “Carta ao Povo Brasileiro”, divulgada em 2002 (SILVA, 2002); no Programa de Governo “Coligação Lula Presidente: um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002) e no Plano Plurianual 2004-2007 (BRASIL/GOVERNO FEDERAL, 2003). Apesar das críticas ao governo neoliberal de Cardoso, o governo Lula da Silva em seu primeiro mandato (2003-2006), realizou um conjunto de contra-reformas (previdência, tributária, educação superior) e iniciou o processo de contra-reforma sindical e trabalhista em absoluta consonância com as políticas dos organismos internacionais do capital para os países da periferia do sistema capitalista, aprofundando a pauta de ação política realizada por Cardoso em seus oito anos de governo (LIMA, 2007, *apud* LIMA, 2007, p. 70).

Contudo, isto permanece velado ou maquiado pelo discurso neodesenvolvimentista do crescimento econômico e da geração de divisas e riquezas para o país, presente no próprio Plano e nas falas governistas.

Nesta direção liberalizante, o governo Lula está tentando criar, atualmente, as Fundações de direito privado para gerir a saúde pública. A Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados aprovou, na quarta-feira (18/6), o Projeto de Lei Complementar 92/2007, que autoriza o poder público a criar fundações estatais de direito privado. Essas fundações poderão atuar em áreas como saúde, educação, pesquisa, assistência social, cultura, esporte, ciência e tecnologia, meio-ambiente, previdência complementar do servidor público, comunicação social e promoção do turismo nacional. Segundo a deputada da base aliada, Alice Portugal, do PCdoB: *“O projeto desobriga o Estado em relação a algumas de suas mais relevantes funções. Precisamos é remontar o Estado brasileiro, esfacelado pelos governos neoliberais, e não criar soluções paliativas.”* (ANDES-SN, 2008)

O secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Francisco Gaetani, fez uma declaração bastante elucidativa, sobre o PL-92: *“o direito privado permite maior capacidade de adaptação das organizações públicas ao dinamismo da realidade e do mercado de trabalho”*. O secretário de Gestão disse ainda, questionado como se dará a captação de recursos para o funcionamento das fundações estatais, que *“essas instituições não farão parte do orçamento da União”*. (Idem, 2008)

A propósito desta conjuntura, vale destacar uma entrevista feita pelo jornal eletrônico “Correio da Cidadania” ao economista Reinaldo Gonçalves, professor da UFRJ. Questionado

se acha que o governo Lula optou pela "inserção passiva do país no sistema econômico internacional", Gonçalves responde:

(...) Do ponto de vista comercial, o foco da política de exportação, do investimento em infra-estrutura e das negociações comerciais do Governo Lula hoje são as commodities. O que aprendemos desde sempre é que é preciso fazer um upgrade do comércio e sair de commodities para entrar em bens e serviços, de maior valor agregado. O que está sendo feito hoje é uma volta ao passado, ao açúcar, à borracha. Qual a maior aposta do governo? O etanol, além do minério de ferro, soja, ou seja, está havendo uma "reprimarização" da pauta de exportação. No dia em que esses preços se reverterem, vamos ter um problema sério. Estamos perdendo competitividade em manufaturados, produtos de alta tecnologia. O avanço é baseado em commodities por causa da conjuntura internacional. Estrategicamente é uma política equivocada, tanto do Itamaraty quanto de comércio exterior. A Rodada de Doha só não sai porque os europeus e americanos não estão dispostos a fazer uma abertura maior para os produtos agrícolas. Ela significaria uma abertura ainda maior do País para os produtos industrializados, significaria o Brasil reduzir ainda mais a proporção de seu mercado interno, o setor de serviços e a sua frágil indústria em nome do avanço do agronegócio. (GONÇALVES, Correio da Cidadania, 2007)

Numa análise apurada sobre as políticas macroeconômicas do governo Lula, Gonçalves afirma que o Brasil vem passando por uma

‘reprimarização’ da pauta de exportações e caminha para uma especialização retrógrada. O País só tem competitividade em produtos agrícolas e minerais. Há uma desindustrialização relativa ao resto do mundo. A primeira coisa é que o desempenho macroeconômico é medíocre, não só comparando com outros países, mas com a história do Brasil. Analisamos as principais variáveis macroeconômicas: variação da renda, hiato de crescimento (diferencial entre a variação da renda no Brasil e no mundo), investimento, vulnerabilidade externa, inflação e dívida pública. Comparando o Brasil do governo Lula com o mundo e com os governos republicanos no Brasil (1890- 2006), não só ano a ano como os 30 mandatos, o atual governo é medíocre e desfavorável nas quatro primeiras variáveis. Um ponto agravante é que isso acontece em um contexto internacional extraordinário. Estamos perdendo uma oportunidade histórica ímpar. Pelas escolhas de Lula estamos perdendo um ciclo extraordinário, aproveitado por países como Argentina e Venezuela. (GONÇALVES, 2007, p. 1)

E com relação ao segundo mandato do governo Lula comparado com os governos de Cardoso, o mesmo autor entende que:

A essência da estratégia continua. Nesse último ano e meio tivemos basicamente uma política assentada na expansão do crédito e no assistencialismo, e uma redução de juros mais de quantidade que de qualidade da política monetária. Os pilares da política macroeconômica se mantêm: foco da política monetária no combate à inflação; política de megasuperávit; câmbio flutuante; liberalização cambial. Não mudou nada, só o grau da taxa de juro real e do superávit. Isso é secundário. A questão fundamental é que, ou a gente muda e constrói a política econômica em cima de quatro novos pilares ou mantém o que está aí. Lula levou um susto no ano passado e por isso veio com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que na verdade não muda em nada a natureza da política econômica desse governo, que é um modelo liberal periférico. (GONÇALVES, 2007, p. 2-3)

Com referência ao que seria uma suposta evolução do governo Cardoso para o atual, Gonçalves afirma que Lula aprofundou o modelo neoliberal adotado por Cardoso e que este fragiliza o Brasil e gera “*um esgarçamento do tecido social, degradação das instituições e da consciência política*”. (Idem, *Ibid*, p. 2-3)

Assumindo a pertinência dessas avaliações para a reflexão sobre o processo de contra-reformas da educação superior no Brasil, entendemos que esta política de governo não poderá promover a autonomia da instituição universitária pública, uma vez que as políticas do MEC para a educação superior pública e privada têm proporcionado, indireta e diretamente, a abertura deste nível de ensino para o comércio de serviços exterior, ainda que algumas medidas permaneçam implícitas, nas entrelinhas dos decretos, resoluções e projetos de leis. Conseqüente e paralelamente, esta opção política provoca a heteronomia da cultura e da ciência aqui produzidas, uma vez que as próprias agências governamentais de apoio a pesquisas direcionam a aprovação de projetos que privilegiem áreas ligadas à engenharia genética, biotecnologia, produção de biocombustíveis e outras, de interesse de um mercado emergente internacional, que não tem a ver com as necessidades alimentares, produtivas, econômicas, culturais e sociais da maioria da população brasileira.

Pelas políticas de Ciência e Tecnologia adotadas e os rumos tomados com o REUNI, nos moldes da Universidade Nova e sua proposta de reformulação curricular questionável, podemos inferir, mais uma vez, que o governo não está preocupado com a consolidação do desenvolvimento autônomo de nossa ciência básica e aplicada, mas sim com a continuidade do desenvolvimento de processos de adaptação de tecnologias estrangeiras para o Brasil, inclusive para satisfazer empresas locais, com relação a clima, temperaturas, peculiaridades regionais, etc. O que é denominado de **inovação** pode ser hoje, com a atual política energética governamental, uma forma de priorizar a pesquisa básica somente nas áreas anteriormente citadas, cujos resultados científicos se revertem em tecnologias e processos de produção, transformação ou adaptação eleitos como prioridades pela demanda internacional dos países do centro. Assim, o governo Lula coloca em primeiro plano, em seus programas de “crescimento e desenvolvimento”, produzir commodities que fornecem matéria prima para o biodiesel, por exemplo, cuja destinação maior é o mercado externo.

Projetos em áreas das ciências humanas e sociais dificilmente são premiados, a não ser que se encaixem em programas que corroborem com o marketing governamental para suas políticas focalizadas e compensatórias.

Quando se atenta para as metas e condicionalidades que o Reuni impõe, implícita e explicitamente em suas diretrizes, percebe-se que não há uma perspectiva objetiva de

autonomia financeira e de gestão patrimonial, muito menos didático-científica para as IFES. Pelo contrário, há uma imposição da perspectiva de mercado, pois essas instituições não só poderão como deverão se tornar cada vez mais competitivas em seus projetos de expansão e reestruturação, aumentando suas matrículas, combatendo a evasão e a repetência, a exemplo dos regimes de Progressão Continuada vigentes nefastamente no ensino básico e, ainda, na flexibilização curricular, que poderá empobrecer os conteúdos das disciplinas e da formação do profissional cidadão.

Há, sim, uma ordenação em prol da captação de recursos independentes ao orçamento e dotação públicas para o ensino superior. Currículos e cursos flexíveis ou de curta duração são perfeitamente adaptáveis às “novas demandas” de instrução que surgem, indefinidamente, no mercado das profissões (diga-se, de adestramentos via habilidades e competências) exigidas pela “moderna sociedade da economia do conhecimento”.

Quanto à autonomia financeira, nota-se uma clara inflexão no sentido de estimular a captação de recursos independentes do orçamento e dotação públicas para o ensino superior. Em síntese, o projeto dá continuidade às inúmeras tentativas do governo Cardoso de atribuir autonomia financeira às IFES no sentido de que se responsabilizem por captação de recursos em outras fontes e, por conseguinte, durante os processos de avaliação institucional e prestação de contas das mesmas, essas instituições pratiquem o *accountability*, ou seja, assumidas as responsabilidades por captar e gerir seus recursos (cuja responsabilidade no provimento é encargo constitucional do Estado, da União) e patrimônio público, prestem contas ao governo e à comunidade social.

Seguem abaixo, trechos do texto de análise do Grupo de Trabalho do ANDES – Sindicato Nacional dos docentes do Ensino Superior, no qual são apresentadas algumas considerações que constituem desafios para o debate intelectual, a continuidade da luta profissional e sindical e estímulo para as atividades de pesquisa em prol de uma Universidade cada vez mais pública, estatal, gratuita e de qualidade referenciada para todos.

O governo Lula da Silva aprofunda as políticas adotadas anteriormente, a título de avaliação da educação superior, centralizando-as por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), almejando um maior controle do Poder Público. A Lei nº 10.801, de 14/04/2004, instituiu o SINAES, que trata da responsabilidade sobre o credenciamento, o recredenciamento e o funcionamento dos cursos de graduação. (...) Valendo-se de um discurso de aparência progressista, o governo tenta convencer a sociedade de que o seu projeto significa a modernização da educação superior. Tal “modernização” coincide – no essencial – com aquilo que está previsto nas agendas do Banco Mundial, do BID e da CEPAL para as instituições de educação superior públicas: acesso por cotas e não por medidas universais; programas de “estímulo” à docência (GED); instrumento padronizado de suposta avaliação da qualidade do desempenho estudantil (ENADE); **definição de planos de desenvolvimento institucional com a ingerência do setor empresarial;**

“avaliação” por meio do SINAES e financiamento na forma de “orçamentação global”. Desse modo, o governo objetiva impor uma associação linear e estreita entre a organização e o funcionamento dessas instituições e o pragmatismo gerencial que deve orientá-las.” (GTPE/ANDES-SN, dez. 2004, p. 15, Grifos desta autora)

Segundo a avaliação desta entidade e de outros segmentos comprometidos com a manutenção e consolidação de uma educação superior pública, de acesso universal, gratuita e de qualidade social, este anteprojeto “*assimila diversas matrizes que traduzem a concepção do Banco Mundial*”. A incorporação desse modelo estaria, portanto, configurando uma instituição “muito distinta da sustentada pelo conceito de ‘público’”. Isto, certamente irá impossibilitar a concretização da condição fundamental para que a universidade pública se realize como tal e cumpra o papel social que lhe é devido, a autonomia. Para o GTPE do Andes:

(...) a autonomia, o exercício da crítica, a liberdade acadêmica, **(são)** tidas como obstáculos ao papel social (na esfera do mercado) que essa instituição deve cumprir. Ignora-se, assim, que a educação é processo e, como tal, demanda tempo e espaço próprios, que não podem ser condicionados pela imposição de uma lógica empresarial.” (GTPE/ ANDES-SN, dez. 2004, p. 16, grifos desta autora)

Em vista dessas políticas adotadas pelos governos de Cardoso e “aperfeiçoadas” por Lula da Silva, só resta ratificar a avaliação do ANDES - SN de que

Essas ações estão em consonância com as orientações de organismos multilaterais que vêm pregando a diluição da fronteira entre o público e o privado, advogando que a regulação seja feita por meio de **agências** e pela **verificação de resultados**. Essa receita é especialmente danosa em um país como o Brasil, sem tradição de efetivo controle social e com um setor de capitalismo selvagem extremamente desenvolvido, pois livre de amarras. (ANDES-SN, 2006)

## CAPÍTULO 6

### REFORMAS NEOLIBERAIS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

#### 6.1 UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA – HISTÓRIA E TRADIÇÃO

A Universidade Federal de Viçosa (UFV) localiza-se no município de Viçosa, na Zona da Mata-Norte do Estado de Minas Gerais e oferece cursos de graduação e de pós-graduação *lato-sensu* e *stricto-sensu*, além de ensino de nível médio e técnico.

Esta instituição foi criada a partir da Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV) em 1922, pelo Presidente do Estado de Minas Gerais, Dr. Arthur da Silva Bernardes. E a criação da ESAV remonta à

Assinatura da Lei nº 761 pelo governo mineiro, em 1920. Esta lei, assinada por Arthur Bernardes, então presidente de Minas Gerais, autorizava a criação de uma escola superior de agricultura e veterinária no estado e orientava a escolha para a sua sede “no local que melhores condições apresentasse para seu funcionamento”. Em 1921, após a escolha da cidade de Viçosa para sediar a nova instituição, o governo mineiro assinou o decreto n. 5806, aprovando a planta para a sua construção e autorizando a desapropriação das terras sobre as quais ela se ergueria. No ano seguinte, era então lançada a pedra fundamental de sua primeira edificação (BORGES, 2000, p.5, *apud* RIBEIRO, s/d, p. 2).

No entanto, sua inauguração se deu somente em 28 de agosto de 1926, cuja solenidade foi presidida por Arthur da Silva Bernardes, “*viçosense que chegava em sua terra natal na condição de Presidente da República*”. (BORGES, 2000, p.5, *apud* RIBEIRO, s/d, p. 3)

Em 1948, tornou-se Universidade Rural do Estado de Minas Gerais – UREMG. Em 1969, foi transformada em instituição federal.

Esta universidade, considerada uma instituição de excelência e tradição nas ciências agrárias, teve como modelo de organização os Land Grant Colleges dos Estados Unidos.

Conforme assinala Ribeiro,

Diferentemente da maioria das instituições de educação superior criadas no Brasil até as primeiras décadas do século passado, a ESAV não tomou como matriz o modelo francês de ensino. **Contando com um professor norte-americano vindo ao Brasil especialmente para coordenar a sua construção e formular o seu projeto pedagógico, a instituição não só tomou como referência o modelo das escolas superiores agrícolas então existentes nos Estados Unidos, como também estabeleceu um intenso intercâmbio com instituições daquele país.** (RIBEIRO, 2007, p. 1, grifos da autora)

Portanto, a UFV tem características bem diferentes das outras IFES brasileiras:

Ao ser criada a Escola tinha entre seus objetivos a busca de solução para os problemas da economia de Minas Gerais, basicamente agrícola e que vinha encontrando limites à sua expansão. Assim a ESAV foi planejada tendo em vista a busca da aquisição e difusão de conhecimentos relativos “à economia rural”, em todos os seus graus e modalidades. (SILVA e RIBEIRO, 2005, p. 12)

A aprovação de seu regulamento no mesmo ano deixa clara a sua caracterização e os fins para que foi criada: um estabelecimento essencialmente agrícola, destinado à *“aquisição e difusão de conhecimentos relativos à ‘economia rural’, em todos os seus graus e modalidades”*. (RIBEIRO, 2004, p. 3)

A ESAV oferecia ensino gratuito em regime de internato e iniciou seus cursos com ensino elementar e médio. Em 1928 foi criado o curso superior de Agronomia e em 1932 o de Veterinária. O curso elementar foi extinto em 1947.

Até o final da década de 1930, a ESAV já contava com 19 departamentos, entre estes os de Agronomia, Cirurgia Veterinária, Clínica Veterinária, Economia e Legislação Rural, Engenharia Rural, Horticultura, Pomicultura, Silvicultura, Solos e Adubos, Zootecnia e etc. (RIBEIRO, 2004, p. 3)

Foi na década de 1930 que se iniciou a prática da pesquisa na ESAV e esta continuava a se projetar no cenário local e nacional em função de sua assistência sistemática aos agricultores da Zona da Mata Mineira.

Tendo passado por uma crise e sido ameaçada de extinção, foi socorrida por entidades norte-americanas que firmaram acordos de cooperação com ela, a partir dos anos 1940. (RIBEIRO, 2004, p. 3)

Esses acordos propiciaram à UFV, ao longo de sua trajetória, uma configuração diferenciada da maioria das IES brasileiras, devido à influência norte-americana, a qual forjou seu perfil, sua vocação e afinidades científico-tecnológicas e culturais.

De acordo com Ribeiro, que analisou as características desta influência na UFV:

O exame destas, à luz da literatura especializada, revelam a assimilação do **ethos norte-americano pela ESAV**, especialmente no que se refere a alguns de **seus traços tais como a valorização do esforço pessoal e do fortalecimento da vontade, além do pensamento prático**. Como **elaboração de um novo modo de vida e de um novo tipo de homem, o americanismo está relacionado a um novo tipo de produção**. Daí, a **emergência de novos métodos de trabalho associados a um modo próprio de viver e de pensar** (GRAMSCI, 1976, *apud* RIBEIRO, 2007, p. 2, grifos da autora).

O quadro atual da UFV se distanciou bastante, em termos de diversificação de cursos e áreas de Ciências, mas esta instituição manteve sua tradição como universidade de pesquisa e extensão, com destaque excepcional para as Ciências Agrárias áreas correlatas, embora se destaque, hoje, nas ciências florestais, ambientais, engenharia e tecnologias de alimentos, biotecnologia e outras.

Atualmente, em 2008, a UFV apresenta o seguinte esboço estrutural:

O **campus da UFV em Viçosa** está instalado em uma área de 1.260 ha, próximo à cidade de Viçosa, com uma área construída de aproximadamente 320 mil m<sup>2</sup>. Nesse espaço, **abriga quatro centros de ciências com 30 departamentos**, dois pavilhões de aulas, 550 laboratórios de ensino e pesquisa, uma biblioteca central com mais de 132.603 títulos de livros, 7.229 títulos de periódicos, publicações seriadas e teses, sendo o acervo disponibilizado para consulta *on line*. Possui, ainda, várias bibliotecas setoriais, gabinetes para todos os professores, vários auditórios, alojamentos para 1.390 estudantes, refeitórios, além de vários outros espaços utilizados para ensino, pesquisa e extensão. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2007, p. 2, grifos desta autora)

Com base em dados do ano de 2007, a UFV oferecia, no campus de Viçosa, 39 cursos de Graduação, 30 cursos de Mestrado e, ou, Doutorado e 2 Mestrados Profissionalizantes.

Quanto ao número de alunos, no primeiro semestre de 2008 a UFV registrou 9845 alunos matriculados em cursos de Graduação, 1058 alunos de Mestrado e 923 alunos de Doutorado.

A instituição também oferece o ensino médio no Campus de Viçosa, por intermédio do Colégio de Aplicação – COLUNI, que disponibiliza 150 vagas por ano e possui um quadro de pessoal com 39 docentes contratados em regime de tempo integral. Segundo dados do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) dos últimos 3 anos, o COLUNI tem sido avaliado como uma das melhores escolas de ensino médio do País. No ano de 2007, a UFV contava, no campus de Viçosa, com 480 alunos no Ensino Médio. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2007, p. 1)

No município de Florestal, a UFV possui uma área física de 1.611 ha, sendo 22.810 m<sup>2</sup> de área construída, onde funciona a CEDAF – Central de Ensino e Desenvolvimento Agrário de Florestal, que oferece o ensino médio geral e pós-médio técnico,

desde 1940. Em 2007, a UFV contava com 592 alunos no Ensino Médio e Técnico da CEDAF – Florestal - MG.

No primeiro semestre do corrente ano (2008), o quadro do corpo docente do campus de Viçosa apresentava o seguinte número: 741 professores efetivos e 69 professores substitutos no ensino superior, além de 30 professores efetivos e 8 substitutos no Ensino Médio.

## 6.2 A “VOCAÇÃO” EXTENSIONISTA E EMPRESARIAL

Os traços da herança norte-americana que esta IFES assumiu e incorporou ao longo de sua história podem ser percebidos no viés pragmático que caracteriza as práticas da extensão universitária norte-americana, aliado ao perfil utilitarista da pesquisa nos seus mais antigos e tradicionais departamentos, influenciando o seu perfil institucional como um todo e tornando hegemônicas algumas concepções e práticas de investigação voltadas para o atendimento de interesses de empresas privadas, corporações e multinacionais ligadas à e agroindústria e ao agronegócio exportador, como a Monsanto e a Agrocere, beneficiárias de suas pesquisas sobre milho e soja, por exemplo. O fato de que muitos funcionários e diretores dessas empresas foram alunos da UFV, de graduação e pós-graduação, também sugere que existe identificação e afinidades entre o tipo de formação que a UFV propicia e as idéias, teorias e práticas das empresas onde trabalham seus ex-alunos.

A UFV tem se destacado, desde sua criação, pelas atividades de Extensão universitária. Mas, a literatura crítica vem questionando as formas e conteúdos científicos veiculados, por exemplo, pelos “pacotes tecnológicos” transmitidos aos agricultores ou produtores rurais, especialmente nas décadas de 1960, 1970 e 1980, tanto pelas agências governamentais: EMATER, EPAMIG, EMBRAPA etc., quanto pelas universidades públicas, com o objetivo de desenvolver e modernizar a produção agropecuária e a vida do camponês.

José Graziano da Silva e José de Souza Martins, entre outros autores, têm criticado a *modernização conservadora* levada avante com a industrialização do e no campo, que introduziu mais intensamente as relações capitalistas pela via da exploração do trabalhador rural e ampliou a acumulação em função das transformações da base tecnológica do processo produtivo e da organização do trabalho, no âmbito das atividades agrárias. Não resta dúvida que essa literatura vem cumprindo a função de esclarecer os meandros dos processos sociais que se produzem e reproduzem no campo e criticar as formas como as universidades e outras instituições de pesquisa públicas vêm interagindo com o setor privado, muitas vezes como prestadoras de serviços aos interesses do capital agro-fundiário, industrial, comercial e

financeiro. Basta ler sobre o tipo de extensão rural universitária que vem sendo praticada na UFV, desde seus primórdios, onde a difusão de tecnologias e pacotes agrícolas muitas vezes se aproximou de um serviço de propaganda de insumos agropecuários importados.

Mas essas revelações não diminuem a importância da atividade de extensão universitária; pelo contrário, evidenciam a necessidade de se rever as suas funções e objetivos acadêmicos, políticos, econômicos e sociais, uma vez que, atuando como sujeitos políticos coletivos, os membros da comunidade acadêmica podem fazer outras escolhas político-sociais para a extensão e outros caminhos podem ser trilhados, neste sentido.

No que concerne à manutenção do caráter público de universidade federal, essa instituição apresenta contradições: com relação aos procedimentos burocráticos e administrativos, como também os pedagógicos, nas práticas de ensino e no rigor e trato das questões regimentais regidas por preceitos legais e republicanos, a UFV procurou se pautar pelo comprometimento e seriedade com as suas atividades-fim: o ensino e a pesquisa e própria extensão, herdada do modelo norte-americano, como já foi mencionado. Com relação às questões ligadas ao financiamento de verbas e recursos, ainda que tenha como característica a rigidez burocrático-administrativa, tem como prática a captação de recursos na iniciativa privada, por meio de parcerias, convênios e financiamentos de pesquisas ou projetos de extensão por empresas privadas, talvez pelas próprias características, áreas ou especialidades de suas pesquisas. Isto não é um fato único entre as IFES, sendo notoriamente utilizado pelas outras instituições públicas, federais ou estaduais, de acordo com suas áreas de atuação que, no caso da UFV, estão em contato direto com os produtos e processos da agroindústria e do agrocomércio, o que envolve toda a cadeia produtiva, desde a produção dos insumos até a comercialização do produto final.

Neste contexto, não poderiam deixar de existir os embates (quase sem debates) que, além de científicos, teóricos, filosóficos e ideológicos, são políticos também, pois expressam várias visões de mundo, de sociedade e de educação entre os membros dessa comunidade acadêmica. E a existência majoritária de determinados cursos de áreas científicas consideradas estratégicas para o mundo do agronegócio, suscitam a prerrogativa da iniciativa privada, cujo assédio aos conhecimentos e consultorias dos professores-pesquisadores é explicitado não só na pesquisa quanto nas preferências por cursos e programas. A sedução desses profissionais por pró-labores ou outros tipos extra-salários acaba por estimular a comunidade científica a buscar esse tipo de atividade, a fim de complementar a sua renda por meio de prestações de serviços ou assessorias, em função do aviltamento de seus salários e

proventos, uma conseqüência direta da forma como os governos vêm tratando a educação e as instituições públicas de educação superior no país, especialmente a partir da década de 1990.

Por outro lado, essa alta demanda pelos chamados “*serviços*” universitários (expressão adotada e incorporada até por membros da administração superior) acaba confirmando a qualidade do conhecimento que se veicula, se produz e reproduz nas IFES, que só pode ser comparada a pouquíssimas instituições particulares, entre elas as confessionais, como as PUCs - Pontifícia Universidade Católica, localizadas nas maiores capitais do país e que, a propósito, receberam fartos subsídios públicos, durante décadas. Quer se trate de uma USP, UNICAMP, UFMG ou de uma universidade localizada no interior, como a UFV, é pela pesquisa que essas instituições produzem, ampliam e expandem conhecimento e tecnologias. Portanto, a pesquisa é primordial para o aperfeiçoamento das atividades de ensino, extensão e da docência superior. Ademais, apesar do viés tecnicista e difusionista adotado para as atividades de extensão universitária desde a década de 1950, não se pode menosprezar totalmente alguns benefícios trazidos por muitas dessas atividades para a sociedade, especialmente quando há interação entre os vários agentes institucionais e sociais: professores, técnicos, estudantes e profissionais especializados e os “atores” (na linguagem utilizada pelo Banco Mundial) sociais da comunidade, como os agricultores e demais trabalhadores da área rural atendida.

Inúmeras medidas foram tomadas no âmbito da administração das IFES, que demonstravam as modificações, ou melhor, a continuidade de um processo crescente do pensamento empresarial no âmbito da universidade. Alguns exemplos disto seriam: a decisão dos órgãos colegiados superiores de aumentar as vagas e matrículas de entrada nos diversos cursos oferecidos e a criação de cursos novos de graduação e pós-graduação, especialmente cursos pagos de especialização *lato-sensu*, decisão esta em função das pressões por parte do Ministério da Educação de Fernando Henrique Cardoso, cujo Ministro, Paulo Renato de Souza, praticou uma política claramente liberal quanto à educação superior, coagindo as IFES a mostrarem **resultados**, e entre estes estaria o aumento de vagas e matrículas em cursos de graduação. Esta pressão pelo aumento de ingressos na universidade, juntamente com a produção científica das IFES (número de publicações, patentes, softwares e produtos) expressaria a elevação da **produtividade** das mesmas e, conseqüentemente, justificaria o investimento financeiro do governo no ensino superior público federal.

Por sua vez, o governo aumentava a pressão para que as IFES “fizessem dinheiro”, enfatizando a oferta (via propaganda mesmo) e venda desses *serviços* e *produtos*, não

exatamente à população ou sociedade de modo geral, mas ao mercado, à iniciativa privada, numa relação claramente mercantil.

Um exemplo que expressa e acentua esta vocação empresarial, que a própria UFV vem demonstrando e praticando, consiste na adesão desta universidade e diversos departamentos a programas e cursos profissionalizantes voltados para o mercado, tanto de formação continuada e de curta duração quanto de especialização ou aperfeiçoamento, muitos na modalidade semipresencial ou à distância, além da participação dos departamentos em programas e convênios com outras instituições e empresas com financiamento privado, entre outros empreendimentos que evidenciavam uma “expansão” mal planejada e de cunho mercantilista das atividades universitárias. A sua adesão definitiva da UFV à Educação à Distância, com a produção de softwares para empresas, escolas ou universidades, demonstra bem a opção da instituição pelas tendências e políticas de educação em âmbito internacional e sua preocupação em não ficar de fora das **demandas** da nova sociedade do conhecimento e da informação, aperfeiçoando com rapidez as suas tecnologias de informação e comunicação.

A mudança que trouxe muita polêmica no âmbito dos órgãos colegiados e departamentais foi a que instituiu novos critérios de alocação das vagas deixadas por professores aposentados ou demissionários. Antes da Resolução Conjunta do CEPE/CONSU nº 1/98, de 15 de setembro de 1998, toda vaga de professor aposentado ou exonerado ficava, automaticamente, para o Departamento ao qual aquele docente estivesse lotado. A partir da mudança dos critérios, as vagas devem ficar à disposição da administração e serem redistribuídas, conforme as “demandas” de cada departamento ou curso, o que, na prática se transformou em uma briga de foice por causa de vagas, uma vez que as decisões sobre a alocação passam a depender da capacidade de argumentação e de convencimento de cada departamento, sobre a sua reivindicação. Isto, nem sempre traz desfechos justos e conformes às necessidades reais de cada unidade ou curso.

Essas ações administrativas que pressionavam as tomadas de decisões e atos dos órgãos superiores, chefias e demais colegiados da universidade e repercutiam na vida acadêmica eram resultados das políticas governamentais para as universidades federais, que forçavam a contenção de despesas com pessoal, a não reposição de vagas de docentes ou técnico-administrativos e a extinção de vários cargos nas IFES.

Quanto às atividades empresariais no interior da UFV, destaco a Incubadora de Empresas de Base Tecnológica – CENTEV/UFV, que também constitui um dado importante nessa análise, juntamente com a implantação do Parque Tecnológico, Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa, cuja **missão**, de acordo com seu estatuto, consiste em

“incrementar a riqueza da comunidade circunvizinha, promovendo a cultura da inovação e a competitividade de suas empresas e instituições geradoras de saber”.

O CENTEV/UFV, segundo se apresenta é:

Uma das unidades do Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa (CENTEV), cujo principal objetivo é coordenar ações empreendedoras, visando o desenvolvimento da região. Situada no campus da Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, a Incubadora oferece apoio e orientação para o desenvolvimento de empresas tecnologicamente inovadoras, preferencialmente dentro das áreas de atuação da UFV. Além de espaço físico para atividades científico-empresariais, também são oferecidos às empresas incubadas apoio gerencial e consultorias especializadas. Através dos programas **pré-incubação**, **incubação** e **pós-incubação**, a Incubadora de Empresas de Base Tecnológica oferece orientação específica para as fases de concepção, implementação e consolidação de empreendimentos. Se você tem uma idéia de negócio comercialmente viável e tecnologicamente inovador e precisa de apoio e orientação para torná-lo realidade, é hora de nos procurar. As propostas de negócio podem ser apresentadas por pessoa física ou jurídica, alunos de graduação e pós-graduação vinculados a instituições de ensino e pesquisa, e empreendedores da iniciativa privada. Servidores públicos também são estimulados a encaminhar propostas, dentro das normas legais que regem seu contrato de trabalho.

A Incubadora de Empresas de Base Tecnológica tem como **objetivo geral** o estímulo à criação e ao desenvolvimento de empresas que ofereçam produtos ou serviços tecnologicamente inovadores, visando à promoção do bem estar social, a preservação da qualidade de vida e o desenvolvimento econômico em Viçosa e região. Nosso objetivo é abrir caminhos à transformação de idéias em produtos, processos ou serviços e à criação e maturação de empresas por meio do acesso a uma infra-estrutura de apoio. Além de fornecer às empresas nascentes, a um baixo custo, um espaço em endereço nobre e um conjunto de orientações e serviços básicos, a Incubadora promove a sinergia entre as empresas incubadas e instituições de ensino e pesquisa, empresas, órgãos governamentais, associações de classe, agentes financeiros e mercado consumidor.

Segundo esse órgão, seus objetivos específicos são:

- Identificar novas possibilidades de negócios; · Apoiar as empresas na elaboração e gestão de projetos;
- Oferecer ao empreendedor um ambiente favorável para desenvolvimento e consolidação da empresa;
- Incentivar a transferência de tecnologia entre a UFV e as empresas vinculadas;
- Oferecer orientação em áreas estratégicas para o desenvolvimento da empresa, tais como marketing, contabilidade, legislação e captação de recursos;
- Formalizar parcerias com instituições de fomento municipais, estaduais e federais;
- Disponibilizar consultorias e treinamentos para as empresas vinculadas;

- Estimular a formação da cultura **empreendedora**.

Quanto aos parceiros desta entidade, a maioria é constituída por órgãos e entidades públicas ou governamentais, como: FAPEMIG, FINEP, IEL/FIEMG, Prefeitura Municipal de Viçosa, SEBRAE-MG, SEBRAE Nacional, Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, etc. (UFV/FUNARBE, disponível em: <<http://www.centev.ufv.br/br/incubadora/>>. Acesso em: 4 nov. 2006)

Pelo porte dessas iniciativas e ações institucionais e departamentais, pode-se perceber o processo acelerado de construção de uma mentalidade e de comportamentos que vão se institucionalizando, ou seja, parece estar havendo um tipo de *desenvolvimento institucional*, expressando, em si, o desenvolvimento e operacionalização de uma nova (nem tão nova assim!) cultura “organizacional”, baseada e regida majoritariamente pelas relações de mercado que caracterizam, normalmente, as relações de uma empresa com fins lucrativos com seus “parceiros” ou até mesmo com seus concorrentes.

Há que se ressaltar, ainda assim, que há muitos projetos de abrangência social e de repercussão na economia da região onde se situa a UFV – na Zona da Mata Mineira, pobre em indústrias, cuja maioria dos municípios com baixa arrecadação, com algumas exceções, como é o caso de Ubá, pólo moveleiro, embora geograficamente próxima de Viçosa, Juiz de Fora e outros poucos municípios, sendo que a sua atividade agropecuária, embora razoável, também não se destaca, no cômputo econômico, a não ser pela grande exploração da cafeicultura e da cana-de-açúcar, que já foi uma cultura de muita importância há décadas atrás, destacando-se pelas usinas de açúcar na região de Ponte Nova e adjacências.

Portanto, uma das justificativas para esse empreendimento de porte que se instala, sob os auspícios técnico-científicos da UFV, em parceria com agências governamentais e da iniciativa privada, baseia-se justamente na necessidade de desenvolvimento econômico e social da micro-região, onde o município de Viçosa tem se destacado como um pólo urbano catalisador e aglomerador, especialmente nos setores do comércio e de serviços. A própria presença da UFV nesta região foi o grande fator de desenvolvimento desses setores, já que o setor industrial das redondezas, como o pólo moveleiro de Ubá e adjacências não foi suficiente para impulsionar esse desenvolvimento, mas também e principalmente, por fatores estruturais já conhecidos e mencionados em outras partes deste trabalho.

Outro fato relevante para este estudo provém de informações que me permitem constatar a existência de uma forte atividade de cunho empresarial, por parte de departamentos ligados à administração e gestão de empresas ou de agronegócios,

principalmente nos departamentos de Economia Rural e Administração. Isso não é de se estranhar, já que faz parte dessa área do conhecimento tratar de atividades econômico-empresariais; porém, não se pode omitir que tratam-se de evidências sobre um processo de mercantilização e privatização de atividades docentes, uma vez que os convênios e assessorias envolvem grandes empresas e a utilização de infraestrutura e pessoal da UFV, ou seja, de recursos públicos para fins privados.

Um dado significativo e geral nas IFES brasileiras refere-se ao aumento exponencial de cursos pagos (oferecidos com cobrança de taxas aos alunos) de especialização em nível lato-sensu ou profissionalizantes, sob a responsabilidade de quase todos os departamentos e unidades da IFE, alguns em parceria com empresas privadas. Os docentes desses cursos prestam consultorias e assessorias a essas empresas, como colaboradores de grandes empreendimentos, majoritariamente, do setor privado.

Citarei apenas um exemplo para mostrar uma das formas com que a UFV vem aprofundando o seu processo de privatização/mercantilização por dentro (internamente) de suas atividades. A Resolução nº 6/98, do Conselho Diretor da UFV, órgão de jurisdição superior da Universidade, em matéria econômico-financeira, fixou as seguintes normas para a taxação dos custos envolvidos na prestação de serviços e assessorias por docentes e técnicos da UFV: 5% sobre o montante total, destinados ao Fundo de Ensino/Pesquisa/Extensão da UFV; 5% sobre o montante total, a título de taxa de administração; e 10% sobre o montante total, deduzindo os valores relativos à aquisição de equipamentos e material permanente, destinados aos departamentos e órgãos envolvidos.

Destaco, também, a preocupação com a expansão assustadora do empreendimento educacional privado, no município de Viçosa. Já é considerável o número de escolas de educação superior, ou seja, de faculdades isoladas criadas na cidade, que contam com o apoio econômico e o suporte científico e pedagógico de professores pesquisadores, aposentados da UFV; e agora também se registra uma universidade privada com pelo menos uns 8 cursos de graduação.

Entretanto, vale ressaltar que, em termos de ensino de graduação, a UFV constitui uma exceção frente a muitas outras universidades públicas estaduais ou federais, situadas nos grandes centros urbanos, uma vez que ela atende a uma grande parcela da população vinda do meio rural e dos segmentos de classe média ou média de baixa renda, provenientes de escolas da rede pública ou de escolas particulares de baixo custo e compatíveis com os preços de mercado das cidades pequenas do interior de Minas Gerais.

Portanto, uma das justificativas para esse empreendimento de porte que se instala, sob os auspícios técnico-científicos da UFV, em parceria com agências governamentais e da iniciativa privada, baseia-se justamente na necessidade de desenvolvimento econômico e social da micro-região, onde o município de Viçosa tem se destacado como um pólo urbano catalisador e aglomerador, especialmente nos setores do comércio e de serviços. A própria presença da UFV nesta região foi o grande fator de desenvolvimento desses setores, já que o setor industrial das redondezas, como o pólo moveleiro de Ubá e adjacências não foi suficiente para impulsionar esse desenvolvimento, mas também e principalmente, por fatores estruturais já conhecidos e mencionados em outras partes deste trabalho.

Entretanto, vale ressaltar que, em termos de ensino de graduação, a UFV constitui uma exceção frente a muitas outras universidades públicas estaduais ou federais, situadas nos grandes centros urbanos, uma vez que ela atende a uma grande parcela da população vinda do meio rural e dos segmentos de classe média ou média de baixa renda, provenientes de escolas da rede pública ou de escolas particulares de baixo custo e compatíveis com os preços de mercado das cidades pequenas do interior de Minas Gerais.

Quanto ao modelo de universidade empreendedora, a crítica deste trabalho não se dirige à função social que a UFV vem tentando cumprir junto à comunidade de Viçosa e o seu entorno. Existe esse lado, mas fica obscurecido frente aos tipos de projetos e de prioridades das pesquisas realizadas por muitos departamentos que, tradicionalmente, firmam convênios com empresas privadas para financiar suas pesquisas, corroborando os seus resultados não com a melhoria do nível de vida da população em geral, mas com a melhoria da produtividade de do lucro dessas empresas. Nossa preocupação reside na forma como essa instituição, assim como acontece outras IFES, se insere nesse processo de parcerização, de captação de recursos privados em contrapartida à utilização de sua infra-estrutura e conhecimento científico.

Questiono os conteúdos e as formas como os próprios docentes se inserem e se deixam explorar em troca de pró-labores, muitas vezes auferindo somente lucros pessoais às custas do nome da instituição. E a comunidade carente, as necessidades urgentes de elaboração de projetos e ações colaborativas para com a sociedade mais próxima não se destacam, não constituem uma regra nesse processo, mas sim, uma exceção.

A UFV seguiu, durante as duas gestões de Cardoso, sem grandes desacordos com os parâmetros que eram recomendados pelo MEC, ao mesmo tempo em que resistia e insistia em sobreviver: procurando demonstrar eficiência na execução de suas atividades-meio (técnico-administrativas e de gestão burocrática, financeira e patrimonial), eficácia em suas atividades-

fim (aumentar os ingressos na graduação e devolver maior quantidade de formados ao mercado, não importando ao governo qual tipo de formação seria ministrada, se habilitação, informação ou treinamento de competências para o mercado) e capacidade de gerar e gerir verbas e recursos. De certa forma, buscando menos dependência ou, conforme idealizado pelo governo federal, a chamada **autonomia** no plano **financeiro**.

Quanto aos aspectos que revelam um modelo empreendedor na universidade, a crítica deste trabalho não se dirige à função social que a UFV vem tentando cumprir junto à comunidade de Viçosa e o seu entorno. Existe, sim, esse lado, que acaba sendo obscurecido ou sufocado por outros tipos de projetos e prioridades direcionadas a pesquisas realizadas por muitos departamentos que, tradicionalmente, firmam convênios com empresas privadas para financiar suas pesquisas, contribuindo os seus resultados, geralmente, para a melhoria da produtividade e do lucro dessas empresas e raramente com a melhoria do nível de vida da população em geral. A preocupação maior reside na forma como essa instituição, assim como acontece com outras IFES, se insere nesse processo de parcerização, de captação de recursos privados em contrapartida à utilização de sua infra-estrutura e conhecimento científico. Questiono os conteúdos e as formas como os próprios docentes se inserem e se deixam explorar em troca de pró-labores, muitas vezes auferindo somente lucros pessoais em função do nome bem conceituado da instituição. Mas as carências da comunidade, as necessidades urgentes de elaboração de projetos e ações colaborativas para com a sociedade mais próxima não se destacam, não constituem uma regra nesse processo, mas sim, uma exceção.

Este estudo não pode se aprofundar na questão das Fundações que “apóiam” as universidades, mas é fato que muitos trabalhos e pesquisas, inclusive do ANDES-SN, têm explorado com bastante propriedade este tema, denunciando os perigos e contradições que permeiam este tipo de relação entre a universidade e as fundações, situações concretas que vêm ocorrendo em algumas IFES, cujas fundações acabam funcionando como um “caixa dois” ou coisa semelhante, tanto para professores como para outros membros de seu quadro que nada têm a ver com os quadros docentes ou técnicos da universidade.

A UFV tem a sua Fundação Arthur Bernardes - FUNARBE. No entanto, não se pode afirmar nada que venha desabonar ou colocar em dúvida suas atividades financeiras, uma vez que não há denúncias ou suspeitas de desvios de verbas ou uso indevido dos recursos administrados por ela. E o montante de projetos, convênios e parcerias que são administrados pela mesma é bastante alto para o porte da instituição universitária que apóia.

Com relação à política que incentiva tal tipo de entidade, pode-se afirmar que há cada vez mais estímulo e insistência autoritária do governo para a criação destas entidades, com a

finalidade de que sejam os novos gestores de vários tipos de atividades que são consideradas estatais, do âmbito público e garantidas como direito social.

### 6.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

#### 6.3.1 O PDI do Ministério da Educação

Como um instrumento de gestão que reflete o modelo do **planejamento estratégico**, muito adotado, atualmente, por instituições de ensino superior privadas e públicas, o PDI passou a fazer parte das exigências do MEC para efeitos de avaliação institucional e até de previsão orçamentária das IES. Para as instituições da rede privada, constituiu-se em uma exigência para o credenciamento e recredenciamento e para a autorização de cursos novos e avaliação dos já existentes.

De acordo com Segenreich (2005), as raízes do PDI podem ser identificadas em duas atribuições prescritas pela LDB que são de competência do MEC: **credenciamento e avaliação institucional** (BRASIL, 1996). Entretanto, a regulamentação dessas atribuições só aconteceria em 2001, por meio do Decreto nº 3860, de 9 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que introduziu de modo a figura do PDI, oficialmente, de duas formas:

- como um dos elementos do processo de credenciamento de IES – Centros Universitários (art. 11) e Institutos Superiores de Educação (art.14), não deixando claro se as universidades estariam incluídas nesta exigência;

- como um dos 11 itens a serem considerados na avaliação institucional das IES (art. 17), incluindo as universidades.

O Parecer CNE/CES 1366/2001 destaca a importância do PDI como manifestação específica de cada instituição, atribuindo-lhe uma conotação de liberdade desta, para se expressar e construir a sua identidade:

“(...) reforça-se no presente parecer a importância e a relevância do plano de desenvolvimento institucional, que determina a missão de cada instituição e as estratégias que as mesmas livremente elegem para atingir metas e objetivos”.  
(CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2001, p. 3)

O Ministério da Educação – MEC - apresentou a primeira versão contendo as instruções e orientações para a elaboração do PDI, em junho de 2002, por meio da Resolução 10/2002 (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002).

Entretanto, Segenreich (2005), em pesquisa sobre a capacidade do PDI se tornar uma referência importante para a avaliação de uma IES, interpreta que a Resolução 10/2002, aprovada em março do ano seguinte, traria uma reviravolta em relação à posição do PDI como avaliação institucional, frente ao MEC: “de uma dimensão de avaliação entre 11 indicadas no Decreto 3860/2001 (BRASIL, 2001), passa a englobar a sua maioria.” (SEGENREICH, 2005, p. 152)

A autora percebe que de um decreto para o outro há uma diferença de colocação da exigência do PDI. A Resolução, que seria aprovada em 2002, passa a enfatizar este instrumento de planejamento e gestão das IES como um elemento direcionador e referente da avaliação institucional, o que deixaria mais claros os fins credencialistas que fundamentavam a criação do PDI. O artigo 7 aponta que

O Plano de Desenvolvimento Institucional, que se constitui em compromisso da instituição com o MEC, é requisito aos [para os] atos de credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior e poderá ser exigido também no âmbito das ações de supervisão realizadas pelo SESu/MEC” (BRASIL, 2001, p. 3).

O PDI assim é definido, neste documento:

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, elaborado para um período de cinco anos, é o documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e, ou, que pretende desenvolver. (BRASIL, 2002, p. 2).

Segenreich (2005) analisa que este tópico, a despeito de enfatizar a liberdade e criatividade da instituição para elaborar sua proposta de trabalho, apresenta contradições a essas possibilidades, quando confrontadas com os **eixos temáticos obrigatórios** (grifos desta autora), conforme sugeridos abaixo:

A construção do PDI poderá se fazer de forma livre, para que a Instituição exercite sua criatividade e liberdade [!], no processo de sua elaboração. Entretanto, os eixos temáticos constantes das instruções a seguir, deverão estar presentes [!], pois serão tomados como referenciais das análises subseqüentes, que se realizarão por comissão designada pela SESu/MEC para este fim. (BRASIL, 2002, p. 2, *apud* SEGENREICH, 2005, p. 153, grifos da mesma)

Em dezembro de 2004, o MEC, em documento cujo cabeçalho continha os nomes da Secretaria de Educação Superior - SESU, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIEnS/MEC, rerepresenta as Diretrizes para Elaboração do PDI (Vide Anexo 1), com algumas modificações em seu conteúdo. (BRASIL/MEC, 2004)

Conforme consta nessas Diretrizes, a recomendação do Plano de Desenvolvimento Institucional, não autoriza, por si, as IES a implementar a expansão nele prevista, devendo essas instituições, de acordo com seus cronogramas apresentados no PDI, proceder às solicitações necessárias, encaminhando seus pedidos, pelo Sistema SAPIENS. O Projeto Pedagógico, incluindo a denominação do curso e o perfil proposto, deve ser objeto de avaliação posterior.

Em seguida, o documento apresenta um formulário contendo as dimensões que virão a ser analisadas pela SESu/MEC, com os seguintes itens:

- Perfil Institucional (Breve Histórico da IES, Missão, Finalidades, Objetivos e Metas, Área(s) de Atuação Acadêmica, Responsabilidade Social da IES, Políticas de Ensino, Políticas de Extensão e Pesquisa);

- Gestão Institucional – Organização Administrativa, Organização e Gestão de Pessoal, Políticas de Atendimento aos Discentes;

- Organização Acadêmica – Didático-Pedagógica e Oferta de Cursos e Programas (Presenciais e à Distância; Pós-Graduação *lato sensu e stricto sensu*), Programas de Extensão, Programas de Pesquisa;

- Infra-Estrutura - (Física, infra-estrutura acadêmica, cronograma de expansão da infra-estrutura para o período de vigência do PDI);

- Aspectos Financeiros e Orçamentários; e

- Avaliação e Acompanhamento do Desenvolvimento Institucional.

Além do PDI ter que expressar as propostas de gestão burocrática e administrativa, didático-científica e financeira da instituição, descrevendo os objetivos e estratégias de operacionalização para o cumprimento das metas e da ‘missão’ institucional”, deve se preocupar com a sua avaliação institucional.

Como exemplo de revisão das diretrizes do PDI para cada ano, podemos citar a UFF – Universidade Federal Fluminense que, ao reavaliar o seu Plano, acrescentou, para o período de 2005, o que denominou como **Eixo Central e Prioridades – 2005**, cuja meta principal é a **expansão de vagas e melhoria qualitativa dos cursos**.

O PDI independe dos planos de gestão de uma administração, ou período correspondente ao mandato de um dirigente - o reitor, o vice e seus assessores e pró-reitores. Constitui-se em um plano que estabelece metas a serem atingidas para um prazo e vigência de 5 (cinco) anos, que não necessariamente coincide com o período de gestão ou mandato de reitor, além de conter, em tese, a partir do modelo de PDI sugerido pelo governo federal,

elementos que fornecem dados e diagnósticos sobre a instituição e podem delinear um perfil institucional (ou organizacional) para esta, no caso em análise, uma IFES.

Considerando a proposta formal de que o PDI deva ser construído pela comunidade acadêmica, pode-se discutir, sim, a possibilidade e potencialidades desse instrumento como catalisador da construção de um projeto institucional coletivo. Um dos membros participantes da consulta e elaboração do PDI de São Carlos declarou, em uma conversa informal, que o fato fundamental no processo de construção desse Plano naquela instituição foi o grau de participação coletiva neste processo, tendo a sua elaboração, sido alvo de muitas consultas à comunidade, estimulada pela administração da instituição, que promoveu vários eventos culturais, acadêmicos e sociais para motivar e chamar a atenção dos membros da comunidade para a importância do PDI e da participação ativa de cada um na construção coletiva e democrática do mesmo.

Deve-se, porém, reafirmar que o PDI surge no bojo e na dinâmica das políticas regulatórias e liberalizantes adotadas pelas gestões de Cardoso e prosseguidas nos governos do presidente Lula da Silva. Essas diretrizes governamentais para a educação superior, em particular, vêm suscitando debates entre pesquisadores e acadêmicos de modo geral, no sentido de questionar as diferentes concepções de avaliação e de universidade que tais políticas expressam. E é nesse contexto polêmico que surgiu a idéia do PDI que, a princípio, direcionou sua obrigatoriedade às IES da rede privada para, em seguida, ser estendida a sua exigência também às instituições públicas federais.

Pela seqüência de decretos e regulamentações dos critérios de avaliação pelo governo, Segenreich (2005) deduz que houve um desvio de rota do PDI, transformado em “guarda-chuva de um pacote de credenciamento”, entendendo que isto deveria alertar as instituições que quisessem construir o PDI dentro de um processo democrático e participativo que o tornasse de fato, um referente de um projeto de avaliação formativa e não regulatória.

No segundo semestre de 2002, em fins da gestão do Ministro da Educação do governo anterior, aumentou a pressão no sentido de estabelecer uma obrigatoriedade geral de credenciamento das universidades e centros universitários que culminou na Resolução CNE/CES 23, de 5 de novembro de 2002. No artigo 2º está claramente ratificada a centralidade e abrangência conferida ao PDI como instrumento de planejamento e avaliação: “*O credenciamento de universidades e centros universitários deverá ser centrado na avaliação do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI de cada instituição e nos critérios vigentes da avaliação institucional, promovendo-se equilíbrio entre critérios objetivos e subjetivos de avaliação de qualidade, de modo a contemplar agilidade no processo, progressividade nas metas fixadas e eficácia e eficiência nas análises construtivas dos desempenhos institucionais, ao longo de tempos determinados.*” (SEGENREICH, 2005, p. 153)

Tais critérios constam dos Manuais de Avaliação Institucional, anexados ao Parecer 267/2002, que trata da questão do credenciamento de universidades e de centros universitários. (BRASIL/CNE/CES, 2002)

Cabe lembrar, conforme a autora, que estudiosos como DIAS SOBRINHO, 1995; RISTOFF, 1995; SGUISSARDI, 1997; AFONSO, 2000; BELLONI *et al.*, 2003, entre outros, que reconhecem a existência de tendências opostas entre as duas concepções de avaliação universitária: uma tendência meritocrática, de regulação e controle da educação superior, atribuída ao Estado, e uma concepção de avaliação institucional de caráter formativo e voltada para a transformação acadêmico-crítica, defendida por representantes da comunidade acadêmica das universidades. (SEGENREICH, 2005, p. 150)

Segundo esta autora,

A instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, em abril de 2004 (BRASIL, 2004), é fruto de intenso trabalho da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior – CEA, presidida pelo professor José Dias Sobrinho (um dos autores que defendem a avaliação formativa), justamente no propósito de articular regulação e avaliação educativa. (SEGENREICH, 2005, p. 150)

A Lei nº 10.861, que instituiu o SINAES, destaca a importância do Plano de Desenvolvimento Institucional, o PDI. No seu art. 3º enuncia como primeira dimensão a ser avaliada nas instituições a dimensão referente à “missão e o plano de desenvolvimento institucional” (BRASIL, 2004).

Portanto, não há como descolar a dimensão avaliativa e regulatória do Estado da idéia e concepção que norteiam o PDI, ainda que o SINAES tenha sido construído, ao menos no nível do discurso de seus elaboradores, buscando atribuir uma conotação formativa ao processo de avaliação da educação superior. No entanto, considero que as políticas regulatórias dos últimos governos, calcadas no pensamento neoliberal, tenham feito predominar este viés sobre o outro, da concepção crítica e construtiva da avaliação e da necessidade de que esta se constitua num processo democrático de auto-reflexão de concepções e práticas institucionais e acadêmicas.

Em função dessas e de outras análises sobre o PDI, entendo que este instrumento de planejamento institucional, na medida em que ganha, pelo discurso e a lei, um viés de instrumento balizador das finalidades avaliativas regulatórias, passa a contradizer a própria conotação de liberdade e criatividade apresentada no texto de sua primeira lei e adquire um caráter constrangedor e indutivo para as IES.

Dos resultados do cumprimento ou não da missão e objetivos da instituição dependerá o seu futuro. Assim como, os itens “sugerido” para seu conteúdo e o tipo de estratégias que a instituição “pode adotar”, de acordo com o modelo sugerido pelo MEC, para a consecução das metas apontadas, acaba sendo diretivo e padronizador de um(s) tipo(s) de instituição forjado para o mercado ou, como consta sempre nos discursos oficiais, para as “demandas de uma sociedade em constante transformação”.

A forma como o MEC colocou as diretrizes do PDI para as IES, de modo geral, permite-me inferir que a idéia de se exigir (ou recomendar) o desenvolvimento institucional para as IFES, por meio da construção desse plano – o PDI pode constituir uma continuidade neste processo de *ranqueamento*, abertura, internacionalização e privatização da educação superior e, no caso das IFES, reformulação do modelo de universidade, visando à sua reestruturação e adequação interna (mercantilizando suas atividades e ao modelo de acumulação flexível e resignificando suas funções) e externa, fornecendo subsídios para que o Estado possa atribuir mais responsabilidades aos seus gestores e comunidade e descentralizar gradativamente o seu financiamento.

### 6.3.2 Planejamento Institucional na Universidade Federal de Viçosa

Entendendo que os últimos planejamentos da UFV, especialmente a partir da década de 1970, independentemente do tipo e do nome que tenham recebido, deveriam ser identificados e conhecidos nesta pesquisa, passo a expor os principais pontos dos planos de gestão de 1997-2001, 2001-2004 e 2005-2008, uma vez que este período corresponde ao auge das mudanças e reformulações empreendidas no ensino superior.

O planejamento na UFV, segundo seu histórico, sempre existiu, mas era realizado por meio de rotinas comuns e coordenado pelo Centro de Planejamento e Desenvolvimento – CEPLAD – de 1974 a 1978, que passou depois a ser denominado Secretaria Geral de Planejamento – SEGEPLAN, de 1978 a 1997, quando foi extinta, com a criação da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento - PROPLAN, idealizada com a finalidade de ser o órgão coordenador de todos estes processos na UFV.

As críticas aos planejamentos anteriores à década de 1990 se resumem em que estes eram praticados de forma empírica e acabavam contemplando apenas os itens como: Catálogos de Graduação e de Pós-Graduação, Catálogo de Eventos, Projetos de Pesquisas e Convênios.

Desde sua fundação, seus dirigentes buscaram definir sua razão de ser, seus valores, suas metas, bem como projetaram através do tempo a imagem que almejavam para a instituição. No entanto, ações de planejamento científico e sistematizado são relativamente recentes na organização, e, como mais detalhado no anexo 2, não têm sido detalhadas de forma plena, contínua e integrada. (PROPLAN, 2003)

Foi em função de tais limitações, que a PROPLAN propôs, no início de 1997, a apresentação aos Centros, Pró-reitorias e Departamentos, de um roteiro que retomasse o processo de planejamento na UFV em outros moldes, com outras concepções e metodologias de elaboração e implementação.

Pode-se dizer, então, com base nos depoimentos colhidos entre funcionários da UFV, entre eles um ex Pró-reitor de Administração e outro ex Pró-reitor de Planejamento e Orçamento, que a cultura do planejamento na UFV teve o seu maior incremento a partir da segunda metade da década de 1990, com uma profunda mudança na concepção de planejamento e de ações para a sua construção, implantação e avaliação.

Durante a gestão correspondente ao período de 1997 a 2001, a UFV, sob a coordenação da PROPLAN, Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, elaborou um Plano de Ação Compartilhada. De acordo com o documento elaborado pela comissão responsável por este Plano, procurou-se contemplar os seguintes aspectos:

- construção de um plano estratégico que expressasse as propostas de cada colegiado de departamento e a possibilidade da ação departamental;
  - aprovação e consolidação de políticas nos colegiados para garantir a ação integrada;
  - simplificação da ação de planejar para permitir a avaliação e correção de rumos; e
  - integração das políticas-fim da Instituição (ensino, pesquisa e extensão) com o suporte das políticas-meio (administração, assuntos comunitários e infra-estrutura).
- (UFV/PAC 1997-2001, p. 2)

Vê-se, portanto, que o Plano de Ação Compartilhada foi (ao menos teoricamente), uma opção pela gestão participativa que estimulasse a estrutura colegiada (Colegiados dos Departamentos, Câmaras Curriculares, Conselhos Departamentais, outros Conselhos, CEPE e CONSU) e a estrutura gerencial (Chefias, Diretorias, Pró-Reitorias e Reitoria), “respeitando-se a tradição e a cultura institucionais já utilizadas na elaboração dos catálogos de Graduação, Pós-Graduação e Extensão”. (UFV/PAC 1997-2001, p. 2)

Além disto, a opção pela avaliação anual das metas facilitaria a **mudança comportamental das ações de planejamento e da avaliação institucional**, “visando à otimização dos recursos humanos e financeiros”. (Idem, p. 2)

Esperava-se que, ao se aprovar o Plano se estaria consolidando o compromisso da ação integrada, por meio do Plano de Ação Compartilhada, que sintetizava as metas, ações e comprometimento do coletivo institucional.

O Plano de ação foi construído entre janeiro e novembro de 1997, a partir de reuniões nos diversos órgãos da Universidade com os diferentes segmentos, visando planejar a missão institucional, segundo explica o documento em questão.

Levou-se em conta, também, na elaboração das metas, as demandas e pressões dos segmentos da sociedade por: aumento de vagas, abertura de cursos de curta duração redução da duração média dos cursos e ampliação da relação universidade-sociedade. Essas demandas foram confrontadas com a necessidade de ampliação da infra-estrutura, como laboratórios, pessoal especializado e atualização tecnológica, especialmente na rede de comunicação. (UFV/PAC 1997-2001, p. 2)

O ponto alto do Plano está na previsão da avaliação e correção de rumos anual, além da criatividade do planejamento compartilhado. Além das ações isoladas ou localizadas em unidades e departamentos, realizaram-se três processos de avaliações e busca de correção das falhas, limitações ou pontos negativos detectados, bem como da valorização dos pontos positivos alcançados.

Em resumo, o Plano de Ação Compartilhada buscou contemplar a complexidade da dimensão institucional, priorizando as seguintes políticas: de Ensino, Pós-Graduação, Pesquisa, Extensão e Cultura, Assuntos Comunitários, Administração e Infra-Estrutura. (UFV/PAC 1997-2001, p. 2)

Destaca-se também, neste documento, a necessidade da aplicação da LDB de 1996 e da emenda constitucional para a autonomia das instituições federais de ensino, o que exigiria dos dirigentes “atenção especial (quanto ao financiamento, suponho) na busca de melhores caminhos para o cumprimento da missão da Universidade”. (Idem, *Ibid*, p. 2)

Fazendo justiça à realidade, devo lembrar que, na época em que este Plano estava sendo elaborado houve nos departamentos uma certa mobilização no sentido de atender (quando não obedecer) à solicitação da administração para que se planejasse as metas e objetivos de cada unidade. Propôs-se a realização de reuniões para que os departamentos construíssem internamente e coletivamente, as suas projeções para o futuro e as formas de realizá-las. E aconteceram uma ou duas reuniões com esta pauta, gerando algumas discussões

pontuais e outras mais gerais, mas tal processo não chegou a catalisar as forças coletivas de modo significativo.

Infelizmente não foi possível resgatar este processo, em função da dificuldade de verificar documentos e atas de chefias anteriores, não por qualquer impedimento das chefias atuais, mas por razões operacionais, por falta de funcionários disponíveis para fazer tal levantamento.

Na gestão que se iniciou em 2001, esta ação de planejamento, ou melhor, este Plano de Ação Compartilhada foi interrompido e as ações avaliativas de acompanhamento sistemático e correção de rumos não tiveram continuidade. Além disto, as linhas de ação e as políticas do novo reitor e sua equipe gestora não se afinavam suficientemente com as diretrizes ou a metodologia deste Plano, visto que o mesmo não foi aproveitado, no cômputo de seus dados, pela nova gestão 2001-2004.

De acordo com a opinião de uma(a) entrevistado(a) que participou da comissão da PROPLAN, os quatro anos anteriores não foram suficientes para se executar o Plano na íntegra e a sua continuidade teria sido prejudicada, pois, ao interromper-se o processo sistemático de avaliação, o qual contribuía com uma gama de dados e levantamentos diagnósticos, perdeu-se estas contribuições. Quando a nova gestão pensou em dar continuidade ao planejamento por meio da construção de um outro plano de gestão, a demora na decisão do novo modelo e nas definições da metodologia a ser utilizada para sua construção fez com que os dados acumulados ficassem defasados e desatualizados, tornando-se inúteis para subsidiar o novo plano. Resumindo, perdeu-se a seqüência e as atualizações.

No Planejamento Institucional formulado pela gestão 2001-2004, define-se como Missão institucional da UFV:

Exercer uma ação integrada das atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando à universalização do ensino superior de qualidade, à promoção do desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de cidadãos com visão técnica, científica e humanística, capazes de enfrentar desafios e atender às demandas da sociedade. (UFV/Planejamento Institucional, Gestão 2001-2004)

Embora o método de trabalho adotado na nova gestão acabasse acompanhando o método do Plano de Ação Compartilhada, de acordo com o documento que apresenta o novo Plano, na internet, na opinião de pessoas que participaram de ambos não se considera que tenha havido uma efetiva continuidade de um plano para outro.

Deste modo, pode-se perceber que os interesses e as ações políticas de cada novo grupo que assume a direção da instituição se sobrepõem à construção de um plano que realmente seja elaborado coletivamente e reflita, ao longo de um determinado período, as

aspirações e perspectivas dos vários segmentos da comunidade, de forma articulada entre si e dando ensejo à constituição de um projeto acadêmico-institucional geral. Este plano, obviamente, seria revisto e corrigido conforme a dinâmica institucional e os processos históricos e conjunturais que os influenciam.

Abaixo seguem algumas concepções que norteiam o pensamento dessa equipe dirigente sobre o que é e para que serve o planejamento institucional:

(...) Nas empresas privadas, o planejamento estratégico é constantemente praticado, embora geralmente não seja divulgado, já que o segredo da estratégia costuma ser também um componente fundamental dela própria. Contudo, no setor público, ele deve ser considerado menos como um imperativo da competição e mais como uma obrigação institucional, ou seja, o compromisso de definir missões e objetivos que atendam ao interesse social, bem como explicitar as formas de cumprir essas missões e atingir esses objetivos, submetendo-se ao julgamento e à avaliação dos que devem representar o interesse público.

Diferentemente do ambiente competitivo da empresa privada, em que a cultura do planejamento se estabelece por sua própria necessidade, no setor público brasileiro, é preciso ainda um trabalho persistente para sua afirmação, devidos aos tradicionais casuísmos na distribuição dos recursos, que tornam essa atividade desnecessária, inconveniente ou desacreditada. De fato, o planejamento deixa de fazer sentido, quando o acesso aos recursos depende mais de conquistas políticas do que da disposição de empreender ações construtivas, e torna-se mesmo incômodo para os administradores que se habituaram a gozar de garantias de recursos, por mínimas que sejam, sem contrapartida em responsabilidades, desenvolvendo assim natural aversão à qualquer forma de compromisso formalmente estabelecido.

Atualmente, entretanto, está cada vez mais claro que o caminho da **modernidade institucional** necessariamente deve passar pela **extinção desses vícios** e pela superação dos descréditos. Cada vez mais, a distribuição dos recursos públicos tende a ser condicionada à elaboração sistemática de planos de trabalho e da habilidade em ir ao encontro das demandas da sociedade. A tão proclamada autonomia universitária geral e irrestrita - se é que há de vir algum dia - certamente estará vinculada à definição de métodos de planejamento criteriosos e à sujeição de mecanismos de avaliação institucional cada vez mais rigorosos. Quanto antes cada instituição começar a agir de acordo com essas premissas tanto mais estará preparada para tirar o máximo proveito de eventual autonomia e extrair todas as vantagens que podem decorrer da maior eficiência no atendimento das demandas da sociedade. Desenvolver a cultura do planejamento no presente é, portanto, preparar o caminho para o futuro. (UFV/Planejamento Institucional Gestão 2001-2004)

Deste modo, a noção de planejamento como forma de desenvolvimento de uma nova mentalidade institucional ou de desenvolvimento institucional, em todas as suas dimensões, é contemplada neste Plano, de certo modo, pela afirmação da necessidade da instituição “correr atrás” das inovações, de novos rumos, novas visões sobre a missão institucional, os objetivos e o papel da universidade, em função das mudanças na sociedade e das demandas do mercado (interpretado, aqui, como a sociedade em si mesma).

O Plano de Gestão 2005-2008 apresenta a mesma **missão** institucional do plano anterior e uma **visão de futuro**: “Consolidar-se como instituição de excelência no ensino, na

pesquisa e na extensão, reconhecida pela comunidade científica e pela sociedade, nacional e internacionalmente”. (UFV/PLANO DE GESTÃO 2005-2008)

Segundo explica este documento, o núcleo metodológico da maioria das escolas de pensamento sobre formulação de estratégias é constituído por três elementos básicos: **objetivos e missão da organização; diagnóstico estratégico e formulação e implementação de estratégias**. No entanto, são inúmeros os modelos de planejamento estratégico. Sendo assim,

Para a UFV, optou-se por adotar um modelo compatível com a sua realidade, baseado na cultura já implantada, porém com uma nova estruturação das variáveis componentes do planejamento estratégico, com destaque para o alcance de **resultados/avaliação**. (UFV, Plano de Gestão 2005-2008)

Uma das ações promovidas durante esta gestão foi o Projeto de Avaliação Institucional da UFV (auto-avaliação), inserido no sistema SINAES, e apresentado pela CPA – Comissão Própria de Avaliação.

Segundo este documento, a CPA apresentou a proposta de avaliação institucional que seria desenvolvida durante os próximos meses, a partir de maio de 2004.

O processo de avaliação envolve a mobilização de toda a comunidade universitária, sinalizando a grande credibilidade que desperta esse projeto para futuros aperfeiçoamentos de nossas condições de trabalho e dos resultados a serem alcançados pela universidade. (UFV, Projeto de Avaliação Institucional, 2004)

Ainda segundo este documento, o processo de avaliação institucional na UFV teve início com o seu Programa de Avaliação Institucional, por meio da Portaria nº 309, de 8 de março de 1993, que designou uma comissão para elaborar um anteprojeto a ser apreciado pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão – CEPE e pelo Conselho Universitário – CONSU.

“Essa comissão trabalhou durante 120 dias, tendo ouvido pró-reitores, presidentes de conselhos, diretores de centros de ciências, chefes de departamentos e representantes de outras instâncias administrativas da UFV. Convidou, ainda, representantes dos sindicatos dos professores – ASPUV e dos servidores – ASAV e SINSUV, para discussão do assunto, e recebeu, também, membros da comunidade, que se apresentaram para discutir o tema, contribuindo com subsídios e sugestões. Foram 20 audiências que se revelaram importantes fontes de opiniões e informações acerca do modelo de avaliação e dos problemas que eventualmente poderiam surgir com a sua aplicação na UFV. A comissão apresentou o relatório final em 2 de setembro de 1993, que foi aprovado em reunião conjunta do CEPE e CONSU, em 21 de setembro do mesmo ano. Foi aprovada, ainda, por meio da Resolução Conjunta CEPE-CONSU nº 1/93, a criação da Comissão Coordenadora do Programa de Avaliação e Desenvolvimento Institucional da UFV – CADIV, constituída pela Comissão Executiva – COEX e pela Comissão Consultiva – COMCUN. A COEX foi formada por quatro membros, conforme a Portaria nº 1225/93, e a COMCUN, por 18 membros da comunidade universitária, segundo a Portaria nº 1295/93.”

“A partir daí, a COEX trabalhou visando reunir os bancos de dados da instituição, correspondentes ao primeiro ciclo de avaliação compreendido, inicialmente, entre

1989 e 1993 e, posteriormente, ampliado até 1994. Limitações de recursos instrumentais, físicos e humanos e a falta de uniformidade dos bancos foram os maiores obstáculos ao bom andamento dos trabalhos. Os maiores frutos do esforço desenvolvido de 1993 a 1995 foram a sistematização dos trabalhos pertinentes à avaliação, o início do processo avaliativo, as análises iniciais em interação com o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB e, também, a interação com a então Secretaria Geral de Planejamento da UFV, que passou a avaliar, conjuntamente com a COEX, novas sistemáticas de coleta de informações para a formação de bancos de dados adequados à avaliação. Foram, também, realizadas várias tentativas de validar os dados existentes, experiência que teve reflexos altamente positivos na continuidade do processo avaliativo. Assim, e em função da natureza complexa da avaliação institucional, os prazos não puderam ser atendidos.”

“Os avanços conseguidos podem ser tidos como altamente relevantes e seu maior valor a garantia da continuidade das ações e o desenvolvimento de uma cultura favorável à avaliação na universidade.” (UFV, PROJETO DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL, 2004)

Foi a partir dessa primeira comissão, a COEX, que foi composta a comissão encarregada da elaboração do PDI na UFV.

No entanto, o fator de destaque deste documento para este trabalho é que neste Projeto de Auto-Avaliação Institucional consta a previsão de construção do PDI da UFV e a missão da UFV no contexto deste Projeto:

#### **A missão e Plano de Desenvolvimento Institucional**

“A Administração Superior da UFV desenvolverá programação incluindo seminários, reuniões temáticas e palestras, com a participação e o envolvimento de toda a comunidade, visando à definição da missão institucional e ao estabelecimento dos vários elementos constitutivos do PDI. A partir do plano de gestão, das resoluções dos colegiados superiores e dos catálogos existentes, será elaborado o Plano de Desenvolvimento Institucional, cujos principais eixos temáticos a serem considerados incluirão: o perfil institucional, incluindo as finalidades, os objetivos e os compromissos da universidade; a organização acadêmica e administrativa; a gestão de pessoal; a organização didático-pedagógica; a infra-estrutura física e acadêmica; e a avaliação e o acompanhamento do desempenho institucional.” (UFV, Projeto de Avaliação Institucional, 2004, p. 6)

Pode-se, porém, lembrar que todas essas partes e elementos formais desses planos ou projetos servem, na maioria das vezes, para constar e não para serem efetivadas, de fato.

No restante, o Plano de Gestão 2005-2008 não apresenta novidades em relação ao da gestão 2001-2004. Os termos e itens que compõem sua estrutura e eixos norteadores se repetem, tais como, por exemplo, o Plano do DAD, Departamento de Administração:

<b>Missão:</b> Capacitar profissionais com consciência cidadã, a fim de gerar eficiência e eficácia organizacional, atendendo às demandas da sociedade brasileira e sedimentando o papel das ciências gerenciais.
<b>Visão de futuro:</b> Ser referência nacional no ensino das ciências gerenciais.
<b>Objetivo: consolidar os programas de pós-graduação.</b>
<b>Metas:</b> aumentar em 100% o número de artigos em periódicos nacionais e internacionais; e aprimorar a atividade-meio do programa de mestrado em administração.

Enfim, o modelo de planejamento não varia muito de um reitor para outro, pois parte de uma mesma matriz e modelo de planejamento estratégico que se compõe, basicamente, de três dimensões: Planejamento, Implementação e Controle. Além disso, o Planejamento Estratégico estabelece dois níveis de ação, o **estratégico** e o **tático**. O Tomo I do Plano corresponde à fase que contempla o Nível Estratégico, realizado ou implementado pela Reitoria e Pró-Reitorias. O nível tático seria contemplado por ações dos Centros de Ciências, Departamentos e Unidades Descentralizadas. (UFV, Plano de Gestão 2005-2008)

O modelo de planejamento estratégico geral foi apresentado para a comissão que estudou a implementação do PDI na UFV, sendo definido como “um modelo de decisão, unificado e integrador”, que:

- 1) Determina e revela o propósito organizacional em termos de Valores, Missão, Objetivos, Estratégias, Metas e Ações, com foco em Priorizar a Alocação de Recursos;
  - 2) Delimita os domínios de atuação da Instituição;
  - 3) Descreve as condições internas de resposta ao ambiente externo e a forma de modificá-las, com vistas ao fortalecimento da Instituição;
  - 4) Engaja todos os níveis da Instituição para a consecução dos fins maiores.”
- (UFV/PPO/DAD, sem data)

Em suma, a forma ou o conteúdo dos planos não variam muito, o que demonstra que a diferença está na vontade política, na correlação de forças entre os diversos sujeitos do processo e no tipo de cultura acadêmica que se impõe em cada momento histórico da universidade e a cada grupo que detém o poder passageiro nessa instituição.

### 6.3.3 O PDI na UFV – O plano que “não existiu”

Em 1993, um processo de construção da avaliação institucional já havia sido iniciado, a partir das exigências do PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades

Brasileiras, originário de uma proposta feita pela ANDIFES ao MEC em 1993, posteriormente encampado pelos diferentes setores que compõem o Sistema de Ensino Superior Brasileiro. O documento de avaliação institucional publicado pela UFV com o nome Avaliação Institucional da Universidade Federal de Viçosa – Tomo I, também foi lido, com a finalidade de entender o processo que deu origem à criação da primeira Comissão de elaboração do PDI na UFV.

Em novembro de 2003 foi publicado um documento, que parece ter ficado mais entre os diretores e gestores da UFV, não chegando a ser divulgado para toda a comunidade. Este documento se intitulou “Proposta para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da UFV”. Seu conteúdo se limitou, basicamente, a apresentar o histórico do último plano de gestão da UFV, a legislação que criou o PDI, sua não obrigatoriedade para as IFES, os pontos e itens que deve conter, a vigência de 5 anos, etc.

Inclusive este documento, por ser contemporâneo da gestão 2001-2004, se refere à construção do Plano de Gestão desta administração com elogios, explicando que este plano foi fruto de muitas discussões, reuniões nos centros de ciências e departamentos, tendo seguido, em linhas gerais, o planejamento estratégico praticado na UFV, em anos anteriores a 2001. E cita também, que o Plano de Gestão 2001-2004 contempla alguns aspectos do modelo de planejamento instituído pelo MEC.

Em seguida o documento justifica que o PDI deveria ser elaborado e concluído até o final do primeiro semestre de 2004, sendo que a gestão do então reitor terminaria em outubro de 2004, com a posse do próximo reitor logo após. Por esta razão, propunha-se (a atual gestão?) a estender o cronograma do PDI para que a próxima administração pudesse analisar o documento, no início de seu mandato, tornando possível introduzir modificações antes da aprovação final do documento. Salientou-se, também, que os trabalhos do PDI coincidiram com o processo eleitoral de 2004, considerando-se que isto seria uma oportunidade para os candidatos apresentarem propostas e contribuírem para a construção do mesmo. (Proposta para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da UFV, 2003, p. 3).

Este documento apresenta como deveria ser o desenvolvimento do processo. Como motivação para deslançar o processo a promoção de palestras e o relato de experiências de outras instituições, como UFSCAR, UFF, UFRGS, entre outras. Para isto, planejava-se realizar reuniões temáticas na UFV, que consta terem sido realizadas, inclusive com a participação e contribuição de reitores de outras IFES, como a professora Wrana Parizzi, da UFRS e o professor Marco Antônio Zabotto, da UFSCAR, proferindo palestras sobre a reforma universitária e a construção do PDI na UFSCAR, respectivamente.

Apresenta a metodologia a ser utilizada, propondo-se uma classificação das áreas acadêmicas e administrativas da UFV em áreas afins e complementares e de suporte, formando-se grupos de trabalho nomeados pelo reitor.

A proposição dos objetivos estratégicos deveria ser feita também por esses grupos, a partir de diagnóstico criterioso da área e uma análise **de ambiente, externo e interno, identificando seus pontos fortes e fracos**. (Idem, 2003, p. 3. Grifos desta autora)

Finalmente, no processo de elaboração do PDI deveriam ser considerados os seguintes desafios:

- Envolver efetivamente a comunidade acadêmica no processo, de forma a garantir qualidade e legitimidade ao PDI;

- utilizar procedimentos capazes de lidar com construção coletiva (...);

- subsidiar os debates com informações, parâmetros e fundamentos teóricos (...);

- gerar um processo que propicie debate e construção cuidadosos em cada área e, ao mesmo tempo, promova visão do todo (...);

- desenvolver o processo no menor tempo possível. (Proposta para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da UFV, 2003, p. 4).

Em seguida o documento apresenta um quadro com as áreas-fins, complementares e de suporte.

Com o objetivo de acompanhar o processo, o documento previa a criação do Grupo Âncora, incumbido de fazer a análise do documento de cada área específica, compatibilizar os objetivos estratégicos propostos e preparar a versão preliminar do PDI, que seria colocada à disposição da comunidade universitária para discussão e análise, antes da aprovação do documento final pelo CEPE/CONSU.

O Grupo Âncora, de fato, foi formado, mas não pude confirmar se sua composição (pelos coordenadores dos grupos específicos de trabalho e outros membros da comunidade universitária) foi a prevista neste documento.

O apoio logístico e metodológico ficaria a cargo da PROPLAN, onde seria montado um ponto de apoio ao Grupo Âncora e de orientação e suporte aos demais grupos. Este apoio seria dado por meio dos seguintes documentos:

- bancos de dados institucionais – disponibilizados em papel e na rede (UFVNet);

- planos de gestão anteriores – idem;

- a página do PDI/UFV – a ser construída na rede, com a finalidade de coletar informações e sugestões da comunidade universitária;

- Correio eletrônico (e-mail);

- *Folders* - cartazes; e
- divulgação: rádio, TV, jornais. (PROPOSTA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL – PDI da UFV, 2003, p. 5).

O documento propõe pontos fundamentais para um PDI, entre estes o *projeto acadêmico institucional*, os *programas acadêmicos de ensino, pesquisa e extensão* e os *pontos relevantes do processo de avaliação*,

Finalmente, o documento apresenta o Cronograma Geral a ser seguido, no qual consta, como data de início dos trabalhos, o dia 24/11/2003, quando seria apresentada a “Proposta para elaboração do PDI” à administração superior da UFV. Para término do processo todo, previa-se o mês de julho de 2005, data para apresentação do PDI ao CEPE/CONSU, após apreciado, discutido e avaliado pela comunidade universitária. Além disto, previa-se um prazo para a revisão do PDI, podendo obedecer a uma avaliação periódica, antes de completar os 5 anos de vigência..

Em anexo, o documento apresenta: 1) o glossário, com os termos que são utilizados para o PDI; 2) o planejamento na UFV; 3) documentos do MEC relativos ao PDI; 4) políticas do planejamento institucional 2001/2004; 5) sugestão para constituição dos grupos de trabalho; e 6) Subsídios para definição de políticas, objetivos e metas.

Percebe-se, portanto, que houve, da parte da gestão anterior, embora não fosse possível verificar quais as pessoas que construíram este documento, Neste, não consta nenhum nome da comissão que o elaborou, embora possa se deduzir que tenha sido algum membro pertencente ao Grupo Âncora.

O que se pode notar neste documento é que a UFV ou a comissão que o elaborou tentou fazer tudo dentro das normas e instruções do MEC, mas com a intenção de envolver a comunidade no processo. Também identifiquei uma intencionalidade de planejamento no conteúdo do documento, o que pode ou não corresponder à realidade institucional.

De acordo com o depoimento de um entrevistado que participou do início do processo de elaboração do PDI, desde a formação da Comissão do PDI até a sua desativação, pude notar que a necessidade de construção deste Plano foi levantada em função da ênfase das políticas educacionais sobre a avaliação interna e externa do ensino superior.

Tudo começou com a exigência do MEC sobre avaliação institucional, quando se falou pela primeira vez em AI. Montou-se uma equipe de avaliação institucional na UFV, para iniciar o levantamento dos dados, das informações necessárias. Essa primeira equipe, que se chamava COEX fez uma coleta extensiva de dados acadêmicos de toda ordem, mas não conseguiu chegar a um relatório final. Conseguimos sistematizar e inclusive fazer uma publicação a que chamamos de Avaliação Institucional da Universidade Federal de Viçosa, Tomo I do processo.

Porque foi o período em que conseguimos validar todos os da universidade, em que conseguimos fazer com que a universidade tivesse um banco de dados para torná-la realmente auditável e segura. Foi feito todo um trabalho para que apresentasse o real, com a sua história desde a sua fundação. Toda a parte de registro da universidade, quase que individualmente, constando cada programa de curso de cada departamento, pós-graduação, cada formando, um trabalho muito detalhado. O Tomo I foi feito exatamente com a idéia de que fizéssemos uma reflexão sobre esse banco de dados e depois viesse a segunda fase para dar continuidade, com a segunda etapa desse banco de dados, que poderia fechar com o Tomo II, finalizando a avaliação institucional para fazer o documento final, que corresponderia à avaliação institucional propriamente dita. Para que depois viessem os avaliadores externos, uma comissão do MEC que viria para fazer a avaliação da avaliação, isto é, a avaliação externa da avaliação interna. E isto foi interrompido, quando entrou a nova administração e o novo reitor preferiu não dar continuidade a essa etapa, desativando a COEX. Aí entrou outro pró-reitor, naturalmente, que tinha outra idéia de planejamento, não deu continuidade ao processo, e acontece que o PDI também não saiu na gestão 2001-2004. Depois entrou o outro reitor (2005-2008), que solicitou a elaboração do PDI, como uma exigência do MEC, mas ao mesmo tempo ele solicitou que se construísse o Plano de Gestão (de sua gestão); este Plano de Gestão antecedeu (teve prioridade) ao PDI. Aí, também o PDI perdeu a sua relevância e foi interrompida a sua construção. (Ex-membro da Comissão de elaboração do PDI)

Os depoimentos deste e outros ex-membros da Comissão criada para o processo de elaboração do PDI confirmam que este até teve um incremento no ano de 2004 a 2005, mas não foi adiante na gestão seguinte.

Em 1993, um processo de construção da avaliação institucional já havia sido iniciado, a partir das exigências do PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, originário de uma proposta feita pela ANDIFES ao MEC em 1993, posteriormente encampado pelos diferentes setores que compõem o Sistema de Ensino Superior Brasileiro. O documento de avaliação institucional publicado pela UFV com o nome Avaliação Institucional da Universidade Federal de Viçosa – Tomo I, também foi lido, com a finalidade de entender o processo que deu origem à criação da primeira Comissão de elaboração do PDI na UFV.

Os depoimentos deste e outros ex-membros da Comissão criada para o processo de elaboração do PDI confirmam que este até teve um incremento no ano de 2004 a 2005, mas não foi adiante na gestão seguinte.

Na fase de levantamento de informações e coleta de dados percebemos que havia, principalmente da parte dos membros envolvidos diretamente no processo (dirigentes ou pró-reitores, membros das comissões permanentes ou provisórias de avaliação, de planejamento ou de elaboração do PDI, que geralmente são os mesmos nas duas comissões), a dúvida sobre “quem ou o que vem primeiro”, se o planejamento ou a avaliação, ou seja, o que deve ser realizado primeiro, a avaliação, ou o PDI?

Uma questão fundamental que deve ser considerada em qualquer análise sobre o PDI, tanto no plano da política governamental quanto no entendimento e ações das IFES, de modo geral, é a relação que se estabelece entre avaliação institucional, interna e externa e os efeitos de seus resultados sobre o conteúdo do planejamento institucional, tanto aquele restrito a um determinado período de gestão (tempo de uma reitoria), chamado frequentemente de Plano de Gestão, quanto o PDI, mais amplo, abrangente e com duração (vigência) de cinco anos. A avaliação seria o seu subsídio e indutor, quando anterior a este, e o seu termômetro, quando realizada durante e após sua implementação, já que o PDI pode ser revisto a qualquer hora, isto é, está sujeito à avaliação constante ou periódica, de ano em ano, conforme as necessidades da IES. Isto comprova a sua relação e dependência direta com a filosofia e o princípio político que norteia o processo de avaliação da educação superior, como regulação e controle dos resultados institucionais.

A própria idéia de PDI já demonstra esta relação intrínseca entre o PDI e a avaliação institucional, como duas faces de um mesmo processo. Ainda que os itens presentes no modelo apresentado pelo MEC sugiram que possa se tornar fruto de uma elaboração coletiva e, que a própria forma de se pensar o PDI nas IFES possa ser democrática, não se perde de vista as funções desses dois instrumentos no processo de gestão racionalizada e operacional da universidade e do sistema de educação superior federal, cujos pressupostos e critérios avaliativos de produção e produtividade são os mesmos para as redes públicas e privadas. O PDI focaliza **resultados** e **produtos**, ainda que em seu conteúdo sejam utilizados termos mais sutis para aludir a esses elementos constitutivos da administração pública gerencial.

Além disso, os planos estratégicos geralmente trabalham com noções novas (e vagas), como “sociedade da informação” e gestão do conhecimento, inspirada em modelos empresariais.

Mas, no nível do discurso, este instrumento de gestão pode ser visto como um mecanismo de democratização da gestão e do próprio planejamento institucional nas IFES, ampliando as relações de participação da comunidade universitária na sua elaboração e afirmando sua “autonomia” relativa.

Quanto à obrigatoriedade de sua adoção pelas IFES, segundo as afirmações de uma fonte entrevistada, com experiência no acompanhamento e avaliação de PDIs das IES privadas, no caso das IFES não chegou a haver uma exigência clara do MEC quanto à apresentação do PDI, apenas uma recomendação que acabou sendo adotada por várias delas, dado o fato destas IES terem o status de universidades, com a prerrogativa de autonomia de que gozam, ainda que de forma limitada, conforme já comentamos. Entretanto, esta fonte

entrevistada entende que, sem um projeto institucional de avaliação autônomo e endógeno, anterior ao PDI, torna-se difícil a construção deste pela comissão e pela própria comunidade. Mas, por outro lado, na falta de um projeto de avaliação, o próprio exercício de pensar o perfil e as metas que se deseja, pela comunidade universitária, já contribuiria, juntamente com os dados obtidos a partir do diagnóstico levantado pelo PDI, para a conscientização da importância da auto-avaliação institucional como um processo autônomo da instituição, e não como instrumento de regulação e controle meritocrático e financeiro do MEC.

No entanto, o próprio governo bloqueia esta autonomia tanto para a elaboração quanto para a implementação do PDI pelas IFES. No conteúdo da Portaria ministerial exposta no Anexo 3, página 218 deste trabalho pode-se perceber os limites da autonomia administrativa, didático-científica e mesmo financeira e de gestão patrimonial das instituições, uma vez que, qualquer acréscimo de curso deve ser comunicado ao MEC e alterado no PDI, que sofrerá um aditamento.

O problema que se apresenta não se resume à exigência de acréscimo de cursos novos ao PDI, cuja necessidade de formalização é inegável, mas trata-se da forma como este processo é exigido, uma vez que, se a IES gozasse de autonomia, de fato, poderia criar ou extinguir cursos e, a todo ano avaliar, acrescentar ou aperfeiçoar o seu PDI, resumindo-se a apresentar ao MEC suas propostas de cursos novos, sem que fosse preciso fazer aditamentos ao PDI no âmbito do MEC. Em resumo, o PDI de uma IES, especialmente as IFES - mesmo levando-se em conta que uma instituição pública deve prestar contas de seu trabalho e suas atividades para a sociedade, não deveria ficar tão cativo das avaliações oficiais ou da aprovação do MEC, já que se propõe que seja um plano institucional gestado e gerido pela própria comunidade e seus órgãos representativos, o que supõe um processo de autonomia e criatividade na escolha de sua missão, metas e estratégias; enfim, que haja um caráter de legitimidade, liberdade e respeito às especificidades institucionais.

Isto, em se tratando de um plano sugerido pelo MEC, com apresentação de um modelo a ser seguido pelas instituições, no contexto de uma conjuntura de contenção financeira e orçamentária para as IFES, sugere que estas fariam, por meio de um projeto de gestão, uma espécie de contrato com o governo, estabelecendo metas a serem atingidas em determinado tempo. Só não existiu, no conjunto do projeto de PDI do MEC, uma vinculação direta e orgânica com a dotação de verbas para os projetos das IFES.

Há que se considerar, paralelamente, que existe hoje uma tendência recorrente entre professores e demais membros da comunidade universitária de enxergarem a avaliação institucional sob duas perspectivas: como um diagnóstico preciso e necessário para alavancar

mudanças no **patamar de qualidade das instituições**, processo este que só é viável e legítimo se for participativo; ou, como regulação e controle da produtividade acadêmica, imbuído de conotações punitivas, que é compartilhado por muitos gestores do MEC e dirigentes das IFES, perspectiva esta que referendaria as políticas implementadas especialmente durante as gestões de Cardoso.

Mas a questão que se coloca é justamente esta: Que qualidade? Em qual conceito de *qualidade* iremos nos basear? Que excelência? O que vem a ser, afinal, esta *excelência* acadêmica? Para que projeto de sociedade ela serve e para quais atores sociais? E finalmente, perguntamos: o que vem a ser desenvolvimento institucional, no contexto de uma instituição pública com funções sociais? Para que lado ele deve caminhar?

Estas e outras questões estão sendo trabalhadas por estudiosos do tema, mas, como as análises e reflexões variam de acordo com as tendências político-ideológicas e os projetos de sociedade de cada pesquisador ou planejador de políticas, para qual lado irá se dirigir o pêndulo vai depender da correlação de forças governamentais, do cenário político e institucional que configura a educação superior no País e do grau de organização e mobilização das forças sociais comprometidas com a educação.

Com base nas entrevistas já realizadas com membros das duas comissões, a CPA (Comissão Permanente de Avaliação) e a de elaboração do PDI, pude inferir que nessa instituição, a tentativa de se desenvolver, por ação dessas comissões, uma cultura de avaliação e de planejamento institucional por meio do estímulo à construção de um Plano de Desenvolvimento Institucional, já foi mais intensa. Em outras palavras, na UFV já se buscou construir uma mentalidade, uma cultura e um comportamento de mudança institucional.

Já os depoimentos de um membro das comissões anteriormente referidas afirmam que a UFV, desde o ano de 2005 veio se empenhando em construir uma cultura de avaliação e de planejamento institucional, via PDI. No entanto, ao entrevistar dois outros membros das duas comissões (PDI e Avaliação Institucional) pude constatar que nenhum dos dois processos caminhou significativamente durante o ano de 2006.

Na opinião desses atores institucionais, isto se deve a vários fatores, que chamam a atenção pela sua importância política e acadêmica, incitando questões a serem levantadas posteriormente, por outros pesquisadores ou por um projeto que dê continuidade a esta pesquisa. Dentre esses fatores, destacaria:

- a indiferença de grande parte dos docentes, discentes e técnico-administrativos com relação ao PDI;

- sinais de reações negativas ao assunto, tais como apreensão ou desconfiança com relação a qualquer tipo de avaliação, e uma abstenção quase completa de professores e técnicos, especialmente, à frequência dos mal divulgados eventos realizados pela administração da IFE, com o fim de chamar a atenção da comunidade para a importância da participação coletiva nos dois processos;

- certa dificuldade, por parte das comissões, de planejar e empreender suas políticas e estratégias de implementação do processo, ou seja, de incitar ao debate público e comunitário sobre a importância ou não de se construir, ou não, um PDI para a instituição e de se proceder a um processo dinâmico, amplo e coletivo de avaliação, oportunizando, inclusive, a crítica a essas políticas e orientações provenientes dos órgãos do poder estatal e a investigação de suas origens e concepções filosóficas e políticas;

- as características, o ritmo e a organização do trabalho e atividades docentes e discentes dificultam a disponibilidade de horários para reuniões, palestras e discussões esclarecedoras sobre o assunto, servindo plenamente como fator desmotivador e desmobilizador desses sujeitos políticos coletivos, que poderiam estar se reunindo para debater, criticar e mesmo combater qualquer iniciativa dos governos ou agentes externos que venha retirar ou obstruir a construção de condições reais de autonomia universitária; e

- grande dose de despolitização das atividades e do pensamento universitário, que se manifesta ou deixa entrever nas reações de indiferença, comentários acrílicos ou desprovidos de consciência histórica e política sobre os processos de reforma e re-configuração pelos quais vem passando o ensino superior e a universidade pública, as suas próprias atividades acadêmicas bem como, a visão das conseqüências que sofrem na pele e que se projeta em suas perspectivas de futuro.

Tendo em vista que um Projeto Político Institucional – PPI - é um elemento que pode constituir-se em instrumento de contra-hegemonia, ou seja, pode ser uma forma de afirmação do caráter público da instituição, verifiquei se a UFV chegou a elaborar um PPI, o que não aconteceu.

Reproduzindo a seguir alguns conteúdos das entrevistas, destacarei resumidamente o que de mais importante foi mencionado sobre o PDI e o processo que foi deslanchado, e frustrado, em sua elaboração e implementação.

Em resposta à questão sobre em que consiste o PDI e se este era obrigatório em 2006, o(a) entrevistado(a) responde:

O PDI deve mostrar em que pé está a instituição e onde ela (a instituição) deseja chegar daqui a cinco anos. No entanto, os PDIs das instituições federais até então

não foram avaliados, pois, até onde eu tenho conhecimento e acompanhamento, não foram submetidos pelas IFES, ou seja, os PDIs das federais não foram disponibilizados para a análise e avaliação do MEC. (Membro da Comissão de elaboração do PDI, 2006)

Sim, é um elemento obrigatório no PDI, agora. O Decreto não retira a obrigatoriedade do PDI, pelo contrário, afirma a necessidade deste. Para se credenciar uma faculdade (instituição de ensino superior) hoje, ela só é credenciada se apresentar o seu PDI, e ela só pode criar um curso q. esteja contido no seu PDI. Isso para faculdades, institutos, faculdades integradas, que não têm autonomia. Já para os Centros universitários, que são IES que estão passando por processos de credenciamento e recredenciamento, o PDI é essencial para este processo. As universidades já têm a prerrogativa de autonomia didático-pedagógica plena, mas as privadas estão tendo que apresentar o PDI para atuar em educação à distância, senão não serão autorizadas para atuar nessa área. (Membro da Comissão de elaboração do PDI, 2006)

À pergunta se o PDI depende da avaliação e qual destes elementos deve preceder o outro, a resposta foi:

É uma questão de lógica. Para a elaboração do PDI precisa-se das duas coisas. Mas a avaliação **deve sempre preceder o planejamento**. Para você elaborar um Plano de Desenvolvimento tem que fazer um diagnóstico da sua situação atual (da ies), você está aqui e vai ver aonde quer chegar, ou quer chegar lá, em outra plataforma ou situação. Então você tem que ter o diagnóstico da situação atual, saber onde e como está. Por isso a avaliação anterior seria importante. Com relação à questão temporal, de saber quem veio primeiro e da legislação, todas as duas são muito recentes, tanto do PDI quanto da Avaliação. Até 1996, nós não tínhamos uma cultura de avaliação de nossos cursos e instituições, até a LDB, de 1996 e nem da avaliação do sistema como um todo. A LDBEN de 96 estabeleceu que os cursos e instituições deveriam passar por processos de avaliações periódicas, de renovação, de reconhecimento e re-credenciamento. Mas em 94-95, no governo Itamar e na gestão do ministro Murílio Hingel, foi instituído o PAIUB, cujo foco era a avaliação institucional, que tinha duas etapas importantes: uma da auto-avaliação e a outra da avaliação externa. (Membro da Comissão de elaboração do PDI, 2006)

Em agosto de 2007, este ex-membro da Comissão do PDI me informa sobre a portaria Portaria N. 734, que **extingue a Comissão avaliadora do PDI**, no MEC, relatando que não sabe com precisão as razões dessa decisão governamental, mas deduz duas razões para a extinção da Avaliação dos PDIs:

Ao governo não interessa tanto o PDI, uma vez que este instrumento foi projetado para atingir alguns objetivos, como a regulação e o controle dos projetos institucionais das instituições privadas; adequar as instituições públicas ao tipo de planejamento empresarial estratégico, por meio do qual as IFES estariam formatando projetos de desenvolvimento e expansão planejados (diga-se, comprometidas com um tipo de perfil organizacional competitivo e produtivo), cujos aportes financeiros previstos neste PDI seriam contemplados pelo governo mas, também, **seriam avaliados os seus resultados** como uma espécie de controle e regulação. (Ex-Membro da Comissão PDI, 2007. Grifos desta autora)

Além disso, este ex-membro da comissão explica que a Comissão avaliadora dos PDIs no MEC só avaliou os PDIs de instituições privadas, porque as instituições públicas não submeteram seus PDIs à avaliação do MEC. Consta que alguns desses Planos de IFES,

analisados extra-oficialmente ou mesmo conhecidos por se encontrarem nas páginas de internet das respectivas instituições, não contêm ou não contemplam todos os itens requeridos pela Portaria ou Resolução que instituiu o PDI. *“Esta poderia ser uma das razões da não-submissão de seus Planos ao MEC, mas não a única.”* (Ex-Membro da Comissão PDI, 2007)

A mesma pessoa supõe que esta extinção da Comissão Avaliadora do MEC possa ser temporária, uma vez que cogitou-se, na SESu/MEC, que a avaliação do PDI não é atribuição do MEC e sim de uma agência avaliadora, tal como o INEP, que é o órgão mais adequado para proceder a estas avaliações, uma vez que é no âmbito deste que foram criadas a CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior), a qual elaborou o SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Outro(a) professor(a) que fez parte de gestão anterior, 2001-2004, fala sobre as causas do PDI não ter se concretizado na UFV, nem mesmo em forma de plano:

Não teve efeito de continuidade, pois, não sei se a comissão ou as unidades e órgãos colegiados, não concretizaram e nem deram a importância devida ao PDI e sua utilidade.

Este tipo de plano não dá certo nas instituições públicas, porque faltam mecanismos efetivos para administrar a IFES, falta autonomia para o reitor e a administração tomarem decisões. Por exemplo: o reitor não pode interferir no contra-cheque dos servidores, ainda que veja necessidade de valorizar ou premiar o trabalho dos mesmos, ou de determinados. se desejar contratar um gestor público para assessorá-lo e fazer um trabalho mais eficiente, não tem autonomia para tal.

*Outro fator limitante é que a cada dia que passa, os gestores das IFES (no caso) recebem novidades provenientes do MEC: cada dia é uma coisa nova, uma nova resolução, que MUDA TUDO. Isto torna desconexas, divergentes ou sem rumo as políticas para a educação (no caso). Independentemente, ou antes mesmo de se mudarem os governos e governantes, mudam-se os rumos das políticas públicas p/ aquele determinado setor. Na verdade, o PDI pode ter sido uma política de um ministro. Saiu ele, entrou outro, pode até ter continuado havendo a exigência do PDI, mas as IFES parecem não estar dando mais importância a ele: a partir da hora em que uma delas testa o MEC e não apresenta o PDI e recebe verba do mesmo jeito, as outras percebem q. podem assim fazer, que não sofrerão retaliação, passam a relaxar no PDI também. Enfim, o PDI não vingou.*

*O PDI foi utilizado pela maioria das IFES principalmente para que apresentassem um modelo de plano formalmente estruturado; O MEC perguntava: tem PDI? A IFE apresentava uma versão pró-forma e pronto. Podia ser um modelo copiado de outras, com algumas diferenças ou especificidades, ou copiado do próprio modelo padrão do mesmo. E as instituições privadas que cumpriram esse dever de casa podem ter feito um PDI sob modelo, ou sob medida.* (Ex-gestor, 2007)

Com isto este ex-gestor poderia estar se referindo ao fato de existirem muitas empresas de consultoria, inclusive algumas de nome e peso no mercado, (como a do ex-ministro de Estado da Educação de Fernando Henrique Cardoso), que oferecem serviços de prestação de assessoria para elaboração do PDI, projeto político-pedagógico e outros, para as IES.

Ao mesmo tempo, este entrevistado tenta mostrar que existia uma tentativa de articulação dos projetos da UFV com o PDI:

Tentava-se atrelar tudo nele, todos os projetos da universidade, para que a verba que lhe seria destinada fosse valorizada, ampliada em função dos projetos contidos no PDI.

Na verdade, esta política do PDI, assim como outras, era a política de um ministro, mas vinculada àquele determinado governo, também.

Em resumo, hoje parece não haver nenhum reitor com a sua respectiva administração confere mais importância a este instrumento de planejamento institucional.

Outro problema que dificulta a elaboração e aprovação de um tipo de plano deste seria a estrutura e a **cultura interna das IFES, que não é pró-ativa e sim, reativa**. Quer dizer, não há uma cultura do fazer dentro da universidade, há uma acomodação ou outra forma de se querer fazer as coisas, que foge das atividades específicas acadêmicas e volta-se para a área sindical, das reivindicações e preocupações sindicais. (sic) (Ex-gestor, 2007, grifos desta autora)

Quanto à relação entre PDI e avaliação, este entrevistado afirma que sim, que o PDI deveria ter caráter formativo, mas também voltado para a avaliação, i. é, para os resultados, tendo caráter corretivo e até punitivo, “visando a necessidade de eficiência e responsabilidade dos servidores, do cumprimento das metas institucionais e da correção dos rumos”.

Em suma, ficou claro que o entrevistado coloca-se a favor da avaliação como um processo de controle e regulação, correção ou punição dos sujeitos envolvidos no cumprimento das tarefas que lhes são outorgadas. Acha imprescindível a utilização dos mecanismos de controle do processo acadêmico e de seus resultados: a produção científica, o ensino e a extensão.

Na universidade pública, o gestor não tem INSTÂNCIAS adequadas para discutir e aprovar idéias e programas, que não sejam os colegiados, onde as divergências e as diferenças aparecem o tempo todo e atrapalham a tomada de decisões e sua incrementação. Às vezes ficamos tentados a decidir por resolução ou portaria, de cima para baixo, autoritariamente, como se diz. (Idem, 2007)

Em síntese, pude inferir deste depoimento que a falta de autonomia das IFES atinge também o próprio poder de administrar, planejar e decidir do reitor e de sua equipe administrativa. Quanto ao fato da universidade depender de verbas do setor privado para pesquisa e outras atividades, o(a) professor(a) não se mostrou contrário, dizendo que a instituição precisa emprestar cérebros e conhecimento e criar tecnologias para o setor privado, pois são as empresas que ajudam e intermediam a implementação de soluções para o país, a sociedade. Como é nas universidades, prioritariamente nas públicas, que se encontra a melhor e maior quantidade de pesquisa científica e tecnológica, o(a) professor(a) diz que: *“Precisamos solucionar problemas que a sociedade nos coloca”*.

Com referência à relação estabelecida pelas PPPs (Parcerias público-privadas), o entrevistado responde:

As PPPs (Parcerias público-privadas), constituem uma coisa boa para a universidade e para a sociedade e até uma necessidade, dependendo do caso, mas desde que se faça uma regulação e um controle rigorosos das atividades de parceria. Se as agências de fomento e financiamento à pesquisa e atividades científicas soubessem priorizar, as verbas deveriam ser canalizadas para a solução de problemas graves, que atingem a vida das comunidades e cidades. (IDEM, 2007)

Ao entrevistar outro membro que pertenceu à assessoria da gestão passada e à Comissão PDI, obtive as seguintes respostas:

Quando a comissão chegou a contatar as chefias e diretores de unidades, o processo já ficou emperrado, pois dependia do tempo e da vontade desses atores e dos demais docentes e membros da comunidade. Houve uma reação meio (ruim) negativa, da parte desta comunidade ou segmento, pois todos associavam o PDI à expansão de vagas e cursos na universidade, bem como ao processo de avaliação institucional que este poderia forçar ou proporcionar. Esses elementos contaram muito na forma como, especialmente os professores, receberam a idéia da elaboração de um PDI para a UFV. (2008)

Principalmente porque o Plano de Gestão (o plano da nova gestão) que estava sendo construído, concomitante e logo após o processo de eleição da atual gestão, o qual levou cerca de 8 (oito) meses para ser elaborado, passando por inúmeras discussões com a participação de vários segmentos da comunidade. O número de reuniões que aconteceram foi muito grande e gastou-se muito tempo e energia nesta etapa, perdendo-se o fio condutor das discussões sobre o PDI.

Talvez se tenha descreditado, ainda que naquele momento, na necessidade ou importância e importância do PDI. Ou talvez na sua eficácia como instrumento norteador das diretrizes, políticas e filosofia da universidade. Não foi priorizado (mas não se fala **por quem** não foi priorizado, se pela comunidade em geral ou pela própria administração e respectiva comissão). O PDI não foi considerado eficaz, como uma política de governo obrigatória, assim como ocorreu com o Reuni. Talvez se tivesse previsto uma forma de punição e de avaliação para as IFES, via PDI, o governo tivesse logrado êxito e obrigado essas IES a construírem o seu PDI e submetê-lo à avaliação/apreciação do MEC. O PDI amarrava as dotações de verbas para as IFES ao cumprimento das metas da instituição e a avaliação deste e institucional, mas na verdade não foi eficaz como o REUNI, que lançou o Edital para as IFES apresentarem seus projetos e, se aprovados, já terem a verba garantida para sua expansão, por Decreto Federal. (Idem, 2008, grifos desta autora)

Talvez por tudo isto, a atual administração tenha preferido empregar seus esforços para construir cuidadosamente o seu plano estratégico de gestão, pois este, além de não diferir muito do PDI, por conter componentes deste modelo, tais como missão da instituição, estratégias, metas a atingir etc., ainda contemplaria os anseios de uma parcela significativamente representativa da comunidade, que participou das discussões e sugestões para a composição deste Plano. (Idem, 2008)

Para evitar trauma na transição de uma gestão (reitoria) para outra. O debate sobre os rumos da instituição com base num PDI, ou sobre o próprio PDI seriam norteadores da discussão, assim como este instrumento serviria muito bem como plataforma para eleição de candidato a reitor, pois as metas e argumentos de um plano, bem como a filosofia e a proposta institucional seriam discutidas e teriam respaldo ou não dos eleitores, ou seja, da comunidade votante. Se o projeto (de expansão) agradasse a maioria, o candidato já estaria eleito pela comunidade. Se não agradasse, como por exemplo, no caso do REUNI e do projeto de criação dos cursos de Medicina e Enfermagem na UFV, se desagradar a mais de 50% da comunidade de eleitores e o candidato se prontificar a não levar o projeto avante, i. é., desistir dessa expansão, ele já estaria eleito por uma maioria. (Idem, 2008)

Esta opinião realista e prática sugere uma boa dose de pragmatismo e utilitarismo na forma de se pensar a universidade, a questão das verbas e recursos e a sua alocação e, ainda, as representações do o(a) entrevistado(a) sobre seleção e eleições para reitor em uma universidade pública.

O PDI perdeu sua importância por todas as causas citadas acima, mas não deixa de ser importante como um instrumento norteador, diagnóstico e como plataforma de avaliação universitária, mas também para se discutir a filosofia da instituição, pois uma universidade precisa discutir uma filosofia não só para sua gestão, mas para ela se identificar como universidade. A ausência desta filosofia faz falta para a própria gestão e no processo de mudança de gestão.

O entrevistado não menciona se esta filosofia deve mostrar realmente os anseios da comunidade acadêmica, colocados como sugestão, discutidos e considerados democraticamente por meio de atitudes administrativas que incentivassem essa participação dos segmentos no dimensionamento da proposta filosófica da UFV.

Em vista destas respostas, que expressam inclusive certa frustração por parte de gestores e membros da administração atual e anterior, sobre a questão mal resolvida do PDI, podemos questionar se, mesmo com a comunidade não tendo se mobilizado para efetivar a construção de um PDI, ainda assim as ações institucionais empreendidas por docentes e administração continuam seguindo seu rumo, aparentemente independente de um plano institucional ou projeto político e acadêmico, corroborando, objetiva e subjetivamente, para a mercantilização do conhecimento, da ciência e da cultura universitárias e para a diluição cada vez maior da fronteira entre o público e o privado nessas instituições.

#### 6.4 O REUNI NA UFV – E A CONTRA-REFORMA CONTINUA

O Consu (Conselho Universitário) da UFV aprovou em 25 de outubro de 2007 a adesão dessa instituição ao REUNI. Aparentemente e a julgar por afirmações de seus dirigentes aos canais de comunicação de TV e imprensa escrita, não houve resistência significativa de sua comunidade acadêmica. Por maioria de votos e um voto contrário, foi aprovado o plano de expansão para a Universidade Federal de Viçosa nos moldes do projeto “sugerido” pelo governo federal, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

De acordo com o documento síntese do projeto, apresentado para o MEC, a proposta de expansão do ensino na UFV fundamenta-se em cinco eixos, como se segue:

- consolidação de recente expansão de cursos e de oferta de vagas iniciais;
- ampliação do oferecimento de cursos no período noturno e criação do curso de Ciências Sociais;
- consolidação da área de saúde, com a criação dos cursos de Enfermagem e Medicina;
- oferecimento de cursos superiores no Campus de Florestal; e
- expansão da pós-graduação.

Segundo os dados disponibilizados neste documento, em 1998, a UFV oferecia 25 cursos de graduação para os quais eram disponibilizadas 1.125 vagas iniciais no concurso vestibular. A partir desse ano, criou 11 novos cursos e aumentou vagas em vários já existentes. Em 2002, a UFV passou a oferecer 1.770 vagas iniciais de graduação e, em 2006, 1.835 vagas. Em 2007, oferecia 1.935 vagas, distribuídas em 38 cursos de graduação (Tabela 1), oito dos quais noturnos. Em comparação com o ano de 1998, houve crescimento de 72% na oferta de vagas iniciais em cursos de graduação. A Tabela 2 mostra a relação dos cursos de graduação oferecidos pela UFV, apontando este crescimento. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2007, Tabela 2, p. 5, grifos desta autora)

Tabela 1 – Cursos superiores em Florestal

Curso	Ano de início do funcionamento	Número de vagas	Duração
Licenciatura em Ciências Biológicas	2009	50	4
Licenciatura em Física	2009	50	4
Licenciatura em Matemática	2009	50	4
Licenciatura em Química	2009	50	4
Curso Superior de Tecnologia em Desenvolvimento de Sistemas	2008	40	3
Curso Superior de Tecnologia em Gestão Ambiental	2008	40	3
Curso Superior de Tecnologia em Turismo	2009	50	3
Curso Superior de Tecnologia em Mecanização	2009	50	3
Total		380	

Em 2006, foram criados dois novos *campi* universitários: um em Rio Paranaíba e outro em Florestal, na CEDAF. Em função disto, o campus de Florestal, atualmente, oferece três cursos técnicos integrados ao Ensino Médio, inclusive ao PROEJA e quatro cursos técnicos em nível pós-médio. Seu corpo docente é composto por 38 professores, 20 dos quais possuem

o título de mestre ou doutor. O corpo técnico-administrativo conta com 154 servidores, sendo 93 de nível auxiliar, 54 de nível intermediário e sete, de nível superior. Os cursos oferecidos em Florestal são apresentados na Tabela 3.

Foi por meio da Resolução 07/2006/CONSU, que a UFV criou o Campus de Florestal, visando ao oferecimento de cursos superiores e, posteriormente, em 2007, atendendo ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, propôs criar as Licenciaturas em Matemática, Física, Química e Ciências Biológicas e ainda os cursos Superiores de Tecnologia: Gestão Ambiental, Desenvolvimento de Sistemas, já em funcionamento em 2008 e de Turismo e Mecanização, para início em 2009. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2007, p. 14-15, grifos desta autora)

Tabela 2 – Relação dos cursos de graduação oferecidos pela UFV, em Viçosa, com as respectivas vagas para o vestibular de 1998, 2002, 2006 e 2007

<b>CENTROS DE CIÊNCIAS E CURSOS</b>	<b>VAGAS em 1998</b>	<b>VAGAS em 2002</b>	<b>VAGAS em 2006</b>	<b>VAGAS em 2007</b>
<b><i>CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS</i></b>	<b>390</b>	<b>450</b>	<b>450</b>	<b>450</b>
Agronomia	210	210	210	210
Engenharia Agrícola/Engenharia Agrícola e Ambiental	40	40	40	40
Engenharia Florestal	60	60	60	60
Administração de Cooperativas/Gestão de Cooperativas	30	40	40	40
Gestão do Agronegócio	-	40	40	40
Zootecnia	50	60	60	60
<b><i>CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA SAÚDE</i></b>	<b>145</b>	<b>270</b>	<b>270</b>	<b>270</b>
Bioquímica	-	40	40	40
Ciências Biológicas	25	50	50	50
Educação Física	50	70	70	70
Medicina Veterinária	50	60	60	60
Nutrição	30	50	50	50
<b><i>CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E TECNOLÓGICAS</i></b>	<b>280</b>	<b>490</b>	<b>525</b>	<b>625</b>
Arquitetura e Urbanismo	20	40	40	40
Engenharia Civil	40	60	60	60
Engenharia Ambiental	-	40	40	40
Engenharia de Agrimensura	40	40	40	40
Engenharia de Alimentos	45	60	60	60
Engenharia Elétrica	-	40	40	40
Engenharia Mecânica (*)	-	-	-	40
Engenharia Química (*)	-	-	-	40
Engenharia de Produção	-	40	40	40
Física	25	30	50	50
Informática/Ciência da Computação	30	40	40	40
Matemática	25	30	45	45
Química (*)	25	40	40	60
Tecnologia de Laticínios	30	30	30	30
<b><i>CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES</i></b>	<b>340</b>	<b>560</b>	<b>590</b>	<b>590</b>
Administração	50	60	60	60
Ciências Contábeis	-	40	40	40
Ciências Econômicas	50	60	60	60
Comunicação Social	-	40	40	40
Dança	-	20	20	20
Direito	50	60	60	60
Economia Doméstica	50	60	60	60
Educação Infantil	-	-	30	30
Geografia	-	50	50	50
História	-	50	50	50
Letras – Licenciatura	40	40	40	40
Pedagogia	50	60	60	60
Secretariado Executivo - Trilíngüe	20	20	20	20
<b>TOTAL DE VAGAS OFERECIDAS</b>	<b>1125</b>	<b>1770</b>	<b>1835</b>	<b>1935</b>

(\*) Cursos que se iniciaram e em que se ampliaram vagas em 2007.

#### 6.4.1 A adesão ao REUNI

A proposta do Reuni foi apresentada no dia 24 de outubro de 2007 ao Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão (CEPE), em sua 433ª reunião, e, no dia 25, ao Conselho Universitário (CONSU), em sua 337ª reunião, com a aprovação de ambos para a inclusão da UFV no Reuni.

Os mesmos informantes (imprensa universitária, UFV em Rede, Notícias) comunicam que

Na UFV, os trabalhos foram conduzidos pela Pró-Reitoria de Ensino, com a participação dos diretores de Centros de Ciências e de professores e servidores técnico-administrativos, que elaboraram a proposta a ser submetida ao Ministério da Educação. Além das contribuições da comunidade universitária na elaboração da proposta, foram realizados inúmeros contatos com pessoas externas à universidade, buscando subsídios para a realização do trabalho. Entre eles, vieram à UFV, a convite da equipe responsável, o técnico da SESu/MEC Márcio Lima e o ex-reitor da UFPE e ex-presidente do Conselho Nacional de Educação Éfrem Maranhão. Foram ainda feitas consultas aos dirigentes e técnicos do MEC e contatos com outras universidades empenhadas na busca deste objetivo. Mais informações sobre o projeto poderão ser obtidas no link do Reuni, na página da UFV. (UFV em Rede, João Batista Mota – Fonte: Consu, 2007)<sup>28</sup>.

Outros informantes também afirmaram que foi colocada na rede, na página da UFV, um link sobre o REUNI, e que diversos alunos, docentes e demais servidores contribuíram com a proposta, dando sugestões e fazendo alguns questionamentos. De acordo com o que consta nas atas do CONSU – Conselho Universitário, durante a manifestação do Pró-Reitor de Ensino, que coordenou os trabalhos, foi declarado que todas as perguntas, dúvidas e sugestões da comunidade foram lidas e respondidas pela equipe responsável e, na medida do possível, incorporadas ao projeto.

O projeto, após exposto, foi aprovado por unanimidade, com uma ressalva apenas, pela qual um conselheiro sugere que se aprovasse a proposta, mas, que, no item referente à criação dos cursos na área da saúde, fosse acrescentado o curso de Farmácia, aos de Medicina e Enfermagem. Após votação em que esta proposta foi vencida em 6 votos a 18 pela original, do projeto, encerrou-se a reunião, com o REUNI aprovado.

Em primeiro lugar, quero comentar que estava afastada da instituição quando surgiu a discussão e elaboração da proposta na UFV e, portanto, não pude ter acesso às mínimas manifestações sobre o assunto. Quanto à rede internet, este tipo de comunicação não foi divulgado tão amplamente quanto anunciam os mentores do REUNI e seus aliados na mídia

---

<sup>28</sup> Disponível em <[http://www.cpd.ufv.br/ccs/files/not\\_ufv/index.asp?Cod=5312](http://www.cpd.ufv.br/ccs/files/not_ufv/index.asp?Cod=5312)>. Acesso em: 29 out. 2007.

ou fora dela. Portanto, não foi possível acessar a página e colocar sugestões ou críticas, pois, quando fiquei sabendo da possibilidade da rede, o projeto já estava aprovado.

E isto aconteceu também com muita gente, a maioria da comunidade não ficou sabendo da disponibilidade da rede, como também muitos docentes afirmaram que não foram convidados para nenhuma reunião de Colegiado Departamental ou coisa semelhante. O que aconteceu, ao menos no Centro de Ciências Humanas, foi apenas uma reunião, convocada pelo Diretor de Centro, com a finalidade de apresentar os pontos principais do projeto aos professores e chefes de departamentos do Centro.

Entretanto, ao ser entrevistado pela televisão local universitária e pela Câmara dos Vereadores, o mesmo pró-reitor e alguns membros da administração reafirmaram que houve muito debate, discussões e troca de idéias e sugestões, da parte da comunidade universitária. Mas esta reunião no CCH comprova que só houve uma reunião, não para discutir ou rejeitar o projeto, mas para incutir a idéia de sua necessidade e pertinência aos docentes, num ato disfarçado de autoritarismo e arbitrariedade.

#### 6.4.2 A expansão da UFV no Programa REUNI

De acordo com os dados fornecidos pela comissão responsável pela elaboração do REUNI-UFV, as atividades do ensino superior no Campus de Viçosa são conduzidas por **735 professores efetivos**, sendo **732 em regime de dedicação exclusiva e três em regime de 20 horas semanais**. **569 professores são doutores, 146 mestres, nove possuem especialização e 11 graduação**. “Para exercer as atividades de ensino, a UFV conta também com, aproximadamente, **60 professores substitutos**. No banco de professores equivalentes, a Universidade trabalha com um teto de **1.208 professores equivalentes**, estabelecido **em julho de 2007**. O quadro de servidores técnico-administrativos da UFV, em Viçosa, é constituído por 2.292 servidores, sendo, aproximadamente, 190 com o nível superior e os demais de nível intermediário ou auxiliar.” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2007, p. 2-3, grifos desta autora)

O quadro abaixo mostra uma síntese da expansão da graduação, proposta pela UFV para o período de 2008 a 2012. De acordo com o documento-proposta para o REUNI, são consideradas nos cálculos as matrículas projetadas com base no número de vagas em cada curso e no fator de retenção médio da área, usado como referência para o Projeto REUNI.

Segue abaixo a Tabela 3, com a proposta de expansão da Graduação na UFV.

Tabela 3 – Proposta de expansão da graduação para a UFV

<b>EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS</b>						
<b>Relação dos cursos</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Cursos em processo de criação (100 vagas)</b>						
Engenharia Mecânica	40	80	120	160	200	216
Engenharia Química	40	80	120	160	200	216
Química	20	40	60	80	90,6	103
<b>Total 1</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>300</b>	<b>400</b>	<b>491</b>	<b>535</b>
<b>Licenciaturas noturnas (250 vagas)</b>						
Matemática			40	80	120	160
Física			40	80	120	160
Química			40	80	120	160
Ciências Biológicas			50	100	150	200
Letras - Habilitação em Espanhol				20	40	60
Ciências Sociais			60	120	180	240
<b>Total 2</b>			<b>230</b>	<b>480</b>	<b>730</b>	<b>980</b>
<b>Cursos novos na área de saúde (100 vagas)</b>						
Medicina			50	100	150	200
Enfermagem			50	100	150	200
<b>Total 3</b>			<b>100</b>	<b>200</b>	<b>300</b>	<b>400</b>
<b>Cursos superiores em Florestal (380 vagas)</b>						
Sup.Tec. em Desenvolvimento de Sistemas		40	80	120	130	140
Sup.Tec. em Gestão Ambiental		40	80	120	130	140
Sup.Tec. em Mecanização			50	100	150	162
Sup.Tec. em Turismo - noturno			50	100	150	162
Licenciatura em Matemática - noturno			50	100	150	200
Licenciatura em Física - noturno			50	100	150	200
Licenciatura em Química - noturno			50	100	150	200
Licenciatura em Ciências Biológicas			50	100	150	200
<b>Total 4</b>		<b>80</b>	<b>460</b>	<b>840</b>	<b>1160</b>	<b>1406</b>
<b>Total Geral</b>	<b>100</b>	<b>280</b>	<b>1.090</b>	<b>19.20</b>	<b>2.681</b>	<b>3.319</b>

Além dessas vagas para os novos cursos, deverão ser ampliadas 20 vagas nos cursos de Zootecnia, a partir de 2009, passando este a oferecer 80 vagas anuais, e 5 vagas no curso de Secretariado Executivo, passando este a oferecer 25 vagas anuais. Em resumo, o número de matrículas projetadas para a graduação em 2012 será de 3.419 matrículas. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2007, p. 16)

Quanto à expansão da **pós-graduação**, consta que alguns cursos começaram suas atividades em 2007 e outros, já aprovados pela CAPES, deverão iniciar a partir de 2008. Ainda há outros, previstos para iniciarem no período de 2009-2012. A Tabela 4 relaciona os cursos novos:

Tabela 4 – Cursos de pós-graduação criados e projetados para 2007-2012

<b>Cursos/Centros de Ciências</b>	<b>Nível</b>	<b>Início</b>	<b>Vagas</b>
<b>CIÊNCIAS AGRÁRIAS</b>			
Agroecologia	MS	2009	12
Conservação da Natureza e Recuperação Ambiental	MS/DS	2009	12/8
Fitossanidade Vegetal	MS	2009	12
Recursos Florestais	MS/DS	2009	19/10
Tecnologia de Celulose e Papel Profissionalizante	MS	2008	15
Zootecnia Profissionalizante	MP	2006	14
<b>CIÊNCIAS EXATAS E TECNOLÓGICAS</b>			
Engenharia de Produção	MS	2009	12
Estatística Aplicada à Biometria	MS	2006/II	11
Matemática	MS	2008	12
<b>CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES</b>			
Administração	DS	2010	6
Direito	MS	2009	12
Educação	MS	2009	12
História	MS	2009	12
Letras	MS	2009	12

Também está prevista, na ampliação do oferecimento de cursos no período noturno a criação do curso de Ciências Sociais:

Propõe-se, no Campus de Viçosa, turmas específicas no período noturno das licenciaturas em Ciências Biológicas, Física, Matemática e Química, até então oferecidas unicamente em período diurno, bem como incluir no atual curso de Letras a habilitação em Espanhol. Ressalte-se que essa medida, além de contribuir para a melhor oferta de profissionais da educação, possibilitará que egressos do ensino médio que trabalham no período diurno e não têm condições de custear mensalidades em instituições particulares de ensino possam habilitar-se em uma escola pública. Já a habilitação em Espanhol irá suprir uma lacuna existente no curso de Letras, que já oferece as habilitações em Inglês e Francês. (UFV/REUNI, 2007, p. 11-12)

O projeto propõe também a criação do curso de Ciências Sociais, que deverá ser oferecido também no turno noturno, o que, segundo a proposta, visa principalmente atender à respectiva demanda existente no mercado de trabalho, além de “contribuir para o atendimento da exigência do ensino de sociologia e filosofia no ensino médio e fundamental”. (UFV/REUNI, 2007, p. 11-12)

Tabela 5 – Cursos de licenciatura noturnos

Curso	Ano de início de funcionamento	Número de vagas	Duração
Licenciatura em Ciências Biológicas	2009	50	4
Licenciatura em Física	2009	40	4
Licenciatura em Matemática	2009	40	4
Licenciatura em Química	2009	40	4
Ciências Sociais	2009	60	4
Letras: Habilitação Espanhol	2010	20	4
Total		250	

Tabela 6 – Cursos na área da saúde

Curso	Ano de início de funcionamento	Número de vagas	Duração
Medicina	2009/II	50	6
Enfermagem	2009	50	4
Total		100	

Para o **programa de bolsas**, prevêem-se:

a) Alocação de recursos para bolsas de mestrado, doutorado e pós-doutorado, com vistas na integração efetiva da graduação com a pós-graduação, com o envolvimento de estudantes da pós-graduação no auxílio ao ensino da graduação, principalmente nas áreas básicas;

b) Alocação de recursos para bolsas de assistência estudantil, visando ao aumento da permanência do estudante na graduação;

c) Contratação de professores visitantes para o atendimento a novas áreas de conhecimentos e em processos de formação, nos três campi da UFV; e

d) Ampliação da política institucional de bolsas de iniciação científica, visando, também, aperfeiçoar a interface entre os ensinos de graduação e de pós-graduação.

A Tabela 7 relaciona o valor anual e o número de bolsas previstas para cada categoria no período de 2008 a 2012.

Tabela 7 – Programa de bolsas projetadas no REUNI para a UFV, 2008-2012

Tipo de Bolsa	Valor da Bolsa (Anual em R\$)	2008	2009	2010	2011	2012
Assistência Estudantil	3000,00	32	70	131	323	800
Mestrado	11.280,00	20	50	78	122	230
Doutorado	16.728,00	3	12	25	70	115
Pós-Doutorado	39.600,00	0	2	4	4	5
Professor Visitante	39.600,00	3	10	10	10	10

#### 6.4.4 As representações do REUNI na UFV

Em entrevista realizada com um membro da administração superior, pode-se perceber que o projeto é a “menina dos olhos” de alguns deles. A pergunta feita foi se a falta do PDI na UFV não fez falta para subsidiar a elaboração do projeto REUNI.

O PDI realmente fez falta para subsidiar o projeto do REUNI, no que diz respeito ao diagnóstico que este Plano traria sobre a situação e as demandas da UFV nos diversos setores que envolvem as atividades da UFV, especialmente o ensino. No entanto, o REUNI, ainda que tenha sido um processo atropelado pelo tempo exíguo com que as IFES tiveram que construir o seu projeto, tornou-se um plano semelhante ao PDI, uma vez que propões metas e objetivos a atingir em termos de expansão e de melhoria do seu ensino de graduação e pós-graduação.

Na verdade, embora a Comissão de elaboração do projeto se ressentia da falta do PDI, pode-se dizer que o REUNI foi o melhor PDI que já construímos, porque: - os recursos que vêm para o projeto são assegurados por um Decreto federal; - o projeto ou programa dá a direção que a IFE quer seguir e prevê, ao mesmo tempo, os recursos necessários para isto, coisa que não acontecia com o PDI, que apontava as metas e projeto institucional mas não havia da parte do governo, nenhuma garantia de que as verbas para isto, muito menos o seu montante, estariam disponíveis ou seriam destinadas para que a instituição implementasse o seu projeto, com sucesso. O PDI da instituição iria para o governo aprovar, mas não se sabia quanto nem quando as verbas e recursos para sua implementação viriam. Ao contrário, a instituição teria que primeiro começar a implementar o seu projeto de desenvolvimento institucional, e após apresentar resultados, o governo (MEC) faria a dotação dos recursos necessários para a mesma.

O REUNI não deixa de ser um tipo de PDI, menos completo, óbvio, mas que aponta uma direção aonde a instituição deseja chegar e tem prazo de 5 (cinco) anos também, assim como o PDI, para que a IFE atinja as metas que propões no seu projeto de expansão ou reestruturação.

A diferença entre os dois é que **o REUNI tem um componente muito mais completo: a expansão**, que fica claro, pois o REUNI é isto, um programa para a expansão e, ou, reestruturação das IFES, especialmente em termos de aumento de vagas para a graduação, pós-graduação, criação de novos cursos e expansão de seu campus e de ocupação física, ou seja, **melhor aproveitamento da capacidade ociosa do espaço físico, dos recursos materiais e humanos dessas IES**. Como é um plano para 5 anos também, ele ultrapassará as gestões, aos moldes do PDI, e deverá ser respeitado e até ampliado nos horizontes a médio e longo prazos, pelas gestões que virão. (Grifos nossos)

Com relação à mudança de presidente e de governo, em 2010, o projeto já garante que as verbas serão repassadas e deverão reajustadas até 2012. O REUNI não é bem um plano de governo, mas de Estado.

O governo federal já repassou, em dezembro de 2007, aproximadamente 7 milhões de reais para a UFV começar as obras de infra-estrutura, comprar equipamentos de laboratórios e material para consumo. Serão construídos 6 novos prédios para alojar cursos e laboratórios. A construção do terceiro pavilhão de aulas, “PVC”, não será insuficiente para a demanda anterior acrescida da nova, com os cursos do REUNI, porque as licenciaturas serão todas noturnas, e poderão ocupar os dois pavilhões já existentes, mais as salas de aula que serão construídas nos prédios novos, um que alojará as novas licenciaturas noturnas, outro para o Centro de Ciências Humanas, para as Engenharias e outros, além da ampliação de bibliotecas setoriais e do COLUNI, Colégio de Aplicação da Universidade. Está previsto que todos os prédios que servirem aos cursos terão algumas salas de aulas, para suprir quaisquer necessidades dos cursos.

Além disto, a verba que o REUNI destinará à UFV, num montante de mais de 200 milhões de reais, está prevista para a contratação de pessoas físicas e jurídicas, como construtores, engenheiros, técnicos etc., para que não faltem recursos humanos e materiais para a operacionalização da expansão proposta.

Não temos a preocupação com as demandas anteriores, dos cursos e de pessoal docente, porque a UFV já estava com seu “dever de casa” feito, já é uma instituição organizada e **sem muitos déficits**, com uma relação professor-aluno próxima da requerida pelo REUNI, então, por isso mesmo, grande parte dos recursos que virão com o este programa poderão ser utilizados ou aproveitados para satisfazer as demandas já existentes, que não são muitas. (Grifos nossos)

Quanto à sobrecarga didática de muitos docentes de alguns departamentos, principalmente todos das Licenciaturas e outros de Bacharelado, como de Economia Doméstica e Direito, além do Departamento de Informática, que oferece disciplinas para vários cursos, isto já está sendo estudado, pois sabemos que ocorrem distorções e desequilíbrios causando sobrecargas para alguns, na graduação, e relativa folga para outros, que se encarregam mais da pós-graduação. **Mas os professores efetivos têm que se lembrar que são prestadores de serviços e que, quando um departamento é procurado pela administração ou por outros departamentos e cursos para que lhes ofereça alguma disciplina, sua obrigação é oferecê-la, ainda que tenha que solicitar da administração um professor ou algum outro recurso para tal, pois estamos aqui como prestadores de serviços.**” (Grifos nossos)

O mesmo entrevistado afirma que a administração quer tranquilizar a comunidade mostrando que a criação desses cursos de Licenciaturas será uma das grandes realizações da UFV, um grande serviço à comunidade viçosense proporcionado pelo REUNI, porque estes cursos serão tão importantes para a cidade e seu entorno, para a micro-região de Viçosa, quanto para a própria UFV, pois propiciarão maior aperfeiçoamento dos seus professores, pós-graduandos e se reverterão em melhorias para o processo pedagógico da UFV, que, preocupada com a qualidade do trabalho pedagógico de seus docentes, especialmente daqueles que não possuem cursos de licenciatura ou qualquer formação pedagógica. Para isto, estamos reativando uma unidade de apoio educacional para treinamento e qualificação pedagógica dos professores recém-chegados, com a função de lhes dar apoio didático e

orientação pedagógica, além de suporte material e sanar suas dúvidas ou problemas que possam surgir no decorrer do início de seu magistério.

Além disto, explica que o Edital para o concurso vestibular do final deste ano para estes cursos propostos no REUNI deverá ficar pronto, pois a UFV já tem a garantia do governo de que as vagas para professores destinados a suprir estes concursos serão liberadas e os concursos serão autorizados. Para isto, as IFES têm que dar sua contrapartida, mostrando que os projetos pedagógicos dos cursos estão prontos e que estes constarão do vestibular para entrada em 2009.

Aparentemente, seria por estas razões e em vista das opiniões manifestadas por seus gestores e assessores, com base em estimativas e alguns estudos (rápidos, por sinal) e no entusiasmo com que esses mentores do REUNI o vêem, que a administração atual da UFV não vê problemas no projeto, especialmente considera-lo modesto, com poucos impactos sobre o trabalho, a organização e a qualidade acadêmica e pedagógica das atividades universitárias. Para o seu dirigente e pró-reitores os desdobramentos da expansão projetada não serão prejudiciais à cidade, às condições de vida da comunidade em geral, cujos argumentos tentam rebater as previsões ruins dos “críticos” do REUNI, que temem não só pela queda da qualidade do ensino universitário, quanto pela queda da qualidade de vida da população da cidade, cuja proximidade e imbricamento chegam a provocar dúvidas e confusão quanto à delimitação das responsabilidades de cada uma dessas instâncias: o poder executivo municipal e a administração da UFV.

Pelo contrário, os defensores da expansão pelo REUNI acham até que essa expansão irá contribuir para garantir, ampliar e consolidar ainda mais a famosa excelência acadêmica na pesquisa e pós-graduação da UFV, sendo um projeto de perfeita viabilidade e seguro sucesso.

Quaisquer questionamentos por parte da imprensa (que pertence à UFV), de autoridades locais e trabalhadores e educadores da cidade, foram respondidos de forma pontual e categórica pelos convidados da UFV (comissão de elaboração do REUNI), pró-reitores e demais professores e técnicos administrativos, quase que ignorando as preocupações bem fundamentadas que motivavam as perguntas.

Apesar disto, cabe destacar que, de acordo com as conclusões de uma pesquisa realizada sobre a avaliação institucional na UFV, esta universidade manteve uma certa tradição no cumprimento de exigências legais e governamentais, tais como o preenchimento de relatórios por professores e a adesão a programas de avaliação, como o PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras. (SILVA e RIBEIRO, 2005)

A pretensão deste estudo, porém, foi extrapolar um caso específico compreendido num contexto maior e geral (onde não é único e sim um exemplo), já que visa realizar uma reflexão mais abrangente sobre a problemática do ensino superior e da universidade pública federal), isto é, das reformas estruturais e conjunturais nacionais e da América Latina, abordadas, obviamente, no quadro geral da atual ordem capitalista mundial, sem perder de vista a **condição associada e dependente** do capitalismo no Brasil.

Por estas razões, a análise do PDI não se esgota em si mesma, a não ser pelos significados e símbolos que o processo de discussão e construção do mesmo representa e expressa, implícita ou explicitamente, enquanto manifestação ou não da vontade coletiva ou da ação consciente de sujeitos políticos coletivos.

E é justamente pelo fato do estudo do PDI, no caso da UFV, não se mostrar um elemento ou fator suficiente para a apreensão e análise do processo de mercantilização/empresariamento da universidade pública que podemos deixar de considerar que esta característica empreendedorista e empresarial no interior da instituição e que, às vezes, em determinadas unidades e departamentos se acha no centro das atividades, é comum a todas as IFES atualmente. Cada uma com suas “vocações” de acordo com suas áreas de maior atuação nas ciências, nos processos de inovação e desenvolvimento tecnológico ou em outras áreas, com menos projeção para as sociais e das humanidades. Razão porque não julguei necessário me deter na análise minuciosa de processos, projetos e programas que concretizam essas ações, especialmente dos docentes, tanto de atividades inerentes a cargos ou funções comissionadas, de chefias ou de comissões, administrativas ou de cunho mais pedagógico, de direção ou coordenação, de ensino, pesquisa ou extensão universitária.

O tipo de expansão previsto no REUNI para as IFES, do ponto de vista institucional nada tem de autônomo, uma vez que a universidade vai se dobrar cada vez mais às “tendências mundiais” presentes no processo de Bolonha, promulgadas pela OCDE e OMC, que, encarando a educação como um serviço comercializável e não como bem público garantido pelo Estado (e que, em regime de concessão, pode vir a ser oferecido pelo setor privado), vêm pressionando os países da periferia capitalista a abrirem suas instituições para o novo e rentável mercado da educação superior e do ensino à distância, obviamente para os empresários nacionais e principalmente estrangeiros.

Do ponto de vista da democratização do ensino superior, preconizada pelo governo, também não procede, do modo como o Decreto se impôs, pela exigüidade do tempo dado às administrações para programar reestruturação/expansão, colocando riscos à democracia

interna das instituições e ao bom andamento do processo acadêmico e ao planejamento das atividades de ensino-aprendizagem, administrativas e de pesquisa e extensão.

Tudo isto não levará à ampliação democrática do acesso, mas, sim, a uma ampliação precarizada e sem compromisso com a qualidade acadêmico-institucional, constituindo-se, a despeito do discurso governamental, em ampliação de matrículas e vagas em quantidade, em números. Isto gerará a precarização cada vez maior do trabalho docente, não só pela diminuição do espaço público do professor em relação às atividades de ensino e pesquisa, mas pelo aumento da pressão governamental e administrativa sobre sua produção acadêmica, objetivada em publicações e desprezando o potencial da pesquisa nas aulas, seminários e trabalhos de extensão.

Especialmente pelo aumento do número de alunos em sala de aula, que já não é baixo principalmente nos cursos de licenciaturas e também nas disciplinas “de massa”, como o cálculo, desenho geométrico, estatística, física, química, biologia geral, didáticas, sociologia, psicologia e outras, obrigatórias para diversos cursos, mas geralmente oferecidas somente por um departamento ou faculdade.

A queda da qualidade e das condições discentes de aprendizagem e rendimento acadêmico qualitativo já haviam se tornado inevitáveis, já desde o primeiro processo de expansão de vagas realizado pelas IFES, quando foram pressionadas pelo governo de Cardoso, final dos anos 90, em troca do “aumento” no aporte de verbas para as mesmas.

A provável (porque cômoda) substituição do professor efetivo DE por um substituto de 20 ou 40 horas, além da previsão de alunos de pós-graduação stricto-sensu receberem bolsas para dar aulas é uma outra proposta preocupante do REUNI. Sem nenhum preconceito ou menosprezo pelo trabalho desses pós-graduandos que, na maioria das vezes já são professores da educação básica ou superior, reafirmo a preocupação com este tipo de exploração do seu trabalho e do grau de comprometimento destes, ainda que estejam, teoricamente, sob a tutela de seu orientador. Também há que se considerar o nível de comprometimento e dedicação desses alunos pós-graduandos, uma vez que, para que seu curso de pós-graduação seja considerado “de excelência” ou receba um conceito favorável pela Capes, exige-se muito desses alunos e acaba sendo uma incoerência o fato deles se envolverem com outras atividades que venham consumir o tempo e a energia, necessárias para a realização de sua pesquisa e trabalho final.

Recentemente, o governo federal sancionou as leis que criam 49.025 novos cargos em instituições de ensino superior e educação profissional e tecnológica, justificando que é uma forma de consolidar a ampliação das duas redes e que, a admissão de mais professores e

técnicos administrativos será para dar suporte ao Reuni e à expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica.

Está prevista instituição de 3.375 cargos para a educação superior, destinados à redistribuição para as instituições federais de ensino superior. Desses, 2.300 são cargos efetivos de professor para a carreira do magistério superior e 1.075 de técnicos administrativos para diversas áreas. Está previsto, além desses cargos, que as próprias universidades federais farão também concursos públicos. São 13.264 vagas para docentes e 10.656 para técnicos administrativos.

Assim, o MEC anuncia que a criação dos novos cargos dá sustentabilidade à duplicação de vagas nas universidades federais, proposta pelo Reuni. A intenção é chegar a 229 mil vagas de ingresso nas universidades e um total de matrículas de 1,08 milhão de alunos em quatro anos.

Na interpretação do MEC, o objetivo do Reuni é dotar as universidades federais das condições necessárias para a ampliação do acesso e permanência na educação superior. O programa pretende consolidar uma política nacional de expansão da educação superior pública, cumprindo o que está disposto no Plano Nacional de Educação, que estabelece o provimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década. Segundo divulga o MEC, o governo criou o REUNI (como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação), prevendo esta demanda da sociedade e atendendo a uma solicitação feita pela ANDIFES, em 2003.

Em suma, há muitas preocupações com as mudanças que o Reuni poderá trazer, tão rápida quanto autoritariamente à organização, funcionamento e, principalmente às atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFV e das IFES de modo geral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso da Universidade Federal de Viçosa - UFV, instituição escolhida para análise de seu PDI, a realidade mostrou que este instrumento não foi encampado, de fato, pelas suas duas últimas administrações, que se limitaram a elaborar os planos de suas gestões, os quais não chegaram a ser executados na íntegra e, conseqüentemente, não foram incorporados pela comunidade universitária que, em grande parte, desconheceu ou ignorou seus mecanismos potenciais e suas funções políticas, filosóficas ou ideológicas.

Obviamente que isto não nos autoriza a afirmar que esta IFE aderiu prontamente à exigência do PDI, e nem que não aderiu, visto que as Comissões foram formadas e o processo se iniciou. E aí aparece uma das conclusões, que remete a uma das maiores ferramentas de trabalho de um pesquisador: a mudança na correlação de forças e nas conjunturas (é a história institucional acontecendo) externas e internas das instituições sempre deve ser considerada, juntamente com as mediações que ocorrem entre todos os processos sociais e institucionais.

Entendo, porém, que a idéia de se exigir (ou recomendar) o desenvolvimento institucional para as IFES, por meio da construção de um plano – o PDI, constitui uma continuidade neste processo de *rankeamento*, abertura, internacionalização e privatização da educação superior e, no caso das IFES, reformulação do modelo de universidade, visando à sua reestruturação e adequação interna (mercantilizando suas atividades e ao modelo de acumulação flexível e resignificando suas funções) e externa, fornecendo subsídios para que o Estado possa atribuir mais responsabilidades aos seus gestores e comunidade e descentralizar gradativamente o seu financiamento.

Além disso, o PDI em muitos casos, pode não ter passado de um pretexto para a proposição de estratégias para a obtenção de fins totalmente produtivistas, calcados em resultados quantitativos para: número de produções científicas e publicações, número de

bancas examinadoras, de teses concluídas e de experimentos patenteados, convênios e parcerias firmados.

Desta conjuntura atual de governo e neste quadro que se apresenta, na gestão de Fernando Haddad, pode-se apreender dois elementos para análise. O primeiro refere-se à transitoriedade de planos e programas para a universidade federal a partir de sua utilidade e funcionalidade. Até quando o PDI serviu para dar ao governo subsídios de controle e regulação das IFES, condicionando o seu apoio financeiro aos resultados apresentados pelas mesmas? Suponho que não serviu para muita coisa, se for tomar como ponto de partida a opinião do(a) ex-avaliador(a) do MEC, a análise dos documentos e demais entrevistas e a observação empírica das situações das IFES, de modo geral. O PDI não cumpriu sua função como um “contrato de gestão” entre governo e IFES. Note-se que estou me referindo ao caso das IFES, uma vez que este estudo não abrange o PDI nas IES da rede privada.

O segundo elemento refere-se à própria transitoriedade do governo e à rotatividade de ministros da Educação que o governo Lula da Silva teve, em seus dois mandatos. O primeiro ministro do primeiro governo foi Cristóvan Buarque, o segundo foi Tarso Genro e o terceiro e atual é Haddad. Cada um, em seu momento, elege algumas prioridades, mas o que se percebe é que a linha mestra não foi abandonada pelos três ministros, que consiste na reformulação radical da educação superior, ainda que cada um deles tenha abordado isto a seu modo e utilizado as estratégias e táticas disponíveis e possíveis, de acordo com o momento e as correlações de forças. O PDI pode não ser mais uma estratégia para que o governo obtenha, por coerção ou consenso, um contrato de gestão por parte das IFES, que as condicione a apresentar **resultados** e as coloque em linha reta com as tendências internacionais de mercantilização ou de internalização dos princípios e práticas empresariais que compõem a nova lógica educacional da “sociedade da informação”.

Se a “missão” de cada instituição constante no PDI das IFES fosse tão importante para os avaliadores do MEC, o PDI teria se efetivado em todas elas e sido um sucesso em termos de planejamento, avaliação e reflexão sobre seus projetos, a filosofia que orienta seu perfil e os meios e fins para atingir e concretizar esta missão institucional.

Apesar de ter como foco de análise o processo de construção do PDI indicado pelo MEC, além dos planejamentos institucionais da Universidade Federal de Viçosa, não houve confirmações de que esse procedimento administrativo ou, melhor dizendo, este instrumento de gestão, por si só, seja um mecanismo de desenvolvimento de uma outra conformação institucional/organizacional, caracterizando a passagem da gestão **burocrática** para a

**empresarial-mercantil** e adotando o gerencialismo e o empreendedorismo como fórmulas de desenvolvimento institucional e de modernização da universidade.

Para que os planos institucionais sejam eficientes para uma desburocratização e um desenvolvimento institucional nos moldes do projeto hegemônico do BM (como um instrumento de modernização da gestão pública), seria preciso que a cultura do planejamento e, mais objetivamente, do modelo de **planejamento estratégico** adotado desde o governo Cardoso se instalasse definitivamente na universidade pública. Isto não ocorreu na UFV, ainda, por falta talvez de uma homogeneização ou uniformização do pensamento acadêmico e do próprio staff desta instituição, forjando o amálgama de uma mentalidade empresarial e operacional assumida claramente pela comunidade acadêmica.

Isto, porém, não significa que este pensamento empreendedor-empresarial não esteja presente nas práticas docentes, nos convênios e projetos firmados com empresas e na própria legislação interna, que os oficializa e regulamenta.

Em face dessas contradições, ocorre-me a pergunta: O desenvolvimento institucional poderia ter ocorrido se a construção de um projeto político-pedagógico (PPI) fosse levada avante pelos seus gestores? Mas em que consistiria este desenvolvimento institucional apoiado em um PPI construído democraticamente? E quem garante que um PPI de uma IFES, dadas as condições de desmobilização e quase apatia da comunidade docente, seria resultado de um processo participativo e autônomo?

Estas e outras questões dependem do grau e nível de mobilização e conscientização da comunidade acadêmica sobre o seu papel na sociedade e na universidade, a partir do que se pode optar por um ou outro modelo societário. E as relações hegemônicas não permitem, livremente esta escolha, o que depende muito de se “forçar” situações, por meio de reações radicais contra o projeto hegemônico, o que não ocorreu no caso do REUNI, por exemplo, na instituição enfocada.

Se o DI (desenvolvimento institucional), tal como concebido pela visão hegemônica do Banco e dos governos que a adotaram, caminha por esta trilha, mesmo no âmbito de uma IFES, os conteúdos desses planejamentos, tais como missão, metas, finalidades, estratégias e etc., têm toda chance de se materializar em procedimentos com enfoque empresarial ou mercantilista. A construção de um *intelectual de novo tipo*, afinado com a *americanização* da universidade, da cultura e da sociedade que ainda predominam nos modelos de pesquisa, extensão e ensino na UFV, passa, certamente, pela capacidade de convencimento dos mentores e intelectuais da academia, do governo e das agências multilaterais. A propagação de idéias já começou no Manifesto dos Reitores – UniNova, ao preconizarem uma nova forma

de pensar a universidade, o ensino, os currículos e a organização dos cursos (e das profissões), conseqüentemente.

Mas, o que fica patente é que todo e qualquer planejamento institucional numa universidade pública federal é passível de não realizar-se. A burocracia institucional e administrativa, aliada à falta de tempo disponível dos docentes e administradores, devido à intensificação de suas atividades, aliada ao desinteresse da maioria, docentes, técnicos administrativos e discentes, culmina em processos de planejamento interrompidos ou abortados por uma nova administração. E, na maioria das vezes, não renovados com novos projetos ou planos de gestão.

O que se pode perceber com a análise das atas das reuniões do PDI foi que o excesso de burocracia, ou seja, de reuniões para decidir o planejamento do planejamento do PDI (que por sua vez é um Plano) emperrou de alguma forma a rapidez e a dinâmica do processo, por parte da comissão encarregada de discutir e elaborar, **teoricamente** e **oficialmente** com a contribuição da comunidade, uma proposta de PDI para a UFV. No cômputo geral, pelo menos 5 (cinco) reuniões registradas em ata trataram da metodologia que devia ser usada para planejar as atividades de discussão, elaboração e apresentação da proposta para a comunidade.

As atas e as respostas de alguns membros da comissão do PDI me levaram a considerar que estas discussões foram muito longas em relação ao tempo que esta comissão tinha para discutir e sugerir uma proposta, uma vez que a metodologia, ou a forma, poderia ser simplificada e direcionada para o objetivo: o conteúdo do PDI e, aí sim, após o esboço de uma proposta de conteúdo, discutir-se-ia a melhor forma de apresentá-lo à comunidade para que a ratificasse, ou não.

Mas está é uma questão também polêmica, pois, se a gestão democrática da universidade fosse uma realidade, inclusive o conteúdo deste esboço de proposta teria que ser discutido ou coletado, em forma de sugestões, junto à comunidade. Pelo que se pode verificar, pode ter havido um dispêndio exagerado de tempo na discussão da metodologias a serem utilizadas para a consulta à comunidade, também.

E, mesmo com a complexificação dos processos administrativos que constituem a gestão de uma universidade, pode-se perceber que as administrações da UFV e seus gestores não se preocuparam, por um lado, ou não se prepararam para aparelhar a máquina administrativa para levar avante e operacionalizar as demandas crescentes de planejamento, execução e avaliação de suas atividades. Demandas estas, exigidas pelos gestores do sistema e pela própria pressão da sociedade (ou mercado) exercida sobre as IFES. Estas três etapas do processo de gestão, denominadas de maneira simplificada, envolvem e subentendem muitas

outras que, por sua vez, implicam em aumento do número de servidores - quadros técnico-administrativos, pedagógicos e docentes, para planejarem, executarem e avaliarem, respectivamente e de acordo com suas funções e atribuições.

A análise de alguns depoimentos deixou entrever que a PROPLAN – Pró-reitoria de Planejamento, Orçamento e Gestão não desempenhou, durante o processo e nas duas últimas gestões, um papel de destaque ou relevância para a construção do PDI na UFV. Esta constitui mais uma evidência do baixo grau de importância que as administrações vêm dando ao planejamento na UFV e, conseqüentemente, ao órgão responsável pelo planejamento e gestão da instituição. Além disso, algumas situações observadas e comentadas por professores e por mim, levaram-me a questionar se o excesso de serviços e atribuições burocráticas desse órgão corresponde ao número de funcionários necessários para impulsionar e detonar processos mais complexos, que envolvem, em determinado momento, a participação da comunidade. Acrescente-se a isto o excesso de reuniões, comissões e discussões sobre temas e projetos e, ainda, o excesso de comissões para assessorarem as primeiras comissões, e assim por diante. Isto certamente dificulta a elaboração e pode emperrar a execução de qualquer plano institucional.

No que diz respeito à consecução das práticas mercantilistas no interior da universidade, é evidente que esta se opera independentemente de planos institucionais, por meio de convênios ou de parcerias com empresas em troca de financiamentos a projetos cujos temas abrangem desde as áreas ambientais às de cunho educacional. Destaque-se, no entanto, que as primeiras e as últimas constituem minorias no conjunto de um universo de convênios dos mais variados possíveis, onde predominam, atualmente, aqueles relacionados com a área do agronegócio e da biotecnologia. A mercantilização acontece por meio da venda de assessorias, consultorias e demais serviços por parte dos docentes, mediada pela fundação de apoio da UFV, a FUNARBE. Acontece também por meio da cobrança de taxas exorbitantes de inscrições para concursos públicos e exames vestibulares, das mensalidades dos inúmeros cursos pagos de extensão, de aperfeiçoamento ou especialização, a distância ou presenciais.

A própria política de não reposição de vagas promovida durante os governos de FHC e aguçada pela pressão por produtividade nas IFES, como também a pressão sobre a categoria docente e seu sindicato provocaram sentimentos e ações de conformismo (ou de transformismo) entre docentes e dirigentes universitários, causando imobilismo e escassez de reações políticas e acadêmicas contra todas as medidas coercitivas e restritivas sobre a universidade pública federal. Esta desmobilização atinge todas as esferas da atividade

docente, desde a sala de aula até a pesquisa, passando pelas atividades administrativas, comissões pedagógicas, técnicas ou administrativas.

É lamentável a constatação de que não são poucos os professores, pesquisadores e demais profissionais ligados às atividades acadêmicas ou científico-tecnológicas que aderem aos pressupostos do produtivismo e da competitividade, muitos por necessidades financeiras, outros por considerarem este fato completamente normal e até saudável profissionalmente, esquecendo-se que as posturas pessoais geradas por essa forma de se comportar profissionalmente ultrapassam os muros da “fábrica” e se expressam no terreno das sociabilidades, gerando comportamentos individualistas e usurários, fonte freqüente de desvios de conduta e corrupção. É fácil observar como muitos desses profissionais não somente estão convencidos de que este caminho é o melhor e que não existe outro, como tentam transmitir esse postulado para os colegas e a comunidade acadêmica. E não são raras as suas críticas aos colegas que não concordam com essas idéias, rotulados de ultrapassados ou improdutivos.

Essa condição de despolitização da categoria docente, em especial, não poderia deixar de afetar sua capacidade de ação ou reação acadêmica a favor ou contra qualquer tipo de política governamental e exógena, imposta por meio de planos ou programas, independentemente da participação efetiva dos segmentos da comunidade, como seria o caso da formulação de um PDI, de um plano de gestão e até mesmo do REUNI. Este, principalmente, ainda que possa afetar a estrutura acadêmica e do trabalho docente, a carga horária e didática dos docentes, a infra-estrutura física e material e a própria qualidade de vida no campus, na cidade e no entorno, não se mostrou um motivo suficientemente forte para provocar reações, protestos e argumentações por parte da comunidade acadêmica, principalmente docente.

No cômputo geral, pode-se considerar que a adesão em massa ao REUNI dá sinais de esgotamento do modelo até então vigente de planejamento, orçamento e gestão das IFES, da parte dos gestores e também dos dirigentes das instituições. Basta verificar que a própria ANDIFES – entidade que representa os reitores dessas instituições já havia apresentado ao Ministro da Educação o seu projeto de expansão e reestruturação das universidades federais. Este projeto, ainda que não seja igual ao REUNI, em todas as suas dimensões, pois clama pela preservação da qualidade acadêmico-institucional e das atividades-fim nas IFES, não deixa de ser uma porta aberta aos aliados do governo que defendem e difundem a UNINOVA e o REUNI. A primeira, por se tratar de um projeto que prevê a expansão planejada e apoiada das IFES, acabou corroborando com a formulação do Decreto que criou o REUNI.

Tudo leva a crer que, da parte de intelectuais ligados ao governo federal e de reitores e professores que seguem uma linha pragmática de pensamento, busca-se configurar um novo tipo de instituição universitária, por meio de um desenvolvimento institucional conjugado a novas formas de financiamento (complementares) das IFES. Isto se realiza em troca de um pacote expansionista com conotações reestruturadoras da educação superior federal no país, conjugando, inclusive, o oferecimento de outros tipos de cursos e serviços que não faziam parte da filosofia e das funções das universidades federais, até então. Faziam parte como anomalias assumidas por uma parte da categoria docente e rechaçada por outra, por isto mesmo só oficializada por meio dos convênios e parcerias realizados pelas suas Fundações ditas de apoio.

Isto pode evidenciar que o projeto burguês de sociabilidade pela via do consenso esteja se implantando no ensino público superior, à revelia da vontade de seus atores diretos: docentes, discentes, técnico-administrativos e a comunidade atendida, como também em oposição direta aos projetos contra-hegemônicos e alternativos que possam estar sendo sonhados e forjados, no seio destas comunidades acadêmicas.

A hipótese de que o governo Lula e seus agentes tenham percebido que as IFES estavam cautelosas para construir o seu projeto de expansão por intermédio de um Plano de Desenvolvimento Institucional, pelo qual o governo não apresentava garantias de financiamento, (ainda que deixasse em aberto a vinculação de recursos aos resultados da concretização desse plano por meio da avaliação institucional e externa das IFES) não pode ser descartada. Assim como pode ser correta a hipótese de que, com as mudanças de governo, de Cardoso para Lula da Silva, e de três ministros na pasta da Educação, neste governo atual, o atual Ministro Haddad e seus assessores já considerem o PDI um instrumento ultrapassado e ineficaz de gestão, incapaz, por si só, de colocar as IFES na linha filosófica e política que assumiram, ainda que não explicitamente, da contra-reforma neoliberal da educação superior.

Mas há que se ressaltar que as políticas do governo disfarçam, na aparência, características neoliberais, pois são enfeitadas pelo discurso da democratização e universalização do acesso ao ensino superior e da propaganda do PROUNI, das políticas de cotas, ainda em discussão para regulamentação no Congresso, entre outras menos chamativas.

Com estes fatos novos, ocorridos no último ano da pesquisa, foi necessário repensar nossos questionamentos e considerar uma nova hipótese: de que o PDI não foi uma estratégia governamental suficiente para remodelar e expandir o ensino superior nas instituições federais, via planejamento e vinculação orçamentária, na forma de um contrato de gestão. Porisso outros mecanismos são necessários para ajustar e alinhar a estrutura e a composição

acadêmica das IFES ao projeto de ampliação do acesso e permanência no ensino superior público aos segmentos populares e camadas mais pobres da sociedade brasileira.

Nossas análises corroboram com as de colegas pesquisadores, no sentido de apontar para uma re-significação da educação superior de modo geral, no Brasil, e da função social das universidades públicas. No caso das IFES, uma clara tendência para a concretização, a curto e médio prazos, da reforma conservadora deste sistema, por meio da reconfiguração de sua gestão, organização, estruturação curricular e de cursos. Além disto e, principalmente, pela consolidação, no interior dessas instituições, de dois tipos de universidade: a escola de ensino de terceiro grau, com cursos profissionalizantes (e de especialização lato-sensu) com currículos mais “adequados às demandas do mercado” e de menor duração, da criação de profissões flexíveis, próprias da “sociedade e economia do conhecimento”, e alguns centros de excelência em pesquisa e pós-graduação, compostos por pequenas elites ou “egrégoras” do corpo docente, já no topo da titulação e da hierarquia acadêmica universitária.

Desta forma, as universidades federais, por iniciativa e “mérito” do atual governo, estariam atendendo aos anseios da população por formação superior com muito menos demanda de recursos e de pessoal altamente qualificado, já que o projeto do REUNI prevê a utilização de discentes de pós-graduação stricto-sensu e de professores substitutos, como forma de complementar os quadros docentes que serão necessários para ministrar as aulas nos cursos novos e nas turmas que se expandirão em tamanho, com o aumento de vagas e matrículas nos cursos já existentes nas IFES. Isto acontecerá porque, pelos cálculos feitos a partir de planilhas das próprias IFES, por alguns docentes, tudo indica que as vagas previstas para repor docentes conforme os planos de expansão das IFES não correspondem à totalidade da demanda criada.

Ao mesmo tempo, o governo está atendendo às diretrizes dos organismos internacionais para a educação superior nos países da periferia, diretrizes estas que também estão sendo repensadas e adotadas, de outras formas e com outra função e finalidades, pelos países da União Européia, em função do Processo de Bolonha, que está reconfigurando o ensino superior nos países-membros e tem alguns pontos em comum com as idéias que inspiraram o programa REUNI no Brasil, assim como com o modelo do projeto da UNINOVA – Universidade Nova, amplamente divulgado, em consonância com o MEC, projeto este que inspirou, em grande parte, o programa de expansão da UFRJ, no Rio de Janeiro, entre outras.

Com isto a política de financiamento e gestão nas IFES se altera e passa a se guiar explicitamente, agora, pela lógica do “toma lá, dá cá” que já existia implicitamente, desde que

os dois governos de Cardoso começaram a tentar vincular verba e recursos a programas e projetos para as IFES (à semelhança dos contratos de gestão), aos “produtos” e resultados por elas apresentados e ao “desempenho” quantitativo de seus docentes e unidades.

Entendo, desta forma, que a idéia de se exigir (ou recomendar) o desenvolvimento institucional para as IFES, por meio da construção de um plano – o PDI, constitui uma continuidade neste processo de *rankeamento*, abertura, internacionalização e privatização da educação superior e, no caso das IFES, reformulação do modelo de universidade, visando a sua reestruturação e adequação interna (mercantilizando suas atividades e ao modelo de acumulação flexível e resignificando suas funções) e externa, fornecendo subsídios para que o Estado possa atribuir mais responsabilidades aos seus gestores e comunidade e descentralizar gradativamente o seu financiamento.

Além disso, o PDI em muitos casos, como o da UFV, pode não ter passado de um pretexto para a proposição de estratégias para a obtenção de fins totalmente produtivistas, calcados em resultados quantitativos para: número de produções científicas e publicações, número de bancas examinadoras, de teses concluídas e de experimentos patenteados, convênios e parcerias firmados.

Se a “missão” de cada instituição constante no PDI das IFES fosse tão importante para os avaliadores do MEC, o PDI teria se efetivado em todas elas e sido um sucesso em termos de planejamento, avaliação e reflexão sobre seus projetos, a filosofia que orienta seu perfil e os meios e fins para atingir e concretizar esta missão institucional.

Em parte, esta pesquisa confirma a hipótese de que, mesmo com todo o discurso democratizante e social do governo, de seus agentes e formuladores de políticas e programas para as universidades federais, pode-se constatar um sólido e ao mesmo tempo sutil (pois naturalizado e revestido da simbologia do trabalho, da competência e produtividade acadêmicas) e irreversível processo de privatização “por dentro” das IFES. Irreversível, a julgar pela conjuntura política e social atual, com as correlações de forças que se estabeleceram no jogo do poder, com a hegemonia parlamentar do governo Lula e aliados e a aceitação, por grande parte dos segmentos populares, do projeto demagógico de sociabilidade de uma burguesia que se diz “de esquerda”.

Por outro lado, ressalvo os movimentos sociais que, emergindo com maior força e poder de divulgação, tanto pela mídia oficial burguesa, no sentido de denegri-los ou deturpar seu sentido quanto pelos meios alternativos de comunicação, nos apontam caminhos para a luta mais objetiva por um outro projeto de sociabilidade, no qual a educação em geral e a educação superior públicas, sejam colocadas como prioridades sociais e políticas.

Cabe a nós, educadores e intelectuais, se quisermos representar os *intelectuais orgânicos* da classe, ou, das “classes que vivem do trabalho”, lutar pela preservação da educação e da universidade como um Direito Público e por um ensino superior social, de relevância, integrado e orgânico à coletividade. Isso contribuiria para a formação da *vontade política e do sujeito político coletivo*, rumo a uma contra-hegemonia.

Com a pesquisa foi possível verificar que o Plano de Desenvolvimento Institucional ou qualquer outro plano que a instituição deseje fazer para longo alcance, ou seja, que transcenda o tempo de uma administração de reitoria e que possa ser chamado de planejamento com características e perfil próprios de uma determinada instituição, deveria partir da própria, proveniente dos anseios e discussões de sua comunidade e orientado por comissão ou membros com liderança suficiente para movimentar o desejo e a necessidade.

Ocorre que, na conjuntura atual, dados os problemas que afetam as IFES e seus servidores, ainda que o governo insista que em sua gestão tudo está melhor, que os salários tiveram ganhos e a reposição dos quadros docentes e técnico-administrativos foi retomada, o que mostram o dia-a-dia e a experiência concreta é que não tão bela é assim a realidade.

Os resultados indicam que o processo de construção do PDI na UFV não se concretizou por três razões: o caráter contraditório das políticas governamentais teria causado insegurança em seus gestores quanto ao financiamento dos projetos constantes no PDI; a falta de articulação, afinidades teóricas e acadêmicas entre os sujeitos envolvidos no processo e entre estes e a administração superior da universidade desestimulou a consecução do projeto; o imediatismo de cada administração no sentido de impor o seu próprio plano estratégico impediu que o PDI fosse visto como um instrumento capaz de expressar um projeto de política institucional que refletisse o próprio projeto filosófico-acadêmico comunidade, acima dos planos de gestão de cada reitoria.

Ao contrário do PDI, o REUNI vem demonstrando ser um instrumento eficaz e coerente de hegemonia do governo para a obtenção do consenso das IFES sobre sua reestruturação e expansão quantitativa, garantida por aporte limitado e provisório de recursos e por um novo tipo de contrato de gestão. Mesmo que esta expansão signifique intensificação e deterioração da produção docente e da qualidade acadêmica referenciada no ensino e na pesquisa. E, ainda, que o processo de aprovação deste projeto nas IFES não tenha se pautado por procedimentos democráticos, ou feito valer a tão proclamada e não concretizada autonomia universitária, nem mesmo da parte de seus pares, os dirigentes. Estaríamos caminhando na contramão da história das IFES? Para onde caminha a UNIVERSIDADE pública, gratuita, democrática, autônoma, de qualidade e popular?

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

### PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL – PDI - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO

#### I – Introdução

Com a edição da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que estabelece o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o Ministério da Educação iniciou um processo de revisão das atribuições e competências da Secretaria de Educação Superior – SESu, da Secretaria de educação Profissional e Tecnológica - SETEC, do Conselho Nacional de Educação – CNE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais – INEP, objetivando consolidar o trabalho realizado e conferir maior eficiência e eficácia aos dispositivos contidos na Lei nº 9.394/96.

No contexto desta revisão, constatou-se a necessidade de introduzir, como parte integrante do processo avaliativo das Instituições de Ensino Superior – IES, o seu planejamento estratégico, sintetizado no que se convencionou denominar de Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI.

#### II – Pressupostos Básicos

- Devem integrar os **anexos** ao PDI, os seguintes documentos: **projetos de cursos previstos para o primeiro ano de vigência do PDI; regimento ou estatuto (ou proposta de)**, conforme a natureza da instituição e outros documentos relevantes e complementares ao PDI, que a IES entenda que devam fazer parte do mesmo.

- A construção do PDI poderá se fazer de forma livre, para que a Instituição exerça sua criatividade e liberdade, no processo de sua elaboração. *Entretanto, os eixos temáticos constantes das Instruções a seguir, deverão estar presentes, pois serão tomados como referenciais das análises subsequentes*, que se realizarão por comissão designada pela SESu/MEC e SETEC/MEC, para este fim. *(Grifo meu)*

- O texto do PDI deverá ser conciso e claro, contendo apenas dados e informações relevantes para a análise de mérito da proposta e que permitam também, tanto à IES como ao MEC, identificar e *monitorar o cumprimento das metas institucionais estabelecidas. (Idem)*

### III – Orientação Geral

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, elaborado para um período de cinco anos, é o documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e, ou, que pretende desenvolver.

A elaboração do PDI deverá explicitar o modo pelo qual o documento foi construído e a interferência que exercerá sobre a dinâmica da Instituição, tendo como pressuposto o atendimento ao conjunto de normas vigentes.

É imprescindível, na elaboração do PDI, considerar como princípios, a **clareza** e a **objetividade** do texto, bem como a **coerência**, de forma a expressar a adequação entre todos os seus elementos, e a **factibilidade**, de forma a demonstrar a viabilidade do seu cumprimento integral. (SAPIENS/DESUP/SESU/MEC, dezembro de 2004)

## ANEXO 2

### PROJETO DE LEI Nº 7.200/2006

PL nº 7200/2006,

Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências.

## CAPÍTULO II

### DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

#### Seção V

#### Do Plano de Desenvolvimento Institucional

Art. 19. As instituições de ensino superior deverão elaborar seus planos de desenvolvimento institucional, contendo:

I - projeto pedagógico da instituição e de cada um de seus cursos, identificando sua vocação educacional, definindo os campos do saber de sua atuação e explicitando, quando for o caso, a proposta de criação de cursos congêneres aos já oferecidos;

II - demonstração da relação entre o projeto pedagógico, a finalidade da educação superior e o compromisso social da instituição;

III - perspectiva de evolução da instituição no período de vigência do plano de desenvolvimento institucional; e

IV - análise do cumprimento do plano de desenvolvimento institucional anterior.

Parágrafo único. O plano de desenvolvimento institucional, bem como seus aditamentos, será analisado em sua consistência e regularidade formal pelas instâncias competentes.

## CAPÍTULO III

### DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Art. 47. As instituições federais de educação superior, na elaboração de seus Planos de Desenvolvimento Institucional, nos termos do art. 26, especificarão os objetivos e metas que propõem realizar em ensino, pesquisa, extensão e assistência estudantil, com especial

destaque aos projetos de expansão e qualificação institucional, em consonância com suas características vocacionais e regionais.

§ 1º O PDI deverá especificar a fonte dos recursos, incluídas as receitas próprias geradas por suas atividades e serviços, necessários à realização dos objetivos e metas propostas, em especial quando impliquem novos investimentos, destinados a suportar os projetos de expansão e qualificação institucional. (Grifos desta autora)

§ 2º O plano de trabalho das instituições federais de educação superior com suas respectivas fundações de apoio, nos termos da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, com a finalidade de obtenção de apoio a programas ou projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive de infra-estrutura, deverá estar devidamente consignado nos respectivos Planos de Desenvolvimento Institucional.

**ANEXO 3****SESU/MEC - PORTARIA Nº 7, DE 19 DE MARÇO DE 2004**

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR - PORTARIA Nº 7, DE 19 DE MARÇO DE  
2004

O SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, no exercício das suas atribuições, considerando o disposto na Resolução CES/CNE nº 10, de 11 de março de 2002, seção 2, art. 6º § 7º e art. 7º e, considerando a viabilidade técnica do Sistema SAPIEnS/MEC, instituído pela Portaria Ministerial nº 323, de 31 de janeiro de 2002, resolve:

*Art. 1º O Plano de Desenvolvimento Institucional-PDI aprovado, que se constitui em compromisso da instituição com o MEC, no período de vigência, deverá sofrer aditamento no caso de sua modificação, considerando a inclusão ou exclusão de cursos, por meio do ingresso no Sistema SAPIEnS/MEC, em local específico, identificado como ADITAMENTO DE PDI.*

§ 1º *As modificações a que se refere o caput exigirão alterações no PDI, considerando a previsão orçamentária, a infra-estrutura física e acadêmica, o cronograma geral de implantação e, se necessário, os elementos constitutivos do perfil institucional.*

§ 2º *As solicitações de aditamento devem anteceder os pedidos de autorização de curso objeto do aditamento.*

Art. 2º *A aprovação do Plano de Desenvolvimento Institucional, não autoriza, por si, as IES a implementarem a expansão nele prevista, devendo as mesmas, de acordo com o cronograma apresentado no PDI, proceder às solicitações que se fazem necessárias, encaminhando seus pedidos, pelo Sistema SAPIEnS.*

Art. 3º *Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.*

NELSON MACULAN FILHO

## ANEXO 4

### O PDI NO PROJETO DE LEI – PL Nº 7200/2006, QUE ESTABELECE NORMAS GERAIS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

#### DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Art. 25. As instituições de ensino superior deverão elaborar seus Planos de Desenvolvimento Institucional - PDI, contendo:

I – projeto pedagógico da instituição e de cada um de seus cursos, identificando sua vocação educacional, definindo os campos do saber de sua atuação e explicitando, quando for o caso, a proposta de criação de cursos congêneres aos já oferecidos;

II – demonstração da relação entre o projeto pedagógico, a finalidade da educação superior e o compromisso social da instituição;

III – perspectiva de evolução da instituição no período de vigência do PDI; e

IV – avaliação do PDI anterior, quando for o caso.

Parágrafo único. O PDI, bem como seus aditamentos, uma vez avaliados na sua consistência e homologados pela instância competente, constituem termo de compromisso com o Poder Público, observados os dispositivos regulatórios

#### DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Art. 42. São comuns às instituições federais de ensino superior as seguintes diretrizes:

I – inclusão de grupos sociais e étnico-raciais subrepresentados na educação superior;

II – articulação com órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, em especial com as entidades de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica;

III – articulação com os demais sistemas de ensino visando à qualificação da educação básica e à expansão da educação superior;

IV – cooperação na redução de desigualdades regionais, mediante políticas e programas públicos de investimentos em ensino e pesquisa e de formação de docentes e pesquisadores;

V – formação e qualificação de quadros profissionais, inclusive por programas de extensão universitária, cujas habilitações estejam especificamente direcionadas ao atendimento de necessidades do desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico regional, do mundo do trabalho, urbano e do campo;

VI – eficiência, probidade e racionalização na gestão dos recursos;

VII – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VIII – determinação da carga horária mínima de ensino, com atenção preferencial aos cursos de graduação;

IX – definição da política geral de administração da instituição; e

X – pleno aproveitamento da capacidade de atendimento institucional, inclusive pela admissão de alunos não regulares, mediante processo seletivo ou avaliação de capacidade, quando da ocorrência de vagas em atividades ou disciplinas dos cursos de graduação e pós-graduação.

Art. 43. As instituições federais de ensino superior, na elaboração de seus Planos de Desenvolvimento Institucional, nos termos do art. 25, especificarão as metas e os objetivos que se propõem a realizar em ensino, pesquisa, extensão e assistência estudantil, com especial destaque aos projetos de expansão e qualificação institucional, em consonância com sua vocação institucional e as características da região.

§ 1º O PDI deverá especificar o prazo para execução das metas e dos objetivos propostos, a fonte dos recursos necessários à sua execução, incluídas as receitas próprias, em especial quando impliquem novos investimentos em projetos de expansão e qualificação institucional.

§ 2º O plano de trabalho das instituições federais de ensino superior com suas fundações de apoio abrangendo as atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como o desenvolvimento de infra-estrutura institucional, científica e tecnológica, deverá estar devidamente consignado nos respectivos Planos de Desenvolvimento Institucional.

Art. 44. A universidade tecnológica federal, o centro tecnológico federal e a escola tecnológica federal devem oferecer ensino médio integrado à educação profissional, nas áreas profissionais de sua atuação, com atenção à modalidade de educação de jovens e adultos.

## ANEXO 5

### ENTREVISTAS – PERGUNTAS

#### 1 SOBRE PDI, PLANOS DE GESTÃO E REUNI NA UFV

##### 1.1 Ex-dirigente da UFV

- Existe uma documentação que recupere o histórico das primeiras ações para a adoção e implantação do PDI nesta instituição?

- Havia documentos do MEC que exigiam a adoção deste Plano, ou seja, quais foram as motivações que originaram a idéia de sua elaboração/implantação, tanto legais, governamentais, quanto institucionais?

- Qual a importância do PDI dentro ou no Planejamento Estratégico de uma organização educacional, no caso uma instituição de educação superior pública?

- Quais as variáveis ou fatores que o PDI deve privilegiar para a manutenção e consolidação da autonomia administrativa, didática e de gestão patrimonial e financeira de uma IFE, de modo a garantir, também e PRINCIPALMENTE, o caráter público de suas atividades e os princípios republicanos de sua existência e função?

- O Planejamento Estratégico caracteriza-se pela formulação de estratégias e é constituído por três elementos básicos: **objetivos e missão da organização; diagnóstico estratégico e formulação e implementação de estratégias. A UFV, no plano de gestão 2005-2008, privilegia o item Resultados** “com destaque para o alcance de resultados/avaliação.”

a) Em sua gestão o senhor também privilegiou esta variável?

b) O PDI deve servir como eixo condutor ou como referente para a Avaliação interna ou externa da Instituição?

##### 1.2 Membro da atual gestão

- Qual a importância do PDI como parte ou como o próprio Planejamento Estratégico de uma organização educacional, no caso uma instituição de educação superior pública, como a UFV?

- O PDI perdeu sua importância frente às novas e contínuas políticas impostas pelo governo, tais como o REUNI?

- Quais as variáveis ou fatores que o Planejamento Institucional ou um Plano de Gestão deve privilegiar, no sentido da manutenção e consolidação da autonomia administrativa, didática e de gestão patrimonial e financeira de uma IFE, de modo a garantir, também e PRINCIPALMENTE, o caráter público de suas atividades e os princípios republicanos de sua existência e função social?

- O REUNI irá garantir e até consolidar o caráter público e de excelência das atividades que compõem o tripé Ensino, Pesquisa e Extensão na UFV? Como uma gestão ou reitoria poderá garantir isto, já que o fator ensino está sendo priorizado nos planos de expansão das IFES e colocado em primeiro lugar pelo governo?

- Como avalia as políticas do atual governo e ministro de Estado da Educação, no contexto da reforma universitária que está se processando, imperceptível e continuamente? O que está sendo priorizado para a manutenção das universidades federais, no que se refere ao cerne de sua sobrevivência: o financiamento da União?

- Não tivesse sido proposto o REUNI pelo MEC, as universidades federais sobreviveriam somente com o orçamento com que já contam? Não seria o caso do governo aumentar a sua dotação para este setor antes mesmo de propor – ou impor, a expansão e reestruturação das IFES?

- O **Planejamento Estratégico** caracteriza-se pela formulação de estratégias e é constituído por três elementos básicos: **objetivos e missão da organização; diagnóstico estratégico e formulação e implementação de estratégias.** A UFV, no plano de gestão 2005-2008, privilegia o item Resultados “com destaque para o alcance de resultados/avaliação.”

a) Em sua gestão o senhor também irá privilegiar a variável Resultados, em seu planejamento institucional? Quais critérios deverão nortear esta variável, pesando mais na avaliação, os quantitativos ou qualitativos?

b) O Plano de Gestão deve servir como eixo condutor ou como referente para a Avaliação interna ou externa da Instituição?

## 2 ENTREVISTA SOBRE REUNI E POLÍTICAS DE GESTÃO DAS IFES

### 2.1 Docente

- Quais as variáveis ou fatores que um PDI, o Planejamento Institucional ou o Plano de Gestão deveria privilegiar para a manutenção e consolidação da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial de uma IFE, de modo a garantir, PRINCIPALMENTE, o caráter público de suas atividades e os princípios republicanos de sua existência e função social?

- O PDI perdeu sua importância frente às novas e contínuas políticas impostas pelo governo, tais como o REUNI?

- Este instrumento de planejamento na gestão não fez e não fará falta para subsidiar os planejamentos institucionais futuros, para embasar o projeto de expansão do REUNI da UFV e também, agora, que a instituição está em processo final de elaboração e aprovação de seu Plano Diretor Físico e Ambiental?

- O REUNI irá garantir e até consolidar o caráter público e de excelência das atividades que compõem o tripé Ensino, Pesquisa e Extensão na UFV? Como uma gestão ou reitoria poderá garantir isto, já que o fator ensino está sendo priorizado nos planos de expansão das IFES e colocado em primeiro lugar pelo governo?

- Como avalia as políticas do atual governo e ministro de Estado da Educação, no contexto da reforma universitária que está se processando, imperceptível e continuamente? O que está sendo priorizado para a manutenção das universidades federais, no que se refere ao cerne de sua sobrevivência: o financiamento da União? Ou seja: Se não tivesse sido proposto o REUNI pelo MEC, as universidades federais sobreviveriam somente com o orçamento com que já contam? Não seria o caso do governo aumentar a sua dotação para este setor antes mesmo de propor – ou impor, a expansão e reestruturação das mesmas, recuperando os seus déficits anteriores?

- De que formas se poderá garantir a qualidade acadêmica do ensino e demais atividades acadêmicas, sem super-explorar o corpo docente e precarizar suas condições de trabalho e produção científica, intelectual e cultural-social?

- Como ficam as questões das demandas anteriores, já existentes na UFV, em termos de falta de pessoal docente, técnico-administrativo, salas de aula e demais espaços para a manutenção e garantia da qualidade do trabalho acadêmico?

## 2.2 Ex-membro da comissão de elaboração do PDI

- Por que razões o PDI da UFV não se concretizou, tanto na forma de Plano quanto de sua implementação?

- Qual seria a importância do PDI como parte ou como o próprio Planejamento Estratégico de uma organização educacional, no caso uma instituição de educação superior pública, como a UFV?

- O PDI perdeu sua importância frente às novas e contínuas políticas impostas pelo governo, tais como o REUNI, ou ainda poderá vir a ser construído, em próxima gestão?

- A ausência de um PDI da UFV dificultou os trabalhos de diagnóstico e proposição do REUNI?

- O que o MEC já enviou ou proporcionou à UFV, em termos de recursos para a implementação do REUNI?

- Quais as providências que a administração está tomando para a implantação das propostas do REUNI, em termos não só de expansão física, construções no espaço territorial, mas, também nos planos acadêmico-pedagógico, administrativo, enfim, no que se refere às demandas no âmbito do desenvolvimento institucional da UFV?

- Face às demandas já existentes antes do REUNI, ou seja, às deficiências de espaço físico, salas de aulas, falta de professores em cursos novos como História e Geografia, que já têm mais de 4 (quatro) anos mas ainda não se acham consolidados, que providências a administração está tomando, já que o projeto (REUNI) prevê a expansão e criação de mais 8 cursos de graduação e os recursos do REUNI são para esta expansão? Como será tratado este passivo que já existia lá atrás?

- Como se dá a preocupação pedagógica com a qualidade dos cursos já existentes, especialmente os supracitados e com os novos, que serão criados no âmbito do REUNI, ou seja, de que forma a administração tratará esta questão?

- Quanto ao fato do REUNI prever a utilização de estudantes de pós-graduação – mestrandos e doutorandos – para complementar o quadro docente, ministrando aulas para a graduação, inclusive destinando bolsas para remunerar esses estudantes, não preocupa a administração, por prejudicar e tirar o tempo destes profissionais na dedicação à pesquisa e aos estudos da pós? E também no tocante à qualidade de seu trabalho nas aulas para a graduação?

- Está se iniciando a construção de um terceiro Pavilhão de Aulas com as verbas já recebidas do REUNI, segundo afirmam representantes da administração. De acordo com

opiniões de técnicos ou professores, o PVC ou PV3 (apelido dado ao terceiro pavilhão de aulas cuja construção está sendo iniciada) não será grande o suficiente para comportar todas as turmas que já estão demandando salas, durante o dia, e mais as turmas dos cursos novos, de Medicina e Enfermagem.

### **2.3 Membros de Assessoria de Gestão (cargos administrativos), da Proplan e Ex-Membros da Comissão do PDI (Realizada em 2008)**

1- Existe uma documentação que recupere o histórico das primeiras ações para a adoção e implantação do PDI nesta instituição?

2 - Em que consistiu o processo de elaboração do PDI na UFV, quais suas fases e em que ponto parou, interrompeu-se ou foi encerrado?

3 - Por que razões o PDI da UFV não se concretizou, tanto na forma de Plano quanto de sua implementação?

4 - A reação da comunidade acadêmica à construção/implementação do PDI foi positiva?

5 - Quais as dificuldades que a Comissão encarregada da elaboração do PDI teve, no decorrer do processo de discussão e de tentativa de sua elaboração? De ordem administrativa? Acadêmica? Da parte dos setores administrativos das unidades e departamentos? Da comunidade de docentes? Dos técnicos administrativos? Dos discentes?

6 - Qual seria a importância do PDI como parte ou como o próprio Planejamento Estratégico de uma organização educacional, no caso uma instituição de educação superior pública, como a UFV?

7 - O PDI perdeu sua importância frente às novas e contínuas políticas impostas pelo governo, tais como o REUNI, ou ainda poderá vir a ser construído, em próxima gestão?

8 - O atual Plano de Gestão da reitoria tem algo em comum com o PDI que se tentou concretizar? O que?

### **3 PERGUNTA E RESPOSTA A EX-AVALIADOR(A) DO PDI NO MEC**

PERGUNTA: Ao fazer a análise da auto-avaliação das instituições para proceder à avaliação como um todo, o MEC vai levar em conta o que constou no PDI, em termos de planejamento da instituição?

*“O PDI está amarrado a este processo de avaliação, porque, na primeira dimensão fala da missão e o PDI. Ele deveria ser avaliado, pois isto consta no próprio processo. Mas obviamente o avaliador q. chegar na instituição vai ter q. levar em conta que o tempo para a realização ou consolidação do PDI é de 5 anos e ele pode estar apenas no segundo ano. Tem várias instituições q. apresentaram o PDI em 2002 até 2007, então a partir de 2007 essas IES vão ter q. apresentar novo PDI. Tem instituição q. vai ter q. fazer uma avaliação de si mesma, se perguntando: quais as metas que atingiu, quais as dificuldades que teve, quais os objetivos que vou ter q. atingir, etc.?”*

*Elas vão ter q. fazer uma autocrítica, uma auto-avaliação do seu plano e colocar isto no próximo plano de desenvolvimento e não simplesmente substituir, fazer outro PDI sem nenhuma articulação com o anterior, vai ter q. estabelecer esta interface, para dar alguma continuidade ao processo.”*

*“Agora, algumas questões de fundo nada mais são do que rótulos. Porque na UFV, se você ver o PDI, vai achar q. ele está numa fase absolutamente precoce, muito incipiente até. Por outro lado, não que a universidade aqui tivesse uma cultura de PDI, mas de certa forma ela tem feito planejamentos ultimamente, desde 1996-97, um Plano de Gestão que estabelece objetivos, metas, é um planejamento estratégico, pois este plano estabelece metas para todos os órgãos administrativos, pró-reitorias, diretorias, unidades e departamentos, pois para mim este plano de gestão caracteriza um PDI, é uma questão de rótulo. A rigor eu acho que nós deveríamos ter este Plano de gestão que contém as diretrizes desta nova gestão que está em fase de final de elaboração e transformá-lo num PDI. É lógico que o PDI pela legislação contém vários elementos constitutivos que devem ser inseridos, é isto.” (Membro da Comissão de elaboração do PDI, 2006)*

*A gente deve até elaborar um PDI exatamente para que as ações, as gestões da instituição tenham um norte, um caminho independente do gestor, aquele plano de desenvolvimento institucional ele obviamente prepondera sobre qualquer plano de gestão.” (Idem, 2006)*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.

ALVES, Giovanni. *Trabalho e mundialização do capital: A nova degradação do trabalho na era da globalização*. SP: Editora Praxis, 1999.

ANDES-SN. Proposta do ANDES-SN para a universidade pública brasileira. *Cadernos Andes*, 3. ed. atualizada e revisada. Brasília: 2003.

\_\_\_\_\_. *Análise do GTPE/ ANDES-SN do anteprojeto de lei da educação superior do MEC*. São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. *Análise do Projeto de Lei nº 7.200/2006: A educação superior em perigo!* Disponível em: <<http://www.andes.org.br>>. Acesso em: 4 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE para a educação superior. Disponível em <<http://www.andes.org.br/imprensa/ultimas/contatoview.asp?key=4482>>. Acesso em: 6 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Por Ricardo Borges. Informandes On-Line, nº 16, Brasília, 17 de maio de 2007. Disponível em: <[http://www.andes.org.br/Informandes16\\_PACedu.htm](http://www.andes.org.br/Informandes16_PACedu.htm)>. Acesso em: 23 maio 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: BORÓN, A. *As políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. *O discurso da nova administração pública*. Lua Nova: Cultura e Política, São Paulo, n. 45, 1995.

ANTUNES, Ricardo. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Org.). *Políticas públicas e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 13-27.

\_\_\_\_\_. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Ed. Cortez/Edunicamp, 1995.

\_\_\_\_\_. *Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Ed. Boitempo, 1999.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Recife: Revan/FASE, 2000.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_; SILVER, Beverly J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

ATCON, R. *Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira*. Rio de Janeiro: MEC/DESU, 1966. 124 p.

AZEVEDO, J. L. de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 2001. (Coleção Polêmicas do nosso tempo; 56).

AZEVEDO, J. M. L de; AGUIAR, M. A. da S. Políticas de educação: concepções e programas. In: WITTMANN, L.; GRACINDO, R. (Org.) *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil*. Brasília: ANPAE/INEP, 1999.

BALL, S. J. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, L. H. (Org.) *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. *Educação & sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004. Dossiê: globalização e precarização do trabalho docente II. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 29 set. 2005.

\_\_\_\_\_. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cad. Pesq.*, São Paulo, v. 35, n. 126, Set./Dez. 2005.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades e estratégias para a educação: estudio sectorial del Banco Mundial*. Departamento de Educación y Política Social. S.I., 1995. (Versión preliminar).

\_\_\_\_\_. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, DC 1994. Disponível em: <[www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br)>. Acesso em 15 de out. 2006.

\_\_\_\_\_. *Prioridades y estrategias de educación: examen del Banco Mundial*. Departamento de Educación y Política Social, Washington DC, 1996.

\_\_\_\_\_. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: o Estado em um mundo em transformação*. 1997. Disponível em: <[http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view\\_folder/94.html](http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/94.html)>. Acesso em: 20 out. 2006.

\_\_\_\_\_. *Brasil justo, competitivo e sustentável: Contribuições para o debate*. 2002. Disponível em: <[http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view\\_document/1512.html](http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/1512.html)>. Acesso em: 15 nov. 2005.

BARROS, Flávia. *Os empréstimos de ajuste do Banco Mundial para o Brasil em 2001*. Brasília: Rede Brasil, 2001. (Texto mimeografado)

BASTOS, Jesús de A. Ensino superior no Brasil: situação e perspectivas. In: *Enciclopédia Britânica do Brasil*. (Org.) *Enciclopédia Britânica do Brasil*, 1989, p. 7-15.

BIANCHETTI, Roberto G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1999. (Coleção Questões da Nossa época).

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, 2003.

BORON, Atílio. Os ‘novos Leviatãs’ e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILLI, P. (Org.) *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia en América Latina. In: KRAWCZK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.) *América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. A mão esquerda e a mão direita do Estado; O mito da mundialização” e o Estado social europeu; O neoliberalismo, utopia (em vias de realização) de uma exploração sem limites. In: \_\_\_\_\_. *Contrafogos: Táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, 1998, p. 9-20; 42-61; 135-149.

BRASIL/Ministério da Administração e da Reforma do Estado - MARE. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano CXXXIV, n. 1.248, 23 dez. 1996. p. 27833-27841.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 de julho de 2001.

BRASIL. MEC/CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer CNE/CES nº. 1366, de 12 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão do ensino superior. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 dez. 2001. Seção 1, p. 49.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 10, de 11 de março de 2002. Dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão do ensino superior do Sistema Federal de Educação Superior. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 mar. 2002. Seção 1, p. 12.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Resolução nº 23, de 5 de novembro de 2002. Dispõe sobre o credenciamento de universidades e centros universitários do sistema federal de educação superior. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 dez. 2002. Seção 1, p. 49.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: diretrizes para elaboração*. Brasília: MEC/ SESu, jun. 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *O desafio do planejamento governamental*. Brasília: MP, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação (SINAES). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 de abril de 2004. n. 72, Seção 1, p. 3-4.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: MEC, 2004.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Superior. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. *Sistema de acompanhamento de processos das instituições de ensino superior – SAPIEnS*. Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: diretrizes para elaboração. Brasília: SAPIENS/DESUP/SESU/MEC, dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.amperj.org.br/store/legislacao/leis/L11079\\_ppp.doc](http://www.amperj.org.br/store/legislacao/leis/L11079_ppp.doc)>. Acesso em: 30 out. 2006.

BRASIL. Presidência da República. *Projeto de Lei da reforma da educação superior*. Estabelece normas gerais da educação superior. Brasília: Casa Civil, abr. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/PL/2006/msg449-060608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2006/msg449-060608.htm)>. Acesso em: 7 dez. 2006.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de desenvolvimento da educação*. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1>>. Acesso em: 30 ago. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Diretrizes gerais do Decreto 6096 - REUNI – *Reestruturação e expansão das universidades federais*. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle*. Lua Nova: Cultura e Política, São Paulo, n. 45, 1995.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Debate entre Bresser-Pereira e Marilena Chauí sobre a crise da universidade*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/Interviews/r21a09.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2006.

BULLARD, Nicola. Consenso pós-Washington exige democracia econômica aliada à justiça social. *Observatório da Cidadania*, Montevideo, n. 3, 1999.

CAMURÇA, Sílvia. Desenvolvimento, gênero e pobreza no Brasil: os desafios para o feminismo e a responsabilidade das instituições financeiras multilaterais. In: FÓRUM DE MULHERES DE NATAL, Recife, 2000. Trabalho apresentado em debate. Recife, 2000.

CARTER, D. S. G.; O'NEILL, M. H. (Ed.). *International perspectives on educational reform and policy implementation*. Brighton: Falmer, 1995.

CASTRO, A. M. D. A. Reforma gerencial: uma estratégia de modernização da gestão educacional na América Latina. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 22., 2005, Rio de Janeiro e ANPAE, SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 22., 2005.

CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. de. *Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis: Vozes, 2002.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26., Poços de Caldas, MG, 2003. Conferência de abertura. Poços de Caldas, MG, 2003.

\_\_\_\_\_. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Ed. UNESP, 2001.

\_\_\_\_\_. *A universidade operacional*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 9 maio 1999. Mais! p. 5-3.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1997.

\_\_\_\_\_. *A mundialização financeira*. São Paulo: Xamã, 1999.

\_\_\_\_\_. *Novo capitalismo intensifica velhas formas de exploração*. Folha de São Paulo, São Paulo, 2 nov. 1997. Mais!

CM. Consultoria de Administração Ltda., CM News. *O plano de desenvolvimento institucional*. Disponível em: <[www.cmconsultoria.com/cmnews\\_noticia.php?codigo=23325](http://www.cmconsultoria.com/cmnews_noticia.php?codigo=23325)>. Acesso em: abril 2004.

COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. (Brasil) Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: bases para uma nova proposta da educação superior. Avaliação. *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 9-111, mar. 2004.

CONFEDERAÇÃO EUROPÉIA DAS CONFERÊNCIAS DE REITORES E ASSOCIAÇÃO EUROPÉIA DE UNIVERSIDADES (CRE). *A declaração de Bolonha: uma explicação*. Documento produzido pela Confederação Européia das Conferências de Reitores e pela Associação Européia de Universidades (CRE). 2000. Disponível em <<http://lpp-uerj.net/olped/documentos/1095.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2007.

- CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 75-124.
- CORIAT, B. *Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização*. Rio de Janeiro: Revan, 1994.
- COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.) *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CUNHA, Luiz A. *A universidade temporã*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.
- \_\_\_\_\_. *A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização da universidade*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Qual universidade?* São Paulo, Cortez, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo, Cortez, 1995.
- \_\_\_\_\_. Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária? *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 55, p. 314-337, 1996.
- \_\_\_\_\_. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, p. 20-49, 1997.
- \_\_\_\_\_. O ensino superior no octênio FHC. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302003000100003&lng=&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000100003&lng=&nrm=iso)>. Acesso em: 5 jan. 2008.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, Especial - Out. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 out. 2006.
- CUT. *Instituições financeiras multilaterais*. São Paulo: Secretaria Nacional de Formação, Escola de São Paulo/Centro de Solidariedade da AFL-CIO, 2000.
- DAHLMAN, C.; FRISCHTAK, C. The challenges in Education and Innovation for Brazil in a increasingly competitive world. In: FORO NACIONAL – THE WORLD BANK, 17., 2005. World Bank Institute, May 12, 2005.
- DELGADO, Ornellas. *Neoliberalismo y capitalismo académico*. México, 2005.
- DEMO, Pedro. *A nova LDB: ranços e avanços*. Campinas: Papirus, 1997. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico)
- DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/PUC-SP/Ação Educativa, 1996.

DIAS, Marco Antonio Rodrigues. *A internacionalização das universidades e a inovação tecnológica*. Mesa Redonda – 1º Seminário Internacional Ciência e Tecnologia na América Latina. Universidade de Campinas, Jul. 2004.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e privatização do ensino superior. In: TRINDADE, Héglio (Org.) *Universidade em ruínas na república dos professores*. 2. ed., Petrópolis: Vozes, 2000. p. 61-72.

\_\_\_\_\_. Quase-mercado, quase-educação, quase-qualidade: tendências e tensões da educação superior. *Avaliação Revista RAIES*, ano 7, v. 7, n.1, p.9-33, mar. 2002.

\_\_\_\_\_. *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.

DOURADO, Luiz F.; PARO, Vitor H. (Org.) *Políticas públicas e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302002008000012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000012&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 15 dez. 2005.

DURAND, José C. Garcia; MACHADO, Lia Pinheiro (Org.). *Sociologia do desenvolvimento II*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. (Textos Básicos de Ciências Sociais)

DURHAN, Eunice R. A reforma da universidade. *Educação Brasileira*, n. 18, 1º sem., 1987.

\_\_\_\_\_; SCHWARTZMAN S. Situação e perspectivas do ensino superior no Brasil: os resultados de um seminário. *Caderno Nupes*, São Paulo, USP, n. 3, 1989.

ESTADO DE MINAS. *Governo de Minas vai distribuir US\$ 150 milhões em bônus a servidores*. Política. Belo Horizonte, 16 abr. 2008. Disponível em: <[http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao\\_3/2008/04/16/em\\_noticia\\_interna,id\\_sessao=3&id\\_noticia=59148/em\\_noticia\\_interna.shtml](http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_3/2008/04/16/em_noticia_interna,id_sessao=3&id_noticia=59148/em_noticia_interna.shtml)>. Acesso em: 19 abr. 2008.

ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1976.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *Da universidade “modernizada” à universidade disciplinada*: Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Ed. Cortez, 1991.

FERNANDES, Florestan; ZENTEN, Raúl B. (Coord.) *As classes sociais na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

\_\_\_\_\_. *A revolução burguesa no Brasil: um ensaio de interpretação sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. (Biblioteca de Ciências Sociais)

\_\_\_\_\_. *A universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

FONSECA, Marília. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003. p. 302-304, 312-315. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 mar. 2006.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, João Ferreira de. *Avaliação da educação superior e qualidade do trabalho acadêmico, trabalho completo no Seminário Nacional Universitas: “Educação Superior no Brasil - 10 anos pós-LDB”*, organizado pelo GT de Políticas de Educação Superior da ANPEd. Campo Grande/MS, 2006

\_\_\_\_\_; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira. *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

FONTES, Leonardo. *Modernização é sinônimo de ocidentalização?* Disponível em: <<http://chacombolachas.wordpress.com/2008/01/13/modernizacao-e-sinonimo-de-ocidentalizacao/>>. Acesso em: 21 de jan. 2008.

FRANCH, Mônica; BATISTA, Carla; CAMURÇA, Silvia. *Ajuste estrutural, pobreza e desigualdades de gênero: um caderno feminista de informação e reflexão para organizações de mulheres*. Recife: Iniciativa de Gênero/SOS Corpo Gênero e Cidadania, 2001.

FREITAS, L. C. de (Org.) *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002.

FRIGOTTO, G. Delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. *A pedagogia da exclusão*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. G. Educação e a construção democrática no Brasil: da ditadura civil-militar à ditadura do capital. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.) *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 53-69.

GADOTTI, Moacir. *Educação e poder: Introdução à Pedagogia do Conflito*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1980.

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

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

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, v. 1-6.

GRAMSCI, Antonio. *Escritos políticos: 1910-1920*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 1

GUARGA, Rafael. *La pertinencia en la educación superior, un atributo fundamental – 2003*. Disponível em: <<http://www.ufmg.br/cela/texto2.html>>. Acesso em: 30 nov. 2007.

GURGEL, Cláudio. *A gerência do pensamento – a ideologia neoliberal na formação do gestor*. Rio de Janeiro, UFF, Trabalho Necessário, ano 3, n. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/index.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2007.

GUIRALDELLI JR., Paulo. *História da educação*. São Paulo: Cortez, 1990.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1993.

HORODYNSKI-MATSUSHIGUE, Lighia B. *Análises do Decreto 6.096/07 (REUNI), das suas diretrizes (preliminar e de ago. 07) e das portarias interministeriais 22 e 224 (Banco de professores-equivalente)*. Disponível em: <[http://www.andes.org.br/Anexo2-Circ257-07%20REUNI\\_Lighia.ppt](http://www.andes.org.br/Anexo2-Circ257-07%20REUNI_Lighia.ppt)>. Acesso em: 20 dez. 2007.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1971.

JAMESON, P. *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

KANBAM. *Significado de Kanbanm*. Disponível em: <<http://www.umtoquedemotivacao.com/administracao/kanbam>>. (Postado por Rita Alonso) Acesso em: 25 jun. 2008.

KAPUR, Devesh; LEWIS, John P.; WEBB, Richard. *The World Bank. Its first half century*. Washington, DC: Brookings Institutions Press, 2 vols. 1997.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LEHER, Roberto. *O que faz o Banco Mundial quando constrói a era do mercado? Educação como núcleo da formulação ideológica*. 1997. 256 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, P. (Org.). *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 151-187.

\_\_\_\_\_. *Contra-reforma universitária do governo Lula: protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais*. Margem esquerda - Ensaios Marxistas. São Paulo, Boitempo Editorial, nº 3, abr. 2004, p. 79.

\_\_\_\_\_. Florestan Fernandes e a universidade no capitalismo dependente. In: FÁVERO, Osmar (Org.) *Democracia e educação em Florestan Fernandes*. Campinas: Autores Associados; Niterói, RJ: EdUFF, 2005.

\_\_\_\_\_. *Contra-reforma universitária*. Disponível em: <<http://agenciartamaior.uol.com.br>>. Acesso em: 3 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. O anteprojeto de educação superior do Andes-SN para as IPES. *Cadernos do Andes, Brasília*, n. 24, p. 8-9, jan. 2007.

LIKER, Jeffrey K. *O modelo Toyota: 14 princípios de gestão do maior fabricante do mundo*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

LIMA JR., Pedro de Novais. *Uma estratégia chamada planejamento estratégico: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano*. 2003. 279 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

LIMA, Katia R. de Souza. Dilemas e desafios para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento: contribuições de Florestan Fernandes. In: FÁVERO, Osmar (Org.) *Democracia e educação em Florestan Fernandes*. Campinas, SP: Autores Associados; Niterói: EdUFF, 2005.

\_\_\_\_\_. *Educação à distância ou à distância da Educação?* Universidade e Sociedade. Brasília, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, Ano XVI, n. 39, fev. 2007. p. 81-91.

\_\_\_\_\_. Organismos Internacionais: o capital em busca de novos campos de exploração. In: NEVES, L. M. W. (Org.) *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2002. p. 41-63.

\_\_\_\_\_. *Reforma da educação superior nos anos de contra-revolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio da Silva*. 2005. 462 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

\_\_\_\_\_. *Contra-reforma da educação superior: de FHC a Lula*. SP: Xamã, 2007 (no prelo).

LIMA, Licínio C. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neo-taylorianas na administração da educação. In: \_\_\_\_\_. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.

LIMOEIRO-CARDOSO, Miriam. A ideologia da globalização e descaminhos da ciência Social. In: GENTILI, P. (Org.) *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 96-127.

\_\_\_\_\_. Capitalismo dependente, autocracia burguesa e revolução social em Florestan Fernandes, idéias. *Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp*, Campinas, v. 4, n. ½, p. 99-114, jan./dez., 1997.

\_\_\_\_\_. *Ideologia do desenvolvimento: Brasil JK-JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. Florestan Fernandes: a criação de uma problemática. *Estudos Avançados*, São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, v. 10, n. 26, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. Sobre a teorização do capitalismo dependente em Florestan Fernandes. In: FÁVERO, Osmar (Org.) *Democracia e educação em Florestan Fernandes*. Niterói: EdUFF & Campinas: Autores Associados, 2004. p. 7-40.

LUKÁCS, Gyorgy. *Ontologia do ser social*. São Paulo: Ciências Humanas, 1972.

MACHADO, Lia P. Alcance e limites das teorias da modernização. In: DURAND, J. C. G.; MACHADO, L. P. (Org.) *Sociologia do desenvolvimento*. Vol. II, p. 183-206. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

MARX, K. *Prefácio*. In: *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

\_\_\_\_\_. *A ideologia alemã*. São Paulo: Hucitec, 1986.

\_\_\_\_\_. O método da economia política. In: \_\_\_\_\_. *Contribuição para a crítica da economia política*. Lisboa: Estampa, 1977, p. 228-236. (6, texto)

MARX, K.; ENGELS, F. A consciência revolucionária da história. In: Fernandes, F. (Org.) *História*. São Paulo: Ática, 1989.

MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MIRANDA, Sônia Guariza. *Crítica ao REUNI, Partes 1 e 2. UFPR*. Fórum de debates REUNI: Geral Documentos. Postado em 15/09/2007. Disponível em: <<http://reuniufpr.forumativo.com/documentos-f1/critica-ao-reuni-por-sonia-miranda-parte-2-t19.htm>>. Acesso em: 30 out. 2007.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Organização e poder: empresa, Estado e escola*. São Paulo: Atlas, 1986.

\_\_\_\_\_. Fernando C. Prestes. *Teoria geral da administração: uma introdução*. 22. ed. Ampl. São Paulo: Pioneira, 1998.

NETO, A. C.; SILVA, J. G. da. A construção histórica do paradigma da qualidade total no campo empresarial e a sua transplantação para o campo educacional. *Contexto & Educação*, Ijuí, v. 16, n. 62, p. 7-30, abr./jun. 2001.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.) *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

\_\_\_\_\_. (Org.) *O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2002.

\_\_\_\_\_. (Org.) *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo, Xamã, 2004.

NOGUEIRA, Carlos A. Reforma da administração pública e a influência da experiência internacional. Disponível em: <[http://www.vemconcurso.com/opiniao/index.phtml?page\\_ordem=assunto&page\\_id=1786&page\\_print=1](http://www.vemconcurso.com/opiniao/index.phtml?page_ordem=assunto&page_id=1786&page_print=1)>. Acesso em: 2 jun. 2007.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A qualidade total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. In: BRUNO, Lúcia (Org.) *Educação e trabalho no capitalismo*

*contemporâneo*: outras leituras selecionadas. São Paulo: Atlas, 1996, p. 57-90.

\_\_\_\_\_. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: \_\_\_\_ (Org.). *Gestão democrática da educação*: desafios contemporâneos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 64-104.

\_\_\_\_\_; ROSAR, Maria de F. F. (Org.) *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte, Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira*: a crítica da razão dualista. Petrópolis: Vozes, 1972.

\_\_\_\_\_. *Os direitos do antivalor*: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, F. A.; RIANI F. *Limitações e conseqüências do ajuste fiscal do Estado de Minas Gerais no governo Aécio Neves, Cedeplar, Diamantina, Agosto 2004*. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2004/textos/D04A059.PDF>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Disponível em: <[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/legal\\_s.htm#services](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm#services)>.

PALHARINI, Francisco de A. *Cadernos NUPES*: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. In: MOROSINI, A.; SGUISSARDI, V. (Org.) *A educação superior em periódicos nacionais*. Vitória: FCAA/UFES, 1998. p. 96-112.

\_\_\_\_\_. *O estado do PAIUB em universidades federais da Região Sul e Sudeste: tormento ou paixão*. 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1999.

\_\_\_\_\_. Tormento e paixão pelos caminhos do PAIUB. Avaliação. *Revista RAIES*, v. 1, n. 19, março 2001, p 15-26.

\_\_\_\_\_. *Com licença, a UFF quer passar*: anotações para uma avaliação institucional. Cadernos do CES. Niterói, setembro de 2001.

PECI, Alketa. (Re)construção de marcos regulatórios: uma reflexão acerca das parcerias público-privadas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006. Ciudad de Guatemala. *Anais...* Ciudad de Guatemala, 2006. p. 1-21.

PINTO, Aluizio Loureiro. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p.7-25, jan./jul. 1969.

PORTUGAL/MCES - Ministério da Ciência e do Ensino Superior. *Processo de Bolonha*, 2006. Disponível em: <[http://www.meioclique.com/CRUP/Documentos%20PDF/Processo\\_Bolonha\\_PDF/plano\\_acciao\\_mces.pdf](http://www.meioclique.com/CRUP/Documentos%20PDF/Processo_Bolonha_PDF/plano_acciao_mces.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2007.

REIS, André Abreu. *Avaliação das contas do governo do estado de Minas Gerais de 1995 a 2005: uma busca por iniciativas de ajuste fiscal*. 2006. 156 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, MG, 2006. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes/material/textos/394.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. *O Banco Mundial e as cidades: construindo instituições na periferia – o caso do PRODUR*, Ba. 2006. 243 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

RIBEIRO, M. das G. M. *Educação superior brasileira: reforma e diversificação institucional*. Bragança Paulista: EDUSF, 2002.

\_\_\_\_\_; SILVA, K. da. *Dez anos de avaliação da universidade brasileira*. Relatório Semestral. PIBIC/CNPq. Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa, 2005.

\_\_\_\_\_. *A reforma da universidade brasileira: novos discursos, velhas propostas*. Universidade e Sociedade. Brasília, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, ano XVI, n. 39, fev. 2007. p. 71-79.

\_\_\_\_\_. *A presença norte-americana na Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Minas Gerais (ESAV): 1926-1948*.

\_\_\_\_\_; COMETTI, E. S.; VITÓRIA, E. L. *Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Viçosa: um land grant college no Brasil? Relatório de Pesquisa*. PIBIC/CNPq. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2003.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1988.

SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1995.

SANTOS, Boaventura de S. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO. MARE, São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: mar. 1998.

SANTOS, Eder Fernando dos; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. *O ensino superior no Brasil e os acordos Mec/Usaid: uma contribuição ao estudo do intervencionismo norte-americano na educação brasileira*. Disponível em: <[www.ppe.uem.br/publicacao/sem\\_ppe\\_2003/Trabalhos%20Completo/pdf/057.pdf](http://www.ppe.uem.br/publicacao/sem_ppe_2003/Trabalhos%20Completo/pdf/057.pdf)>.

SANTOS, Lucíola L. de C. P. *Formação de professores na cultura do desempenho*. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1145-1157, Set./Dez. 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 25 set. 2006.

SANTOS, Milton. *A transição em marcha*. In: \_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização*. São Paulo: Record, 2000.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção Educação Contemporânea).

\_\_\_\_\_; *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SCHUGURENSKY, Daniel; NAIDORF, Judith. Parceria universidade-empresa e mudanças na cultura acadêmica: análise comparativa dos casos da Argentina e Canadá. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 997-1022, out. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302004000300017&lng=&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300017&lng=&nrm=iso)>. Acesso em: 15 abr. 2006.

SELZNICK, Philip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SENNETT, R. *A corrosão do caráter: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: ABDR Editora Afiliada, 1999.

SGUISSARDI, V. *O Banco Mundial e a Educação Superior: revisando teses e posições?* Universidade e Sociedade. Brasília, DF, Ano X, n. 22, p. 66-77, nov. 2000.

\_\_\_\_\_; SILVA JR, J. dos R. *As novas faces da educação superior: reforma de Estado e mudança na produção*. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: MANCEBO, D.; FÁVERO, M. L. A. (Org.) *Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente*. São Paulo: Cortez Editora, 2004, p. 33-52.

\_\_\_\_\_. Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1021 – 1056, out. 2006.

\_\_\_\_\_; GOERGEN, Pedro; DIAS SOBRINHO, José *et al.* Universidade: reforma e/ou rendição ao mercado? Mercantilização do conhecimento e deserção do estado. *Educ. Soc.*, Campinas, v.25, n. 88, p. 647-651, out. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302004000300001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 2 abr. 2006.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. *Reforma universitária: a nova forma histórica das esferas pública e privada no início do século XXI*. 2004. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br>>. Acesso em: maio de 2005.

SIQUEIRA, A. C. de. *Organismos internacionais: educação em uma política de integração soberana?* Fórum Mundial de Educação; Sessão Debate Especial: “Organismos internacionais, tratados de livre comércio e reformas educacionais: a educação em uma política de integração soberana”, Porto Alegre, RS, Brasil, 24 a 27 de outubro de 2001.

\_\_\_\_\_. O novo discurso do Banco Mundial e seu mais recente documento de política educacional. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 24., Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPED – GT Política Educacional, 2001.

\_\_\_\_\_. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, n. 26, p. 145-156, maio/jun./jul./ago. 2004.

\_\_\_\_\_. As más lições da experiência: as reformas da educação superior no Chile e na China e suas semelhanças com o caso brasileiro. In: NEVES, L. (Org.) *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. SP: Xamã, 2004. p. 111-146.

\_\_\_\_\_; NEVES, L. M. W. (Org.) *Educação superior: uma reforma em processo*. São Paulo: Xamã, 2006.

SOARES, Laura Tavares R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

\_\_\_\_\_. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 1999.

STALEY, Eugene. *O futuro dos países subdesenvolvidos: implicações políticas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: USAID/Aliança para o Progresso, 1963.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Futura, 2003.

THOMPSON, Quentin. Trends and management of higher education. In: *World Bank*. Higher education: challenges and options. Washington, DC: 2002, p. 143-155.

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional: Elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, P. (Org.) *Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública*. Petrópolis: Vozes, 1995.

TRINDADE, Hélió. (Org.) *Universidade em ruínas na república dos professores*. 2. ed, Petrópolis: Vozes, 2000.

UGÁ, Maria Alicia Dominguez. Ajuste estrutural, governabilidade e democracia. In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, M. L. Werneck (Org.) *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

UNESCO. *Declaração mundial de educação para todos*. Jomtien: Unesco, 1990. Disponível em: <<http://www.unesco.org.br>>. Acesso em: 4 out. 2004.

UNESCO. *Proyecto principal de educación*. Declaração de Quito. Santiago do Chile. *Boletín*, n. 24, abril de 1991. Disponível em: <<http://www.fronesis.org>> Acesso em: 12 jan. 2005.

UNESCO. *Proyecto principal de educación*. Declaração de Santiago. Santiago do Chile. *Boletín* n. 31, agosto de 1993. Disponível em: <<http://www.fronesis.org>>. Acesso em: 12 jan. 2005.

UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. 1995.

UNESCO. Proyecto principal de educación. Educação, Democracia, Paz e Desenvolvimento. Recomendações do MINEDLAC VII. Santiago do Chile. *Boletín*, n. 40, agosto de 1996. Disponível em: <<http://www.fronesis.org>>. Acesso em: 28 fev. 2005.

UNESCO. World declaration on higher education for the twenty-first century: vision and action and framework for priority action for change and development in higher education. In: WORLD CONFERENCE ON HIGHER EDUCATION HIGHER EDUCATION IN THE TWENTY-FIRST CENTURY. Paris, out. 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141952e.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2006.

UNESCO. *Proyecto principal de educación*. Declaração de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio Del siglo XXI. Bolívia, Marzo 2001. Disponível em: <<http://www.fronesis.org>>. Acesso em: 28 fev. 2005.

UNESCO. Educação superior: reforma, mudança e internacionalização. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL 2003. Brasília, jun. 2003. *Anais...* Disponível em: <<http://www.unesco.org.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. *Avaliação institucional da Universidade Federal de Viçosa*: Tomo I, período 1989-1994. Viçosa: UFV, 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. *Planejamento institucional 2001-2004*. UFV: Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Gestão – PROPLAN. Viçosa, 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. *Plano estratégico de gestão 2005-2008*. UFV: Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Gestão – PROPLAN. Viçosa, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. *Proposta para elaboração do plano de desenvolvimento institucional – PDI da UFV*. UFV: Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Gestão – PROPLAN. Viçosa, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. MEC/SESu/REUNI. *Resumo-síntese da proposta Reuni-UFV*. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. *Síntese histórica da Universidade Federal de Viçosa*. Disponível em: <<http://www.ufv.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2006

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA. *Processo de Bolonha*. Em 15 de set. 2006. Disponível em: <<http://www.unl.pt/bolonha/processo>>. Acesso em: 11 mar. 2007.

VIEIRA, Marcelo M. F.; CARVALHO, Cristina A. (Org.) *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

WALLERSTEIN, I. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WOOD, E. M.; FOSTER J. B. *Em defesa da história: marxismo e pós-modernismo*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.

WOOD, E. M. *A origem do capitalismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

WOLFENSOHN, J. D. *A proposal for a comprehensive development framework – A discussion draft*. Washington, DC: World Bank, 1999. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/cd>>. Acesso em: 13 out. 2006.

WORLD BANK. *World development report*. Washington, DC, 1983.

\_\_\_\_\_. *Governance and development*. Washington, Oxford University Press, 1992.

\_\_\_\_\_. *World development report: the State in a changing world*. Washington, DC: Oxford University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. *Higher education in developing countries – Peril and promises – The Task force on higher education and society*. Washington, DC, 2000.

\_\_\_\_\_. *Constructing knowledge societies – New Challenges for tertiary education*. Washington DC, 2002.

WORLD ECONOMIC FORUM. *World Economic Forum on Latin America Web report: The Power of a Positive Regional Agenda (Santiago Consensus)* Santiago de Chile, 25-26 April, 2007. Disponível em: <<http://www.weforum.org/pdf/summitreports/latinamerica2007.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2007.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)