unesp UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara – SP

ADRIANO MOREIRA

A NEGAÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO FEDERAL (2003-2008) E DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (2007)

ARARAQUARA - SP
2009

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

ADRIANO MOREIRA

A NEGAÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO FEDERAL (2003-2008) E DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (2007)

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.

Linha de Pesquisa: Política e Gestão Educacional.

Orientadora: Profa. Dra. Roseana Costa Leite.

ARARAQUARA - SP
2009

ADRIANO MOREIRA

A NEGAÇÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO FEDERAL (2003-2008) E DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (2007)

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.

Linha de Pesquisa: Política e Gestão Educacional.

Orientadora: Profa. Dra. Roseana Costa Leite.

Data da aprovação: 30.10.2009.

Membros Componentes da Banca Examinadora:

Presidente e Orientador: Roseana Costa Leite – Doutora
Departamento de Educação
Universidade Estadual Paulista/Araraquara.

Membro Titular: César augusto Minto – Doutor
Faculdade de Educação
Universidade de São Paulo.

Membro Titular: Maria Aparecida Segatto Muranaka
Departamento de Educação – Instituto de Biociências
Universidade Estadual Paulista/Rio Claro.

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

À professora Roseana Costa Leite por ter me oferecido a oportunidade de ingressar no mestrado; por ter contribuído não apenas para minha formação acadêmica, mas também para o desenvolvimento de minha autonomia intelectual e moral.

Aos professores Cesar Augusto Minto, Newton Duarte e Maria Aparecida Segatto Muranaka pelas preciosas sugestões, observações e correções, além da leitura generosa que fizeram de meu trabalho.

Talvez mais que agradecer, dedico este trabalho à minha companheira Janaina Bianca Marotti, ao meu filho Nicolas Marotti Moreira e à minha mãe Maria Helena Bertin Moreira.

Agradeço ainda a Deus, a quem recorri durante as intermináveis viagens à Araraquara, a quem recorri nas incertezas e aflições que me acompanharam durante este percurso.

Para aqueles que, apesar
dos reveses, continuam a endossar
os valores do socialismo, e se
propõem a recuperá-lo como
bandeira, há uma razão
suplementar. Sendo aceita a
definição mínima do socialismo
como negação da mercadoria, a
luta pela desmercantilização da
universidade pode ser vista como
uma luta pelo socialismo.
Marcos Barbosa de
Oliveira (2001, p.39)

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivos centrais investigar se a política educacional para o ensino superior do Governo Federal conduz a uma perda de autonomia pelas universidades públicas; e verificar se a política educacional para o ensino superior do Governo do Estado de São Paulo se apresenta em consonância com a política do Governo Federal. Tratou-se de uma pesquisa de caráter documental. A coleta dos dados ocorreu em fontes primárias, com destaque para: as leis, decretos, medidas provisórias, portarias ministeriais e editais que compõem o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Governo Federal para o ensino superior; e sete decretos promulgados pelo Governo do Estado de São Paulo no primeiro semestre de 2007. Analisamos ainda outros diplomas legais, referentes ao ensino superior, às universidades públicas e à autonomia universitária; além de documentos de órgãos governamentais, não-governamentais e de organismos internacionais. Em relação ao referencial teórico, recorremos à teoria marxista. Em síntese, ao final do trabalho, consideramos que as iniciativas do PDE para o ensino superior agridem a autonomia das universidades públicas brasileiras; que a supressão da autonomia universitária está concatenada à intenção de submeter as universidades públicas aos interesses do setor produtivo; e que as iniciativas do governo paulista para o ensino superior seguem a mesma tendência da política federal.

Palavras-chave: Autonomia Universitária. Universidade Pública. Ensino Superior. Plano de Desenvolvimento da Educação. Reforma Universitária. Autonomia.

ABSTRACT

The present work had like investigating principal objectives if the education politics for the higher education of the Federal Government leads to an autonomy loss for the public universities and to check if the education politics for the higher education of the Government of the State of Sao Paulo presents herself in harmony with the politics of the Federal Government. It was the question of an inquiry of documentary character. The collection of the data took place in primary fountains. We analyse still others laws referring to the higher education, to the public universities and to the university autonomy; besides documents of government, non-government organs and of international organisms. Regarding the theoretical referential system, we resort to the marxist theory. In synthesis, to the end of the work, we think that the initiatives of the PDE for the higher education attack the autonomy of the brazilian public universities; that the abolition of the university autonomy is strung together to the intention of subjecting the public universities to the interests of the productive sector; and that the initiatives of the government of the State of Sao Paulo for the higher education follow the same tendency of the federal politics.
Keywords: University Autonomy. Public University. Higher Education. Plan of Development of the Education. University Reform. Autonomy.

SUMÁRIO

Introdução.....10

Capítulo 1 – Trabalho, educação, universidade e autonomia: primeiras aproximações.....13

1.1 Trabalho e educação.....13
1.1.1 Natureza e especificidade da educação.....18
1.2 Trabalho e universidade.....27
1.3 Trabalho e autonomia.....33
1.3.1 Universidade no Brasil: modelos universitários e autonomia.....35
1.3.2 Heteronomia, eficiência e produtividade na universidade pública: dos Acordos MEC-USAID à reforma neoliberal da década de 1990.....39
a) Os acordos MEC-USAID;.....41
b) Consolidação da reforma universitária: a Lei n°. 5.540 de 28 de novembro de 1968;.....51
c) A reforma administrativa da década de 1990: os ajustes estruturais neoliberais e a universidade;.....54
d) O ensino superior no bojo da reforma estatal;.....58
e) Autonomia universitária na Constituição Federal de 1988;.....65
f) O artigo 207 da CF88 e a autonomia universitária.....69

Capítulo 2 - Política educacional no Governo Lula da Silva (2003-2008) e a autonomia universitária.....73

2.1 O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).....75
a) Os objetivos proclamados, as metas e as diretrizes do REUNI;.....76
b) Um contraponto ao discurso governamental: as considerações do ANDES-SN sobre o REUNI;.....78
c) Considerações sobre o REUNI e a autonomia universitária;.....80
d) A concretização do REUNI para além das universidades federais: o exemplo da UNESP.....82
2.1.1 Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET).....93
a) O IFET e a autonomia;.....96
b) Concretizando os IFET.....97
2.1.2 Escola de Altos Estudos.....98
2.1.3 Lei de Incentivo à Pesquisa.....100
a) Política de Inovações: mercantilização do conhecimento e privatização da universidade pública?.....103
2.1.4 Programa Nacional de Pós-Doutorado.....108
2.1.5 A Nova Capes.....110
2.1.6 Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).....118
2.1.7 O Programa Universidade para Todos (PROUNI).....120
a) Dos critérios para adesão das IES privadas ao PROUNI;.....121

b) O PROUNI em ação: o que revelam os números.....122
2.1.8 Programa de Apoio à Extensão Universitária.....128
2.1.9 Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência.....129
2.1.10 FIES Solidário.....131
2.1.11 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.....133
2.2 Considerações sobre o PDE.....136

Capítulo 3 – A política educacional paulista para o ensino superior.....138

3.1 Os Decretos do Governo Serra: a Secretaria de Ensino Superior.....139
3.1.1. Legalidade e legitimidade do Decreto 51.460/07.....140
3.1.2 A retirada das universidades estaduais paulistas da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento e a criação da Secretaria de Desenvolvimento.....143
3.1.3 A Secretaria de Ensino Superior e a autonomia universitária.....147
3.1.4 Os movimentos em defesa da autonomia universitária: a reação contra os Decretos.....153

Considerações Finais.....156

REFERÊNCIAS.....159

Introdução

Os objetivos gerais deste estudo consistem em: investigar se a política educacional para o ensino superior do Governo Federal conduz a uma perda de autonomia pelas universidades públicas; verificar se a política educacional para o ensino superior do Governo do Estado de São Paulo se apresenta em consonância com a política do Governo Federal.

Desta forma, quanto aos objetivos específicos, procuramos: verificar se há indícios de que o governo federal tem buscado impor diretrizes e objetivos às universidades públicas no que tange à formação acadêmica e profissional de seus estudantes e à produção de pesquisa; verificar se há indícios de que o governo federal tem buscado estreitar os vínculos da universidade pública com o setor produtivo; verificar se há indícios de condicionamento de transferência de recursos à universidade pública mediante a adequação destas aos programas governamentais; verificar se há indícios de convergência entre a política educacional para o ensino superior do governo federal e a do governo do Estado de São Paulo.

O procedimento de pesquisa utilizado foi a análise documental. A coleta de dados ocorreu em fontes primárias, com destaque para: as leis, decretos, medidas provisórias, portarias ministeriais e editais que compõem o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do governo federal para o ensino superior; o Decreto nº. 51.460, de 01 de janeiro de 2007, que transformou a Secretaria Estadual de Turismo de São Paulo na Secretaria Estadual de Ensino Superior; o Decreto nº. 51.461, de 01 de janeiro de 2007, relativo à organização da Secretaria de Ensino Superior de São Paulo e que prevê a ampliação das pesquisas operacionais nas universidades públicas paulistas; o Decreto nº. 51. 471, de 02 de janeiro de 2007, que veda por tempo indeterminado a admissão ou contratação de pessoal no âmbito do Estado de São Paulo; o Decreto Declaratório nº. 1, que busca interpretar os três últimos decretos citados e confere nova redação às alíneas “c” e “d” do artigo 4º do Decreto nº. 51.461, de 01 de janeiro de 2007.

Também foram analisados outros diplomas legais, referentes ao ensino superior, às universidades públicas e à autonomia universitária; além de documentos de órgãos governamentais, não-governamentais e de organismos internacionais.

As obras dos autores que integram a fonte teórica do trabalho e as fontes secundárias, sobretudo os estudos que se debruçam sobre o ordenamento legal da educação superior brasileira e da universidade pública, ofereceram subsídios para a interpretação dos dados.

O presente estudo está estruturado em três capítulos. No primeiro, intitulado "Trabalho, educação, universidade e autonomia: primeiras aproximações", buscamos, inicialmente, definir os conceitos de educação, universidade e autonomia que norteiam o trabalho. Em seguida, buscamos discutir a questão da autonomia universitária no Brasil, o que envolveu a análise de elementos legais e históricos concernentes a este instrumento.

No segundo capítulo, denominado "Política educacional no Governo Lula da Silva (2003-2008) e a autonomia universitária", buscamos investigar a política do governo federal para o ensino superior entre os anos de 2003 e 2008, a fim de verificar se ela viola a autonomia das universidades públicas e as submetem às demandas do setor produtivo.

No terceiro capítulo, intitulado "A política educacional paulista para o ensino superior", nosso objetivo foi analisar o conjunto de decretos promulgados pelo governo paulista no primeiro semestre de 2007. Neste capítulo buscamos identificar os pontos de convergência entre a política federal e a política paulista para o ensino superior. Por fim, apresentamos nossas considerações finais.

Isto posto, considero oportuno desvelar as razões que me levaram a desenvolver uma pesquisa sobre autonomia universitária.

Esta escolha se deu a partir de discussões realizadas entre a Profa. Dra. Roseana Costa Leite e seus orientandos de graduação e de pós-graduação sobre a crescente interferência do Estado e da iniciativa privada no desenvolvimento do trabalho universitário. Preocupava-nos, principalmente, os possíveis reflexos deste movimento para a pesquisa e para o ensino comprometidos com as demandas humanas.

Estas discussões se aprofundaram durante o segundo trimestre de 2007, após os eventos desencadeados com a promulgação, pelo governo do Estado de São Paulo, de uma série de decretos relativos ao ensino superior paulista. Os fatos que se seguiram revelaram a face mais conservadora da mídia brasileira e de segmentos universitários e conduziram a várias ações da polícia militar no interior das universidades públicas paulistas. A partir de então foi se impondo a nós a necessidade de compreender o processo de desmantelamento da universidade pública fundamentada na indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão e na autonomia.

Por fim, vale salientar que parece ser consenso atualmente que a educação é fundamental para o desenvolvimento humano, social e econômico de um país ou nação. Alguns autores também associam a educação à possibilidade de superação da ordem capitalista e, portanto, à emancipação humana.

Nesta perspectiva, a universidade deveria ser considerada uma instituição estratégica e dispor de todo recurso material necessário ao seu trabalho, além de ampla autonomia em face de interesses estatais/governamentais, comerciais/industriais e religiosos.

No entanto, encontra-se em curso um processo que visa desmantelar a universidade pública, esvaziá-la de qualquer função comprometida com os interesses humanos e subordiná-la a interesses conservadores, que concebem a educação e o conhecimento como mercadorias e visam destiná-los apenas à reprodução da ordem capitalista. Compreender e explicar este processo, pois, se faz necessário.

Capítulo 1 – Trabalho, educação, universidade e autonomia: primeiras aproximações

1.1 Trabalho e educação

Demerval Saviani (1997) afirma que a educação é um fenômeno próprio dos seres humanos. Destarte, compreender sua essência exige antes a compreensão sobre a própria essência humana.

No que consiste a essência humana? O que diferencia o homem dos outros animais?

De acordo com Marx (2001a), os animais buscam incessantemente manter sua existência física, o que requer a satisfação de suas necessidades corporais: comer, beber, dormir, procriar etc. Esta é sua atividade vital e dela eles não se diferenciam, ao contrário, identificam-se com ela prontamente, fazendo-a sua própria atividade. Já os homens fazem de sua atividade vital objeto da própria vontade e consciência. Encontra-se aqui a diferença essencial entre o homem e os animais: a atividade vital humana é lúcida, e por isso livre, uma vez que o homem não coincide imediatamente com ela.

A natureza, por sua vez, é entendida por Marx como o corpo inorgânico do homem, quer dizer, é o próprio corpo inorgânico do homem na medida em que ela própria não é corpo humano. Assim, ao mesmo tempo em que o homem é uma parte da natureza, ele necessita estabelecer com ela um intercâmbio permanente, sem o qual morrerá, pois é nela que ele encontra seus meios de vida. Nesta perspectiva, o homem aparece como o corpo inorgânico de outro homem e deve reconhecer neste, enquanto membros da mesma espécie, seu próprio ser (MARX, 2001a).

A atividade vital humana, ou seja, o meio pelo qual o homem se relaciona com a natureza e, por conseguinte, com os outros homens e consigo mesmo, é o trabalho, que compreende dois aspectos constitutivos: o ato do trabalho, a mediação do homem com seu corpo inorgânico; e o produto do trabalho, aquilo que se fixou num objeto, que assumiu uma forma física (objetivação do trabalho). Marx assinala que é no tipo desta atividade que reside todo caráter de uma espécie, o “seu caráter genérico, e a atividade consciente livre é o caráter genérico do homem” (MARX, 2001a, p.156). Em outras palavras, a vida genérica do homem corresponde à sua vida produtiva livre, em que tanto o ato do trabalho como o produto desta ação são determinados de acordo com sua consciência e vontade.

Newton Duarte (1993, p. 64) ressalta que o homem, portanto, não é meramente um ser natural – embora destaque que o homem é antes de qualquer coisa um ser vivo, um produto da natureza – mas um "ser natural humano", cujo "ato de nascimento" é a história, entendida como o processo que se inicia a partir do momento em que o homem, através do trabalho, passa a produzir os meios para satisfazer suas necessidades, ou seja, a partir do momento que o homem passa a "apropriar-se da natureza, objetivando-se nos produtos de sua atividade transformadora".

O autor aponta ainda que à medida que determinadas necessidades humanas são satisfeitas, outras, de novo tipo, são originadas, exigindo, para sua satisfação, objetivações mais complexas e elevadas. Tal processo desencadeia-se num processo movimento fim. Deste modo, a humanização do homem, isto é, a constituição do "gênero humano" ocorre ao longo da história pela relação entre objetivação e apropriação:

> As características do gênero humano não são, porém, transmitidas pela herança genética, porque não se acumulam no organismo humano. As características do gênero humano foram criadas e desenvolvidas ao longo do processo histórico, através do processo de objetivação, gerado, como mostrei no item anterior, a partir da apropriação da natureza pelo homem. A atividade humana, ao longo da história, vai construindo as objetivações, desde os objetos *stricto sensu*, bem como a linguagem e as relações entre os homens, até as formas mais elevadas de objetivações genéricas, como a arte, a filosofia e a ciência. Cada indivíduo tem que se apropriar de um mínimo desses resultados da atividade social, exigido pela sua vida no contexto social do qual faz parte. (DUARTE, 1993, p. 40-41)

Em síntese, a essência humana é o trabalho (livre e consciente). Eis, pois, o que ratifica o homem como ser humano, que o faz capaz de reconhecer os outros homens como seu próprio ser e viver deliberadamente como um ser social (MARX, 2001a).

Não obstante, Marx (2001a) aponta que num sistema econômico e social onde impera a propriedade privada a relação do homem com a natureza e com sua atividade vital é deformada. Referimo-nos agora à relação entre trabalho e capital.

O capital é definido por Marx como trabalho acumulado, que se revela quando esta acumulação proporciona rendimento ou lucro: "recursos, s*tock*, é toda acumulação de produtos da terra ou de manufatura. O *stock* só se chama capital quando traz ao proprietário rendimento ou lucro" (MARX, 2001b, p.80).

Deste modo, o capitalista – o homem que se apropria do trabalho acumulado de outrem – é aquele que vive de capital e de renda. O proletário, inversamente, vive tão somente de seu salário. Este, contudo, não é referente a todo trabalho fixado num produto, e sim a uma parte mínima, somente "tanto quanto precisa para subsistir como trabalhador, não como

homem, e para originar a classe aprisionada dos trabalhadores, não a humanidade" (MARX, 2001b, p.70).

Numa sociedade caracterizada pelo domínio do capital, ou seja, num "sistema de comando cujo funcionamento é orientado para a acumulação" (ANTUNES, 1998, p. 137), o homem que não dispõe de capital e de renda fatalmente tenderá a se tornar um trabalhador assalariado e será forçado a vender seu trabalho para manter sua existência física. Neste caso, o trabalho é transformado em mercadoria, logo, o próprio homem é reificado e igualmente convertido em mercadoria; seu intercâmbio com a natureza deixa de ser livre e consciente e seu trabalho deixa de lhe pertencer, passando ao controle do capitalista.

Conseqüentemente, a transformação do homem em trabalhador assalariado o aliena de sua atividade vital, da natureza, de seu ser genérico e dos outros homens (MÉSZÁROS, 1981); suprimindo sua condição humana e reduzindo-o a um ser em estado animal (MARX, 2001a). O trabalho alienado representa, portanto, a negação da essência humana do homem.

A propriedade privada – que abrange o trabalho objetivado e a mediação do homem com a natureza – aparece então como o produto necessário do trabalho alienado, da relação estranha do trabalhador com a natureza e consigo mesmo:

> [...] embora a propriedade privada apareça como o fundamento, a causa do trabalho alienado, constitui antes a conseqüência deste último, da mesma maneira que os deuses são essencialmente, não a causa, mas o produto dos absurdos da inteligência humana. (MARX, 2001b, p.120)

Entretanto, embora o trabalho assalariado se apresente ao homem como uma força estranha, como um martírio, ele constitui, certamente, o único meio que aqueles que vivem do salário dispõem para assegurar sua existência; assim, não é por acaso que Marx (2001b) afirma que o trabalhador tornou-se uma mercadoria e que terá sorte se conseguir encontrar um comprador; quer dizer, o capitalismo se caracteriza não apenas como um sistema econômico e social que priva o homem de sua condição humana, mas que também nega a muitos a manutenção da própria existência física (animal), haja vista que atualmente até "mesmo os requisitos mínimos para a satisfação humana [têm sido] insensivelmente negados à esmagadora maioria da humanidade"[1] (MÉSZÁROS, 2005, p.73).

---

[1] Conforme dados apresentados por Mészáros (2005), o 1% mais rico do mundo aufere tanta renda quando os 57% mais pobres. Em 1999-2000, dois bilhões e oitocentas mil pessoas viviam com menos de dois dólares por dia; 840 milhões estavam subnutridos; 2,4 bilhões não tinham acesso a nenhuma forma aprimorada de serviço de saneamento; uma em cada seis crianças em idade escolar não freqüentava escola. Quando ao desemprego, a estimativa é de que cerca de 50% da força de trabalho não-agrícola esteja desempregada ou subempregada.

A superação deste estado de coisas se impõe, indubitavelmente, como uma necessidade urgente, da qual depende a própria sobrevivência humana (MÉSZÁROS, 2005). No entanto, isso é possível?

Em seu livro intitulado *A Educação para Além do Capital*, Mészáros discute duas tentativas de superação das mazelas decorrentes do capitalismo. O autor analisa propostas de duas "grandes figuras da burguesia iluminista", o economista político Adam Smith e o reformador social e educacional utópico Robert Owen. Deste esforço resultam considerações importantes que, a nosso ver, irão nos auxiliar a responder a questão posta no parágrafo anterior.

Mesmo sendo profundamente comprometido com a forma capitalista de organização da reprodução econômica e social, Smith condenara o impacto negativo do espírito comercial sobre a classe trabalhadora. Para o autor, a divisão do trabalho, que impõe ao trabalhador sempre uma mesma operação simples a realizar, limita as visões do homem, dado que este tipo de atividade não exige elaboração mental:

> Quando toda a atenção de uma pessoa é dedicada a uma dentre dezessete partes de um alfinete ou a uma dentre oitenta partes de um botão, de tão dividida que está a fabricação de tais produtos. [...] **As mentes dos homens ficam limitadas, tornam-se incapazes de se elevar.** (SMITH apud MÉSZÁROS, 2005, p.28-9, destaque nosso)

Smith propõe corrigir este "defeito" por meio da exploração capitalista do tempo ocioso dos trabalhadores, aparentemente partindo da idéia de que a alienação sofrida durante as horas de trabalho poderia ser amenizada durante as horas de lazer. O problema, segundo ele, era que a partir do momento em que o "rapaz se torna adulto não tem idéias de como possa se divertir, [...] devido à ignorância eles não se divertem senão na intemperança e na libertinagem" (SMITH, apud MÉSZÁROS, 2005, p.29), conseqüentemente, a questão estaria em tutelá-los para além dos muros das fábricas.

Mészáros observa nesta proposta nada mais do que uma denúncia moralizadora dos efeitos degradantes do capitalismo, que culpa os trabalhadores pelos infortúnios que os atingem e não o próprio sistema, que na verdade é quem lhes impõem esta situação infeliz. Desta maneira, afirma tratar-se de uma proposição que é completamente incapaz de se dirigir às causas do problema que pretende sobrepujar, permanecendo, por isso, "aprisionada no círculo vicioso dos efeitos condenados" (MÉSZÁROS, 2005, p.29).

Já Robert Owen, meio século após Smith, também denunciara "os erros do sistema atual": a busca do lucro e o poder do dinheiro, que fazem com que o empregador enxergue no empregado apenas um mero instrumento de ganho.

Mesmo partindo de um diagnóstico crítico, Owen não aponta a origem dos erros citados nas próprias “regras implacáveis da ordem estruturalmente incorrigível do capital”, substituindo-as, de forma fictícia, pela suposta prevalência da ignorância sobre a razão, quer dizer, a redução do homem a instrumento de ganho não decorreria da lógica capitalista, mas sim da ignorância (MÉSZÁROS, 2005).

Para corrigir esses “erros” Owen propõe revelar a verdade justamente àqueles “que não conseguem pensar o trabalhador em quaisquer outros termos a não ser como mero instrumento de ganho”, dotando-os de esclarecimento:

> Espera-se, confiantemente, que esteja próximo o tempo em que o homem, por ignorância, não mais infligirá um sofrimento desnecessário sobre o homem; porque a maioria da humanidade se tornará esclarecida, e irá discernir claramente que ao agir assim inevitavelmente criará sofrimento a si própria. (OWEN apud MÉSZÁROS, 2005, p.31)

A propositura de Owen é entendida por Mészáros como circular, vaga e atemporal, estando condenada ao fracasso porque abriga uma contradição insolúvel: a concepção de mudança significativa como perpetuação do existente. O autor também destaca que a visível contradição entre o discurso crítico de Owen e sua solução educacional não decorre de erros presentes em sua lógica formal, mas “são descarrilamentos práticos e necessários” da incorrigível lógica do capital, que ou tem êxito em impor os imperativos estruturais do seu sistema como um todo, ou “perde a sua viabilidade como o regulador historicamente dominante do modo bem-estabelecido de reprodução metabólica universal e social” (MÉSZÁROS, 2005, p.27).

Em síntese, as propostas de ambos os autores parecem inócuas. O primeiro por se limitar a uma denúncia moralizadora dos efeitos degradantes do capitalismo, e Owen por propor mudanças apenas formais. Em última análise, elas não se dirigirem às reais causas dos problemas que tentam resolver, e assim, por buscar corrigir algo incorrigível (a lógica do capital), conseguem apenas reafirmá-lo (MÉSZÁROS, 2005).

Nesse sentido, Mészáros (2005) afirma que a única alternativa à eliminação dos males do capitalismo, isto é, das condições de uma desumanizante alienação, marcada pela miséria, pela fome, pela violência, etc., é a superação do capitalismo como um todo, o que implica uma transformação estrutural radical.

Faz-se necessário salientar que a superação do capitalismo remonta em Marx ao conceito de comunismo: a “superação positiva da propriedade privada, enquanto auto-alienação humana” (MARX, 2001a, p. 168). Trata-se, portanto, do restabelecimento da essência humana do homem. A esse respeito, é pertinente atentarmos para o fato de que o

conceito de superação em Marx, derivado do termo alemão *Aufhebung*, significa, ao mesmo tempo: transcendência, supressão, preservação e substituição pela elevação a um estágio superior (MÉSZÁROS, 1981).

Segundo Rudolf Bahro (1980), o comunismo compreende o estágio final de um processo que se inicia com a ascensão do socialismo, que por sua vez, ocorreria após a classe burguesa cumprir um papel fundamental: o de socializar as forças produtivas. Concretizadas estas etapas, as conquistas burguesas, o que a seu ver inclui a liberdade e a democracia burguesas, devem ser superadas, porém não no sentido de por fim, negar, eliminar, mas preservadas e elevadas a um nível superior.

Para Duarte (2006, p.97) o processo de socialização dos bens de produção, "sem o qual não pode haver a superação do capitalismo", envolve a apropriação universal da riqueza intelectual (o conhecimento científico, o filosófico, o artístico) produzida em meio às relações sociais erigidas pela ordem capitalista. Como veremos a seguir, isto coloca em questão o importante papel que a educação formal pode desempenhar para a superação do capitalismo, qual seja, o papel de transmissora do conhecimento produzido historicamente pelo homem, propiciando às novas gerações a apropriação das objetivações necessárias para a formação do gênero humano.

Portanto, se a superação dos males do capitalismo implica a abolição deste sistema econômico e social como um todo, isto não corresponde à mera eliminação de toda a produção humana efetivada em meio à sociedade burguesa, mas sim à sua elevação a um estágio superior, onde passarão a ser desenvolvidas a partir das necessidades humanas e não mais pela lógica meramente econômica.

1.1.1 Natureza e especificidade da educação

A afirmação de Saviani (1997) de que a educação é um fenômeno próprio dos seres humanos parte, pois, das seguintes premissas: a) é o trabalho que confere humanidade ao homem, diferenciando-o dos demais seres vivos; b) o homem, para satisfazer suas necessidades, ao invés de adaptar-se à natureza adapta-a a si, transformando-a, criando, por conseguinte, um mundo humano – entendido por Saviani como o mundo da cultura – e; c) o trabalho se inicia no momento em que seu agente antecipa mentalmente a finalidade da ação,

de modo que “o trabalho não é qualquer tipo de atividade, mas uma ação adequada a finalidades. É, pois, uma ação intencional” (SAVIANI, 1997).

Esta constatação, segundo o autor, implica afirmar a educação, a um só tempo, como “uma exigência do e para o processo de trabalho, bem como é, ela própria, um processo de trabalho” (SAVIANI, 1997, p.15).

Saviani (1997, p.16), no entanto, faz uma distinção entre trabalho material e trabalho não-material: enquanto o primeiro se refere ao processo de produção de bens materiais necessários à existência humana, o segundo, estando relacionado ao “conhecimento das propriedades do mundo real (ciência), de valorização (ética) e de simbolização (arte)”, constitui o instrumento que permite antecipar em idéias a ação do trabalho material.

A princípio, é nesta segunda categoria que se situa a educação, contudo, o autor distingue o trabalho não-material em duas modalidades: a primeira é relativa às atividades em que há separação entre o produto e o produtor, nas quais existe um intervalo entre a produção e o consumo, como por exemplo, nos casos dos livros e dos objetos artísticos; já a segunda modalidade abarca as atividades nas quais o produto não se separa do ato de produção e não há intervalo entre a produção e o consumo, como no caso da atividade docente em sala de aula:

> [...] se a educação não se reduz ao ensino, é certo, entretanto, que ensino é educação e, como tal, participa da natureza própria do fenômeno educativo. Assim, a atividade de ensino, a aula, por exemplo, é alguma coisa que supõe, ao mesmo tempo, a presença do professor e a presença do aluno. Ou seja, o ato de dar aula é inseparável da produção desse ato e de seu consumo, a aula é, pois, produzida e consumida ao mesmo tempo (produzida pelo professor e consumida pelos alunos). (SAVIANI, 1997, p. 16-17)

Assim sendo, vê-se que a educação (sua natureza) constitui um “trabalho não-material”, no qual o ato de produção e o ato de consumo se imbricam. Tal fenômeno está relacionado com a produção de “idéias, conceitos, valores, símbolos, hábitos, atitudes, habilidades. Assim, [...] trata-se da produção do saber, seja do saber sobre a natureza, seja do saber sobre a cultura, isto é, o conjunto da produção humana” (SAVIANI, 1997, p.16).

Quanto à especificidade da educação, o autor aponta que: considerando que a natureza humana não é um dado inato ao homem, mas por ele produzida, o “trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens” (SAVIANI, 1997, p.17).

Nesse sentido, o autor assevera que o objeto da educação compreende, concomitantemente, a definição dos elementos culturais, que precisam ser assimilados pelos

indivíduos para que eles se tornem humanos, e a descoberta das formas mais adequadas para se atingir esse objetivo.

O primeiro aspecto do objeto educacional se refere ao ato de distinguir entre o que é essencial para a produção do gênero humano e o que é supérfluo, trata-se, pois, da definição de conteúdos. Para a efetivação deste ato o autor chama a atenção para a idéia de "clássico", ou seja, aquilo que resistiu ao tempo, que se afirmou como fundamental: "que não se confunde com o tradicional e também não se opõe, necessariamente, ao moderno e muito menos ao atual" (SAVIANI, 1997, p.18). O segundo aspecto diz respeito à organização dos conteúdos, bem como dos espaços, tempos e procedimentos para o desenvolvimento do trabalho pedagógico:

> [...] o homem não se faz homem naturalmente; ele não nasce sabendo ser homem, vale dizer, ele não nasce sabendo sentir, pensar, avaliar, agir. Para saber pensar e sentir; para saber querer, agir ou avaliar **é preciso aprender**, **o que implica o trabalho educativo.** Assim, o saber que diretamente interessa à educação é aquele que emerge como resultado do processo de aprendizagem, como resultado do trabalho educativo. Entretanto, para chegar a esse resultado a educação tem que partir, tem que tomar como referência, como matéria-prima de sua atividade, **o saber objetivo produzido historicamente.** (SAVIANI, 1997, p. 11, destaque nosso)

Nota-se que a conceituação de Saviani sobre a especificidade da educação remete ao conhecimento sistematizado, ou seja, o saber advindo da ciência, e à educação formal, portanto, à escola, entendida como a "instituição cujo papel consiste na socialização do saber sistematizado":

> Vejam bem: eu disse saber sistematizado; não se trata, pois, de qualquer tipo de saber. Portanto, a escola diz respeito ao conhecimento elaborado e não ao conhecimento espontâneo; ao saber sistematizado e não ao saber fragmentado; à cultura erudita e não à cultura popular. (SAVIANI, 1997, p. 19)

Deste modo, cabe indagar: o saber que está sendo produzido na sociedade capitalista não configura um saber voltado apenas à concretização dos interesses do capital? Logo, a transmissão deste saber (pela escola) às camadas populares não reafirmaria os interesses burgueses em detrimento dos interesses populares, sendo, conseqüentemente, danoso à superação da ordem capitalista?

Para tratar destas questões Saviani (1997) assinala, primeiramente, que a produção do saber é realizada historicamente pelo conjunto dos homens e não apenas pelas classes dominantes. Por esta razão, mesmo sendo apropriado pela burguesia o saber não se reduz a algo inerentemente burguês. Em outras palavras, o que se chama de "saber burguês"

representa na verdade um saber que foi apropriado pela burguesia e colocado por esta a seu serviço.

Assim, a questão fundamental para o desencadeamento das transformações sociais necessárias à superação do capitalismo não estaria em definir o saber erudito como puramente burguês, tampouco a cultura popular como puramente popular, buscando, em seguida, ofertar às massas apenas o saber popular, negando-lhe o erudito; mas viabilizar o acesso das camadas populares ao saber sistematizado, permitindo-lhes expressar de forma elaborada os seus interesses (SAVIANI, 1997).

Partindo do pressuposto de que cultura popular é a cultura que o povo domina, Saviani (1997) sustenta que a partir do momento que o povo passar a dominar o saber sistematizado este deixará de ser um privilégio de elites para tornar-se popular. Aqui se revela a importância da escola, pois é por meio dela que o povo poderá ter acesso ao saber sistematizado.

A escola, porém, é entendida por Saviani de forma dialética, isto é, não se reduz a um instrumento estritamente a serviço da burguesia contra as camadas populares: se, por um lado, o autor reconhece que a escola é determinada pela sociedade capitalista, por outro, aponta que essa determinação é relativa e na forma de ação recíproca, quer dizer, ao mesmo tempo em que a escola é determinada pela sociedade ela reage a esta ação, interferindo na sociedade e, assim, podendo impulsionar transformações. Portanto, Saviani entende que o "determinado também reage sobre o determinante" e que, deste modo, a escola também pode ser um instrumento dos trabalhadores na luta contra a burguesia (SAVIANI, 1997, p. 107).

Nesta perspectiva, a aquisição do conhecimento sistematizado pelas massas pode consistir numa ameaça à ordem estabelecida. Não por acaso, como adverte o autor, as classes dominantes têm negado o saber sistematizado às camadas populares como forma de perpetuar sua condição e privilégios. Um ponto também interessante da análise de Saviani é que isto não se refere apenas ao fato de se negar ao povo o acesso à escola, mas também pela desvalorização e secundarização desta, isto é, pelo ato de alienar a escola daquilo que lhe é especifico: a transmissão do conhecimento produzido historicamente pelo homem:

> [...] a expansão da oferta de escolas consistentes de modo a atender a toda a população significa que o saber deixa de ser propriedade privada para ser socializado. Tal fenômeno entra em contradição com os interesses atualmente dominantes. Daí, a tendência a **secundarizar a escola esvaziando-a de sua função especifica, que se liga à socialização do saber elaborado, convertendo-a numa agência de assistência social, destinada a atenuar as contradições da sociedade capitalista.** (SAVIANI, 1997, p. 115, destaque nosso)

É forçoso abrirmos um parêntesis no sentido de evidenciar que a tendência apontada por Saviani – de que a escola destinada às camadas populares pode estar negligenciando sua função social de transmitir o conhecimento sistematizado e se dedicando apenas a atenuar os problemas gerados pelo capitalismo – parece estar se concretizando de forma acelerada. Ao passo que os setores dominantes e o Estado têm insistido em afirmar que o acesso à escola pública de ensino fundamental foi universalizado no país, ou seja, que enfim as camadas populares estão tendo acesso ao saber escolar, até mesmo exames realizados por órgãos governamentais revelam que os alunos têm concluído o primeiro ciclo do ensino fundamental (até a 4ª série) sem terem assimilado conhecimentos elementares, como o domínio da leitura, da escrita e das operações matemáticas básicas.

De acordo com o Relatório 2003[2] do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a aferição de desempenho em leitura realizada com os estudantes da 4ª série do ensino fundamental é elaborada com base numa escala de desempenho descrita de 0 a 375 pontos[3], sendo que um patamar de mais de 200 pontos de proficiência é considerado próximo ao adequado: "pois nesse ponto os alunos consolidaram habilidades de leitura e caminham para um desenvolvimento que lhes possibilitarão seguir em seus estudos com bom aproveitamento". No entanto, os dados revelam (ver Tabela 1) que nos últimos anos este índice jamais foi alcançado, e o que é mais preocupante, a média de 2005, mesmo sendo maior que as médias de 1999, 2001 e 2003, sofreu um decréscimo em torno de 9% em relação à média obtida em 1995.

Em Matemática, na 4ª série, a escala é mensurada de 0 a 425 pontos, considerando-se 200 pontos como uma média satisfatória para esse nível de escolarização, uma vez que:

> O desenvolvimento de algumas habilidades, como efetuar as quatro operações aritméticas, é importante para a resolução e aplicação de problemas de média e alta complexidade. Se o estudante não dominar esse pré-requisito, **estará prosseguindo em sua trajetória escolar com déficits que comprometem ainda mais o seu aprendizado.** Além disso, saber somar, dividir, multiplicar e subtrair é essencial no próprio cotidiano da vida moderna para, por exemplo, pagar uma conta ou calcular os juros de uma prestação. (SAEB, 2003, p.8, destaque nosso)

---

[2] Disponível em: < http://www.inep.gov.br/download/saeb/2004/resultados/BRASIL.pdf>. Acesso em: 20 jan. de 2008.

[3] Esta escala, bem como a que se refere à escala de matemática, não estão presentes no SAEB 2005. Indagado pelo jornal "O Globo" sobre qual a pontuação mínima empregada pelo SEAB 2005 para determinar a proficiência em leitura, escrita e matemática, o atual Ministro de Educação, Fernando Haddad, esquivou-se, dizendo: "O MEC sabe, mas eu não vou te dizer hoje". Deste modo, tomaremos como base de análise as escalas de 2003. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/educacao/mat/2007/02/07/294487599.asp.>. Acesso em: 20 jan. de 2008.

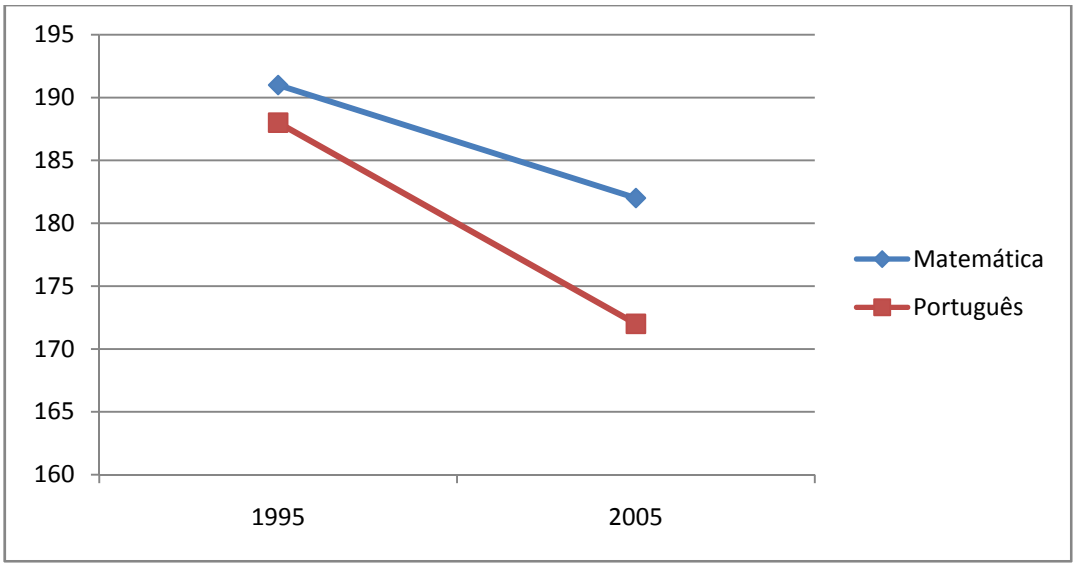
Contudo, a exemplo do que ocorre em língua portuguesa, em matemática o patamar mínimo também não vem sendo alcançado, além disso, as médias de 2005, mesmo sendo superiores às médias dos anos de 1999, 2001 e 2003, sofreram uma queda em torno de 5% em relação aos anos de 1995 e 1997.

Tabela 1 – Médias de proficiência obtidas por estudantes de 4ª série do ensino fundamental em língua portuguesa e matemática no SAEB entre os anos de 1995 e 2005[4].

	1995	1997	1999	2001	2003	2005
Português	188	186	171	165	169	172
Matemática	191	191	181	176	177	182

Fonte: MEC-INEP, SAEB 1995 a 2005.

Gráfico 1 – Médias de proficiência obtidas pelos alunos de 4ª série do ensino fundamental em língua portuguesa e matemática no SAEB nos anos de 1995 e 2005.



O período ilustrado pelo gráfico, que marca a queda de rendimento dos estudantes de 4ª série, coincide com a implantação no país da reforma neoliberal empreendida pelos governos de Fernando Henrique Cardoso. Neste mesmo período verifica-se a implantação, no Estado de São Paulo, de uma reforma educacional denominada "Escola de Cara Nova"

[4] Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/saeb/2005/SAEB1995_2005.pdf>. Acesso em: 20 jan. de 2008.

(1996), que adotou medidas como a progressão continuada, a avaliação externa, as salas ambientes, a pedagogia de projetos, além da flexibilização do ensino médio e da inserção de professores coordenadores pedagógicos em todas as escolas da rede estadual etc. Esta reforma, segundo aponta a pesquisa de Maria José S. Fernandes (2004, p.100), também fora "formatada sob a influência da ideologia neoliberal e financiada pelo Banco Mundial".

Duarte (2006; 2008) tem dado a denominação de "pedagogias do aprender a aprender" ao conjunto formado pelo construtivismo, pela Nova Escola, pela pedagogia das competências, pela pedagogia do professor reflexivo, pela pedagogia dos projetos e pelo multiculturalismo – todas elas constituindo parte do "modismo pedagógico" no Brasil.

O autor aponta quatro características centrais no lema aprender a aprender: 1) "são mais desejáveis as aprendizagens que o individuo realiza por si mesmo, nas quais está ausente a transmissão, por outros indivíduos, de conhecimentos e experiências" (2008, p.7). Duarte destaca que, nesta perspectiva, o aprender sozinho proporcionaria o aumento da autonomia do estudante, enquanto que a transmissão de conhecimentos por outros indivíduos não apenas seria improdutiva para o desenvolvimento da autonomia, mas se tornaria um obstáculo a esta. Duarte refuta esta premissa, apontando que:

> Não discordo da afirmação de que a educação escolar deva desenvolver no indivíduo a autonomia intelectual, a liberdade de pensamento e de expressão, a capacidade e a iniciativa de buscar por si mesmo novos conhecimentos. Mas o que estou aqui procurando analisar é outra coisa: trata-se do fato de que as pedagogias do "aprender a aprender" estabelecem uma hierarquia valorativa, na qual aprender sozinho situa-se em um nível mais elevado de aprendizagem que o resultante da transmissão de conhecimentos por alguém. Ao contrário deste princípio valorativo, entendo ser possível postular uma educação que fomente a autonomia intelectual e moral por meio da transmissão das formas mais elevadas e desenvolvidas do conhecimento socialmente existente. (DUARTE, 2008, p. 8)

A segunda característica está profundamente relacionada com a primeira: 2) seria mais importante para o estudante apoderar-se do método científico para a elaboração, descoberta e construção de conhecimentos do que adquirir o conhecimento já produzido socialmente. A terceira característica aponta para a concepção de educação como algo funcional: 3) "a atividade do aluno, para ser verdadeiramente educativa, deve ser impulsionada e dirigida pelos interesses e necessidades da própria criança [...], é preciso que a educação esteja inserida de maneira funcional na atividade da criança" (2008, p.9-10). Por fim, a quarta característica diz respeito à concepção de educação como um processo adaptativo, ou seja, como um processo destinado a ajustar os indivíduos à realidade existente, ou seja, à sociedade capitalista; o aprender a aprender seria, pois:

> [...] uma arma na competição por postos de trabalho, na luta contra o desemprego. O aprender a aprender aparece assim na sua forma mais crua, mostrando seu verdadeiro núcleo fundamental: trata-se de um lema que sintetiza uma concepção educacional voltada para a formação, nos indivíduos, da disposição para uma constante e infatigável adaptação à sociedade regida pelo capital.
> O caráter adaptativo dessa pedagogia está bem evidente. Trata-se de preparar os indivíduos, formando neles as competências necessárias **à condição de desempregado, deficiente, mãe solteira** etc. Aos educadores caberia **conhecer a realidade social não para fazer a crítica a essa realidade e constituir uma educação comprometida com as lutas por uma transformação social radical, mas sim para saber melhor quais competências a realidade social está exigindo dos indivíduos.** (DUARTE, 2008, p. 11- 12, destaque nosso)

Isto posto, evidencia-se que embora as pedagogias do aprender a aprender têm sido apresentadas como algo progressista, inovador, elas se contabilizam, na verdade, como peças conservadoras. Elas não valorizam o conhecimento produzido socialmente, tampouco a função social da escola e do professor como agentes que atuam na transmissão deste conhecimento. Segundo Duarte,

> O indivíduo humano se faz humano apropriando-se da humanidade produzida historicamente. O indivíduo se humaniza reproduzindo as características historicamente produzidas do gênero humano. Nesse sentido, reconhecer a historicidade do ser humano significa, em se tratando do trabalho educativo, valorizar a transmissão da experiência histórico–social, valorizar a transmissão do conhecimento socialmente existente. (DUARTE, 1996, p.35)

Em nosso entendimento, a incorporação das pedagogias do aprender a aprender no ensino público brasileiro está relacionada com a defesa dos interesses capitalistas em negar à grande parcela da população o conhecimento necessário para ampliar a possibilidade de sua emancipação, para a construção de uma nova sociedade.

Exames desenvolvidos por órgãos internacionais também indicam a baixa qualidade do ensino brasileiro. Os resultados[5] do Programa Internacional de Avaliação por Aluno (PISA)[6] de 2006, divulgados pelo Ministério da Educação (MEC), mostram que o Brasil – assim como nos exames de 2000 e 2003 – obteve médias bem inferiores à média total dos demais países avaliados em leitura, ciências e matemática; ficando atrás, inclusive, de países de mais pobres, como Macau, Chile, Jordânia, etc. Como mostra a Tabela 2 abaixo, em 2006

---

[5] Disponível em: <http://www.inep.gov.br/internacional/pisa/Novo/oquee.htm.>. Acesso em: 20 jan. de 2008.

[6] O PISA consiste numa aferição de desempenho trienal, de conhecimentos e competências, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos de idade. Em 2006 participaram do PISA cinqüenta e sete países: os trinta países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e mais vinte e sete países convidados – dentre os quais o Brasil – abrangendo mais de 400.000 estudantes.

a média brasileira de desempenho dos estudantes em Ciências foi 18% menor que a média total dos países avaliados, em leitura foi 14% menor e em matemática 22%.

Tabela 2 – Comparação entre o desempenho médio em ciências, leitura e matemática de estudantes brasileiros e dos demais países em 2006.

	2000	2003	2006	Média total dos demais países em 2006
Ciências	375	390	390	461
Leitura	396	403	393	446
Matemática	334	356	370	454

Fonte: Resultados do PISA em 2000, 2003 e 2006.

O Estado de São Paulo, que detém cerca de 30% do PIB nacional – e talvez tenha sido o Estado brasileiro que mais se empenhou na implementação de medidas neoliberais – obteve médias muito modestas no PISA – com desempenho inferior a Estados mais pobres, como Paraíba e Sergipe – ficando abaixo da média nacional em ciências e leitura, e apenas igualando-a em matemática.

Tabela 3 – Médias do Estado de São Paulo no PISA/2006 em comparação com as médias nacionais em ciências, leitura e matemática.

	Médias de São Paulo	Médias Nacionais
Ciências	385	390
Leitura	392	393
Matemática	370	370

Fonte: Resultados do PISA/2006

Diante deste quadro parece estar se constituindo no país um discurso conservador que responsabiliza unicamente os docentes pelo fracasso escolar dos alunos. Entretanto, parece-nos mais provável que o baixo desempenho dos estudantes do ensino fundamental em aspectos básicos como leitura e escrita se deva, em grande parte, ao impacto das medidas neoliberais – concretizadas pelas pedagogias do aprender a aprender – no interior da escola, isto é, na sala de aula. Portanto, a situação em tela seria decorrente da própria política educacional adotada no Brasil, que, ao que tudo indica, tem realmente desvalorizado a escola

pública como instituição socializadora do saber elaborado e buscado convertê-la, como aponta Saviani, numa agência de assistência social.

É importante esclarecer que temos consciência de que as políticas neoliberais procuram disseminar a idéia de uma suposta superioridade qualitativa do setor privado sobre o público, e que muitas vezes, exames governamentais como os que utilizamos aqui são usados para corroborar esta tese. Nossa intenção em abordar os exames citados, no entanto, foi apenas evidenciar que há iniciativas governamentais que revelam que o ensino oferecido pelo próprio Estado às camadas populares é de baixa qualidade; isto remete à outra discussão, qual seja, que há no país dois tipos distintos de escolas, uma dedicada aos pobres e outra aos ricos. Retomaremos estas questões ao tratar mais especificamente do ensino superior nas reformas neoliberais.

Enfim, vê-se que o conceito de educação de defendido por Saviani se mostra comprometido com os interesses humanos, estando concatenado, na nossa avaliação, com dois aspectos importantes para a transformação social: os interesses imediatos das camadas populares, que poderão obter por meio da escola o conhecimento necessário para compreender e interpretar a realidade, e também para atender às exigências do mundo do trabalho; e a socialização dos bens de produção, movimento necessário, como afirma Duarte (2006), para a superação do capitalismo. Aliás, tal formulação coloca em relevo a necessidade de universalizar o acesso ao conhecimento sistematizado, o que implica a luta por uma escola efetiva, empenhada em transmitir/socializar o saber necessário para a formação do gênero humano.

1.2 Trabalho e universidade

Para Ortega y Gasset (1995, p. 106) a universidade tem uma tripla função: a transmissão da cultura, o “sistema de idéias de uma época”; o ensino das profissões, que seria para todos aqueles a quem o ensino superior é acessível; além da produção da pesquisa científica e a formação de novos homens de ciência. Contudo, seu eixo central deve ser a transmissão de cultura, o que se justificaria, fundamentalmente, pela necessidade de assegurar ao homem médio um conjunto de idéias que lhe permita estar “à altura de seu tempo” e desvendar com “clareza e precisão o gigantesco mundo presente”, de modo a encontrar um

lugar para sua existência e torná-la autêntica. Assim, a universidade deveria se converter num pólo de transmissão de cultura, reavendo sua antiga função de ilustrar o homem.

Max Weber (1989, p.69-70), por sua vez, considera que as universidades não são instituições destinadas à incutir "valores morais absolutos ou fundamentais", por isso, não têm como função transmitir qualquer ponto de vista ou opinião. Seu papel diz respeito ao exame dos "fatos, suas condições, leis e inter-relações; os conceitos, seus pressupostos lógicos e seu verdadeiro significado". Em outras palavras, elas podem ensinar apenas aquilo que pode ser demonstrado cientificamente, afastando-se do que for matéria de "valores e crenças fundamentais, de pontos de vista essenciais". Ou seja, Weber parece opor ciência e política.

O autor enfatiza que caso as universidades extrapolem as fronteiras da ciência e da erudição e empreendam fornecer não apenas conhecimento e compreensão, mas também crenças e ideais, a fim de infundir no indivíduo as idéias que devem guiá-lo, a que "deuses deve curvar-se", estarão apenas transmitindo dogmas:

> As universidades podem aguçar a capacidade do estudante para compreender as condições reais de suas próprias ações; podem transmitir-lhe **a capacidade de pensar com clareza e de "saber o que quer".** De modo algum, porém, **serão elas superiores a um colégio jesuíta** [...]. (WEBER, 1989, p.70, destaque nosso)

Portanto, a vocação da universidade para Weber (1989) é a ciência; as formas de conduta de um indivíduo, suas convicções políticas, suas crenças e valores devem ficar exclusivamente sob sua própria responsabilidade e, "em última instância, de acordo com sua própria consciência". A ciência, nesse sentido, é entendida como um fim em si mesmo, não podendo estar comprometida com qualquer outro projeto, seja de caráter político ou moral, individual ou coletivo.

Para Saviani (1983, p.83), entretanto, a universidade pertence à educação escolar, cabendo-lhe, como às demais instituições escolares, contribuir para a formação do gênero humano. Assim, partindo do pressuposto de que a concretização das aspirações populares exige sua formulação em termos sistematizados e que a escola é o meio de acesso principal às formas sistematizadas de saber, o autor aponta que a universidade deve se voltar para a educação escolar, com o intuito de garantir que a "democratização da escola passe do plano proclamado para o plano da realização efetiva". A universidade para Saviani, pois, não se destina à formação de elites, tampouco à produção de uma ciência supostamente neutra, comprometida consigo mesma; ela deveria se submeter aos interesses das camadas populares, aos interesses humanos.

Ao contrário das escolas, porém, Saviani destaca que as universidades não se dedicam apenas à transmissão de conhecimento (ensino), mas também à sua produção (pesquisa) e socialização (extensão). Na análise do autor, o ensino desenvolvido pela universidade visa à formação de profissionais de nível superior e consiste, basicamente, na transmissão do saber. A pesquisa, por sua vez, visa à produção de novos conhecimentos, ou seja, "à ampliação da esfera do saber humano" (1986, p.8). Já a extensão, por fim, visa à articulação da universidade com a sociedade, devendo funcionar como uma correia de dupla transmissão: ao mesmo tempo em que a universidade estende à sociedade os conhecimentos produzidos pela pesquisa e difundidos pelo ensino, a sociedade poderá apresentar problemas à universidade. Estes problemas, então, poderão se tornar objetos de pesquisa e se transformar em algo relevante para a sociedade.

Nestes termos, as universidades não possuem como função central o ensino ou a pesquisa, mas o ensino, a pesquisa e extensão; três funções interligadas em torno de uma finalidade comum: o atendimento dos interesses humanos e populares. De qualquer maneira, Saviani aponta que numa sociedade dividida em classes, onde os interesses populares colidem com os interesses do capital, a universidade deverá escolher entre conservar e reforçar a situação vigente ou se engajar na luta pela sua transformação (SAVIANI, 1986, p. 82).

Isto nos coloca uma questão: há algo que contribua para que a universidade não se reduza a um instrumento voltado à perpetuação do sistema do capital e se engaje na luta pela efetivação dos interesses populares?

Segundo Marilena Chauí (2001) a universidade possui uma dupla vocação: a política e a científica. Para demonstrar a compatibilidade entre ambas, a relação entre o saber e o poder, a autora recorre a dois exemplos, um clássico e outro contemporâneo.

Quanto ao exemplo clássico cita o caso grego: se a educação aristocrática na Grécia tinha como ideal a formação do guerreiro belo e bom – por meio da "poesia de Homero e Hesíodo e pelo aprendizado da ginástica e da dança" – com o surgimento da democracia este ideal cede lugar à formação do cidadão, capaz de exercer na assembléia seus dois direitos fundamentais, a saber, o da isonomia (igualdade perante a lei) e o da isegoria (o direito de emitir opiniões políticas na ágora pública). Chauí destaca que esta educação para a democracia passara a exigir que o "conhecimento dos negócios da cidade não ficasse na dependência dos deuses e dos círculos religiosos de iniciados em mistérios, mas fosse do conhecimento de todos" (CHAUÍ, 2OO1, p.116-7).

Esta "relação íntima entre cidadania e conhecimento" findaria com a retomada do poder pelas oligarquias e impérios monárquicos. De qualquer maneira, a autora ressalta que

mesmo estes souberam reconhecer que o "vínculo entre o saber e o poder seria a marca do Ocidente":

> [...] não por acaso, as universidades surgem na idade média para formular as teorias jurídicas e teológicas de fundamento do poder político. Também não por acaso, o período das descobertas marítimas, na Península Ibérica, em Sagres e Salamanca, revela as monarquias patrocinando o trabalho científico. (CHAUÍ, 2001, p.117)

Com o surgimento da universidade moderna, no entanto, alguns aspectos das escolas filosóficas gregas seriam retomados, como por exemplo, o seu caráter público/coletivo, que traz consigo a concepção de que a ciência não pode ser privilégio de corporações de ofício, já que "o conhecimento é vasto e importante demais para ser obra de um só ou de uns poucos" (CHAUÍ, 2001, p.117).

No que tange ao exemplo contemporâneo, Chauí (2001, p.118) resgata os eventos genericamente designados por "1968"[7], sobre os quais afirma que se a universidade, como instituição, não foi seu ponto de partida, certamente desempenhou um papel preponderante "como irradiadora de conhecimento e de práticas novas, muitas das quais visando à transformação da própria universidade – para o bem ou para o mal".

Para a autora estes exemplos refletem a "face luminosa" da vocação política da universidade. Entretanto, adverte que há também a face sombria, que prevalece quando a realização da vocação ocorre por meio da vocação científica, "sem que essa relação seja explicitamente admitida ou pública". A esse respeito, Chauí (2001, p.118) faz menção às pesquisas nucleares e genéticas e ao suprimento científico para o poder armamentista. Conquanto, indica que esta face sombria não "depende de boa ou má vontade da universidade, nem da boa ou má consciência dos universitários", estando relacionada ao modo de inserção da universidade no social, portanto, ao seu papel de reprodutora do sistema econômico e político.

Na análise de Chauí, a face luminosa das duas vocações é possibilitada quando a articulação entre elas é empreendida pela própria universidade, a partir de sua iniciativa, pois neste caso ela assume explícita e publicamente tal articulação como algo que a define

---

[7] O ano de 1968 foi marcado por uma série de manifestações populares, sobretudo estudantis, em vários países: protestos contra a guerra do Vietnã e contra o assassinato de Martin Luther King, nos Estados Unidos; protestos, na França, contra o fechamento da Universidade de Nanterre, após a ocupação da instituição por seus estudantes, e que culminou com enfretamentos com a polícia francesa, greves de trabalhadores etc.; protesto contra regimes autoritários em vários países da América Latina. No Brasil destaque-se: a luta estudantil contra a ditadura militar, acirrada pela promulgação do AI-5; os protestos contra o assassinato, cometido pela polícia brasileira, do Edson Luis no restaurante do Calabouço, no Rio de Janeiro, etc. Em relação aos eventos ocorridos no Brasil em 1968 ver: ALVES, Márcio Moreira. 68 mudou o mundo: a explosão dos sonhos libertários e a guinada conservadora num ano que valeu por décadas. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. 188p.

internamente. No entanto, quando a articulação das duas vocações é desencadeada com base na “reprodução sociopolítica e na formulação de um grupo social específico”, emerge a face sombria, já que a articulação passaria a ser “tácita, implícita e, muitas vezes, secreta e, freqüentemente, determinada pela via indireta do modo de subvenção e financiamento das pesquisas” (CHAUÍ, 2001, p.119).

A autora aponta ainda para a existência de incompatibilidades entre as duas vocações. A primeira diz respeito à temporalidade que rege a docência e a pesquisa, e a que rege a política. De acordo com Chauí (2001), a ação política concerne à tomada de decisões “acerca de conflitos, demandas, interesses, privilégios e direitos”, concretizando-se como “respostas à pluralidade de exigências sociais e econômicas simultâneas”; sendo, quando democrática, de natureza heterônoma e autônoma:

> Heterônoma, pois a origem da ação encontra-se fora dela, nos grupos e classes sociais que definem suas carências, necessidades, interesses, direitos e opções. Autônoma, pois a origem da decisão encontra-se nos grupos que detém o poder e que avaliam, segundo seus próprios critérios, a deliberação e a decisão. (CHAUÍ, 2001, p. 120)

A velocidade, a presteza da resposta e o seu impacto simbólico são fundamentais para a ação política. De sorte, seu tempo não pode ser outro senão o “aqui e o agora”. Por esta razão, “seria suicídio político pretender agir somente mediante idéias claras, distintas e absolutamente precisas, rigorosas e logicamente verdadeiras”. Já o tempo da pesquisa científica concerne ao tempo do próprio pensamento. Assim, consistiria “suicídio teórico pretender submeter o tempo da pesquisa ao da velocidade e imediatismo da ação política”. Nesse sentido, sendo absolutamente distintos os tempos que regem a ação e o pensamento, Chauí sugere que a vocação política da universidade precisará se subordinar à vocação científica, quer dizer, a ação política poderá se apropriar da pesquisa científica, mas apenas após sua consolidação, não podendo impô-la qualquer outro ritmo que não o do pensamento (CHAUÍ, 2001, p. 122).

A segunda incompatibilidade se refere à alternância periódica do poder, ou seja, à natureza da política democrática, que permite que a sociedade, periodicamente, decida a respeito da continuidade ou não de um “projeto político ou de um conjunto de políticas públicas”. Considerando que a vocação científica da universidade requer continuidade dos projetos de formação e pesquisa para se realizar e que uma política não precisa ser exclusivamente a que emana dos órgãos públicos dirigentes do Estado, a autora aponta que esta incompatibilidade pode ser superada se as universidades se engajarem em políticas de

longo prazo, descomprometidas com o tempo descontínuo da política estatal (CHAUÍ, 2001) – autonomia em relação ao Estado.

A terceira incompatibilidade decorre da estrutura social brasileira, marcada pelo autoritarismo e por exclusões sociais, políticas e culturais, que tende a impelir as vocações a reforçar a exclusão social. Ademais, Chauí indica que a ampliação social da universidade pode não corresponder às condições de formação e de pesquisa científica, estabelecendo uma equação perversa: "de que a boa realização da vocação científica afasta uma vocação democrática da universidade e reforça uma política de desigualdades culturais, fundada nas desigualdades sociais e econômicas" (CHAUÍ, 2001, p. 123).

Finalmente, a última incompatibilidade entre as duas vocações está associada à expansão da ideologia e das políticas neoliberais, quer dizer, do "estreitamento do campo público e o alargamento do espaço privado". A incompatibilidade, aqui, ganha forma ao passo que a universidade confere ao mercado as definições das prioridades da formação e da pesquisa científica – ausência de autonomia em relação ao mercado –, o que abre espaço para que:

> [...] a privatização do saber entre em choque com uma política de abertura e expansão da universidade ou, em lugar do choque, produza a compatibilidade sombria, submetendo a vocação política da universidade à privatização imposta à sua vocação científica (CHAUÍ, 2001, p.123).

Há na análise de Chauí uma primeira aproximação à idéia de autonomia universitária como um instrumento que permite à universidade desempenhar suas funções em consonância com os interesses humanos. É por meio dela que a articulação entre as vocações política e científica da universidade proporciona a primazia da face luminosa de ambas. Sua ausência, entretanto, abre espaço para incompatibilidades entre as vocações, concedendo ao Estado e ao mercado a possibilidade de intervir na universidade e colocá-la a seu serviço. Neste caso, a universidade pode se limitar apenas a perpetuar a ordem existente. Está consideração inicial, porém, carece de um melhor desenvolvimento, o que implica agregar à análise outros aspectos.

1.3 Trabalho e autonomia

De acordo com o *Vocabulário Técnico e Crítico de Filosofia Lalende*, etimologicamente, autonomia significa "condição de uma pessoa ou de uma coletividade autônoma, quer dizer, que determina ela mesma a lei à qual se submete". O termo se refere ainda à liberdade moral, oposta, "por um lado, à escravidão dos impulsos, por outro à obediência sem crítica às regras de conduta sugeridas por uma autoridade exterior".

Do ponto de vista sociológico a autonomia diz respeito ao poder de um "grupo, principalmente político, de se organizar e de se administrar ele mesmo, pelo menos sob certas condições e dentro de certos limites" (LALENDE, 1999, p.115).

Portanto, autonomia remete à faculdade de se governar por si mesmo, por meio de leis próprias, estando associado à idéia de independência moral e intelectual. Para Antonio David Cattani (2000), não se trata da negação absoluta do meio físico e sócio-cultural, mas da capacidade de tomar decisões, enquanto ser ou grupo, o que exige árduos esforços, aumento de responsabilidades e engajamento permanente.

O oposto de autonomia é a heteronomia, que reporta à lei ou comando externo: "condição de pessoa ou grupo que receba de um elemento que lhe é exterior, a lei que deve obedecer" (ANDRADE; LONGO; PASSOS, 2000), estando, por sua vez, associada à idéia de submissão, de avassalamento:

> [...] É esta servidão que os homens chamam heteronomia, e eles lhe opõem, com o nome de autonomia, a liberdade do homem que, pelo **esforço da sua própria reflexão**, dá a si mesmo **os seus princípios de ação**, o indivíduo autônomo não vive sem regras, mas apenas obedece às regras que ele escolheu depois de examiná-las. (LALENDE, 1999, p.115, destaque nosso)

A autonomia, pois, está relacionada com outros atributos humanos, como a consciência e a liberdade. Segundo Saviani (1983), o homem é um ser situado, que possui, no entanto, a capacidade de intervir em uma determinada situação para aceitá-la, rejeitá-la ou transformá-la – o que remete à liberdade. Esta capacidade de intervenção, porém, depende do grau de consciência que o homem possui sobre a situação/realidade. Nesse sentido, Saviani afirma que a existência humana é caracterizada pelo trinômio situação-liberdade-consciência:

> O trinômio situação-liberdade-consciência caracteriza, pois, a existência humana. Compreender essa existência é, então, compreender o homem atuando dialeticamente no mundo num processo de transformação. Com efeito, na medida em que tomamos consciência das necessidades que precisam ser atendidas, vem-nos a exigência da ação. (SAVIANI, 1983, p.63-64)

Com base nestas definições parece-nos possível considerar que: se a autonomia se refere à capacidade de tomar decisões de forma livre e consciente, ou seja, se diz respeito à capacidade de agir; se esta capacidade de intervenção depende da compreensão que o homem possui sobre a realidade e; se a compreensão sobre a realidade é adquirida por meio do conhecimento sistematizado, elaborado; temos que a autonomia tem a ver com a educação. A propósito, já recorremos à citação de Duarte (2008, p.8) na qual o autor afirma "ser possível postular uma educação que fomente a autonomia intelectual e moral por meio da transmissão das formas mais elevadas e desenvolvidas do conhecimento socialmente existente".

Assim, partindo do pressuposto de que a autonomia é um atributo humano essencial para a transformação social – afinal, como seres não autônomos poderiam se engajar em atos tão significativos? – e que ela é adquirida por meio do processo educativo, vê-se a importância das instituições escolares neste aspecto, sobretudo da universidade, que, por um lado, como instituição produtora de conhecimento dispõe de uma condição privilegiada para se dedicar à compreensão da realidade humana e, por outro, como formadora de professores possui condições de garantir uma disseminação efetiva dos conhecimentos produzidos.

Vimos anteriormente que é a mediação livre e consciente do homem com a natureza que lhe outorga humanidade, porém, numa ordem econômica e social onde impera a alienação do trabalho o homem perde esta condição, tornando-se uma coisa, uma mercadoria, enfim, um ser autômato, sem vontade e consciência próprias. Tal ser pode dispor de autonomia?

Num primeiro momento, parece-nos improvável a possibilidade de autonomia num sistema capitalista; contudo, tendo em vista que a realidade não é um fato estático, onde as coisas estão dadas desde sempre como eventos naturais ou divinos, mas dinâmica, construída historicamente pelo homem (MÉSZÁROS, 1981), partimos do pressuposto de que é possível adquiri-la, já que a própria ordem do capital é passível de ser superada. À medida que o homem se conscientiza de si e do mundo que o cerca – movimento para o qual o conhecimento é essencial – ele vai se humanizando, tornando-se, gradativamente, um ser autônomo; para isso, no entanto, a educação escolar se mostra essencial.

Todavia, se as instituições escolares têm um papel fundamental na formação do gênero humano (consciente, livre, autônomo), elas, a nosso ver, também irão carecer de autonomia para cumprir tal finalidade. É o que procuraremos evidenciar a seguir.

1.3.1 Universidade no Brasil: modelos universitários e autonomia

Embora o ensino superior tenha sido introduzido no Brasil no século XIX, durante a permanência da família real portuguesa (1808-1821), levaria cerca de cem anos para que a primeira universidade fosse criada: a Universidade do Paraná, instituída em Coritiba em 1912. Contudo, em 1915, com a promulgação do Decreto-Lei n°. 11.530, que determinava a abertura de escolas superiores apenas em municípios com mais de cem mil habitantes, a Universidade do Paraná deixa de ser considerada oficial, condição que retomaria apenas em 1946, mesmo não tendo interrompido suas atividades durante este período (ROMANELLI, 2001).

Por esta razão considera-se a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), criada (em 1920 por determinação do Governo Federal) a partir da agregação de escolas superiores de Direito, Engenharia e Medicina, como a primeira universidade brasileira. Posteriormente, em 1934, é instituída a Universidade de São Paulo (USP), sob as bases do Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto n°. 19.851, de 11 de abril de 1931), promulgado três anos antes e que impôs o regime universitário no Brasil (COSTA DE PAULA, 2002).

De acordo com Maria de Fátima Costa de Paula (2002), o surgimento da universidade no Brasil ocorreu sob a influência de dois modelos universitários distintos: o alemão no caso da USP e o francês na URJ. Em relação ao primeiro, a autora considera que a intenção dos fundadores da USP era compor uma universidade formadora de elites, que teria como eixo central uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e se dedicaria a uma formação científica de cunho humanístico e não pragmático. Dos modelos de universidade existentes na Europa o que mais se aproximava destas características era o alemão, caracterizado por: privilegiar fundamentalmente a pesquisa e sua unidade com o ensino; enfatizar a formação geral e humanística em detrimento de uma formação meramente profissional; pleitear a autonomia da universidade diante dos poderes políticos e religiosos; apresentar uma concepção idealista e não-pragmática de universidade (contrária à idéia de instituição voltada à prestação de serviços ao Estado e ao mercado); recusar uma ligação imediata entre intelectuais e poder político; apresentar uma concepção liberal e elitista de universidade e; propor uma estreita ligação entre a formação das elites dirigentes e a questão da nacionalidade.

Dentre os aspectos elencados acima a autonomia das universidades se apresenta como um elemento central na concepção alemã. É por meio dela que a universidade poderá desempenhar plenamente seu papel, a saber, “a busca e a transmissão incessante da verdade

científica", que não poderá prescindir de total liberdade de ensino e pesquisa. Decorre daí a necessidade da universidade não se subordinar ao Estado e ao mercado e a importância da distância entre os homens de ciência e a prática governamental cotidiana. A propósito, outro elemento caro à concepção alemã é a distinção entre o mundo da ação e o mundo da ciência, isto é:

> O mundo da ciência não pode ser confundido com o mundo da ação, embora seja penetrado pelas realidades deste, que se convertem em objeto de investigação. No universo científico, a valoração e a ação cedem lugar à "pureza da verdade". O professor universitário, mais que um funcionário público, deve assumir o papel de membro de uma corporação científica, reivindicando a autonomia da pesquisa e do ensino, o que implica a sua independência das pressões e demandas externas à aventura do saber. (COSTA DE PAULA, 2002, p.6)

Esta posição remete à concepção weberiana – Weber que foi docente na Universidade de Berlin – de universidade: a ciência como vocação, ou seja, não cabe à universidade resolver problemas, definir formas de conduta etc., mas apenas se dedicar à pesquisa, à busca por verdades científicas.

O modelo francês de universidade (advindo das reformas napoleônicas), por outro lado, diverge do alemão em vários pontos: a) não centralidade na investigação científica, ou seja, a pesquisa não é considerada a tarefa central da universidade, havendo instituições dedicadas ao ensino e outras à pesquisa e à formação profissional de alto nível; b) ênfase na formação especializada e profissionalizante; c) ausência de autonomia: a universidade é concebida como um aparelho ideológico do Estado, sendo por ele mantida e dirigida; d) forte vínculo entre intelectuais e poder político; e) presença de escolas isoladas em detrimento de uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras "entendida como coração da universidade, como centro integrador e catalisador da idéia de universidade, responsável pela pesquisa e pela ciência livre e desinteressada" (COSTA DE PAULA, 2002, p. 12).

Costa de Paula (2002) observa várias destas características na fundação da Universidade do Rio de Janeiro: a atividade científica não é colocada como uma atividade-fim da universidade; dissociação entre pesquisa e ensino; acentuado distanciamento entre as escolas que compunham a universidade; predominância de cursos profissionalizantes; alto grau de controle estatal. Todavia, a autora afirma não ser possível enquadrar rigidamente a URJ, bem como a USP, nas concepções francesa e alemã de universidade, uma vez que:

> [...] nenhuma universidade se encaixa de maneira completa nos modelos teóricos estudados, apresentando, em geral, características mistas ou próprias, que não se enquadram rigidamente dentro de modelos pré-determinados. Contudo, procuramos fazer um esforço teórico no sentido de

> compreender melhor estas concepções de universidade e a sua influência sobre o caso brasileiro. (COSTA DE PAULA, 2002, p.2)

A esse respeito Valdemar Sguissardi (2003) é incisivo ao afirmar que o Brasil jamais dispôs de um modelo único de universidade, mas "pode-se dizer que a cada época esta se apresentou com muitos traços de algum modelo ideal ou idealizado dentre os predominantes nos países centrais", ocorrendo atualmente, não apenas no sistema de ensino superior, mas às vezes numa mesma instituição, uma contraditória superposição de modelos universitários.

Entretanto, ambos os autores afirmam que vem se consolidando no país um outro modelo universitário, que concebe a universidade como uma instituição: voltada à prestação de serviços para o mercado, o que envolve a comercialização da pesquisa e do ensino acadêmicos; gerida a partir de princípios tipicamente empresariais, como eficiência, racionalidade e produtividade; que prioriza a formação de especialistas e a produção de conhecimento aplicado, de caráter tecnológico e utilitário; e que não goza de autonomia didático-científica e financeira em virtude de seu estreito vínculo com o setor produtivo, que é quem determina o ensino e a pesquisa a serem desenvolvidos. Em poucas palavras, um modelo que compreende a universidade como uma empresa.

Sguissardi (2003) intitula esta nova universidade de neoprofissional, heterônoma e competitiva[8], configurada a partir dos ajustes neoliberais desencadeados pela reforma administrativa dos anos de 1990. Para Costa de Paula (2002) trata-se do modelo norte-americano de universidade, cujo avanço no país teria ocorrido a partir da reforma universitária de 1968. Embora haja uma diferença de nomenclatura, os apontamentos de ambos os autores parecem incidir sobre um mesmo modelo de universidade, que é carente de autonomia e submetido à lógica do mercado.

---

[8] Além deste novo modelo, o autor aponta para a existência no país de outros dois: o neonapoleônico (francês), no qual observa critérios e indicadores como a ausência de estruturas de pesquisa e pós-graduação *stricto sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo parcial ou horista e sem qualificação pós-graduada que habilite para a pesquisa; isolamento das unidades, ou porque únicas ou porque agregadas apenas formalmente; dedicação quase exclusiva às atividades de ensino; estrutura administrativo-acadêmica voltada para a formação de profissionais, etc; e o ne*o-humboldtiano*, onde predominam estruturas de produção científica e de pós-graduação *stricto sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo integral e com qualificação pós-graduada que habilite para a pesquisa; integração das unidades em torno de projetos comuns de ensino e pesquisa; associação de ensino e pesquisa (e extensão) em diferentes níveis; estrutura administrativo-acadêmica voltada para a formação de profissionais e para a formação de pesquisadores na maioria das áreas de conhecimento (SGUISSARDI, 2003).

Quadro 1 – Comparação entre os modelos de universidade norte-americano, francês e alemão

	MODELO AMERICANO	MODELO ALEMÃO	MODELO FRANCÊS
CONCEPÇÃO DE UNIVERSIDADE	A universidade é concebida como uma prestadora de serviços ao setor produtivo, assim, é gerida como uma empresa e, como tal, ajusta seu trabalho às necessidades do mercado.	A Universidade é baseada na indissociabilidade entre ensino e pesquisa. Contrária à idéia de prestar serviços ao Estado e ao mercado. Apresenta uma concepção liberal e elitista e defende uma estreita ligação entre a formação das elites dirigentes e a questão da nacionalidade.	Instituições voltadas basicamente para o ensino especializado e profissionalizante.
AUTONOMIA	A universidade não goza de autonomia, dado seu estreito vínculo com o setor produtivo, que é quem determina o ensino e a pesquisa a serem desenvolvidos.	A universidade goza de autonomia diante do Estado e do mercado. Recusa uma ligação imediata entre intelectuais e poder político.	A universidade não goza de autonomia, é subordinada ao Estado.
FORMAÇÃO E PESQUISA	Voltado para a formação de especialistas e para a produção de conhecimento aplicado, de caráter tecnológico e utilitário.	Enfatiza a formação geral e humanista em detrimento de uma formação meramente profissional. Preza a produção de conhecimento desinteressado.	Voltada para a formação profissional. A pesquisa é desenvolvida em instituições específicas para este fim.

1.3.2 Heteronomia, eficiência e produtividade na universidade pública: dos Acordos MEC-USAID à reforma neoliberal da década de 1990

Cerca de meio século após o surgimento da universidade no Brasil começa a se intensificar um movimento por sua reestruturação. No início dos anos de 1960, Álvaro Vieira Pinto (1994, p.29) afirmara que a universidade pública brasileira consistia basicamente num instrumento de controle social a serviço das elites, contribuindo não apenas com a "tarefa catequética de fazer os elementos da massa estudantil converterem-se aos interesses da classe dominante, acenando-lhes com a ilusão de que um dia se tornarão membros desta mesma elite onipotente", mas também com a produção dos intelectuais e dos técnicos necessários à reprodução da ordem vigente. Em resumo, Pinto (1994, p.32) definira a universidade como a "oficina" onde as elites preparam os "letrados a seu serviço", o "viveiro natural da classe dominante".

A universidade, portanto, enfrentava uma grave crise, que para o autor era mais política que pedagógica e cuja superação implicava uma reforma capaz de alterar a sua essência; uma reforma capaz de desatar os laços da universidade com as elites e abri-la às massas, permitindo-lhes ingressar no "domínio da cultura a serviço dos seus próprios interesses e não a serviço dos interesses da classe dominante" (PINTO, 1994, p.80).

Para tornar a universidade uma "universidade do povo", o autor apontava como medidas práticas para uma reforma, dentre outras: a) o co-governo discente-docente, isto é, a democratização interna da universidade, com paridade representativa em todas as instâncias deliberativas da universidade; b) a supressão do vestibular, o estudante garantiria seu ingresso na universidade ao ingressar no ensino fundamental e; c) a extinção da cátedra vitalícia, entendida como instrumento retardador do processo transformador da universidade.

Contudo, embora os estudantes "subversivos"[9] ocupassem uma posição de vanguarda visando à reforma universitária, associando-a a outras reformas de base com vistas ao socialismo, mudanças na universidade não interessavam apenas às camadas populares e aos grupos revolucionários. Tomando como base o trabalho de Otaíza de Oliveira Romanelli

[9] O Dicionário Aurélio (1999, p.1897) define subversivo como "aquele que pretende destruir ou transformar a ordem política, social e econômica estabelecida". A Ditadura Militar, no entanto, empregava este termo de forma generalizada a todos aqueles que ameaçavam seus interesses, de modo que até mesmo indivíduos conservadores ou reacionários poderiam ser taxados de subversivos, mesmo não tendo qualquer compromisso com a transformação de realidade. Na nossa concepção, tal conceito possui conotação positiva, estando relacionado à transformação social e à superação do capitalismo.

(2001), observa-se que tanto as classes médias, como as elites, também se encontravam descontentes com a universidade e pleiteavam reformulações.

Segundo afirma Romanelli (2001), a aceleração do crescimento econômico do país, em decorrência da ampliação da indústria de base, sobretudo na segunda metade da década de 1950, teria gerado a necessidade da criação de infra-estrutura em diversas áreas, como na de comunicações, transporte, energia, etc. Na análise da autora este processo desencadeara duas conseqüências centrais: elevara a procura por recursos humanos qualificados; e afetara os canais tradicionais de ascensão social da classe média.

Se até então os canais de ascensão da classe média compreendiam a constituição de capital por meio de poupança bancária, pela abertura de pequenos negócios ou pelo exercício de atividades autônomas, a partir do processo de concentração de capital, renda e mercado, proporcionado pelo desenvolvimento econômico; estes canais se afunilam, surgindo como nova possibilidade de ascensão social, a ocupação de cargos nas grandes empresas multinacionais e na administração estatal. A educação, especialmente a superior, pois, "passa a ser encarada como o único caminho disponível, para as classes médias, de conquistar postos e, para as empresas, de preencher os seus quadros" (ROMANELLI, 2001, p.206).

Assim, Romanelli (2001) sustenta que a crise universitária, vivenciada na década de 1960, decorria da incapacidade do sistema educacional em oferecer os recursos humanos de que carecia a expansão econômica e de atender a crescente demanda por educação superior.

Considerando as contribuições de Pinto (1994) e de Romanelli (2001) no tocante à reforma universitária da década de 1960, conclui-se que se do ponto de vista popular o que estava em questão era o engajamento da universidade no processo de transformação social, já do ponto de vista conservador a questão era colocar a universidade estritamente a serviço do desenvolvimento industrial, do crescimento econômico.

Ainda na década de 1960 o governo brasileiro iniciaria ações relativas à implantação de uma reforma universitária, o que se deu, segundo Romanelli (2001), mais pelo entendimento de que tal reforma não ameaçaria a ordem vigente, do que pela "pressão da rebelião estudantil". Em outras palavras, se o regime ditatorial assumira como plataforma política uma bandeira de luta de um segmento "subversivo", o fez como forma de perpetuar e aprofundar as relações econômicas e sociais existentes e não para transformá-las. A esse respeito, Florestan Fernandes afirmara:

> [...] a reforma universitária consentida como uma manifestação de tutelagem política e como mera panacéia. Não podemos aceitá-la porque ela não flui de nossa vontade, não responde aos anseios que animam as nossas lutas pela reconstrução da universidade e não possui fundamentos democráticos

> legítimos. Complemento de dois decretos leis de um governo militar autoritário e expressão perfeita do poder que engendrou a constituição outorgada à nação em janeiro de 1967, ela representa uma contrafação de nossos ideais e de nossas esperanças. A ela devemos opor a autêntica reforma universitária, que nasce dos escombros de nossas escolas e da ruína de nossas vidas, mas carrega consigo a vocação de liberdade, de igualdade e de independência do povo brasileiro. [...] Se tomam a iniciativa de arrostar os riscos da modernização cultural e da inovação institucional, fazem-no com relutância e com animo armado, seguindo a lógica de que é preferível perder os dedos que os anéis, ou que é melhor fazer a revolução antes que o povo a faça [...]. (FERNANDES, 1979, p. 208-210)

a) Os acordos MEC-USAID;

Talvez possamos sublinhar os acordos – inicialmente secretos[10] – entre o Governo brasileiro, por meio do MEC, e a *Agency for Internacional Development* (USAID) dos Estados Unidos, que ficariam conhecidos como os "Acordos MEC-USAID", como o passo inicial e decisivo para a reforma universitária que seria consumada em 1968, por meio da Lei n°. 5.540.

Tais acordos, efetuados pelos governos de Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967) e Arthur da Costa e Silva (1967-1969), abrangiam o ensino fundamental (então ensino primário), o médio e o superior. Para Marcio Moreira Alves (1968), eles representaram a entrega dos rumos de um setor essencial para o desenvolvimento social e econômico do Brasil aos Estados Unidos da América, o que, conseqüentemente, representava a sujeição dos interesses do povo brasileiro às demandas das grandes empresas multinacionais.

Em relação ao ensino superior, o primeiro convênio, intitulado de "Assessoria para modernização da administração universitária", fora assinado em 30 de junho de 1966. Partindo de um diagnóstico sobre a situação do ensino superior brasileiro que: ignorava a crescente demanda por ensino superior e a incapacidade estatal em resolver tal situação e relacionava futuros problemas no sistema de ensino superior à ausência de um planejamento eficiente, balizado em "métodos e práticas modernas de administração", o convênio tinha como finalidade:

> [...] estimular e prestar assistência a um máximo de 18 universidades brasileiras, públicas e particulares, nos seus esforços para executar e institucionalizar reformas administrativas que resultarão em maior **economia**

[10] Embora os primeiros acordos datem de 1964, eles só vieram a público em 1966. A esse respeito ver: ALVES (1968).

> **e eficiência** operacional. (BRASIL, 1966, apud ALVES, 1968, p. 35, destaque nosso)

A citação em tela desvela o que para Romanelli (2001) representa duas das pedras basilares da reforma que estava por vir: a racionalidade e a eficiência administrativa – a terceira era a produtividade. Ainda em referência ao trabalho da autora, percebe-se que a combinação destes fatores remetia não apenas à redução/controle de gastos, mas a um modelo de gestão pretensamente neutro, porque técnico, que se revelava contrário à participação social, sendo afeto à centralização administrativa e submisso aos órgãos governamentais.

> [...] a racionalização, a eficiência e a produtividade tornam-se valores absolutos: têm validade em si e por si mesmos. A racionalidade técnica procura sobrepor-se a qualquer opção política e a neutralizar o processo de inovação de qualquer ingerência de caráter ideológico. Essa é uma posição obviamente ilusória, pois que a técnica não ocorre no vazio, mas num determinado contexto histórico-político-econômico. **A pretensa neutralidade técnica é uma farsa que busca camuflar, com a racionalidade das decisões técnicas, o fortalecimento de uma determinada estrutura de poder que procura, sob várias formas, substituir a participação social pela decisão de poucos.** A tecnologia, a ciência, as decisões de ordem técnica sempre acontecem numa situação concreta, não numa situação abstrata. E são também decorrência delas e, portanto, utilizadas em função de estruturas políticas, sociais e econômicas. [...] o novo modelo de universidade decorrente dessa proposição, consiste exatamente naquela que acabamos de descrever. Teoricamente, ele pretende agregar a racionalidade administrativa à universidade para torná-la mais moderna e adequada às exigências do desenvolvimento. Mas **politicamente, essa racionalidade administrativa acaba aumentando, no seio da própria universidade, o controle dos órgãos centrais sobre toda a vida acadêmica e, externamente, o controle da própria universidade pelos órgãos de administração federal de ensino**. (ROMANELLI, 2001, p. 231-2, destaque nosso)

Para concretizar os objetivos traçados, a AID forneceria profissionais norte-americanos que prestariam consultorias técnicas no Brasil por meio de: visitas a instituições já preparadas para iniciar programas específicos de reforma administrativa; e seminários sobre controle de custos, administração financeira, planejamento físico, distribuição de cursos etc. A AID também oferecia cursos de curta duração – pagos pelo governo brasileiro – a serem realizados nos Estados Unidos ou em outros países a um máximo de quarenta dirigentes universitários. Estes cursos seriam destinados ao treinamento em “técnicas especializadas necessárias à execução e instituição de programas de reforma universitária” (BRASIL, 1966, apud ALVES, 1968, p. 35).

Em 9 de maio de 1967 seria assinado outro acordo, denominado “Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior”, que segundo Alves (1968) não apenas reformulava, mas também ampliava o primeiro.

Este documento apresentava como finalidade formal o assessoramento à Diretoria do Ensino Superior do MEC em estudos relacionados com a expansão e o aperfeiçoamento, a curto e a longo prazo, do sistema de ensino superior brasileiro. Também é reafirmada a subordinação do ensino superior e da universidade pública ao setor produtivo, e a introdução de um modelo de gestão baseado em valores importados das grandes empresas capitalistas:

> De acordo com a política nacional de educação e os compromissos assumidos na Carta de *Punta del Este* pelo governo brasileiro, como um dos membros da Aliança para o Progresso, o Ministério pretende aproveitar a experiência dos outros países para realizar planejamento a curto e a longo prazo do sistema do ensino superior, bem como aumentar a eficiência dos seus métodos de trabalho e de seus diversos programas coordenados, a fim de atender as necessidades educacionais presentes e futuras do Brasil nesse setor. (BRASIL, 1967, apud ALVES, 1968, p. 49)

Vale destacar que, ainda em junho de 1966, outro acordo relativo (também) ao ensino superior já havia sido realizado. Intitulado “Assessoria para a Expansão e Aperfeiçoamento do Quadro de Professores de Ensino Médio no Brasil”, tal documento deixava clara a intenção do Estado e das agências internacionais de se imiscuírem nas questões didáticas e administrativas das universidades:

> A finalidade do presente Convênio é apoiar e fortalecer os esforços das universidades brasileiras na reforma dos seus programas de preparação de professores do ensino secundário, visando a melhorar a qualidade desse treinamento e aumentar de pelo menos 29%, até 1968, o número de professores formados anualmente. (BRASIL, 1966, apud ALVES, 1968, p. 85)

Os estudantes reagiram duramente contra os acordos MEC-USAID, cuja denúncia e oposição somavam-se a outras bandeiras de luta, como as manifestações contra a “Lei Suplicy de Lacerda”[11] e pela queda do próprio regime militar. Aliás, as manifestações estudantis vinham se acirrando desde 1966 quando os estudantes passaram a adotar as passeatas como tática de mobilização, denúncia e aproximação com a população. Assim, além de denunciar a intervenção norte-americana na educação e no país e de reivindicarem a ampliação de vagas e

[11] A Lei n°. 4.464, de 9 de novembro de 1964, que ficou conhecida pelo nome do então Ministro da Educação Flávio Suplicy de Lacerda, extinguiu oficialmente a União Nacional dos Estudantes (UNE) e as Uniões Estaduais dos Estudantes (UEE`s), que passariam a atuar de forma clandestina. No lugar da UNE e das UEE´s, o governo pretendida afirmar outras instituições: o Diretório Nacional dos Estudantes (DNE) e o Diretório Estadual dos Estudantes. Tal lei também proibia que as entidades estudantis desenvolvessem atividades políticas.

verbas para a educação, os estudantes buscavam expressar à população a forma autoritária como o novo regime conduzia o país (CAVALARI, 1987).

Para analisar e propor medidas em relação às atividades e reivindicações estudantis, bem como para propor ações para uma reestruturação universitária ou, nas palavras de Romanelli (2001, p.215), “para fazer um levantamento geral da crise e intervir nas universidades”, é criada (no âmbito do MEC) pelo Governo Costa e Silva a Comissão Especial – instituída em 29 de dezembro de 1967, por meio do Decreto n°. 62.024; portanto, cerca de 18 meses após a assinatura do primeiro acordo MEC-USAID sobre o ensino superior –, que em maio de 1968 apresentaria um relatório que passaria a ser conhecido como *Relatório Meira Mattos*, nome de seu Presidente, o General Brigadeiro Carlos de Meira Mattos.

Concebendo a educação como um instrumento destinado, por um lado, à aceleração do desenvolvimento, da progressão social e da expansão de oportunidades, “tudo convergindo para a finalidade de vincular a educação aos imperativos do progresso técnico, econômico e social do país” e, por outro, à “formação de uma lúcida e esclarecida mentalidade democrática, visando a projetar na educação a fé nos valores espirituais e morais da nacionalidade” (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1969, p.210), o documento, grosso modo: aponta os “pontos críticos do sistema educacional que interferem, direta ou indiretamente, com as aspirações da juventude estudantil”, e apresenta propostas visando à superação destes.

São qualificados como críticos os seguintes pontos: a inadequabilidade estrutural do MEC; a crise de autoridade no sistema educacional; o conceito equívoco e injustificável do que seja liberdade de cátedra; a insuficiência de remuneração atribuía aos professores gerando deturpações no exercício da profissão, particularmente no tocante ao professorado das escolas superiores federais; a ausência de uma diretriz visando ao atendimento de maior demanda anual de vagas em todos níveis de ensino; a implantação lenta e desordenada da reforma universitária, sem uma visão objetiva da necessidade de reduzir currículos e duração de formação profissional de algumas especialidades; a inexistência de uma liderança estudantil democrática, autêntica e combativa, consciente de suas responsabilidades para com o país; as insatisfações da área estudantil em face da legislação sobre as atividades gremiais e também pelos abusos cometidos em virtude das deficiências do sistema de proteção e assistência ao estudante; e a ausência de esforços no sentido de serem encontradas novas fontes de financiamento da educação.

Antes de passarmos à exposição destes pontos críticos vale destacar que o *Relatório Meira Mattos* consiste, provavelmente, numa das peças mais reacionárias produzidas pelo

Estado brasileiro. De natureza obscurantista e autoritária, tal documento defendia concepções de sociedade e de educação opostas aos interesses humanos, contra as quais inúmeros jovens empreenderam uma árdua luta e, em virtude disso, muitos foram perseguidos, torturados e mortos.

Inadequabilidade estrutural do MEC

A proposta era reestruturar o MEC, inserindo-lhe maior racionalidade técnica e funcionalidade. Para tanto seria necessário extinguir inúmeros órgãos do Ministério, reduzindo ao máximo os níveis de chefia e a cadeia de comando. A intenção era, pois, pautar a reforma pelos princípios da administração de empresas e centralizar as tomadas de decisões no interior do MEC, o que permitiria um maior controle por parte do governo:

> É condição fundamental para o bom funcionamento de **qualquer empresa** a existência de uma estrutura adequada à sua finalidade. A estrutura empresarial deve oferecer uma organicidade lógica, criando escalões sucessivos de direção técnica e de administração, **tudo no sentido de assegurar a fluição das ordens e diretrizes**, a sua apreciação por setores especializados, a intercomunicação entre esses setores, a coordenação administrativa e técnica e o fácil transito vertical de cima para baixo e de baixo para cima. Somente uma estrutura racional e equilibrada, sem estrangulamentos nem evasões, pode assegurar a dinâmica do fluxo administrativo nos sentidos horizontal e vertical [...]. (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1969, p.211, destaque nosso)

Evidencia-se na passagem acima uma inequívoca visão empresarial, que no entender do Relatório Meira Mattos deveria orientar a estrutura do MEC.

Crise de autoridade no sistema educacional

O relatório presumia haver uma grave crise de autoridade em todo sistema educacional, que decorria de dois fatores: do grande poder atribuído pela então Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n°. 4.024/1961) ao Conselho Federal de Educação; e da autonomia administrativa e disciplinar das universidades e escolas isoladas. Em virtude destes fatos estaria ocorrendo uma “inversão hierárquica no âmbito do executivo”, já que o governo encontrava dificuldades em fazer “cumprir qualquer política educacional, visto que esse cumprimento esbarra em várias atribuições que são da competência exclusiva do Conselho Federal de Educação” (p. 213); e em exigir das unidades autônomas do sistema

federal o cumprimento de leis em matéria pedagógica e disciplinar (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1969, p.213).

Para corrigir estes “desvios”, o relatório propunha modificar a LDB no que tange às atribuições do Conselho Federal de Educação e à autonomia universitária. Em relação a este segundo tópico a idéia era: a) alterar o sistema de nomeação de reitores e diretores dos estabelecimentos de ensino superior, atribuindo ao presidente da república o poder de preencher esses cargos, independentemente das indicações das respectivas universidades; b) a modificação do conceito de autonomia disciplinar das universidades federais, o que envolvia o esvaziamento dos conselhos universitários e das congregações: os reitores e diretores seriam pessoalmente responsáveis pela disciplina dos seus respectivos órgãos, sem a necessidade de referendo dos colegiados universitários.

Até que fossem concretizadas estas medidas o relatório sugeria, a título de precaução, que o Presidente da República avocasse para si o direito de decisão sobre os assuntos mais graves envolvendo o ensino superior.

Insuficiência de remuneração atribuída aos professores gerando deturpações no exercício da profissão, particularmente no tocante ao professorado das escolas superiores federais

A insuficiente remuneração do corpo docente à época também era apontada pela Comissão Especial como um dos pontos críticos do ensino superior no Brasil. Para resolver esta questão são apresentadas duas propostas: pagamento de adicional por horas trabalhadas, além da jornada mínima de 18 horas semanais, e a criação, a longo prazo, de um sistema de retribuição inspirado basicamente na produtividade do professor.

Conceito equívoco e injustificável do que seja liberdade de cátedra

Segundo o relatório, os professores estariam exorbitando de sua liberdade de cátedra, utilizando-a como um instrumento contrário à moralidade e à ordem estabelecida. Considerando que a legislação vigente na época não permitia ao governo fiscalizar “as pregações em aulas, antidemocráticas e contra a moral, e em conseqüência coibir os abusos delas correntes”, a solução encontrada para solucionar tal “problema” era “fortalecer o

princípio da autoridade no sistema educacional", nos moldes já externados anteriormente (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1969, p.221).

Ausência de uma diretriz visando ao atendimento de maior demanda anual de vagas em todos os níveis de ensino

De acordo com o relatório, a falta de vagas nas universidades públicas e, conseqüentemente, o problema dos excedentes[12], era resultado de dois fatores: do aumento da demanda por acesso ao ensino superior – "estimulada e exacerbada pelos extremismos de esquerda" – decorrente do crescimento da população brasileira e do valor atribuído à educação como instrumento de ascensão social; e da ausência de um planejamento, baseado em pesquisa de mercado, que fosse capaz de visualizar a globalidade do problema e estabelecer critérios realistas para a implementação de uma política educacional firme e nítida que atendesse as necessidades globais do país. Importante destacar que a ausência de tal planejamento – vê-se que o problema é colocado em termos técnicos e não políticos – é atribuído à autonomia das universidades:

> A ausência desse planejamento que, de há muitos anos, já deveria estar feito, deve-se basicamente às causas já assinaladas anteriormente, por um lado; e por outro, **à autonomia didática, disciplinar, administrativa e financeira das universidades** as quais, sem sequer chegarem a sê-lo propriamente, ao menos no melhor sentido, **desligam-se dos órgãos centrais da administração do setor educacional,** aos quais incumbiria a fixação de uma política global. Ora, tal política deverá basear-se em uma pesquisa realista do mercado, o que implica em uma visualização das peculiaridades regionais, para a verificação de suas necessidades mais prementes, tudo visando a um quadro das necessidades globais do país, e das prioridades que daí devem decorrer. (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1969, p.222, destaque nosso)

Para a superação do problema são propostas quatro medidas: 1) maior vinculação entre a universidade e o MEC, vide as recomendações relativas ao fortalecimento da autoridade no sistema de ensino superior; 2) elaboração de um cronograma para a liberação de recursos orçamentários às universidades; 3) revisão dos critérios de remuneração docente; e 4) aceleração da reforma universitária.

[12] Os "excedentes" compreendiam candidatos que eram aprovados nos exames vestibulares, entretanto, como não haviam vagas em número suficientes para atender à demanda, estes estudantes permaneciam excluídos do ensino superior.

Implantação lenta e desordenada da reforma universitária, sem uma visão objetiva da necessidade de reduzir currículos e duração de formação profissional de algumas especialidades

A proposta em relação a este item era não apenas acelerar a reforma universitária, mas definir algumas diretrizes básicas para a mesma, quais sejam: o combate à improdutividade existente na maioria das escolas, que se daria pelo aumento do ritmo de trabalho do pessoal docente e do estabelecimento de horários que permitissem o aproveitamento total do tempo; a redução dos currículos; a diminuição da duração dos cursos de formação profissional; a adoção do regime de créditos, que permitiria que a duração dos cursos fosse medida por tempo dedicado a cada disciplina e não mais por anos, o que proporcionaria uma redução de gastos e a otimização dos recursos físicos disponíveis.

Estas medidas contribuiriam para que os estudantes oriundos das camadas populares tivessem acesso a um diploma superior intermediário, ou seja, concretizaria a criação de dois tipos distintos de ensino: um destinado às elites e outro aos pobres.

A proposta central, porém, era a substituição do "regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo exigindo o posterior reembolso", isto é, a privatização das universidades públicas, que se justificaria uma vez que:

> Só por utopia ou má fé se pode defender, num país de economia fraca como o Brasil, a gratuidade do ensino em todos os graus. O princípio de igualdade de oportunidades só será valido quando aquele que puder pagar o ensino o fizer a fim de que os parcos recursos restantes possam se empregados em benefício do maior número possível de desfavorecidos pela fortuna, isto sim, será justiça social implantada na educação. (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1969, p.225)

Havia, portanto, dois eixos fulcrais para a reforma: o rebaixamento qualitativo do ensino universitário e a privatização das universidades públicas. Outro fator que merece destaque é o simulacro de justiça encaminhado pela proposta em tela e ilustrado pela passagem citada acima: a gratuidade é considerada injusta porque permite que estudantes economicamente privilegiados estudem sem pagar mensalidades, enquanto os pobres permanecem excluídos das universidades públicas. Ao invés de se universalizar o acesso ao ensino superior, eliminando esta situação, a proposta era privatizar as universidades, ou seja, limitar o acesso ao ensino superior aos estudantes em condições de pagar mensalidades. Com isso, certamente, os ricos continuariam estudando nas universidades, já que poderiam arcar com as mensalidades; os pobres, por sua vez, desprovidos de recursos para custear seus estudos, permaneceriam excluídos. A pretexto de se fazer justiça no ensino superior, apenas

seria aprofundada a desigualdade de oportunidades educacionais entre pobres e ricos. Por outro lado, os empresários educacionais provavelmente seriam beneficiados, já que sem a "concorrência" do ensino público, poderiam ampliar seu mercado. Sobre a proposta de se fazer justiça social pela privatização do ensino público Fernandes (1979) afirmara que:

> Em nosso entender, o desafio presente não vem da imperiosidade de mercantilizar o ensino oficial e da prática de uma tortuosa justiça às avessas. Ele provém das necessidades educacionais do povo. Impõe-se atentar para os problemas da educação popular e abrir todas as escolas, inclusive as universidades, ao povo [...] **Não é abolindo, solapando e arrasando os serviços públicos nacionalizados que se poderá iniciar esse processo**. (FERNANDES, 1979, p. 130, destaque nosso)

Inexistência de uma liderança estudantil democrática, autêntica e combativa, consciente de suas responsabilidades com o país

Segundo a Comissão Especial, apenas 23% do alunado brasileiro era "esquerdista", já a grande maioria dos estudantes era composta por jovens antiesquerdistas e democráticos. Esta maioria democrática, contudo, por falta de lideranças e organização, acabava sendo conduzida pela minoria esquerdista, "instruída e ativa".

O problema, pois, consistia na criação de lideranças consideradas democráticas, que fossem capazes de se harmonizarem com as autoridades, com a lei e com a ordem; voltadas "para o desejo de estudar, progredir honestamente pelo estudo e alcançar os objetivos da sociedade brasileira". Para tanto, o relatório sugeria selecionar líderes por meio de cursos de curta e média duração: os primeiros, de 8 a 10 aulas, selecionariam os "líderes de primeiro plano e forneceriam líderes intermediários", enquanto os cursos de maior duração, de 30 a 60 aulas, consolidariam os líderes selecionados nos cursos anteriores (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1969, p.232).

Uma vez formadas, estas lideranças deveriam disputar o poder no movimento estudantil, a fim de se tornarem hegemônicas nos órgãos de representação discente.

Insatisfações da área estudantil em face da legislação sobre as atividades gremiais e também pelos abusos cometidos em virtude das deficiências do sistema de proteção e assistência ao estudante

O relatório aponta que haviam apenas quatro "aspirações autênticas do legítimo estudante brasileiro" em relação à situação educacional vigente: a favor da restauração das

entidades nacionais e estaduais de representação discente (UNE e UEE); contra o abuso dos chamados cursinhos; contra o abuso na cobrança incontrolada de mensalidade pelas escolas particulares, notadamente pelas de ensino médio; e contra o abuso no comércio do livro didático (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1969, p.232-3).

Ainda segundo o documento, estas aspirações estariam sendo aproveitadas pelos estudantes "subversivos e agitadores" para arrastar a maioria dos estudantes a movimentos e pronunciamentos contrários à ordem estabelecida. Assim, a Comissão Especial julgava importante não apenas apresentar soluções a estas questões, mas distingui-las, separando as aspirações legítimas e autênticas do que fosse matéria de "subversão".

O restabelecimento das entidades estudantis, colocadas na clandestinidade pela Lei Suplicy de Lacerda, era claramente entendida como uma proposta subversiva, tanto que a resposta a tal aspiração foi negativa. Entendia a Comissão Especial que tal ação seria temerária já que a UNE e as UEE fatalmente "cairiam nas mãos das minorias esquerdistas, melhor organizadas e adestradas, possuidoras de uma eficiente tática de ação". Desta forma, apontava que estas entidades apenas deveriam ser restauradas quando os estudantes "democráticos" – entendidos pelos militares como os estudantes comprometidos com a ordem vigente – estivessem em condição de dominá-las e transformá-las em "instrumento útil ao regime para a auscultação dos interesses legítimos do estudante" e não "numa perigosa arma contra as instituições democráticas e as autoridades" (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1969, p.234).

Quanto às demais aspirações, que se opunham aos interesses das empresas educacionais, as soluções apresentadas são vagas e tímidas. Sobre o problema dos cursinhos – reconhecia o relatório que, devido às deficiências do ensino médio, os cursinhos acabavam sendo determinantes para o ingresso na universidade; contudo, devido às altas mensalidades cobradas, os jovens pobres que não podiam cursá-los acabavam não conseguindo acesso ao ensino superior – a proposta era rever os currículos do ensino médio, o então ensino colegial. Em relação às altas mensalidades cobradas pelas escolas particulares o relatório fazia menção à elaboração de uma legislação que coibisse os "abusos dessa natureza, na defesa e proteção do estudante pobre". Por fim, quanto ao comércio do livro didático a proposta era desenvolver "uma orientação e melhor fiscalização sobre a matéria, inclusive editando livros didáticos padronizados" (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1969, p.234-5).

Ausência de esforços no sentido de serem encontradas novas fontes de financiamento para a educação

Partindo do pressuposto de haver um grande desperdício em relação às verbas públicas destinadas ao ensino superior, ocasionado pelo emprego incorreto de verbas, pelo desvio criminoso de recursos, pela ociosidade gerando improdutividade e pelo baixo rendimento didático, o relatório propunha quanto ao financiamento e gestão financeira das universidades: fiscalizar o emprego dos recursos postos à disposição das universidades através de inspeções freqüentes e recebimentos de relatórios; a "supressão do regime de gratuidade do ensino superior"; e a criação de um Banco Nacional de Educação, ao qual caberia captar recursos privados e externos para a educação e suplementar as despesas públicas por meio de financiamentos e da distribuição de recursos (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1969, p.238).

Em síntese, o *Relatório Meira Mattos*, em completa consonância com os convênios realizados pelo governo brasileiro com a AID, nitidamente acenava que a reforma universitária a ser desencadeada pelo governo militar não deveria atender a nenhuma reivindicação popular, "subversiva". Portanto, a julgar pelos documentos analisados, o acesso ao ensino superior não seria universalizado e a essência da universidade não seria alterada; em lugar disso, as iniciativas destacadas sinalizavam com a privatização das universidades públicas; com a supressão da autonomia universitária; com a subordinação do ensino superior e da universidade pública ao desenvolvimento industrial; e com a instituição de cursos de segunda categoria para as camadas populares, visando prepará-los unicamente para as necessidades do mercado. Para que a universidade pudesse cumprir este papel a contento ela deveria ser modernizada, tornando-se heterônoma, eficiente e produtiva.

b) Consolidação da reforma universitária: a Lei n°. 5.540 de 28 de novembro de 1968;

Duas orientações centrais da Comissão Meira Mattos referentes ao fortalecimento da autoridade no ensino superior não foram textualmente consagradas pela Lei n°. 5.540/68: a supressão da autonomia universitária disposta pelo artigo 80 da Lei n°. 4.024/61; e a livre nomeação, pelo Presidente da República, dos cargos de reitores e diretores universitários. Quanto ao primeiro ponto, o artigo 3° da Lei n°. 5.540/68 definira que: "as universidades

gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos". No que tange às nomeações de reitores e diretores, a determinação fora de que tais cargos seriam nomeados pelos respectivos governos – o federal no caso de instituições mantidas pela União, os estaduais no caso de instituições mantidas pelos Estados da Federação e os municipais no caso de instituições mantidas pelos municípios – a partir de listas de nomes indicados pelos Conselhos Universitários ou órgãos congêneres. No caso das instituições privadas a forma de escolha seria prevista por seus regimentos e estatutos.

Contudo, há outros elementos, alguns dispostos na própria lei, que sugerem que a autonomia outorgada à universidade dificilmente transporia o plano legal, ou seja, provavelmente ela não se constituiria num instrumento efetivo a serviço da garantia da liberdade de ensino e pesquisa.

Um exemplo é a determinação de que os regimentos e estatutos das universidades, que definiriam sua organização e funcionamento, deveriam ser aprovados pelo "Conselho de Educação competente", o que evidencia que as universidades se subordinariam a órgãos externos e que sua autonomia não passaria de "letra morta". Também foi mantida (da Lei n° 4.024/61, artigo 84) a possibilidade do Conselho Federal de Educação intervir nas universidades, seja suspendendo seu funcionamento ou suprimindo-lhes a autonomia, seja indicando-lhes diretores ou reitores:

> O conselho federal de educação, após inquérito administrativo, poderá **suspender o funcionamento de qualquer estabelecimento isolado de ensino superior ou a autonomia de qualquer universidade**, por motivo de infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, **designando-se Diretor ou Reitor *pro tempore.*** (BRASIL, 1968, art. 4°, destaque nosso)

De qualquer forma, talvez a maior evidência de que as universidades não gozariam de autonomia foi apresentada pelo governo de Arthur da Costa e Silva, cerca de um mês após a publicação da Lei 5.540/68. Trata-se do Ato Institucional n°. 5 (AI-5), publicado em 13 de dezembro de 1968 e que permitiu aos militares intensificarem as violações contra os direitos humanos e políticos do povo brasileiro:

> [...] pela primeira vez desde 1937 e pela quinta vez na história do Brasil, **o Congresso era fechado por tempo indeterminado**. [...] restabeleciam-se **demissões sumárias, cassações de mandatos, suspensão de direitos políticos**. Além disso, suspendiam-se as franquias constitucionais da **liberdade de expressão e reunião**. Um artigo permitia que se **proibisse ao cidadão o exercício de sua profissão**. Outro patrocinava **o confisco de bens**. [...] ficava **suspensa a garantia de *habeas corpus*** nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional [...] três meses depois da edição do AI-

> 5, estabeleceu-se que os encarregados de inquéritos podiam prender quaisquer cidadãos por sessenta dias, dez dos quais em regime de incomunicabilidade. Em termos práticos, **esses prazos destinavam-se a favorecer o trabalho dos torturadores.** (GASPARI, 2002, p. 340-1, destaque nosso)

Portanto, parece-nos que seria um equívoco supor que num cenário de completa ausência de democracia as universidades poderiam dispor de autonomia. A propósito, o que se viu nos anos que se seguiram foi o "total controle das universidades e da sociedade civil pelo grupo no poder". Por vezes, as administrações universitárias passaram a assistir, ora caladas, ora coniventes, a aposentadorias compulsórias e demissões de inúmeros professores (determinadas por atos administrativos editados pelo Poder Executivo Federal); a invasões e prisões de estudantes e professores, que em alguns casos eram retirados à força das salas de aulas, etc (CAVALARI, 1987, p. 153).

Quanto a outros aspectos que foram contemplados visando à modernização da universidade, vale destacar: a exigência de se ministrar o ensino superior em universidades e apenas excepcionalmente em estabelecimentos isolados; a instituição do vestibular unificado por cursos e universidades; a supressão da cátedra vitalícia; a instituição dos departamentos, que compreenderiam disciplinas afins e seriam as menores frações da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal; a racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos; a instituição de cursos profissionais de curta duração destinados a proporcionar habilitações intermediárias de grau superior; a responsabilização de reitores e diretores pela "manutenção da ordem e da disciplina no âmbito de suas atribuições, respondendo por abuso e omissão" (BRASIL, 1968, art. 4°).

De acordo com Romanelli, se a "política de aglutinação" – organização do ensino superior em universidades – favoreceu a "concentração de esforços materiais e humanos para a obtenção de maior economia e de aplicação de recursos e produtividade", a racionalidade imposta pela reforma "só veio acarretar um poderoso aumento do esquema de dominação dentro e fora da universidade, do que resultou a perda total de sua autonomia". Nesse sentido, a autora afirma que a reforma tornara a universidade "mais conservadora na sua estrutura geral do que a do antigo regime" (ROMANELLI, 2001, p.228- 233).

Nos anos de 1990 – após o recrudescimento e queda da ditadura militar; a intensificação das relações e influências dos organismos internacionais na administração pública do país; a expansão do ensino superior por meio da proliferação de faculdades privadas; o endividamento do Estado; o fortalecimento dos movimentos que pediam por

democracia na década de 1980 etc. – sob o avanço do neoliberalismo, que inseriu temas como a reforma do Estado e a globalização, observa-se um novo avanço da concepção conservadora de universidade, proporcionado pela reforma administrativa empreendida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

c) A reforma administrativa da década de 1990: os ajustes estruturais neoliberais e a universidade;

O neoliberalismo, em linhas gerais, designa um novo tipo Estado, caracterizado por governos que tomam medidas à favor da redução do setor público e da ampliação do privado, além da retirada do próprio Estado das questões relacionadas à regulação da economia e do mercado. Já o ajuste estrutural se refere a uma série de programas para implementar as políticas recomendadas, principalmente aos países em desenvolvimento, por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). (Torres, 2000)

Para Maria Claro Couto Soares (2000), as políticas estruturais neoliberais estão associadas às demandas do capital internacional e foram denominadas, no final dos anos de 1980, de "Consenso de Washington", cujos eixos principais são:

- O equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;
- A abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias;
- A liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
- A desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc.;
- A privatização de empresas e dos serviços públicos. (SOARES, 2000, p.23)

A redução das tarifas de importação, a eliminação das barreiras não-tarifárias e a reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro são medidas destinadas a concretizar a abertura econômica de um país ao capital internacional; outras, como a redução dos gastos públicos e a privatização de empresas e de serviços públicos, acenam com a eliminação dos direitos sociais, já que nesta perspectiva o Estado se

desresponsabiliza em garanti-los. Em seu conjunto, tais medidas suprimem entraves legais às ações das grandes empresas, criando condições de liberdade e segurança para que elas possam exercer controle sobre as riquezas dos países que as adotam (BECK, 2003; DUPAS, 2005), o que inclui os setores estratégicos para o desenvolvimento social destes povos, como é o caso da educação, especialmente a superior, que passa a ser considerada no âmbito dos serviços comerciais.

O Brasil realizou seu primeiro acordo com o Banco Mundial no final dos anos de 1940. Desde então as relações entre ambos foram conflitantes, sobretudo até 1964, período em que o país teve governos nacionalistas como os de Getulio Vargas e Juscelino Kubitschek, além do governo de João Goulart, que demonstrava interesse em promover reformas contrárias à concepção dos organismos internacionais (Soares, 2000).

Esta relação é intensificada, a partir da década de 1980, quando o país passa a se enquadrar de forma mais disciplinada às exigências do Banco Mundial, assinando neste período seu primeiro acordo de estabilização econômica; todavia, o aprofundamento desta relação ocorre a partir de 1995, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, mormente após a transformação da Secretaria da Administração Federal no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

O MARE, sob o comando do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, passa a coordenar uma ampla reforma estatal, erigida sob o pressuposto de que o Estado brasileiro enfrentava uma grave crise, definida como:

> (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estadismo nos países comunistas; (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (MARE, 1995, p. 15)

Para sobrepujar este quadro o recém criado Ministério propõe: a superação da crise fiscal, que se daria, basicamente, por meio de cortes nos gastos sociais e pela demissão dos servidores públicos (Bresser Pereira, 1996); o abandono das intervenções econômicas e sociais que estavam em curso, o que implicaria a privatização de empresas e dos serviços públicos; e a modernização administrativa, com a adoção, por parte do aparelho de Estado, do modelo gerencial empregado pelas empresas, que tem como princípios fundamentais a redução de custos e a eficiência administrativa, além de ser mais permeável à participação de

agentes privados e estabelecer um tipo de controle que é exercido através da avaliação de resultados[13].

Nesta perspectiva o Estado deveria ser forte no controle das questões sociais, mas fraco frente aos interesses econômicos do setor privado:

> Segundo essa lógica, o estado confere maior liberdade à gestão dos meios e processos, como fator de eficácia e produtividade, podendo assim justificar a diminuição dos financiamentos e criar as facilidades para a expansão da privatização e da mentalidade empresarial em educação. Por outro lado, exerce um rígido controle sobre os fins e produtos, através de mecanismos que chama de avaliação, para consolidar os modelos desejados e orientar o mercado. (DIAS SOBRINHO apud SGUISSARDI, 2006, p. 53)

Para alcançar este objetivo a intenção do MARE era separar o aparelho estatal em duas esferas, uma que seria composta pelo núcleo estratégico, correspondente ao "setor que define as leis e políticas públicas e cobra o seu cumprimento", que abrangeria o Poder Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público e o Poder Executivo (Presidência da República, os Ministros de Estado e seus assessores diretos); e pelo setor de atividades exclusivas, o "setor onde são prestados os serviços que só o Estado pode realizar, [...] o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar", que abrangeria:

> [...] a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc. (MARE, 1995, p. 52)

A outra esfera seria formada pelo setor de produção de bens e serviços para o mercado, relativo à área de atuação das empresas estatais e pelo setor de serviços não exclusivos de Estado, correspondente:

> Ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações **públicas não-estatais** e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. (MARE, 1995, p. 53, destaque nosso)

---

[13] A título de exemplo vale mencionar o Exame Nacional de Cursos (PROVÃO), instituído pelo governo federal em meados da década de 1990. Em resumo, o PROVÃO era uma avaliação institucional, à qual se submetiam, até 2003, todas as instituições de ensino superior brasileiras; contudo, tal instrumento se limitava a uma prova (compulsória) realizada pelos alunos concluintes de um determinado curso. Com os resultados do PROVÃO o governo federal elaborava um *ranking* de cursos e instituições de ensino superior. A idéia era de que este *ranking* permitiria ao "cliente" escolher o serviço/produto da instituição que estivesse melhor classificada. Segundo o governo, este mecanismo estabeleceria uma competição entre as instituições, o que acarretaria a elevação da qualidade do ensino oferecido pelas mesmas.

O setor de serviços não exclusivos seria composto pelas universidades, pelos hospitais, pelos centros de pesquisa e pelos museus (MARE, 1995).

O conceito chave para a compreensão desta proposta é o de “público não-estatal”. De acordo com o MARE, no capitalismo contemporâneo há três formas distintas de propriedade: a estatal, a privada e uma terceira, intermediaria, a pública não-estatal, “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o **atendimento do interesse público**” (MARE, 1995, p. 54, destaque nosso).

Para o MARE a definição quanto ao melhor tipo de propriedade para determinada atividade depende do setor do aparelho de estado em que tal atividade está situada. Assim, afirmava que no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado a propriedade apenas poderia ser estatal. No setor de produção de bens e serviços para o mercado, ao contrário, o ideal seria a propriedade privada:

> [...] a propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis – o que não é mais o caso no Brasil – ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo neste caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação. (MARE, 1995, p.55)

Já no setor de serviços não-exclusivos de Estado a propriedade ideal seria a pública não-estatal:

> Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre a sociedade e do Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição. (MARE, 1995, p.55)

Com base na definição de propriedade pública não-estatal apresentada pelo MARE, vê-se que não seria o livre acesso, a gratuidade, que definiriam uma instituição como pública. O requisito para o emprego deste qualificativo seria a vaga idéia de “atender a interesses públicos”.

Seguindo esta lógica, conclui-se, por exemplo, que: sendo a educação superior uma atividade de interesse público, uma universidade privada poderia ser considerada uma instituição pública, embora não estatal e, como tal, participar do orçamento público. Por outro lado, mesmo que uma universidade pública deixasse de ser gratuita, condicionando o acesso a

seus cursos ao pagamento de taxas e mensalidades, ela não deixaria de ser pública, pois continuaria a exercer uma atividade de interesse público.

O conceito de público não-estatal, portanto, abre espaço, ao mesmo tempo, à desresponsabilização do Estado com o ensino superior – tendo em vista que passando a cobrar por seus serviços, a universidade pública deixaria de depender exclusivamente de recursos fiscais; isto também contribuiria para se atingir as propagadas "racionalidade" e "eficiência" do aparelho estatal – e à possibilidade de os estabelecimentos de ensino superior privados receberem subsídios públicos; é um conceito, pois, profundamente comprometido com a privatização do público.

Por fim, devemos destacar que a crise estatal apontada pelo MARE seria superada através da aplicação das mesmas medidas afirmadas pelo Consenso de Washington e difundidas pelo Banco Mundial, que se destinam a atender, sobremaneira, aos interesses do capital. Estabelecer-se-ia uma profunda reforma estatal que, em última análise, buscaria fortalecer o caráter coercitivo do Estado em detrimento de sua face garantidora dos direitos sociais; a propósito, na concepção do MARE, o cidadão deveria ser visto apenas como "contribuinte de impostos e como cliente dos serviços prestados" (MARE, 1995, p. 23).

d) O ensino superior no bojo da reforma estatal;

Em 1995, é publicado pelo Banco Mundial um documento intitulado *La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, no qual, grosso modo, a entidade analisa o ensino superior nos países em desenvolvimento da América Latina, África, Ásia e do Leste Europeu.

O modelo de universidade pública fundamentada na indissociabilidade entre pesquisa e ensino, na gratuidade e na autonomia didático-científica e financeira é duramente criticado pelo documento, sendo classificado de custoso, elitizado, de má qualidade e pouco apropriado para os países em desenvolvimento, em virtude de sua dependência de recursos fiscais e sua "ineficiência" em atender a crescente demanda por ensino superior.

A conclusão do Banco Mundial é de que o ensino superior nestes países enfrentava uma grave crise, que teria como maior responsável a universidade pública. Esta crise, no entanto, poderia ser superada por meio de uma grande reforma educacional, que deveria se pautar por quatro orientações-chave:

- Fomentar uma maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas;
- Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem suas fontes de financiamentos, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre financiamento e resultados;
- Redefinir a função do governo na educação superior;
- Adotar políticas visando priorizar os objetivos de qualidade e equidade. (BANCO MUNDIAL, 1995, p.4)

Essencialmente, estas orientações visavam: a) o incentivo ao estabelecimento de instituições não universitárias privadas (heterônomas), desprovidas de pesquisa; b) o fim da gratuidade nas universidades públicas, mediante: a criação de taxas e mensalidades e a criação de fundos de ex-alunos; a busca de recursos no mercado por meio de serviços prestados às empresas e da comercialização de cursos profissionalizantes – o que, provavelmente, inviabilizaria a autonomia das universidades uma vez que o trabalho universitário estaria condicionado aos interesses do financiador privado; c) a retirada dos governos do controle direto do sistema de ensino superior e a adoção de políticas destinadas a proporcionar a flexibilização e a desburocratização das instituições, afirmando um modelo de gestão orientado às necessidades do mercado; d) criar dois tipos distintos de instituições de ensino superior, uma destinada às elites e outras às camadas populares (BANCO MUNDIAL, 1995).

Faz-se necessário discutir, mesmo que brevemente, este último item, ou seja, a questão da equidade, pois ela nos parece um aspecto fundamental para se compreender estas propostas em seu conjunto. Para tanto, recorreremos a Cláudio de Moura e Castro (1996), economista sênior do Banco Mundial.

Em texto intitulado “Como será o ensino superior no ano 2000?”, Castro (1996) apresenta uma proposta de como o governo federal poderia conferir maior equidade ao sistema de ensino superior brasileiro, a saber, pela criação de dois tipos de instituições educacionais, uma destinada aos ricos e outra às massas, a qual o autor sugere o nome de “Colegião das Massas, mas com dignidade”.

A proposta de Castro (1996, p.5) consiste em destinar às elites, isto é, àqueles com “a embocadura e a motivação para a abstração e o esforço adicional de operar no espaço da criação intelectual e científica”, um ensino de qualidade, que deverá ser valorizado, ter independência e contar com os recursos necessários ao seu êxito. Para as camadas populares, donde procedem, na visão do autor, os estudantes menos capazes para a criação intelectual e científica, a idéia é oferecer um ensino menos denso e a custos modestos. O acesso ao ensino superior é colocado, portanto, em termos de privilégio de classe e de dom intelectual.

O termo equidade é habitualmente associado à justiça, igualdade, retidão, entretanto, na concepção do Banco Mundial e de seus articulistas ele parece adquirir outro significado, que se refere à idéia de oferecer a cada ser humano aquilo que, em conformidade com sua condição econômica e social, supostamente merece. Neste contexto, visa-se estabelecer um ensino de qualidade em universidades públicas para as elites, e outro, precário, para as camadas populares, certamente em instituições privadas.

Concomitantemente, o autor propõe o deslocamento da educação superior do campo dos direitos sociais para o de mercadorias e o estabelecimento de instituições de primeira e segunda categoria – o que também supõe seres humanos de primeira e segunda categoria –, dissociando a pesquisa e o ensino.

Ao que tudo indica as recomendações do Banco Mundial para o ensino superior foram prontamente acolhidas pelo governo brasileiro, tanto que diversos documentos emitidos posteriormente por órgãos governamentais – principalmente pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo MARE – enfatizavam a privatização das universidades públicas e a diversificação institucional, como soluções para a crise do ensino superior.

O já citado *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*, publicado pelo MARE em 1995 e que continha as bases da Reforma Administrativa do Governo de Fernando Henrique Cardoso, previa, por exemplo, a transformação das universidades públicas em fundações de direito privado. Esta transformação seria "voluntária" e se consumaria por meio de um programa intitulado de "publicização" – conceito este forjado pela referida reforma, embora a nomenclatura mais apropriada para defini-lo fosse privatização.

Este programa concretizaria a passagem das universidades para o setor de serviços não exclusivos de Estado, transformado-as em instituições públicas não-estatais, doravante denominadas pelo MARE de "Organizações Sociais".

As Organizações Sociais (OS) poderiam firmar contratos de gestão com o Poder Executivo e participar do orçamento público. A definição dos objetivos e dos indicadores de desempenho ficaria a cargo do governo, o que limitaria a autonomia destas instituições à gerência de seu orçamento; aliás, em relação à gestão, a universidade "publicizada" se nortearia fundamentalmente por um princípio: a redução dos gastos, que poderia ser obtido pela demissão dos servidores[14] e sua imediata recontratação por menores salários/benefícios e; pela diversificação das fontes de financiamento, a partir da cobrança de taxas e

[14] Isto seria possível porque os servidores, em decorrência do processo de publicização, se tornariam uma categoria em extinção, ficando a cargo da OS sua recontratação, que poderia ocorrer pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). (Bresser Pereira, 1996)

mensalidades do alunado e da busca de recursos privados por meio de pesquisas de encomenda ou ações congêneres.

É importante destacar que a OS estaria, virtualmente, a serviço do aparelho de Estado e – considerando a lógica que norteou a reforma administrativa – do capital, portanto, não seria um órgão da sociedade civil no sentido gramsciano[15].

Em consonância com os princípios estabelecidos pelo MARE para a reforma, o MEC também publica documentos apresentando proposições para o ensino superior, com destaque para o *Planejamento Político Estratégico 1995-1998* (MEC, 1995) e as *Metas do Plano Nacional de Educação* (MEC, 1997).

No que tange ao financiamento, a proposta central era a implantação, no sistema federal, da autonomia financeira entendida como liberdade para captação de recursos privados. Em relação à gestão, o objetivo era fazer com que as IES adotassem o modelo gerencial, definindo como eixo condutor de seu trabalho a redução dos gastos e a avaliação de resultados (MEC, 1995).

Os documentos conferem grande ênfase às inovações. Neste campo, o governo federal almejava: a) incorporar novas tecnologias na organização e gestão das instituições; b) valorizar os modelos institucionais alternativos de formação, voltados para o mercado de trabalho, especialmente no que refere à formação de professores para a educação básica; c) estabelecer um amplo sistema interativo de ensino à distância, utilizando-o inclusive para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, tanto os regulares como os de educação continuada (MEC, 1997); d) promover/aprofundar a diversificação institucional, o que seria feito a partir da simplificação das exigências burocráticas para reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições privadas (MEC, 1995); da criação de novos cursos, novos programas e novas modalidades de ensino e; do favorecimento e valorização de estabelecimentos não-universitários (MEC, 1997).

É óbvia a convergência entre estas propostas e as orientações chaves do Banco Mundial: racionalização dos gastos, redefinição do papel do governo, diversificação institucional e financeira, ampliação do sistema privado. Acrescidas pela proposta de

[15] Para Gramsci (1978, p. 224), o Estado compreende o conjunto formado pela sociedade política, o próprio aparelho estatal, "ou ditadura, ou aparelho coercitivo para amoldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de dado momento", e pela sociedade civil, "ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira, exercida através das chamadas organizações privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.". Na perspectiva do autor, as organizações da sociedade civil podem disputar o consenso na sociedade e apresentar suas demandas, tencionando o aparelho estatal a incorporá-las, reduzindo assim, sua face coercitiva.

privatização das universidades públicas encaminhada pelo Plano Diretor do MARE, elas reproduzem integralmente o ideário neoliberal do Banco Mundial.

Debate-se ainda hoje se estas medidas teriam sido concretizadas[16], tendo em vista que nenhuma universidade pública foi "publicizada". Contudo, como veremos a seguir por meio de dados compilados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" (INEP), pode-se afirmar que, se as recomendações neoliberais não foram implementadas integralmente, certamente o foram em grande medida.

Entre 1995 e 2005 houve um impressionante aumento no número de IES privadas existentes no país, aproximadamente em torno de 183%. No mesmo período o número de IES públicas cresceu apenas 10%. Se em 1995, 77% do sistema de ensino superior já era formado por instituições privadas, em 2005 este número atinge o patamar de 89%.

Além da expansão do setor privado, os dados também indicam que o sistema de ensino superior foi diversificado, tanto que em 2005 (ver Tabela 5 a seguir), dentre as 2165 IES existentes no Brasil, somente 8% eram universidades, e destas apenas 4% públicas, havendo ainda: Centros Universitários (8%), Faculdades Integradas (8%), Faculdades, Escolas e Institutos Superiores (74%), e CET/FAT (8%).

Quanto à pesquisa, os dados reafirmam a tendência da diversificação institucional – indicando claramente a coexistência de instituições dedicadas somente ao ensino e outras (poucas) ao ensino/pesquisa/extensão – e revelam que são basicamente as universidades públicas que produzem conhecimento no país, em especial pesquisa básica.

De acordo com o Censo do Ensino Superior de 2005, 176 instituições desenvolvem pesquisa no Brasil, sendo 90 públicas e 86 privadas, o que representa, respectivamente, 40% da rede pública e 4% da rede privada. Segundo estudo do Instituto Lobo para o Desenvolvimento da Educação, da Ciência e da Tecnologia, realizado com 83 destas instituições (40 federais, 14 estaduais, uma municipal e 23 privadas), foram publicados 81.638 trabalhos entre 2001 e 2005. As IES públicas foram responsáveis por 95% deste total, enquanto as privadas por apenas 5%.[17]

No tocante ao ensino à distância (EAD) os resultados do Censo da Educação Superior de 2006 indicam que houve um crescimento, entre 2003 e 2006, em torno de 571% no número de cursos e um aumento de 315% no número de matrículas, que em 2006 já representam 4,4%

---

[16] A esse respeito ver: REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? R.B.C.S., SP, Anpocs, v. 17, nº. 50, outubro de 2002 e; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "Reflexões sobre a reforma Gerencial de 1995". RSP. Brasília, ano 50, nº. 4, out-dez. de 1999.

[17] Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=6550>. Acesso em 30 nov. 2008.

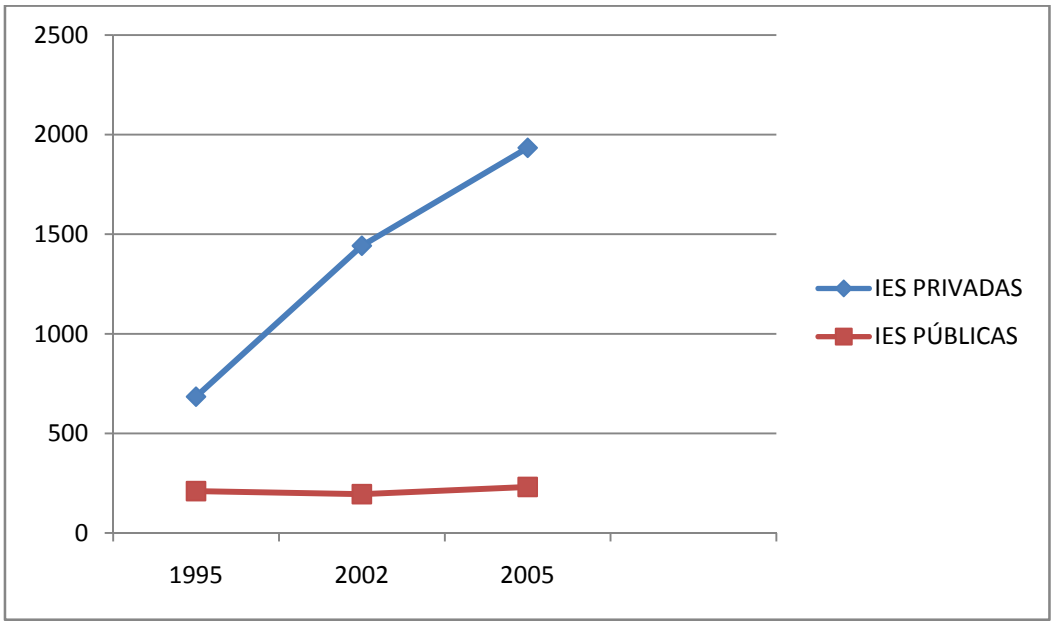
do universo de estudantes matriculados no ensino superior. No mesmo período as demais modalidades tiveram um aumento bem inferior nas graduações: 8,3% em número de cursos e 5% em número de matrículas[18].

Tabela 4 - Número total e percentual de IES, segundo a categoria administrativa, nos anos de 1995, 2002 e 2005.

CATEGORIA ADMINISTRATIVA	Nº. DE IES EM 1995		Nº. DE IES EM 2002		Nº. DE IES EM 2005	
PÚBLICAS	210	23%	195	12%	231	11%
PRIVADAS	684	77%	1442	88%	1934	89%
TOTAL	894	100%	1637	100%	2165	100%

Fonte: INEP.

Gráfico 2 - Evolução do ensino superior privado em comparação com a evolução do ensino superior público, nos anos de 1995, 2002 e 2005.



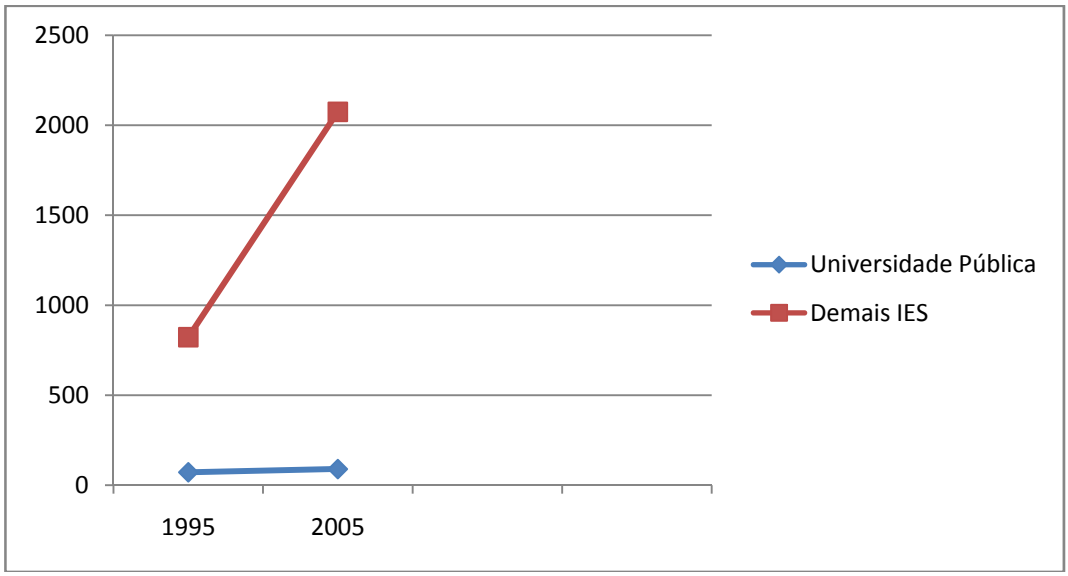
[18] Disponível em: <http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/superior/news07_01.htm>. Acesso em: 04 jan. 2008.

Tabela 5 - Instituições de Ensino Superior, por organização acadêmica e categoria administrativa no ano de 2005.

	Universidades	Centros Universitários	Faculdades Integradas	Faculdades, Escolas e Institutos	CET/FAT
PÚBLICA	90	03	04	81	53
Federal	52	0	0	08	37
Estadual	33	0	0	26	16
Municipal	05	03	04	47	0
PRIVADA	86	111	113	1493	131
Particular	25	62	93	1213	127
Comunitária/ Confessional	61	49	20	280	04
TOTAL	176	114	117	1574	184

Fonte: INEP. Censo da Educação Superior 2005.

Gráfico 3 – Evolução das universidades públicas em comparação com as demais IES públicas e privadas nos anos de 1995 e 2005.



A partir dos dados apresentados pode-se considerar que o Brasil dispõe de um sistema de ensino superior privado, diversificado e aberto ao ensino à distância. À primeira vista, as mudanças desencadeadas sinalizam uma adequação do sistema de ensino superior brasileiro ao modelo norte-americano de universidade, afinal, observa-se a presença majoritária de instituições particulares, ou seja, empresas comuns que, como tais, são subordinadas ao mercado e, portanto, não dispõem de autonomia. Contudo, também é possível observar traços do modelo francês: ausência de estruturas de pesquisa e de pós-graduação *stricto sensu;* centralidade nas atividades de ensino; e dedicação à formação profissional (SGUISSARDI, 2003).

Mantiveram-se as universidades públicas, quer dizer, elas não foram "publicizadas" como previa a reforma e também não se implantou – certamente pela resistência dos setores organizados da sociedade – a cobrança de taxas e mensalidades dos estudantes, ao menos nos cursos de graduação e de mestrado e doutorado.

È impossível deixar de observar que alguns princípios centrais que nortearam os Acordos MEC-USAID e a reforma de 1968 são retomados pela reforma administrativa de Fernando Henrique Cardoso: a) a racionalidade e a eficiência administrativas, que seriam alcançadas pela privatização das universidades, pela adoção de modelos de gestão baseados em conceitos empresariais e pelas ditas "inovações", como o ensino à distância, o aligeiramento da formação acadêmica/científica e a diversificação institucional etc.; b) o desrespeito à autonomia universitária, encaminhado pela pretendida interferência do Estado nas questões didático-científicas e administrativas das universidades e pela diversificação financeira, alicerçada na concepção de autonomia como "liberdade" para a capacitação de recursos no mercado.

e) Autonomia universitária na Constituição Federal de 1988;

Ao longo do tempo, a conquista de autonomia pelas universidades envolveu várias etapas: desde a luta pela superação de limitações de cunho religioso, que inviabilizavam a produção do conhecimento e a afirmação de novas verdades científicas, até, mais recentemente, a busca pela eliminação de cerceamentos provenientes de conveniências políticas. Portanto, a autonomia vem sendo buscada historicamente pelas universidades como uma forma de se emanciparem de imposições religiosas e estatais (DALLARI, 2007).

No Brasil, a autonomia universitária é prevista pela primeira vez num texto constitucional somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88). Talvez por colocar a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República e por consagrar direitos e garantias fundamentais à concretização deste princípio, a Carta Magna brasileira foi adjetivada de “cidadã” pelo deputado Ulisses Guimarães, fato este repetido por muitos juristas, professores e cientistas. Ainda assim, há os que a concebem como algo inacabado, que teria ficado aquém das expectativas que suscitava. É nesta perspectiva que Florestan Fernandes (1989) denomina a CF88 de “colcha de retalhos”, isto é, algo que abriga em si, ao mesmo tempo, a herança autoritária do passado e a esperança de reconstrução de uma sociedade aberta e democrática.

Cunha (1995) aponta que três fatos foram importantes para o restabelecimento da democracia no Brasil após o golpe de Estado de 1964: a eleição de Tancredo Neves para Presidente da República, em 1985; a instalação da Constituinte, em 1987; e a eleição presidencial de 1989, que, no entanto, elegeu Fernando Collor de Melo – cujo programa político continha elementos neoliberais – para a Presidência da República.

O autor assinala que estes fatos foram o desfecho de um longo processo de redemocratização, iniciado logo após o golpe de 1964 e conduzido, basicamente, por duas correntes políticas: a que defendida a luta armada como o único instrumento capaz de derrubar o governo militar – sobretudo após a promulgação do Ato Institucional nº 5 (AI-5) – e que via na realidade brasileira a presença das condições materiais necessárias à revolução socialista; e a que buscava apenas o estabelecimento do Estado de Direito, de mecanismos formais de democracia, ou seja, que não pleiteava grandes transformações sociais. Esta segunda corrente era composta por partidos políticos, desde os liberais-democráticos até os ditos socialistas e comunistas, onde figuravam lideranças como o presidente deposto João Goulart, o ex-presidente Juscelino Kubistchek e os governadores Miguel Arraes, Leonel Brizola e Carlos Lacerda (este último anos antes apoiara o golpe).

Deste processo, que compreendia desde lideranças revolucionárias até as conservadoras e reacionárias, foi instituindo-se um programa mínimo, que envolvia: a convocação de uma assembléia nacional constituinte; a anistia aos punidos por atos políticos; e a revogação da legislação autoritária em matéria trabalhista, econômica e cultural. Com vistas à organização política criava-se o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com base numa frente ampla que reunia membros dos partidos políticos dissolvidos pelos militares pouco depois do golpe (CUNHA, 1995).

Em 1985, após terem sido derrotadas na tentativa de restabelecer eleições presidenciais diretas, as forças de oposição conseguem eleger, de forma indireta no Colégio Eleitoral, Tancredo Neves para presidente da república. Esta vitória, entretanto, teria sido possível graças a uma aliança política heterogênea, que reunia até mesmo dissidentes do Partido Democrático Social (PDS) – criado após a extinção da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e que integrava o governo militar –, inclusive Aureliano Chaves, vice-presidente da república do governo de João Baptista Figueiredo. De qualquer forma, com a morte de Tancredo Neves às vésperas de sua posse, quem assume o cargo é José Sarney, ex-presidente do PDS e antigo apoiador do regime militar (Cunha, 1995).

Este pacto político, denominado de "Aliança Democrática", visava à "conciliação entre a sociedade e o Estado, entre o povo e o governo" (Cunha, 1995, p. 25). Quanto à sua plataforma política podemos destacar: a desconcentração do poder[19] e a descentralização dos processos decisórios[20]; a desburocratização; o fortalecimento da universidade pública e a efetivação de sua autonomia. Todavia, esta composição política se desintegraria pouco tempo depois em virtude da polarização entre conservadores e progressistas, num movimento decorrente do acirramento das discussões no âmbito da Constituinte, instalada, como já dissemos, em 1987, de forma concomitante ao Congresso Nacional, que parte do tempo se dedicava aos trabalhos regulares e outra parte à elaboração da nova constituição.

As questões educacionais certamente contribuíram para este desfecho, já que também foram objeto de intensos embates entre os constituintes, confrontando-se na arena pública os defensores do ensino público e gratuito, ligados a entidades como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN); e os defensores do ensino privado, ligados a órgãos representativos como a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), e do ensino religioso, lidados à Igreja Católica, na figura da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) (Cunha, 1995).

De acordo com Fernandes (1989, p. 291), os setores conservadores e reacionários compuseram uma esmagadora maioria parlamentar, organizando-se como força hegemônica. Este segmento seria municiado "pelas manobras do Governo, dos estratos dominantes das classes possuidoras, de suas entidades corporativas, dos *lobbies*, da capacidade de corrupção

---

[19] A desconcentração do poder, conforme Guedes e Ribeiro (2001, p. 66), constitui-se num "processo de dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente". Para os autores trata-se de uma iniciativa do poder central e tem como meta "aprimorar e ampliar a eficiência e a presença desse poder, sendo compatível com a centralização".

[20] A descentralização dos processos decisórios, por sua vez, relaciona-se a um "movimento de baixo para cima" e pressupõe "alterações profundas nos núcleos de poder, conduzindo a uma maior distribuição do poder decisório". (Guedes e Ribeiro, 2001, p. 66-7)

do ‘Estado de Transição’ e do grande capital nacional e estrangeiro”. Os trabalhadores, por sua vez, teriam sido representados por uma ínfima minoria parlamentar, que dispunha de “suas bandeiras de luta, de setores da sociedade civil e do apoio popular que atravessou a ANC e a enervou”. Nas palavras do autor: “isso poderia parecer muito, mas foi pouco, pouquíssimo! Se não batêssemos forte, seriamos asfixiados e zerados”.

É possível identificar, a partir do trabalho de Cunha (1995), alguns elementos que claramente estavam em questão, no que tange à educação, durante os trabalhos constituintes: a educação (em todos os níveis) enquanto direito de todos os cidadãos brasileiros e dever do Estado; a garantia de um ensino público, gratuito e laico; a destinação das verbas públicas exclusivamente às instituições públicas; e a gestão democrática dos estabelecimentos educacionais, com participação de estudantes, professores e funcionários nos espaços decisórios.

Concluído os trâmites constituintes, a aprovação do texto constitucional evidenciava o jogo de avanços e recuos que caracterizou este processo. Como bem destaca Cunha (1995), a educação foi afirmada pela CF88 como um direito social do povo brasileiro, contudo, o dever do Estado em oferecê-la limitou-se ao ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino: infantil, médio[21] e superior. Ainda no campo dos recuos podemos destacar: a questão da imposição da gestão democrática apenas para o ensino público (artigo 206, VI); e a possibilidade de se alocar verbas públicas às instituições privadas[22].

Quanto aos avanços é possível citar, a princípio, a questão da autonomia universitária. Plataforma política da “Aliança Democrática”, a autonomia das universidades é, enfim, consagrada por uma carta constitucional brasileira:

> As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao principio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (BRASIL, 1988, artigo 207).

---

[21] Atualmente, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8069/90) e com decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, tais como: a Decisão Monocrática RE n. 356.479-0, o Recurso Extraordinário 410.715-5 São Paulo, a Apelação Civil n. 7000776229, dentre outras, é possível afirmar que também é dever do Estado a oferta da educação infantil e do ensino médio para todas as crianças e adolescentes que desejarem ingressar nesses níveis de ensino.

[22] A alocação de verbas públicas a instituições privadas, isto é, aos estabelecimentos comunitários, confessionais e filantrópicos, poderá ocorrer, segundo o artigo 213 da CF88, desde que estes: I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II – assegurem a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.

Em síntese, a autonomia universitária passa a ser reivindicada no Brasil, ao menos em sua história recente, no bojo de um processo que buscava a (re)democratização do país. Para alguns, isto exigia a descentralização dos processos decisórios, o que pressupõe uma autonomia que seja o oposto de submissão, de dependência; para outros, no entanto, significava apenas a desconcentração do poder e o estabelecimento de mecanismos legais que assegurassem uma democracia formal.

Portanto, tratou-se de um processo contraditório, liderado por forças que divergiam não apenas nas questões que envolviam o estabelecimento de instrumentos de poder, mas também em sua visão de mundo. No âmbito da ANC, como mostra Fernandes (1989), a relação de poder entre estas forças foi assimétrica, prevalecendo, em muitos casos, as demandas dos setores mais conservadores, tanto no que concerne à democratização do país, quanto em relação à educação; por conseguinte, a Constituição, embora consagrando posições progressistas acabou reafirmando também os privilégios preexistentes e a ordem estabelecida. Nas palavras de Florestan Fernandes:

> O pêndulo balançou contra a democracia, contra a Nação e anulou todas as rupturas que deveriam ser desencadeadas pela ANC e, depois, a pleno vapor pela própria Constituição. [...] estes fatos não se contabilizam como uma derrota. Eles contam como uma vitória. A constituição está aí, de pé – e não se afirma como uma peça homogeneamente conservadora, obscurantista. Ao revés, abre múltiplos caminhos, que conferem peso e voz ao trabalhador na sociedade civil e contém uma promessa clara de que, nos próximos anos, as reformas estruturais reprimidas serão soltas. (FERNANDES, 1989, p.361)

Mesmo reconhecendo que a autonomia universitária consagrada pela CF88 não corresponde, em sua essência, ao que era pleiteado pelas forças progressistas – uma vez que não se efetivaram outras reivindicações como a descentralização dos processos decisórios e a afirmação da obrigatoriedade do Estado em oferecer educação em todos os níveis – ela, ao menos do ponto de vista formal, confere liberdade às universidades sobre a utilização de seus recursos e independência didática e científica diante do Estado e do mercado.

f) O artigo 207 da CF88 e a autonomia universitária.

A Constituição Federal de 1988 conferiu autonomia às universidades públicas com o intuito de “proteger o ensino superior de qualquer tipo de manipulação, de política partidária e

de autoritarismo” e, assim, garantir que estas instituições cumpram suas funções essenciais: o ensino, a pesquisa e a extensão (BASTOS, 1998, p.481).

Deise Mancebo (1998) assinala que na área do direito público os doutrinadores têm convergido em definir a autonomia universitária como um poder de auto-normação, que é exercível de acordo com os limites impostos pelo ordenamento jurídico superior que lhe deu origem, ou seja, a CF88. Desde modo, a universidade poderá regular com normas próprias tudo aquilo que não se encontra especificado pela Carta Magna.

Como explicita o artigo 207 da Constituição Federal, a autonomia das universidades brasileiras abarca cinco aspectos: a autonomia disciplinar, a administrativa, a didático-científica e a de gestão financeira e patrimonial.

A autonomia disciplinar expressa o poder de impor sanções, de modo a manter o funcionamento satisfatório da instituição. A autonomia administrativa, por sua vez, diz respeito ao fato da universidade ser administrada por seus próprios agentes e professores, representando o direito de editar normas próprias para sua organização interna, que abrange os aspectos didático-científicos, a administração de recursos humanos e materiais e o direito de eleger seus dirigentes (BASTOS, 1998).

Já a autonomia didático-científica remete, no âmbito do ensino, à liberdade da universidade na definição dos métodos pedagógicos que julgar mais apropriados; no âmbito científico significa que a universidade tem o poder de definir os objetivos, a forma e o desenvolvimento da pesquisa que produz. Bastos (1998) afirma que a existência da autonomia didático-científica pressupõe que as decisões envolvendo a criação ou a extinção de cursos, sua expansão ou modificação, a contratação e dispensa de professores, além dos planos de carreira docente, devem ficar a cargo dos órgãos colegiados da universidade, que deliberarão sobre estas questões mediante os recursos orçamentários disponíveis.

Por fim, a autonomia de gestão financeira e patrimonial corresponde, por um lado, à faculdade de que a universidade dispõe de gerir seu orçamento segundo “seus critérios de conveniência e oportunidade” e, por outro, à sua capacidade de “instituir fundações com os bens de seu patrimônio, de ceder e transferir os bens imóveis de sua propriedade e de decidir acerca de sua utilização e tributação” (BASTOS, 1998, p. 473).

Em virtude da autonomia disciplinar, administrativa, didático-científica e de gestão financeira e patrimonial, a “Administração Pública fica impedida de interferir na gestão administrativa das universidades ou inibi-la por meio da edição de normas” (Bastos, 1998, p. 488).

Na análise de Mancebo (1998) existem atualmente pontos de consenso em relação à autonomia das universidades brasileiras: a) autonomia não é soberania, ou seja, embora o poder de se auto-regular permita, na medida em que a universidade constrói sua própria identidade, uma certa individualização, ela não poderá negar seus vínculos com a sociedade, de modo que sua atuação deverá sempre ser pautada pelos preceitos constitucionais, o que não lhe permite se desviar de seu objetivo essencial (o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão), tampouco entrar em contradição com o texto constitucional; b) a autonomia vem sido exercida pelas universidades de modo bastante limitado e isto estaria ocorrendo em decorrência da multiplicidade e da superposição de leis e atos normativos e, da total imprevisão quanto ao repasse dos recursos financeiros, que impede a efetivação da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Vê-se que é com razão que o Andes-SN (2003, p. 45) vem defendendo ao logo dos últimos anos a auto-aplicabilidade do art. 207 da CF88, “sem qualquer referencia à necessidade de sua regulamentação por meio de legislação complementar” e, no campo do financiamento, a existência de dotação orçamentária específica para a educação que seja capaz de financiar o ensino, a pesquisa e a extensão:

> [...] ao Estado compete financiar o ensino, a pesquisa e as atividades de extensão nas universidades públicas, destinando-lhes recursos orçamentários em montante não inferior a 12% do Orçamento da União, em dotação específica para a educação e vinculada a este fim. (ANDES-SN, 2003, p. 49)

Em conclusão, a autonomia universitária configura um instrumento que permite à universidade desempenhar de forma livre e plena suas atividades essenciais: o ensino, a pesquisa e a extensão. São condições para que ela se realize: a democracia interna da universidade e a previsão integral de recursos para seu funcionamento, recursos estes que devem advir do Estado, responsável por prover educação superior e a pesquisa científica. Trata-se de um instrumento já previsto pela CF88 e que não carece de regulamentações.

A universidade, por certo, é uma instituição cujo trabalho é preponderante para o desenvolvimento humano, social e econômico de um país ou nação. Na concepção deste trabalho, também é essencial à formação do gênero humano e à superação da ordem capitalista.

Por sua importância, tanto em relação ao mundo existente, como também para a projeção de um outro, certamente possível, a universidade púbica deveria ser valorizada como uma instituição estratégica, com investimentos públicos condizentes com suas necessidades. Deveria dispor ainda de ampla autonomia como garantia de que seu trabalho não sofra

qualquer constrangimento de ordem política, religiosa ou industrial/comercial. No entanto, evidencia-se a cada dia a existência de um processo em curso que visa privatizar as universidades públicas, não apenas no tocante ao pagamento de taxas e mensalidades, mas no sentido de atrelá-las aos interesses privados, sob uma lógica que concebe a educação e o conhecimento como mercadorias.

Capítulo 2 - Política educacional no governo Lula da Silva (2003-2008) e a autonomia universitária

O objetivo central deste capítulo é investigar a política do governo federal para o ensino superior entre os anos de 2003 e 2008, sob o pressuposto de que nos encontramos num processo de transformação do modelo de universidade pública existente no Brasil. Este período compreende os dois mandatos de Luis Inácio Lula da Silva, o primeiro, iniciado em 2003 e concluído em 2006, e o atual, iniciado em 2007.

Delimitamos a pesquisa entre os anos de 2003 e 2008 porque este período marca a publicação, por parte do governo Lula da Silva, de uma série de medidas destinadas ao ensino superior, agora reunidas num programa denominado Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que abrange ainda a educação básica e o ensino profissional.

O PDE constitui um conjunto de leis, decretos, resoluções, portarias e editais. Em relação ao ensino superior estão previstas mais de uma dezena de ações. Destacaremos neste trabalho: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); o Programa Universidade para Todos (PROUNI); o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB); a Nova Capes; os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET); a Escola de Altos Estudos; a Lei de Incentivos à Pesquisa; o Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD); o Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (PIBID); o Programa de Apoio à Extensão Universitária (PROEXT); o FIES Solidário; e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Não constitui objeto deste trabalho cada ação isolada, mas todas em conjunto, o que designamos por PDE.

O PDE tem sido apresentado pelo governo federal como um instrumento capaz de democratizar o ensino superior e de instaurar a tão aguardada justiça social. Nossa hipótese, no entanto, é de que as ações previstas pelo Programa condicionam as atividades das instituições universitárias e ferem sua autonomia ao impor projetos e transferências de recursos mediante a aceitação de diretrizes, metas e objetivos pré-definidos.

Por fim, um esclarecimento prévio deve ser feito: a distinção, ao se tratar de políticas públicas, entre objetivos proclamados e objetivos reais.

Instrumentos legais como leis, decretos, resoluções, portarias etc., comumente possuem objetivos relativos à efetivação de uma determinada política. Saviani (2001), entretanto, aponta que nem sempre os objetivos formais de uma lei correspondem àquilo que

realmente está sendo pretendido por aqueles que a instituíram. É neste sentido que o autor faz uma distinção entre objetivos proclamados e objetivos reais.

Os objetivos proclamados se referem a finalidades gerais, a intenções últimas, e se situam “num plano ideal onde o consenso, a convergência de interesses é sempre possível”. Os objetivos reais, por sua vez, se referem aos “alvos concretos da ação” e se situam “num plano onde se defrontam interesses divergentes e, por vezes, antagônicos, determinando o curso da ação [e] as forças que controlam o processo” (SAVIANI, 2001, p. 190). Em poucas palavras, os objetivos proclamados coincidem com a letra da lei, enquanto os objetivos reais emergem a partir da análise de seu conteúdo, o que implica recorrer a outros dados de realidade e ao pensamento teórico.

Saviani (2001) destaca que os objetivos reais podem constituir realizações parciais de objetivos proclamados, mas também se opor a estes, mascarando-os, cumprindo assim uma função ideológica (de caráter liberal) a serviço da ordem capitalista, que consiste na ação de opacificar as relações sociais:

> Com efeito, se nas sociedades escravista e feudal as relações sociais eram transparentes já que o escravo era, no plano da realidade e no plano da concepção, de fato e de direito, propriedade do senhor e o servo, por sua vez, estava submetido ao senhor também de fato e de direito, real e conceitualmente, na **sociedade capitalista defrontam-se no mercado proprietários aparentemente iguais, mas de fato desiguais, realizando, sob a aparência da liberdade, a escravidão do trabalho ao capital. Instala-se a cisão entre a aparência e a essência, entre o direito e o fato, entre a forma e o conteúdo**. (SAVIANI, 2001, p.191, destaque nosso)

À luz da distinção feita por Saviani podemos projetar, a título de exemplo, a seguinte situação: uma determinada lei pode ter como objetivo proclamado (formal) a ampliação do acesso ao ensino superior, contudo, a análise de seu conteúdo revela que a ação prevista para efetivar esta política é a generalização do ensino à distância, com propostas de substituir as aulas presenciais e o professor pela *internet*. Somando outros elementos à análise deste conteúdo descortina-se que o objetivo real da referida lei não é a ampliação do acesso ao ensino superior, mas a redução de custos com este nível de ensino, a ser possibilitado, provavelmente, pelo rebaixamento de sua qualidade. Vê-se então que o objetivo real da suposta lei é não apenas distinto do proclamado, mas a ele se opõe, tendo em vista que a ação prevista não amplia e sim nega acesso à educação superior de qualidade, mascarando esta realidade com a ilusão de que uma reivindicação social está sendo concretizada.

Doravante passaremos ao exame de instrumentos legais que exprimem objetivos, metas e diretrizes de políticas a serem implementadas para o ensino superior. Nesta trajetória

partiremos sempre do pressuposto de que pode haver uma distinção entre o dito e o pretendido. Apenas para efeito de evitar repetições, não mencionaremos esta distinção em todas as passagens.

2.1 O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto Presidencial n°. 6.096/07, tem como finalidade principal (proclamada) reunir esforços para a consolidação de uma política nacional de expansão da oferta da educação superior pública, com vistas a atender a meta estabelecida pela Lei n°. 10.172/01 (Plano Nacional de Educação) de estender, até o final da presente década, o ensino superior para pelo menos 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos (MEC, 2007a).

O REUNI é destinado às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). A adesão ao programa, que é "voluntária", implica na elaboração, por parte das IFES, de um Plano de Reestruturação que contemple as diretrizes, os objetivos e as metas estipuladas pelo governo federal. Este documento deverá ser aprovado pelo órgão superior da instituição e prever um aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação projetadas para a universidade. Cumpridas estas exigências caberá ao MEC aprovar ou não a inclusão da instituição no Programa (MEC, 2007a).

De acordo com o governo federal, os recursos financeiros[23] para a implantação do REUNI serão repassados às universidades à medida que seus respectivos Planos de Reestruturação forem aprovados pelo MEC. A promessa é de que serão investidos, entre 2008 e 2011, cerca de 2 bilhões de reais. Uma parte destes recursos, correspondendo a 500 milhões de reais, será alocada em conformidade com o número de matrículas projetadas, enquanto o restante será distribuído com base num "valor de referência-SESu" de 5 mil reais para cada nova matrícula (MEC, 2007a, p.13).

[23] Estes recursos poderão ser empregados para: a construção e readequação de infra-estrutura e equipamentos necessários à realização dos objetivos do Programa; compra de bens e serviços necessários ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; despesas de custeio e pessoal associadas à expansão das atividades decorrentes do Plano de Reestruturação.

Para o governo federal, o REUNI oferecerá “uma oportunidade para inovar o cenário de educação superior, permitindo novos mecanismos de seleção de estudantes, novas articulações curriculares e novos percursos formativos”. Desta forma, declara que a participação no Programa impõe às IFES um compromisso de não apenas aumentar a quantidade de vagas nos cursos de graduação, mas também de aprimorar a qualidade do ensino que oferecem (MEC, 2007a, p.21).

a) Os objetivos proclamados, as metas e as diretrizes do REUNI;

O Programa apresenta dois objetivos centrais: a criação de condições para a ampliação do acesso e permanência à educação superior e; o estabelecimento de um melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

Para alcançar estes objetivos, o REUNI pretende: elevar a taxa de conclusão média dos cursos presenciais de graduação para 90% e; aumentar para 18 a relação professor/aluno nos cursos presenciais de graduação. Destaca-se que a intenção do governo é efetivar estas mudanças em cinco anos, a contar do início de cada plano.

Por outro lado, o MEC aponta alguns problemas que deverão ser superados para que os objetivos e metas do REUNI sejam alcançados, problemas estes decorrentes de modelos de formação acadêmica e profissional considerados obsoletos, mas ainda presentes no sistema de educação superior brasileiro, caracterizados: pela fragmentação do conhecimento; pela presença de currículos pouco flexíveis; pela distância entre graduação e pós-graduação; pela precocidade na escolha da carreira profissional por parte do alunado; e pelas formas pontuais e socialmente excludentes de acesso aos cursos de graduação (MEC, 2007a).

Estes problemas estariam sendo aprofundados em virtude de complicadores no plano operacional: a centralidade da formação profissional nos cursos de graduação; a dificuldade de se aprovar propostas curriculares “inovadoras”, por conta de sua incompatibilidade com as regras de classificação, organização e oferecimento de componentes curriculares; a falta de decisão política da universidade pública, somada à sua carência de recursos, para a efetivação de políticas afirmativas que garantam a permanência de estudantes em condições sociais desfavoráveis; a não observação da flexibilidade e da interdisciplinaridade pela maior parte dos cursos de graduação; as práticas pedagógicas tradicionais adotadas nos cursos de

graduação, baseadas em aulas expositivas e uso incipiente de recursos tecnológicos e outras formas “inovadoras” de ensino; a predominância de padrão de formação em pequenos grupos, principalmente em componentes curriculares cuja natureza não requer uma baixa relação professor/estudante; a grande ociosidade dos espaços físicos das unidades universitárias, sobretudo no período noturno; e os elevados índices de evasão de estudantes nos cursos de graduação (MEC, 2007a).

Esta estrutura de formação acadêmica e profissional, nas condições de um mundo globalizado, estaria colocando o país em risco de isolamento nas esferas científica, tecnológica e intelectual. Diante deste cenário, o Ministério da Educação afirma ser necessária a implantação de modelos de formação profissional mais abrangentes, flexíveis e integradores e, conseqüentemente, a reestruturação do sistema federal de ensino superior.

O Decreto n°. 6.096/07, em seu artigo 2°, apresenta as diretrizes que deverão nortear esta reestruturação, a saber: a redução das taxas de evasão, a ocupação das vagas ociosas e o aumento das vagas de ingressos, especialmente no período noturno; a ampliação da mobilidade estudantil, por meio de aproveitamento de créditos e da circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior; a revisão da estrutura acadêmica, a reorganização dos cursos de graduação e a atualização das metodologias de ensino e de aprendizagem; a diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente com a superação da profissionalização precoce e especializada; a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; a articulação da graduação com a pós-graduação e a articulação da educação superior com a educação básica (BRASIL, 2007a).

Portanto, ao aderir ao REUNI, as universidade federais deverão empreender uma profunda reestruturação acadêmica, que compreenderá desde a atuação docente em sala de aula – abandono das práticas ditas tradicionais e adoção de metodologias de ensino-aprendizagem “inovadoras” –, passando pela otimização dos recursos físicos e humanos existentes, até a revisão das estruturas dos cursos de graduação, que deverão ser mais flexíveis, tanto no que se refere à mobilidade dos estudantes entre cursos, programas e instituições, quanto em relação às modalidades de graduação.

A caracterização dos complicadores no plano operacional, bem como as diretrizes elencadas, remetem a propostas e conceitos também destacados pela reforma neoliberal da década de 1990: expansão do acesso ao ensino superior pela otimização dos recursos disponíveis; violação da autonomia universitária; flexibilidade; inovações. Remetem também à transposição da política neoliberal ao plano didático, ou seja, às “pedagogias do aprender a aprender”: desvalorização do conhecimento; desvalorização da universidade como instituição

produtora e socializadora do conhecimento; concepção de educação e conhecimento como instrumentos destinados a perpetuar a ordem existente.

b) Um contraponto ao discurso governamental: as considerações do ANDES-SN sobre o REUNI;

Pareceu-nos oportuno recorrer ao posicionamento do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) a respeito do REUNI, e de modo geral, a respeito do PDE, não apenas por se tratar de uma entidade significativa na luta pela consolidação de uma educação pública e de qualidade no país, mas principalmente porque o ANDES-SN tem se colocado de forma contrária às medidas propostas ao ensino superior por tais iniciativas.

Em linhas gerais, o Sindicato tem argumentado que o PDE: vem sendo implementado pelo governo federal de forma autoritária, sem o necessário diálogo com a comunidade acadêmica e com a sociedade; pretende desmontar a universidade pública baseada na indissociabilidade entre ensino-pesquisa; e pretende expandir o acesso ao ensino superior sem ampliar os investimentos estatais em educação. Em suma, para o ANDES-SN, sob as bases descritas anteriormente, a tão propagada expansão do ensino superior provavelmente será cumprida por meio do "rebaixamento da qualidade da formação profissional e do trabalho acadêmico" (ANDES-SN, 2007, p.28).

Quanto ao REUNI, mais especificamente, o ANDES-SN apresenta uma série de questionamentos, especialmente em relação às promessas de respeito à autonomia universitária, e de ampliação do acesso à universidade sem o rebaixamento de sua qualidade.

Autonomia universitária

O ANDES-SN (2007, p. 20) avalia que atrás do discurso do respeito à autonomia das universidades federais, o REUNI representa uma agressão a este princípio constitucional, sobretudo porque: a) os decretos pressionam os dirigentes universitários a aderirem às suas regras com a promessa de aumento de verbas; b) as drásticas alterações previstas pelo Programa não estão sendo minimamente discutidas pela comunidade universitária dado os prazos exíguos estipulados pelo MEC; e c) a inclusão no Programa submeterá a universidade, "por cinco anos, a um controle tecnocrático que obedecerá à lógica do acompanhamento de

metas quantitativas, método que caracteriza o funcionamento de algumas empresas internacionalizadas, e que nem para essas representa a melhor solução".

Elevação da relação professor-estudante nos cursos de graduação presenciais

O Sindicato afirma que a relação numérica entre professor/estudantes nas universidades brasileiras tem se situado, historicamente, em torno de 10 estudantes por professor nos cursos de graduação[24]. Esta relação estaria próxima à existente em países que possuem universidades cuja organização acadêmica é semelhante à brasileira, como é o caso do Japão, da Alemanha e dos países nórdicos.

Elevar a relação professor-estudante como propõe o REUNI, na visão do ANDES-SN, fatalmente tornaria o trabalho docente ainda mais precário, considerando o déficit atual de professores nas universidades federais e tendo em vista que a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão impõe aos professores atribuições que extrapolam a docência, tais como: acompanhamento de atividades experimentais de estudantes de período integral; atendimento individualizado a alunos de graduação; atendimento de estudantes de pós-graduação; desenvolvimento de pesquisas; participação em órgãos administrativos; participação em atividades de extensão, etc.

Elevação da taxa de conclusão média dos cursos presenciais de graduação para 90%

A proposta de elevar o índice de aprovação nos cursos presenciais de graduação para 90%, segundo o Sindicato, é incompatível com a proposta já citada de elevação da relação professor-estudante. Na análise da entidade, baixas taxas de reprovação pressupõem atendimentos mais individualizados aos alunos, o que seria inviabilizado com a relação de 18 alunos por professor. Deste modo, o ANDES-SN prevê que caso o governo federal insista nesta meta poderá ser instituído nas universidades a aprovação automática, isto é, os estudantes seriam aprovados nos cursos independentemente de seu desempenho acadêmico, como ocorre atualmente em escolas de educação básica de muitos sistemas de ensino (ANDES-SN, 2007).

[24] Cabe destacar que isto não significa que as classes terão 10 estudantes/professor. A relação mencionada refere-se à consideração das demais atividades – pesquisa e extensão – realizadas.

Recursos

O ANDES-SN afirma que o REUNI não apresenta proposta de incremento aos investimentos estatais destinados anualmente ao ensino superior; portanto, não haveria garantia de que o aporte financeiro previsto pelo programa seria capaz de concretizar a expansão de vagas pretendida.

Uma ampliação séria do acesso ao ensino universitário, com garantias de qualidade, sustenta o Sindicato, implica o aumento do financiamento público para a educação como um todo. Nesse sentido, propõe – em conformidade com o *Plano Nacional da Educação: Proposta da Sociedade Brasileira* (1997, p.52) – elevar os investimentos na área em até 10% do PIB, considerando que posteriormente este índice poderia ser reduzido, gradualmente, para 7% do PIB, à medida que se estabilizar a oferta de vagas.

c) Considerações sobre o REUNI e a autonomia universitária;

Mesmo não sendo compulsória a participação das IFES no REUNI, todas as 53 universidades federais aderiram ao Programa[25], o que reforça o argumento do ANDES-SN de que a promessa de aumento de verbas pressionaria os dirigentes universitários a aceitar as proposições do governo e direcionar ações que contemplem suas formulações.

A nosso ver, o REUNI pode apresentar prováveis violações à autonomia didático-científica, administrativa e financeira das universidades federais. As metas e os objetivos propostos também colocam sérias dúvidas sobre a manutenção da indissociabilidade entre ensino e pesquisa e sugerem que poderá haver um aprofundamento da precarização do trabalho universitário.

O preceito constitucional da autonomia didática é ameaçado tanto no plano micro da sala de aula, onde será imposto aos docentes a adoção de metodologias de ensino e de aprendizagem supostamente inovadoras, como no plano institucional, com a flexibilização das estruturas dos cursos de graduação, que deverão permitir a mobilidade dos estudantes entre cursos, programas e instituições. A um só tempo é violado o direito do docente de decidir

[25] Informação disponibilizada pela Assessoria de Comunicação Social do MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1>. Acesso em: 07 fev. 2009.

acerca dos métodos pedagógicos mais adequados ao seu trabalho e restringida a ação dos órgãos colegiados universitários, já que as definições sobre a estrutura e modificações nos cursos de graduação passam a ficar a cargo do governo.

A determinação do REUNI de fazer com que as universidades otimizem seus recursos, em virtude da elevação do número de matrículas proposta, por sua vez, fere sua autonomia administrativa, usurpando sua competência de administrar seus recursos materiais e humanos. Isto também viola a autonomia didático-científica, pois a decisão, por exemplo, de aumentar a relação professor/estudante certamente terá efeitos didáticos e irá diminuir o tempo dedicado às atividades de pesquisa e extensão.

A universidade "reestruturada" também perderá o direito de gerir seu orçamento, já que os recursos recebidos deverão ser alocados visando ao cumprimento das metas e objetivos do Programa.

O REUNI, portanto, toma para si atribuições que pertencem às universidades e coloca a expansão do acesso ao ensino superior e a qualidade do trabalho universitário como questões meramente de gestão, e não de caráter político, que passam diretamente pelo incremento nos investimentos públicos em educação e se relacionam com as finalidades da educação e da universidade: transformar a realidade ou perpetuá-la. Esta concepção é muito semelhante a que inspirou a reforma administrativa neoliberal dos governos de Fernando Henrique Cardoso, que previa a compensação da redução dos gastos governamentais em educação com o estabelecimento de uma suposta eficiência administrativa importada das grandes empresas.

Nesse sentido, desvela-se a intenção do governo federal – em consonância com a agenda neoliberal – de converter a autonomia universitária em liberdade de gestão, isto é, "liberdade" para executar os objetivos e fins previamente estabelecidos pelo Estado, o que acarreta uma inevitável aceitação e comprometimento com sua política educacional e reduz as universidades a entidades executoras, similares às Organizações Sociais propostas pelo MARE em 1995. Nestes termos, não caberá às IFES proceder a uma análise crítica sobre o REUNI, sobre as concepções de sociedade e educação que o permeiam, mas apenas concretizá-lo, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo governo federal.

d) A concretização do REUNI para além das universidades federais: o exemplo da UNESP

Embora o REUNI seja formalmente destinado às IES federais, ele tem, aparentemente, influenciado a reestruturação de outras universidades, como é o caso da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)[26], uma das três universidades públicas paulistas.

A título de exemplo, apresentaremos alguns dados sobre o processo de reestruturação institucional da UNESP, encaminhado por seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Neste movimento, a nosso ver, estão postos de forma incisiva as orientações centrais do REUNI: a supressão da autonomia universitária, substituindo-a pela liberdade de gestão; a ampliação do acesso ao ensino superior por meio do rebaixamento da qualidade do trabalho universitário, o que envolve não apenas a otimização de recursos materiais e humanos, mas também a adoção de "inovações" que remetem às "pedagogias do aprender a aprender".

Os documentos referentes ao PDI da UNESP também fazem um indicativo de outro elemento central do PDE – como ficará evidenciado a partir da análise das demais iniciativas do Programa –, a saber, a subordinação das universidades ao setor produtivo.

Em janeiro de 2007, por meio do Ofício Circular 002/2007-RUNESP, o reitor da UNESP, professor Marcos Macari, solicita aos Órgãos Colegiados Centrais da universidade[27] a indicação de membros para compor a comissão condutora do processo de elaboração do "Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UNESP".

Cada Colegiado deveria indicar três membros à citada comissão: dois docentes e um servidor técnico-administrativo, pertencentes a diferentes áreas do conhecimento e diferentes unidades universitárias.

A proposta de trabalho prevista no documento apontava para a instalação da comissão no mês de março de 2007, quando se iniciaria a discussão acerca dos seguintes tópicos: a)

---

[26] A UNESP é uma universidade de caráter *multicampi* que abrange, atualmente, 32 unidades universitárias, espalhadas em 23 municípios paulistas, sendo a segunda maior universidade pública brasileira em número de estudantes e, por este mesmo critério, a nona maior do país, contando, em 2006, com 33.472 estudantes matriculados nos 119 cursos de graduação existentes e mais 9.849 alunos matriculados nos 186 cursos de mestrado e doutorado, mais especificamente, 6.284 alunos nos 106 cursos de mestrado e 3.565 nos 80 cursos de doutorado. A universidade possui ainda 3.507 docentes ativos, dos quais 2.886 em regime de dedicação exclusiva (RDIDP) e 10.350 servidores técnicos administrativos. (UNESP, 2007a)

[27] São colegiados centrais da UNESP: o Conselho Universitário (CO), o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão de Serviços à Comunidade (CEPE), o Conselho de Administração e Desenvolvimento (CADE), a Reitoria, a Câmara Central de Graduação (CCG), a Câmara Central de Pós-Graduação (CCPG), a Câmara Central de Extensão Universitária (CCEU) e a Câmara Central de Pesquisa (CCPe). (UNESP, 2008b)

questões globais referentes ao ensino e à pesquisa; b) questões nacionais no ensino e na pesquisa; c) questões regionais e locais na extensão; d) o financiamento da universidade; e) o processo decisório e a racionalidade administrativa; f) o planejamento das atividades acadêmicas; g) o planejamento da infra-estrutura; h) o planejamento dos recursos humanos e; i) a avaliação de desempenho. Entre setembro e novembro do mesmo ano seria aprovado o documento sobre o PDI da UNESP (UNESP, 2007a).

Neste primeiro momento dois aspectos merecem ser salientados: a não participação estudantil na formulação do PDI da UNESP – e, de certa forma, a não participação da comunidade acadêmica, visto que a comissão é restrita a agentes da administração central da universidade –; e a celeridade com que se propunha definir o PDI, aproximadamente em 10 meses, tendo em vista a abrangência e importância das ações que o Programa pretenderá impor à universidade.

Em março de 2007 a comissão é instituída, sendo composta por 5 membros oriundos da Área de Ciências Exatas; 4 da Área de Ciências Humanas e Sociais; 2 da Área de Ciências da Saúde; 2 da Área de Ciências Biológicas e; 1 da Área de Ciências Agrárias; além de 7 membros oriundos do pessoal técnico-administrativo (UNESP, 2007b). Ainda em 2007 a comissão apresenta um documento intitulado *Diretrizes para o desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UNESP* (2007?), no qual são elencadas 12 "diretrizes gerais para os colegiados centrais": 1) Missão Institucional; 2) Política de Graduação, Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão; 3) Avaliação; 4) Política de Contratação de Pessoal Docente e Progressão na Carreira; 5) Evasão; 6) Cátedras Internacionais; 7) Excelência Acadêmica das Unidades e Especialização; 8) Expansão Institucional; 9) Políticas de Captação de Recursos; 10) Projeto de Capacitação Docente e Servidores Técnico-Administrativos; 11) Internacionalização Institucional (projetos, mobilidade, etc.); e 12) Ensino à Distância.

Missão Institucional

De acordo com o documento alguns princípios centrais devem guiar a definição da missão institucional da UNESP, são eles: os anseios da sociedade como um todo; a inserção da universidade na sociedade; o caráter público da universidade; as necessidades dos avanços sociais no sentido de reduzir desigualdades; e a necessidade de transformar o conhecimento produzido em "riqueza" – o que remete ao patenteamento do conhecimento.

Definida a missão institucional da UNESP, ela deverá integrar todos os documentos da universidade e nortear todas as demais diretrizes, portanto, todas as tomadas de decisões

futuras. Esta definição, no entanto, não ficará a cargo da comunidade acadêmica, mas dos Colegiados Centrais.

Política de Graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão

O documento sustenta que as diretrizes para a graduação, para a pós-graduação, para a pesquisa e para a extensão devem estar estreitamente vinculadas com a missão institucional da universidade.

Para a graduação são indicadas três diretrizes: 1) a não repetição de cursos[28], pois isto estaria imputando à UNESP um perfil local/regional e impondo-lhe a necessidade de duplicar ou triplicar recursos para um mesmo fim; 2) a adoção de "inovações" didático-pedagógicas, pois nesta área "nada de moderno, nada de novo", estaria acontecendo, persistindo o "ultrapassado" modelo da sala de aula, com "aulas expositivas que remontam 3 ou 4 horas", com o estudo de textos clássicos, grade curricular fixa e disciplinas optativas e obrigatórias; e 3) o desenvolvimento do empreendedorismo – valor tão caro ao ideário neoliberal – entre os estudantes, uma vez que a universidade não estaria estimulando esta capacidade de forma satisfatória, principalmente em relação aos alunos egressos.

Para efetivar esta política o documento propõe debater: a manutenção ou não dos atuais cursos repetidos, o que sugere a extinção de cursos; a manutenção ou não de textos clássicos e aulas teóricas nos cursos de graduação; a redução da carga horária dos cursos de graduação e a introdução da interdisciplinariedade e da multidisciplinariedade; a criação de cursos destinados ao treinamento docente em técnicas que facilitem o estimulo ao empreendedorismo; e o incentivo às empresas juniores (UNESP, 2007?, sem paginação)[29].

Diante da introdução destes temas parece-nos oportuno indagar: é possível formar pessoas e profissionais críticos em cursos desprovidos de bom embasamento teórico? É possível desenvolver uma formação de qualidade sem recorrer aos textos que guardam conhecimentos que sobreviveram ao tempo, ou seja, os textos clássicos? Como incorporar séculos de conhecimento produzido pelo homem sem recorrer a aulas teóricas e expositivas, isto é, sem recorrer ao professor? A universidade, visando à formação integral dos estudantes, não deveria estimular o desenvolvimento de valores como o da solidariedade e o da justiça em

[28] Isto se refere à existência de um mesmo curso em duas ou mais unidades universitárias, por exemplo, existem cursos de Pedagogia nos *campi* de Rio Claro, Araraquara, Bauru e Presidente Prudente, esta repetição de cursos não estaria atendendo aos objetivos institucionais da UNESP e sim a interesses destas localidades e suas respectivas regiões.

[29] Disponível em: <http://www.unesp.br/aci/pdi/>. Acesso em: 10 jan. 2009.

detrimento de valores como o empreendedorismo, que remete à competitividade, à subjugação do fraco pelo forte, à destruição do meio ambiente?

Para a pós-graduação está colocada a questão de se manter ou não cursos duplicados – por exemplo, a existência de mais de um curso de mestrado em educação escolar – e com notas baixas na avaliação da CAPES. Também há referência ao fato de muitos docentes contratados em regime de dedicação exclusiva estarem fora dos programas de pós-graduação existentes e de muitos docentes se dedicarem a cursos de especialização e nãos aos cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Especificamente em relação à pesquisa, além de enfatizar a idéia de transformar conhecimento em riqueza, ou melhor, em mercadoria, o documento apresenta como ações necessárias o estímulo à captação de recursos externos e à construção de uma nova relação entre o regime de trabalho e a produção do conhecimento.

Para as atividades de extensão a proposta é definir como será efetivado o envolvimento de estudantes, professores e pesquisadores e a relação entre os projetos que proporcionam "atividades inerentes ao avanço do conhecimento" e "empresas ou entidades que venham a usufruir do conhecimento". Ou seja, para a extensão está prevista a formação de parcerias com empresas (UNESP, 2007?, sem paginação).

Avaliação

A intenção é associar a avaliação à missão institucional da universidade, sendo que ela não deverá se deter em "questões meio, como a infra-estrutura necessária para a melhoria da qualidade do ensino" (UNESP, 2007?, sem paginação). Assim, aparentemente, a avaliação deverá desempenhar uma função de controle, ou seja, apontar se as atividades didático-pedagógicas e a pesquisa estão em conformidade com as diretrizes centrais da instituição. Portanto, a avaliação não teria finalidade diagnóstica, educativa (orientar e reorientar o trabalho acadêmico), mas assegurar o cumprimento das normas gerais da universidade.

Política de Contratação de Pessoal Docente

A diretriz para a contratação docente consiste, basicamente, em buscar pessoas com perfil acadêmico compatível com a missão da universidade, isto é, pessoas com pré-disposição para se engajarem aos propósitos maiores da instituição. Em outros termos, seriam desejáveis, aparentemente, apenas aqueles que se conciliassem com os objetivos e interesses dos grupos que controlam a instituição.

Esta diretriz parece desrespeitar o princípio constitucional do pluralismo de idéias, que deveria permear todo o funcionamento da universidade e, cuja ausência, remete a cerceamentos ideológicos, inaceitáveis em especial em instituições públicas e, sobretudo educacionais.

Expansão Institucional

A discussão em torno desta questão repousa sobre a forma de como deve ocorrer a expansão: se pelo aumento do número de cursos ou pelo aumento do número de vagas, com tendência à segunda opção. Há menção ainda sobre a necessidade de se constituir cursos visando às demandas do mercado por profissionais "com novos perfis, e mesmo novas habilidades" (2007?, sem paginação).

Políticas de Captação de Recursos

Partindo da premissa de que através da dotação orçamentária existente – ou seja, dos recursos públicos destinados à instituição – não é possível sustentar o desenvolvimento científico da universidade, a proposta é desenvolver uma "política agressiva" de captação de recursos junto ao setor privado e às agências de fomento nacionais e internacionais.

Cabe registrar que não se observa as chamadas autoridades universitárias reivindicarem mais recursos juntos aos governantes (Executivo e Legislativo).

Ensino à Distância

Argumentando que o crescimento demográfico impõe a necessidade de ampliar o ensino para um número maior de jovens, a universidade se encontraria diante de uma difícil decisão: elevar a relação professor-estudante ou adotar as novas tecnologias de informação e comunicação. Algumas questões contidas no documento explicitam que a opção a ser adotada deve ser a EAD: "é possível disponibilizar todo o conteúdo eletronicamente para o aluno e cobrar desempenho adequado para esse fim?"; "como todo conhecimento disponível na *internet* deve ser encarado para a formação dos alunos dentro da Universidade?"

Com base nestas diretrizes é apresentado, em maio de 2008, o *Plano de Desenvolvimento Institucional da UNESP* (PDI*)*, o qual passaremos a analisar. Grosso modo, o *Plano de Desenvolvimento Institucional da UNESP* apresenta desafios que deverão ser

enfrentados pela universidade nos próximos anos. Para efeito de análise, dividiremos estes desafios em dois grupos: um de abrangência conceitual, que diz respeito à concepção de universidade contida no PDI, e outro de caráter específico, relacionado a ações pontuais.

Sob o argumento de que a universidade enfrenta dificuldades para assimilar as mudanças ocorridas (nas últimas décadas) nos sistemas de produção e nos meios de comunicação, e que deve contribuir para a consolidação de um parque tecnológico capaz de conferir maior competitividade às empresas nacionais, o PDI acena com a limitação da autonomia universitária, principalmente a de pesquisa, colocando em relevo a concepção de universidade como instituição subordinada ao mercado e destinada à busca do crescimento econômico do país:

> **O mercado cria necessidades próprias que não coincidem exatamente com a autonomia desejada nos processos de pesquisa.** Como conciliar a autonomia universitária de poder decidir o que e como pesquisar com as pressões utilitaristas do mercado ou da sociedade que, em suma, é quem financia uma universidade pública? Deve a universidade dirigir sua pesquisa visando à consolidação de um parque tecnológico num país em desenvolvimento como é o Brasil? Deve a universidade apoiar as empresas para torná-las mais competitivas, contribuindo, assim, com o crescimento do país? (UNESP, 2008a, p.13, destaque nosso)

É interessante notar que a estrutura textual das questões citadas acima oferta um caráter positivo à idéia da universidade se subordinar ao mercado, passando uma mensagem implícita de que: como uma instituição financiada pela sociedade, em um país em desenvolvimento (e, portanto, com enormes carências), a finalidade legítima da universidade somente pode ser a geração de conhecimento para as empresas nacionais, que mais competitivas, possibilitarão o crescimento econômico; isto justifica, nas condições atuais do mundo trabalho, a supressão de alguns entraves, como a autonomia universitária.

Além de ser apontada como um empecilho ao progresso econômico do país, a autonomia universitária é concebida pelo documento como uma barreira à construção de uma sociedade mais justa e igualitária e ao progresso do conhecimento:

> Como a universidade poderá contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária? Partindo-se do princípio que deve haver um equilíbrio entre educação e o avanço do conhecimento, como se deve desenvolver tal ação sem romper com o princípio básico da autonomia? (UNESP, 2008a, p.13)

Enfim, um dos maiores desafios da UNESP nos próximos anos, segundo o PDI, parece ser sua conversão numa instituição heterônoma, voltada às demandas do setor produtivo.

A partir desta concepção de universidade, o documento cita outros desafios pontuais que a UNESP deverá superar: 1) eliminar o excesso de burocracia da universidade; 2) a busca de projeção internacional da UNESP e a excelência na pesquisa, que envolvem a integração de todos os docentes em regime de dedicação exclusiva às estruturas de pesquisa existentes e a ampliação do financiamento das pesquisas; e 3) inovar o ensino universitário.

Eliminar o excesso de burocracia da universidade

A UNESP, em virtude de seu caráter *multicampi*, possui estrutura administrativa local e central, e deste modo, haveria na instituição um excessivo número de órgãos duplicados, internos e paralelos, comissões multiplicadas, além de um grande número de departamentos, considerados burocráticos e corporativos.

Para eliminar este "excesso de burocracia" o PDI aponta como necessário o fortalecimento do "papel dos Colegiados Centrais como formuladores de políticas acadêmicas e administrativas" em detrimento das unidades universitárias, embora haja referência à ampliação da autonomia destas (UNESP, 2008a, p. 30).

Assim, os Colegiados Centrais devem estabelecer diretrizes gerais capazes de desencadear um "desenvolvimento harmônico" para a instituição e impedir que as decisões privilegiem os interesses locais/regionais em lugar dos interesses institucionais mais amplos.

Em poucas palavras, para o PDI, a desburocratização da universidade, na ausência de explicitações mais claras, pode corresponder a uma maior concentração do poder em sua estrutura administrativa central.

A busca pela projeção internacional da UNESP e a excelência na pesquisa

Alguns fatores são apontados como empecilhos à projeção internacional da UNESP e à aquisição de excelência na pesquisa: o fato de grande parte dos docentes contratados em RDIDP não se dedicarem à pesquisa, isto é, aos programas de pesquisa existentes; a baixa qualidade de muitos cursos de mestrado e doutorado; e a insuficiência de recursos.

Partindo da idéia de que a "geração de conhecimento é um dos pontos relevantes dentro da sociedade" e que cabe à universidade esse importante papel, o PDI aponta, inicialmente, que o regime de trabalho ideal para a produção de pesquisa é o de dedicação exclusiva. Contudo, logo em seguida isto é relativizado, sob a alegação de que a relação entre

tal regime e a produção de pesquisa deve ser submetida a constantes análises e avaliações, tendo em vista que “cerca de 50% dos docentes em RDIDP da UNESP não estão vinculados a nenhum programa de pós-graduação” – o PDI não indica a fonte deste dado (UNESP, 2008a, p. 16).

Deste modo, considerando não ser possível desenvolver pesquisa fora do sistema de pós-graduação, o desafio estaria em fazer com que estes docentes passem a integrar os programas existentes:

> É possível ocorrer pesquisa afastada do sistema de pós-graduação, já que esse sistema, por estar em constante avaliação, garante a manutenção de uma pesquisa de qualidade, fazendo circular seus resultados? Como a universidade deve incentivar essa grande massa de docentes a se integrar ao sistema? (UNESP, 2008a, p. 16)

Faltam-nos dados para avaliar a não participação destes docentes junto aos programas de pós-graduação existentes. Sabemos, no entanto, que os programas de pós-graduação, não apenas da UNESP, mas de todas as universidades brasileiras, estão subordinados à CAPES e que esta tem contribuído, sobremaneira, para a subordinação destes cursos e programas aos imperativos do mercado (DUARTE, 2006) – retomaremos esta discussão ao tratar da Nova CAPES. Deste modo, a não vinculação de inúmeros docentes aos programas de pós-graduação da UNESP poderia ser entendida como uma forma de resistência contra os rumos que estes programas vêm seguindo? Haveriam outros entraves internos?

Além disso, a busca pela vinculação de todos os docentes aos programas de pós-graduação instituídos não seria uma medida voltada a concretização da limitação da autonomia de pesquisa na UNESP? Quer dizer, a inexistência de pesquisa livre do campo de influência da CAPES não poderia tornar mais fácil a concretização do objetivo de submeter a UNESP às demandas do mercado?

Ainda em relação aos programas de pós-graduação, o PDI coloca como um empecilho à projeção internacional da UNESP e à busca pela excelência na pesquisa, o fato de que apenas uma pequena parte dos programas existentes tem atingido níveis de excelência internacionais. Sobre isso, o documento aponta que:

> É produtivo manter inúmeros programas que praticamente se repetem sem, no entanto, projetarem a Universidade sequer no contexto nacional, com níveis de excelência que estariam mais de acordo com seu porte e com as energias despendidas? Mesmo considerando-se a UNESP como uma universidade regional, em se tratando de pesquisa e de produção de conhecimento, há um patamar mínimo de produtividade e de projeção internacional necessário para que a excelência seja conseguida. (UNESP, 2008a, p.16)

Nestes termos, o desafio estaria em fechar os cursos duplicados e mal avaliados – como já indicava as *Diretrizes para o Desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Institucional da UNESP* – e impor aos demais padrões de produtividade, baseados, ao que tudo indica, em dados quantitativos: quantidade de pedidos de patente; número de artigos publicados em revistas internacionais; número de orientandos; número de participação em congressos etc.

Esta preocupação com a projeção internacional da UNESP, sobre a qual os programas de pós-graduação e, conseqüentemente, a pesquisa, deveriam se ocupar é uma preocupação legítima, pertinente e relevante ou está apenas associada à concepção de universidade-empresa, que disputa recursos no mercado e que deste modo carece de uma imagem de "sucesso"? Diante do grave cenário mundial que se projeta para os próximos anos, é disso que a universidade deve se ocupar?

De acordo com um documento publicado em 2007 pelo Painel Internacional sobre Mudança no Clima (IPCC), intitulado *Mudança do Clima 2007: impactos, adaptação e vulnerabilidade – Contribuição do Grupo de Trabalho II ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima,* nas próximas décadas grande parte da população mundial, sobretudo os mais pobres, será afetada pelo aumento da fome e da miséria, pela falta de água potável, pelo aumento de doenças etc.

Estes fenômenos serão conseqüências das mudanças climáticas, desencadeadas pelo aquecimento global, por sua vez decorrente da emissão de gazes de efeito estufa, emitidos, principalmente, pela queima de combustíveis fósseis (IPCC, 2007).

Destaca-se que o Relatório afirma ser "muito provável" (90 a 99%) a responsabilidade humana pelo fenômeno do aquecimento global. Nesse sentido, parece razoável inferir, embora isso não esteja explicitado no texto do documento, que não é a mera ação humana em seus hábitos individuais – depósito de lixo em local inapropriado, banhos prolongados etc. – a maior responsável pelos problemas ambientais, mas sim a forma pela qual o capital produz e se apropria dos produtos, ou seja, o sistema capitalista vigente, que em nome do "progresso", do crescimento econômico, tem dizimado os recursos naturais existentes e colocado em risco a manutenção da vida no planeta, inclusive a humana.

Ao buscar impor metas baseadas em elementos mercadológicos (aumento de produtividade, projeção internacional, que remete ao campo do *marketing*) aos programas de pós-graduação, o PDI da UNESP não estaria se mostrando alheio aos problemas que afligem a humanidade? Mais do que isso, a concretização de tal projeto, ao fazer com que a

universidade se lance exclusivamente ao estímulo da atividade econômica, não poderá contribuir para o aprofundamento dos problemas destacados?

Por fim, quanto à insuficiência de recursos para o desenvolvimento científico, o desafio estaria em ampliar as fontes de financiamento da universidade. Para isso, o PDI sugere que a UNESP busque apoio junto às agências de fomento, tanto nacionais como internacionais, para "complementar o que a universidade, devido a suas restrições orçamentárias, não consegue abarcar".

A inovação do ensino universitário

Sob as premissas de que é necessário incorporar novos "instrumentos capazes de produzir um processo de ensino-aprendizagem mais rápido e eficiente" e que, diante dos recursos técnicos disponíveis, "não se pode manter o modelo centenário, tanto pedagógico quanto de infra-estrutura, da sala de aula", o maior desafio para a inovação do ensino na universidade, segundo o PDI, estaria, primeiramente, em vencer o "conservadorismo da comunidade acadêmica em relação ao ensino à distancia" e, posteriormente, dotar a universidade de "infra-estrutura necessária para a incorporação das novas técnicas, principalmente com a utilização da *internet* ou da videoconferência, na prática pedagógica cotidiana" (UNESP, 2008a, p. 17).

Portanto, a proposta de inovação para os cursos de graduação é excluir a sala de aula – e provavelmente eliminar os estudos teóricos e os textos clássicos, como sugere as *Diretrizes para o desenvolvimento do PDI da UNESP* –, e com isso a relação direta, dialógica e muitas vezes dialética, entre os estudantes e entre estes e os docentes.

Além de "inovar" o cenário do ensino superior, o ensino à distância responderia também a outro desafio: ampliar a oferta de vagas com os recursos disponíveis, "**aproveitando a infra-estrutura existente, sem duplicar gastos para um mesmo fim, uma vez que não há previsão de expansão do orçamento**" (UNESP, 2008a, p.15, destaque nosso).

Parece oportuno discutir, mesmo que de forma breve, a idéia de inovação, presente tanto nas reformas neoliberais, como nas iniciativas do PDE e na reestruturação da UNESP. De acordo com Saviani (1980), há diferentes concepções de inovação educacional, em conformidade com as diversas concepções filosóficas de educação.

Para a concepção humanista tradicional a inovação é “entendida de modo acidental, ou seja, como modificações superficiais que jamais afetam a essência das finalidades e métodos preconizados pela educação”. Nesta abordagem, portanto, inovar seria o “sinônimo de retocar superficialmente” (SAVIANI, 1980, p. 25). Já para a concepção humanista moderna inovar significa alterar essencialmente os métodos, as formas de educar; isto é, a inovação se refere a mudanças de meios e não de finalidade da educação.

Na concepção analítica, por sua vez, a inovação não está relacionada, propriamente, a mudanças superficiais ou essenciais, mas se refere à utilização de outras formas. “Portanto, novo é o outro”. No campo educacional isto corresponde à utilização de outros meios, somados aos convencionais ou em substituição a estes. Saviani salienta que nesta abordagem a inovação é conjugada em função do aparelho educacional como tal, sem referência ao contexto, e assim, as dificuldades educacionais são atribuídas sempre ao próprio processo educativo. Conseqüentemente, afirma o autor, as soluções empreendidas a partir desta abordagem não questionam as finalidades da educação “uma vez que estas são definidas extrinsecamente, isto é, ao nível da organização social que engendra a organização educacional” (SAVIANI, 1980, p. 26).

Por fim, para a concepção dialética, inovar significa impor à educação novas finalidades, de modo a colocá-la a serviço da mudança estrutural da sociedade. Portanto, nesta concepção o inovar adquire um sentido radical: “significa mudar as raízes, as bases. Trata-se, pois, de uma concepção revolucionária de inovação” (SAVIANI, 1980, p.21).

Em suma, inovação pode ser entendida como oposição ao tradicional, contudo, enquanto na concepção dialética isto significa dotar a educação de novas finalidades, visando à mudança estrutural da sociedade, nas demais abordagens ela se limita a alterações superficiais e/ou formais, em que há, no máximo, substituição de métodos convencionais. Saviani afirma que mesmo nestes casos “se levanta a questão do papel da educação no processo de mudança social; entretanto, mudança social é entendida aí em sentido conjuntural e não estrutural; acidental e não essencial” (SAVIANI, 1980, p. 26).

As propostas de inovação encaminhadas pela reforma neoliberal e agora pelas iniciativas do PDE e pela reestruturação da UNESP possuem algo em comum: embora revestidas de uma roupagem “progressista”, são de fato conservadoras, estando atreladas ao rebaixamento da qualidade da educação superior, sobretudo do ensino destinado às camadas populares, vide propostas de generalização do ensino à distância na formação inicial, de redução de carga horária e currículos, de supressão de textos clássicos e aulas teóricas etc. Tais propostas não se destinam a propiciar a capacidade de reflexão da realidade sócio-

histórica e do desenvolvimento do conhecimento, de modo a impulsionar a transformação estrutural da sociedade, mas sim a atender interesses dos setores dominantes. Deste modo, vê-se que mesmo com a repetida crítica ao ensino tradicional, não há contradição essencial entre este e as chamadas inovações educacionais. Estas também são de natureza tradicional, conservadora.

Isto posto, vê-se que a UNESP tem buscado se adequar às diretrizes traçadas pelo Estado para uma reestruturação institucional; está presente nos documentos citados a proposta de ampliar o acesso ao ensino superior sem elevar os investimentos públicos em educação, sendo aceitas, inclusive, as alternativas também apregoadas pelo Estado para efetivar esta política: ensino à distância na formação inicial; redução da carga horária e o abreviamento teórico dos cursos de graduação. A este conjunto de medidas tem se dado a denominação de "inovações didático-pedagógicas", entretanto, no nosso entender, uma nomenclatura mais precisa ao que está sendo proposto seria "formação" rarefeita, aligeirada e de baixo custo. A supressão da autonomia universitária também está prevista, seja pela subordinação da universidade ao setor produtivo, seja pelo fortalecimento dos órgãos colegiados centrais da universidade, seja pelo enquadramento docente, que envolve: mudanças nos processos de provimento dos cargos universitários, de modo a permitir a seleção de profissionais identificados com as diretrizes traçadas pelos órgãos centrais da instituição e o fechamento de cursos e programas não ajustados ao "sistema", isto é, considerados improdutivos, e a vinculação compulsória dos docentes aos programas de pós-graduação existentes.

2.1.1 Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET)

O Decreto Presidencial nº. 6.095, de 24 de abril de 2007, estabelece as diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica e sua transformação em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.

Os IFET são definidos pelo Decreto como instituições de educação superior, básica e profissional, com estrutura pluricurricular e *multicampi*. Serão especializados na oferta de educação profissional e tecnológica para as diferentes modalidades de ensino e terão natureza jurídica de autarquias, dispondo de autonomia administrativa, patrimonial, didático-pedagógica e disciplinar.

Esta iniciativa tem como objetivos: difundir a formação profissional tecnológica em nível médio; garantir, através do desenvolvimento técnico e tecnológico, uma maior competitividade internacional das empresas nacionais; e formar professores de educação básica nas áreas de ciências e matemática.

O processo de formação dos IFET será composto por duas etapas: 1) celebração de acordo entre instituições federais de educação profissional e tecnológica de um mesmo Estado ou macro-região[30] – este termo de acordo deverá ser aprovado pelos órgãos superiores de cada instituição, formalizando assim a adesão voluntária das mesmas ao Programa – ; 2) aprovação de projeto de lei específico para a constituição do IFET.

Concretizadas estas etapas, as instituições deverão elaborar um projeto integrado de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que deverá compreender diversas ações, dentre as quais vale destacar: a oferta de educação profissional e tecnológica em todos os níveis e modalidades; a formação de profissionais qualificados para os diversos setores da economia; o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais; o fortalecimento dos arranjos produtivos locais; o oferecimento de ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular; o estimulo à investigação empírica; o oferecimento de capacitação técnica e tecnológica, além de atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino; o oferecimento de programas de extensão voltados à divulgação científica; o estimulo à pesquisa aplicada, à produção cultural, ao empreendedorismo, ao cooperativismo e ao desenvolvimento científico e tecnológico (BRASIL, 2007b).

No que se refere ao plano acadêmico para o ensino superior, o projeto de PDI integrado deverá se orientar pelos seguintes objetivos: a formação de profissionais para os diferentes setores da economia por meio de cursos de graduação (bacharelados) de natureza tecnológica; o desenvolvimento de pós-graduação *lato sensu* visando à formação de especialistas para as diferentes áreas da educação profissional e tecnológica; o desenvolvimento de pós-graduação *stricto sensu*, preferencialmente de natureza profissional, que tenha por objetivo a promoção da competitividade nacional e a geração de inovações tecnológicas; a formação de professores para a educação básica, sobretudo, nas áreas de ciências e matemática (BRASIL, 2007b).

---

[30] Poderão integrar-se em IFET: os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), as Escolas Técnicas Federais (ETF), as Escolas Agrotécnicas Federais (EAF) e as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais.

Percebe-se que a função essencial do IFET será atender as necessidades do setor produtivo. Para tanto atuará em duas frentes: capacitação de mão-de-obra para áreas técnicas e tecnológicas e o desenvolvimento de tecnologia para os mercados locais e/ou regionais. Em suma, o programa é voltado principalmente ao desenvolvimento econômico do país.

Especificamente em relação ao ensino superior, o IFET privilegiará a pesquisa aplicada em detrimento da pesquisa básica e a formação de quadros profissionais em detrimento da formação de intelectuais críticos.

Para o ANDES-SN (2007, p.26), estas instituições poderão "esvaziar as faculdades de educação e as licenciaturas das universidades, promovendo, provavelmente, uma formação ainda mais tecnicista dos professores". Além disso, tendem a constituir um espaço financiado com recursos públicos, mas conduzido por interesses comerciais privados.

Assim, o IFET seria uma tentativa de substituir o modelo universitário baseado na produção de conhecimento crítico e na formação integral do indivíduo, por outro fundado na produção de conhecimento aplicado às necessidades do setor produtivo e numa formação parcial, orientada para a adequação ao mercado de trabalho (ANDES-SN, 2007).

Quanto à Administração do IFET, estão previstas duas instâncias de poder: o Colégio de Diretores e o Conselho Superior, que serão seus órgãos superiores, além da própria Reitoria e das esferas inferiores: Diretorias e Pró-Reitorias.

O Reitor e o Vice-Reitor serão nomeados pelo Presidente da República. Caberá ao primeiro, ainda, exercer as Presidências do Colégio de Diretores e do Conselho Superior.

O Colégio de Diretores será composto pelo Reitor, pelo Vice-Reitor, pelos Pró-Reitores e pelo Diretor-Geral de cada campus que integra o Instituto. Estes Diretores-Gerais, que administrarão os *campi*, serão nomeados pelo Reitor do IFET após processo de consulta à comunidade do respectivo campus. O Conselho Superior, de caráter deliberativo e consultivo, será composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos técnico-administrativos, da sociedade civil, do Ministério da Educação, do Colégio de Diretores do IFET e dos egressos da instituição.

Observa-se no IFET uma estrutura administrativa centralizada em cargos de confiança de ocupantes do aparelho de Estado, aparentemente desprovida de bases democráticas para a escolha daqueles que exercerão o poder nestas instituições. Pode-se questionar se numa comunidade desprovida de democracia pode haver autonomia?

a) O IFET e a autonomia;

O Decreto n°. 6.095/07 apresenta algumas disposições a respeito da autonomia institucional dos IFET. Inicialmente é importante destacar que, a exemplo do que ocorre com o REUNI, a adesão ao Programa é voluntária[31] e depende da aprovação dos órgãos superiores das instituições que pretendem constituir um IFET.

Ainda segundo o Decreto, os IFET não gozarão de autonomia de gestão financeira, mas apenas administrativa, patrimonial, didático-pedagógica e disciplinar. Assim, em seu Artigo 5°, determina que as instituições deverão aplicar o mínimo de 50% de sua dotação orçamentária anual nas seguintes atividades:

> I - Ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente em cursos e programas integrados ao ensino regular;
> II - Ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;
> III - Ofertar, no âmbito do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores e de educação profissional e técnica de nível médio. (BRASIL, 2007b)

O IFET deverá destinar também 20% de sua dotação orçamentária anual à consecução de:

> Cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vista à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, de acordo com as demandas de âmbito local e regional. (BRASIL, 2007b)

Poderá ser autônoma uma instituição carente do poder de dispor de seus recursos segundo suas próprias prioridades, metas e objetivos, isto é, do poder de gerir o próprio orçamento?

A princípio, seria um contra-senso supor que sim, afinal, a ausência da autonomia de gestão financeira acarreta a ausência da autonomia administrativa e acadêmica. Isto fica evidente no caso do IFET porque está posto pela regulamentação do programa que quem define as prioridades em relação aos cursos que serão oferecidos pela nova instituição – a modalidade de ensino que será empregada; os objetivos dos cursos no que tange à formação

[31] É possível constatar que o governo federal tem inovado no que se refere à "adesão voluntária": estipula modelos/regras e acena com a possibilidade de recursos caso a instituição resolva "aderir".

dos alunos etc. – não são seus agentes internos: professores, estudantes e servidores, mas o Estado, que age assim ao subordinar 70% do orçamento do IFET às atividades de ensino citadas acima.

b) Concretizando os IFET.

Em 2008, o governo federal encaminha ao Congresso Nacional um Projeto de Lei (PL) que pretende instituir a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criar 38 IFET – previstos para todos os Estados brasileiros. Este PL apresenta diferenças em relação ao Decreto n°. 6.095/07.

A primeira mudança é em relação à autonomia dos IFET. Ao lado da autonomia administrativa, patrimonial, didático-pedagógica e disciplinar, é acrescentada a financeira, sendo excluída a vinculação da dotação orçamentária da instituição com a realização de metas e objetivos pré-definidos.

Entretanto, como aponta Célia Regina Otranto (2006), a autonomia financeira é concebida pelos documentos do governo Lula da Silva, bem como pelos documentos de organismos internacionais como o Banco Mundial, de forma instrumental e pragmática, estando associada à captação de recursos no mercado e não à

> [...] liberdade de cada instituição propor e executar seu orçamento e gerenciar, como bem lhe aprouver, de acordo com suas necessidades, os recursos que o Poder Público é obrigado a repassar-lhe para fazer frente às suas necessidades. (OTRANTO, 2006, p.48)

Nesta ótica o Estado se desobriga de financiar as instituições públicas, passando apenas a complementar os recursos recolhidos junto ao mercado.

Outra mudança prevista no art. 8° do PL estabelece que cada instituto deverá garantir o mínimo de 50% de suas vagas para a oferta de educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos. Além disso, o mínimo de 20% de suas vagas deverão ser destinadas à formação de professores para a educação básica, nas áreas de ciências e matemática e para a educação profissional.

Portanto, no mínimo 70% das vagas do IFET serão alocadas a partir de determinações do Estado. Pode-se considerar até que ponto isto não caracteriza uma forma de subtrair a

autonomia financeira do IFET – já que os recursos financeiros da instituição ficarão convencionados à concretização desta determinação – ou limitá-la, como afirma Otranto, à captação de recursos privados. Com isso, a autonomia didática e administrativa fica novamente ameaçada.

No que concerne às finalidades do IFET, além de reafirmar a vocação destes institutos para a oferta de educação profissional e tecnológica em nível médio e na modalidade PROEJA; para o desenvolvimento técnico e tecnológico; e para a formação de professores; o PL acrescenta a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais voltadas à preservação do meio ambiente – o que parece ser incongruente com a preocupação do projeto com o desenvolvimento do setor produtivo.

A organização administrativa dos IFET também sofre mudanças com o PL. Ao lado do Conselho Superior é criado o Colégio de Dirigentes, desaparecendo o Colégio de Diretores.

O Colégio de Dirigentes, de caráter consultivo, será composto pelo Reitor, nomeado pelo Presidente da República para mandato de quatro anos, após consulta à comunidade escolar do respectivo IFET; e pelos Pró-Reitores e pelo Reitor-Adjunto de cada um dos *campi* que integram o IFET, todos nomeados pelo Reitor.

O Conselho Superior mantém sua composição e natureza idênticas às previstas pelo Decreto n°. 6.095/07, substituindo-se apenas a participação dos membros do Colégio de Diretores pelos membros do Colégio de Dirigentes.

Outro ponto que chama a atenção neste novo ordenamento administrativo, e que parece contraditório com o espírito centralizador do PDE, é a inclusão de uma antiga bandeira de luta do movimento estudantil: paridade na escolha do cargo de reitor. O PL estabelece peso de um terço para a manifestação do corpo docente, um terço para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e um terço para a manifestação do corpo discente.

2.1.2 Escola de Altos Estudos

Criada pelo Decreto Presidencial n°. 5801, de 08 de junho de 2006, a Escola de Altos Estudos (EAE) tem como objetivo fomentar o intercâmbio e a cooperação internacional entre docentes e pesquisadores de alto nível, de modo a fortalecer os programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (PGSS) existentes no Brasil.

A gestão da EAE ficará a cargo da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), à qual caberá: patrocinar a vinda dos docentes e pesquisadores de alto nível ao Brasil; organizar os cursos de pós-graduação a serem ministrados por estes docentes e pesquisadores; selecionar os participantes destes cursos (docentes, pesquisadores e alunos de PGSS); e patrocinar a participação dos docentes, pesquisadores e alunos de PGSS selecionados para participarem dos cursos.

Todas as despesas da EAE serão custeadas a partir da dotação orçamentária anualmente consignada à CAPES. Conforme o Edital n°. 023/2006-CGCI/CAPES, estes recursos compreenderão o montante de R$150.000.00 por projeto e R$1.500.000.00 no exercício orçamentário.

Os atuais cursos e programas de PGSS poderão apresentar propostas de cursos a serem ministrados pela EAE, desde que observados alguns condicionantes: 1) terem, preferencialmente, notas iguais ou superiores a cinco na avaliação desenvolvida pela CAPES; 2) terem seus projetos assinados pelo representante legal de sua instituição. As sociedades de pesquisa científica, credenciadas junto à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), também poderão pleitear cursos junto à EAE. Os requerimentos poderão ser individuais ou por meio de consórcio entre instituições, sendo que todas as áreas do conhecimento poderão ser contempladas (BRASIL, 2006).

Além da avaliação realizada pela CAPES sobre os cursos e programas de PGSS, o Edital n°. 023/2006 estabelece como critérios de seleção:

> a) Conformidade do projeto com os objetivos da Escola de Altos Estudos;
> b) Relevância internacional do professor visitante a ser convidado;
> c) Impacto no avanço da PGSS e da pesquisa brasileira, na área do curso proposto;
> d) Número de estudantes de pós-graduação contemplados pelo curso;
> e) Créditos a serem atribuídos e reconhecidos pelo aproveitamento acadêmico no curso, proporcionalmente aos créditos obrigatórios para titulação;
> f) Apoio de infra-estrutura e logística oferecido pelo proponente ao curso e à manutenção do professor visitante no país durante sua estadia; e
> g) Exeqüibilidade e custo do projeto, bem como disponibilidade orçamentária da CAPES. (CAPES, 2006, sem paginação)

De modo geral, os condicionantes para participação no programa consistem em aspectos basicamente quantitativos: notas nas avaliações da CAPES, número de estudantes que serão contemplados e a quantidade de créditos que serão atribuídos, além dos custos do curso.

É importante mencionar que foram aprovados para 2007[32] vinte projetos: cinco na área de ciências biológicas (medicina: 04; biologia: 01), cinco na área de ciências humanas (Comunicação: 01; Direito: 02; Ciências Sociais: 01; Lingüística: 01) e dez na área de Ciências Exatas (Física: 03; Matemática: 03; Astronomia: 01; Arquitetura: 02; Engenharia: 01). Nenhum curso sobre Educação foi aprovado.

Em nossa avaliação, a EAE está atrelada à política vigente de avaliação para a pós-graduação, que vincula a distribuição de recursos às notas obtidas pelos cursos e programas. Por esta razão propõe contemplar apenas cursos e programas bem avaliados pela CAPES, ou seja, aqueles já consolidados que, teoricamente, carecem de menos ajuda do que os que ainda se encontram em fase de consolidação. Reafirma-se, assim, a lógica de que as instituições devem competir entre si pelos recursos disponíveis, o que legitima a idéia de que os melhores devem ser premiados, enquanto os piores punidos, e exime o Estado de maiores responsabilidades em relação ao financiamento da pós-graduação, contribuindo para o ocultamento do fato de que os recursos disponíveis para os programas de mestrado e doutorado das universidades públicas não são suficientes para contemplar satisfatoriamente todas as áreas do conhecimento.

Também merece destaque a predileção da CAPES por projetos situados em áreas que pretensamente contribuem de forma mais significativa ao desenvolvimento técnico e tecnológico do país. Ressalta-se que dos cinco projetos aprovados na área de ciências humanas dois possuem relações com questões tecnológicas e com pesquisas quantitativas, como acontece, respectivamente, nos projetos das áreas de Comunicação (curso intitulado “Comunicação, Tecnologia e Política”) e de Ciências Sociais (curso intitulado “Pesquisa Mundial de Valores: Do Desenho de Pesquisa à Análise dos Dados”).

2.1.3 Lei de Incentivo à Pesquisa

Dando continuidade à análise, propomos o exame da Lei n°. 10.973/04, que dispõe sobre incentivos à inovação tecnológica e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente

[32] Informações recolhidas junto ao *website* da CAPES. Disponível em: < http://www.capes.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2008.

produtivo, com o objetivo de alcançar a autonomia tecnológica do país e promover seu desenvolvimento industrial**.**

A proposta central contida na referia Lei é fazer com que a União, os demais entes federativos e as agências de fomento estimulem a constituição de alianças (para a realização de projetos que visem produzir inovações tecnológicas) entre empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos e as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT), isto é, os "órgãos ou entidades da administração pública que tenham por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico" (BRASIL, 2004a).

As universidades, como instituições dedicadas também à pesquisa, constituem-se ou podem se constituir numa ICT. Evidencia-se assim que a lei busca, em primeira análise, estreitar a relação das universidades com o setor produtivo e colocá-las a serviço do desenvolvimento industrial do país.

Celebrado um convênio entre uma ICT e uma empresa, a primeira deverá compor um Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT), que poderá ser próprio ou em conjunto com outras ICT. O NIT, bem como toda a estrutura física da ICT (laboratórios, equipamentos, instrumentos etc.) poderá ser compartilhada com organizações sem fins lucrativos, empresas nacionais, microempresas e empresas de pequeno porte em projetos conjuntos de inovação tecnológica.

O pesquisador público – "ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público que realize pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico" – poderá se afastar de sua instituição de origem para prestar colaboração à outra ICT, podendo até mesmo, a critério da Administração Pública, se licenciar de forma não remunerada para constituir empresa que tenha por finalidade desenvolver atividades empresariais relativas à inovação (BRASIL, 2004) – é nítido o incentivo ao desenvolvimento do empreendedorismo entre os pesquisadores públicos.

As ações previstas em Lei para o alcance de inovações tecnológicas deverão se pautar por quatro diretrizes chaves:

> I. Priorizar, nas regiões menos desenvolvidas do país e na Amazônia, ações que visem dotar a pesquisa e o sistema produtivo regional de maiores recursos humanos e capacitação tecnológica;
> II. Atender a programas e projetos de estímulo à inovação na indústria de defesa nacional e que ampliem a exploração e o desenvolvimento da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental;
> III. Assegurar tratamento favorecido à empresa de pequeno porte; e

> III. Dar tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público, às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia do país. (BRASIL, 2004a, art.7°)

É preciso sublinhar ao menos dois elementos contidos nestas diretrizes: a intenção em desenvolver tecnologia para o setor produtivo na Amazônia, o que denota que a exploração dos recursos naturais desta importante região para a sobrevivência das gerações futuras poderá ser intensificada; e o estímulo ao desenvolvimento da indústria de defesa nacional, o que remete à indústria bélica.

Outro ponto problemático da Lei de Incentivo à Pesquisa concerne à expressa proibição de se divulgar, sem prévia autorização, qualquer informação sobre o conhecimento produzido pela ICT:

> É vedado à dirigente, ao criador ou a qualquer servidor, militar, empregado ou prestador de serviços de ICT divulgar, noticiar ou publicar qualquer aspecto de criações de cujo desenvolvimento tenha participado diretamente ou tomado conhecimento por força de suas atividades, sem antes obter expressa autorização da ICT. (BRASIL, 2004a, art.12)

Isto certamente configura uma incongruência no tocante à função social da universidade de produzir e transmitir/socializar conhecimentos e sugere um regresso a suas origens, quando sob o patrocínio das oligarquias e impérios monárquicos, a serviço das descobertas marítimas, fazia do conhecimento privilégio de corporações de ofícios (CHAUÍ, 2001). Ademais, este sigilo que será imposto à comunidade acadêmica fere o princípio da autonomia universitária estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (OTRANTO, 2006).

Três anos após a publicação da Lei n°. 10.973/04, é aprovado novo diploma legal (Lei n°. 11.187/2007) que prevê redução fiscal para empresas que investirem em projetos de inovação científica e tecnológica desenvolvidos pelas ICT. Estes projetos, entretanto, deverão contar com aprovação prévia do governo, por meio de um "comitê permanente de acompanhamento de ações de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica", composto por representantes do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2007).

De acordo com o MEC[33], as empresas que investirem nestes projetos receberão isenção fiscal de forma inversamente proporcional ao direito de propriedade, ou seja, quanto maior a isenção fiscal menor o direito da empresa sobre a pesquisa, ressaltando que as

---

[33] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sistemas=1>. Acesso em: 1 out. 2008.

empresas poderão exercer um percentual de até 85% sobre a propriedade intelectual produzida – as ICT irão deter sempre um percentual entre 15% e 83% sobre a propriedade intelectual produzida.

Parece-nos interessante recorrer a um caso concreto para evidenciar que esta política de inovação, ao que tudo indica, está intimamente relacionada com a transformação do conhecimento em mercadoria e com a privatização da universidade pública. Para tanto, tomaremos novamente como base de análise ações desenvolvidas pela UNESP.

a) Política de Inovações: mercantilização do conhecimento e privatização da universidade pública?

A UNESP e a comercialização do conhecimento: a questão das patentes

Em setembro de 2006 é publicada a Portaria UNESP n°. 424, que estabelece regras para a transferência de tecnologia e registro de propriedade industrial no âmbito da UNESP. Considerando ser necessário: adotar regras que viabilizem a transferência de conhecimento técnico-científico para a sociedade; definir e regular uma política de proteção aos resultados das parcerias desenvolvidas pelos pesquisadores da UNESP; fixar critérios para a participação destes pesquisadores nos proventos obtidos com a transferência de tecnologia, inovação tecnológica e licenciamento de patentes e, considerando ainda que o registro da propriedade industrial representa um patrimônio inestimável e que "**a comercialização de patentes se constitui numa potencial fonte de recursos adicionais para a universidade"** (UNESP, 2006, preâmbulo, destaque nosso); a referida Portaria disciplina, especificamente, questões relacionadas à propriedade, transferência e gestão dos "direitos de propriedade industrial" [34] inerentes ou vinculados à criação, produção científica ou inovação tecnológica, ou seja, às atividades de pesquisa desenvolvidas por seus professores, estudantes e pesquisadores:

> a) pesquisadores e técnicos, que tenham um vínculo permanente ou eventual com a Universidade, no exercício de seu contrato de trabalho, sempre que sua criação ou produção tenha sido resultado de um projeto de pesquisa ou de desenvolvimento aprovado pelos órgãos competentes da instituição, ou

[34] Isto é, as patentes de invenção, os modelos de utilidade, os modelos de desenhos industriais, as marcas, os direitos sobre informações não divulgadas e os direitos decorrentes de outros sistemas de proteção de propriedade industrial existentes ou que venham a ser adotados pela lei brasileira. (UNESP, 2006)

> desenvolvido mediante emprego de recursos, dados, meios, informações e equipamentos da universidade e/ou realizados durante o horário de trabalho;
> b) alunos que realizem atividades de pesquisa ou de desenvolvimento como conseqüência de atividades curriculares do ensino técnico e tecnológico, graduação ou de pós-graduação na universidade, ou que decorram de acordos específicos e contratos de prestação de serviços;
> c) demais pesquisadores, cuja situação não esteja contemplada nos itens anteriores, que realizem suas atividades de pesquisa ou de desenvolvimento na universidade. (UNESP, 2006, art.1°,§2°)

Todos estes pesquisadores deverão comunicar suas invenções e criações industriais à UNESP; manter sigilo sobre as mesmas até data de obtenção da patente; e auxiliar a universidade neste processo (UNESP, 2006, art.1°, parágrafos 3° e 4°). Estas invenções e criações industriais passarão a ser propriedade exclusiva da UNESP, que passará a explorá-las como fonte adicional de recursos para a universidade (UNESP, 2006, art. 2°).

Em suma, a Portaria n°. 424/06 almeja incentivar os pedidos de patentes por parte dos pesquisadores universitários, inclusive ofertando-lhes recompensas pecuniárias.

A Fundação ao Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) define patente como "todo invento original em nível internacional, que **seja útil e apresente potencial para comercialização**" [35]. O patenteamento pode ser feito em um ou mais países e assegura aos titulares da patente o direito de produção e exploração comercial do produto patenteado. (destaque nosso)

O Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), órgão do governo federal responsável pelo patenteamento no Brasil, ressalta tratar-se "de um título de propriedade temporária sobre uma invenção ou modelo de utilidade, outorgado pelo Estado aos inventores ou autores ou outras pessoas físicas ou jurídicas detentoras de direitos sobre criação". O objetivo da patente é proteger "os novos produtos" de "competidores" que possam vir a copiar e vender estes produtos a preços mais baixos, constituindo um "valioso e imprescindível instrumento para que a invenção e a criação industrializável se tornem investimentos rentáveis" [36].

A patente configura, pois, um instrumento que propicia, num primeiro momento, a transformação do conhecimento em bem econômico e, em seguida, a apropriação, pelo detentor deste bem, da riqueza que por ele for gerada (CORRÊA; GOMES, 2007).

O patenteamento implica sigilo, ou seja, o processo de produção do conhecimento deve ser mantido em absoluto segredo até a publicação da solicitação do depósito de patente,

---

[35] Disponível em: <http://www.fapesp.br/materia/2496/papi-nuplitec/o-que-sao-patentes-.htm>. Acesso em: 11 mar. 2009.
[36] Disponível em: < http://www.inpi.gov.br/menu-esquerdo/patente/pastaoquee>. Acesso em: 11 mar. 2009.

como evidencia o relato de um docente – favorável ao incentivo do patenteamento na universidade pública – da Universidade Federal Fluminense (UFF):

> [...] para exemplificar, citou o caso de um pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz que publicou o resultado [de sua pesquisa], pois não via nenhum problema nisso, ou seja, de que publicando ele [se] tornaria público. Na época, o escritório de transferência de tecnologia estava negociando a venda da patente e, diante do ocorrido, a empresa interessada em comprar desistiu justamente pelo fato de ter sido publicado. (CORRÊA; GOMES, 2007, sem paginação)

A FAPESP também é contundente a respeito da importância do sigilo para o patenteamento de um produto, afirmando que:

> IMPORTANTE: O invento não deverá ser divulgado antes do pedido de patente dar entrada no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), pois a partir de qualquer divulgação - escrita, oral **ou até por defesa de tese** -, as possibilidades de obtenção de patente ficam reduzidas praticamente ao Brasil e Estados Unidos, e somente até 12 meses após tal divulgação. Após 12 meses da data de divulgação perde-se qualquer direito à obtenção da patente[37]. (FAPESP, 2009, sem paginação, destaque nosso)

Marcos Barbosa de Oliveira (2002, p.29) afirma que "hoje em dia as patentes podem ser compradas, vendidas, ou alugadas (mediante o pagamento de *royalties*) e não há dúvidas de que elas funcionam como mercadoria". Portanto, o patenteamento transforma o conhecimento em mercadoria e lhe impõe as regras de mercado, sendo um instrumento profundamente comprometido com a lógica capitalista. A propósito, como destaca Oliveira (2002, p.28), a mercadoria "é a raiz de tudo o que há de nefasto no capitalismo – a alienação dos trabalhadores, o empobrecimento das relações humanas, o fetichismo da mercadoria etc.".

Nesse sentido, a Portaria UNESP n°. 424/06 não se mostra contrária à concepção de universidade como uma instituição pública, autônoma e comprometida com os interesses humanos?

O caráter público de uma universidade não requer o ato de dar publicidade ao conhecimento produzido, seja por meio de comunicações em congressos ou congêneres, seja pela publicação de artigos em revistas científicas ou através de defesas públicas de teses e dissertações? Se a resposta a esta indagação for positiva, não há dúvidas de que o sigilo que envolve o patenteamento não se concilia com o espírito acadêmico de uma universidade pública.

---

[37] Disponível em: <http://www.fapesp.br/materia/2496/papi-nuplitec/o-que-sao-patentes-.htm>. Acesso em: 11 mar. 2009.

O conhecimento produzido por uma universidade pública não se torna um bem público, isto é, não passa a pertencer à sociedade, que então poderá acessá-lo gratuitamente? Se considerarmos que sim, o patenteamento do conhecimento e sua apropriação pela universidade-empresa não representa uma forma de privatização do saber e da própria universidade?

A aquisição de vantagens pecuniárias por meio da obtenção de patentes não impelirá os pesquisadores a optarem pelo desenvolvimento de projetos com potencial comercial? Isto não acarretará a subordinação da universidade ao mercado, o que viola a autonomia universitária? Aliás, uma universidade sem autonomia, que transforma o trabalho humano em mercadoria e o comercializa visando lucro não estaria muito próxima de se converter numa mera empresa comercial?

O Núcleo de Inovação Tecnológica da UNESP

Menos de um ano após a publicação da Portaria UNESP n°. 424/06 é concretizada outra ação visando à transformação do conhecimento em mercadoria e sua comercialização, trata-se da criação do Núcleo de Inovação Tecnológica da UNESP (NIT/UNESP).

Instituído pela Resolução UNESP n°. 44, de 20 de julho de 2007, o NIT/UNESP tem como missão institucional "gerir a política de proteção e inovação das criações intelectuais de titularidade da universidade". Considerando que tal atividade é estratégica para o desenvolvimento econômico do país, o NIT/UNESP buscará: a cooperação entre a universidade e o setor produtivo; o desenvolvimento de uma política de inovação para a gestão das criações intelectuais geradas no âmbito da UNESP, sobretudo, em referência à Portaria UNESP n°. 424/06; e a adoção de procedimentos para a proteção dos direitos decorrentes das criações intelectuais dos pesquisadores da UNESP e para a fixação de critérios de participação destes nos ganhos econômicos, resultantes da exploração dos resultados dessas criações (UNESP, 2007c).

Integrado ao Gabinete do Reitor e vinculado administrativamente à Fundação para o Desenvolvimento da UNESP (FUNDUNESP)[38], o NIT/UNESP é composto por dois órgãos: o Conselho de Gestão Tecnológica e a Gerência Executiva.

[38] A FUNDUNESP é uma entidade civil, com personalidade jurídica de direito privado de fins não lucrativos. A entidade tem como objetivo "o apoio e o desenvolvimento das atividades da UNESP, na realização direta, constante e ativa da pesquisa, do ensino, da extensão universitária, do desenvolvimento institucional e da prestação de serviços à comunidade". (UNESP, 2005)

O Conselho de Gestão Tecnológica, de caráter deliberativo, “atuará como autoridade responsável nos assuntos concernentes à propriedade intelectual e inovação tecnológica” e terá como competência:

> I – estabelecer procedimentos e **coordenar os processos de registro, sistematização, proteção e licenciamento de inovações tecnológicas**;
> II – criar, quando necessário, unidades de apoio ao NIT/UNESP nos *campi* onde houver demanda, com finalidade de apoiar e desenvolver as ações do NIT/UNESP;
> III – estabelecer critérios para **o recebimento e distribuição dos ganhos econômicos resultantes do licenciamento das tecnologias**;
> IV – avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições da Lei n°. 10.973/2004 (Lei de Inovação Tecnológica) e Portaria UNESP n°. 424 de 29 de setembro de 2006, recomendar sobre a continuidade ou não da proteção das criações intelectuais, analisar e emitir parecer técnico e/ou administrativo com relação às demandas enviadas pelo NIT/UNESP;
> V – quando a avaliação do conselho recomendar para a não continuidade na proteção da criação intelectual, o(s) criador(es) desta deverá(ao) ser formalmente notificado(s) de tal decisão. Desta decisão não cabe recurso. Neste caso, a UNESP cederá gratuitamente ao(s) criador(es) seus direitos sobre a criação protegida para que o(s) respectivos(s) criador(es) os exerçam em seu(s) próprio(s) nome(s) e sob sua inteira responsabilidade (Art. 11 da Lei 10.973/2004 – Lei de Inovação tecnológica);
> VI – julgar a conveniência da adoção pela UNESP da solicitação do inventor independente, comprovado o depósito do pedido de patente, visando elaboração de futuras avenças (Art. 11 da Lei 10.973/2004 – Lei de Inovação tecnológica);
> VII – encaminhar relatório anual sobre as atividades do NIT ao CEPE para apreciação;
> VIII – **definir a composição da Gerencia Executiva**. (UNESP, 2007c, art. 4°, destaque nosso)

Este Conselho será formado por sete membros: o reitor, seu presidente nato; o pró-reitor de pesquisa (cargo de confiança do reitor); três membros, um de cada grande área do conhecimento (todos indicados pelo reitor); um diretor científico da FUNDUNESP (cargo de confiança do reitor)[39]; e um membro ligado a instituições externas à universidade.

A Gerência Executiva, cuja composição ficará a cargo do Conselho de Gestão Tecnológica – ressaltando que a Resolução UNESP n°. 44/07 não estabelece requisitos para o provimento dos cargos –, terá como função desenvolver todas as ações executivas do NIT/UNESP, dentre as quais vale destacar:

> I [...] relações com o setor externo, **desenvolvimento de ações que propiciem parcerias com empresas,** órgãos públicos etc., oferecendo também o suporte necessário;

[39] Conforme artigo 26 do Estatuto da FUNDUNESP. (UNESP, 2005)

> II – o registro de propriedade intelectual, abertura e acompanhamento de processos de licenciamento, análise de contratos e demais questões referentes à propriedade intelectual;
> III – **coordenar a participação da UNESP na implantação de parques e incubadoras e no fortalecimento de empresas de base tecnológica**;
> IV – orientar o pesquisador público, o criador e os departamentos da UNESP sobre os procedimentos de registro, sistematização, proteção e licenciamento de inovações tecnológicas;
> VII – **intermediar as negociações da UNESP com o setor produtivo, nos casos de cooperação técnica para desenvolvimento de pesquisa ou contratos de transferências de tecnologia e/ou licenciamento, no Brasil e no exterior**;
> VIII – zelar pela manutenção da política de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;
> X – **manter sobre absoluto sigilo todas as informações confidenciais tratadas no seu âmbito.** (UNESP, 2007c, art. 5°, destaque nosso)

O NIT/UNESP, portanto, é o órgão que concretiza a fusão – tão estimulada pelo Estado brasileiro como essencial ao crescimento econômico do país – entre a universidade e o setor produtivo. Competirá a ele conduzir o processo de patenteamento e comercialização do conhecimento produzido na UNESP e as relações desta com o mercado e com os órgãos públicos e privados.

O NIT/UNESP, apresentado pelos documentos citados como um "escritório de transferência de tecnologia à sociedade", parece similar aos departamentos de vendas comumente encontrados nas empresas comerciais. Trata-se de um órgão que escapa ao controle da comunidade acadêmica, tendo em vista que não há em sua composição representantes de todos os segmentos universitários e que a escolha de seus membros não passa por qualquer consulta ao conjunto dos estudantes, servidores e docentes.

2.1.4 Programa Nacional de Pós-Doutorado

Instituído pela Portaria Interministerial MCT/MEC n°. 746, de 20 de novembro de 2007, o Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD) integra a política do governo federal de formação de recursos humanos para o desenvolvimento industrial, tecnológico e do comércio exterior do país.

O programa será coordenado pela CAPES, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), ligada ao Ministério de Ciência e Tecnologia.

São objetivos do PNPD:

> I. A absorção temporária de jovens doutores nas áreas de pesquisas estratégicas;
> II. O reforço aos grupos de pesquisa nacionais;
> III. A renovação de quadros nos programas de pós-graduação nas universidades e instituições de pesquisa;
> IV. O apoio à Política Industrial e à Lei n°. 10 973 – Lei de Inovação;
> V. O apoio às empresas de base tecnológica. (MCT/MEC, 2007, p. 1)

No que tange à execução do PNPD, as agências mencionadas convocarão, por meio de editais, as instituições de ensino superior, os centros de pesquisa, os programas de pós-graduação, as empresas da área tecnológica e os líderes de grupos de pesquisa contemplados com bolsa de produtividade em pesquisa do CNPq, da categoria 1, para apresentar projetos de pesquisa, com vistas à concessão de bolsas de pós-doutorado a jovens doutores (titulados nos últimos cinco anos) que aceitem se vincular aos projetos apresentados nos editais.

Terão prioridade os projetos que contemplem: alianças entre universidades, centros de pesquisas e empresas; a formação de pós-graduandos; o aumento qualitativo do desempenho científico e tecnológico do país e da competitividade internacional da pesquisa brasileira.

Em dezembro de 2007 é publicado o Edital MEC/CAPES e MCT/CNPq e MCT/FINEP, visando à seleção publica de propostas de projetos de pesquisa e desenvolvimento voltados ao “PNPD – Ação em Áreas Estratégias”.

Inicialmente o Edital destaca que as premissas ministeriais adotadas para a instituição do PNPD basearam-se em três fatos: 1) o crescente número de doutores formados no país pelo Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), número que em 2006 chegou a dez mil, considerando também os formados no exterior; 2) a capacidade destes doutores recém-formados de aplicar seus conhecimentos em áreas estratégicas, isto é, em áreas relacionadas ao avanço tecnológico, ao desenvolvimento industrial do país e ao comércio exterior; e 3) as empresas de alta tecnologia ainda não absorvem estes especialistas, com a devida velocidade, para o desenvolvimento de projetos em áreas estratégicas (MEC/CAPES/MCT/CNPq/FINEP, 2007).

Ainda de acordo com o Edital, os projetos apresentados devem conter ao menos um dentre seis princípios norteadores, são eles:

> a) **estar relacionado à inovação e ao incremento da cooperação científica com empresas**;
> b) objetivar a formação de recursos humanos na pós-graduação;
> c) **resultar em aumento da competitividade das empresas de base tecnológica**, em consonância com a PITCE;

> d) aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a **competitividade internacional** da pesquisa brasileira;
> e) contemplar a inovação, ter relevância regional ou estar inserido em uma política de desenvolvimento local;
> f) **resultar em adensamento tecnológico e dinamização de cadeias produtivas**. (MEC/CAPES/MCT/CNPq/FINEP, 2007, p. 2, destaque nosso)

Todos os princípios norteadores se referem de alguma forma ao desenvolvimento tecnológico, entendido como pré-condição ao desenvolvimento industrial e comercial, ou seja, ao crescimento econômico do país.

Serão consideradas prioritárias as propostas que contemplarem: projetos que prevejam a interação universidades/centros de pesquisa e empresas e a formação de pós-graduandos para o ensino e a pesquisa; projetos que contem com apoio financeiro adicional de outras fontes como as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAP), as empresas, os Institutos de Pesquisa, as Instituições de Ensino Superior, as fundações universitárias, as Organizações Não-Governamentais ou outras. Este apoio poderá ser na forma de complemento às bolsas de estudo cedidas pelo PNPD, passagens e diárias, além de capital para aquisição de máquinas e outros equipamentos (MEC/CAPES/MCT/CNPq/FINEP, 2007).

Ao que se apresenta, o PNPD pode ser entendido como um programa concatenado com a Lei de Incentivo à Pesquisa, que além de buscar adequar também a pós-graduação às demandas do setor produtivo, almeja o estreitamento da relação entre empresas e universidades.

2.1.5 A Nova Capes

Em 2007, é aprovada a Lei n°. 11.502, com ela a CAPES adquire novas competências e passa a subsidiar o MEC na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades voltadas à formação de professores para a educação básica e superior, com vistas ao progresso científico e tecnológico do país.

No que se refere à educação básica caberá à CAPES “induzir e fomentar” a formação inicial e continuada de professores. Isto poderá ser feito mediante colaboração com os Estados, os municípios e o Distrito Federal e por meio de convênios com instituições de ensino superior públicas e privadas.

Esta formação deverá observar os seguintes princípios: conjugação entre o ensino à distância e o presencial, com preferência ao segundo na formação inicial; e utilização preferencial de recursos e tecnologias do ensino à distância na formação continuada:

> I – na formação inicial de profissionais do magistério, dar-se-á preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação à distância;
> II – na formação continuada de profissionais do magistério utilizar-se-ão, especialmente, recursos e tecnologias de educação à distância. (BRASIL, 2007c, artigo 2°, parágrafo 2°.)

Quanto ao ensino superior, a CAPES subsidiará o MEC na formulação de políticas para a Pós-Graduação, coordenando e avaliando seus cursos; concedendo bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos no intuito de estimular a formação de recursos humanos para a docência em nível superior e para o atendimento às demandas públicas e privadas.

O mesmo diploma legal institui ainda os Conselhos Técnico-Científicos (CTC) da Educação Básica e do Ensino Superior.

Em fevereiro de 2008 o CTC da Educação Básica é implementado, tendo, dentre outras competências, a missão de contribuir para a construção de um sistema nacional de formação de professores. A construção deste sistema se justifica para a CAPES devido à carência de professores (algo entorno de 246 mil) nas redes públicas de educação básica, já estando em andamento um estudo acerca de uma minuta de Decreto Presidencial para instituí-lo[40].

Outra medida já em andamento visando à formação de professores para a educação básica é a Universidade Aberta do Brasil (UAB), como veremos a seguir. Antes, porém, é oportuno esboçarmos alguns apontamentos em relação a CAPES, de modo a compreendermos as prováveis razões que fizeram com que o Estado outorgasse novas atribuições à instituição.

Inicialmente vale apontar que em 1992, durante o governo do presidente Fernando Collor de Melo, que marcou o início das reformas de cunho neoliberal no país, a CAPES sofre alterações, sendo convertida, de órgão autônomo, em fundação pública, financiada com receitas provenientes da União e de entidades de direito público e privado, sejam nacionais, estrangeiras ou internacionais (BRASIL, 1992).

A Nova CAPES (2007), no que concerne à sua estrutura organizacional, passa a contar com os seguintes órgãos: I – órgãos colegiados: a) Conselho Superior; b) Conselho Técnico-

---

[40] Cabe questionar como a CAPES chegou a este número, pois é sabido, por exemplo, que os licenciandos egressos de instituições públicas vão ocupar os melhores postos de trabalho existentes no mercado, dedicando-se ao magistério público, que oferece precárias condições de trabalho e salário, apenas nos casos de escolha ideológica ou por falta de opção.

Científico da Educação Superior; e c) Conselho Técnico-Científico da Educação Básica; II - órgão executivo: Diretoria-Executiva; III - órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente: a) Gabinete; e b) Secretaria-Executiva dos Órgãos Colegiados; IV - órgãos seccionais: a) Procuradoria Federal; b) Auditoria Interna; e c) Diretoria de Gestão; V - órgãos específicos singulares: a) Diretoria de Programas e Bolsas no País; b) Diretoria de Avaliação; c) Diretoria de Relações Internacionais; d) Diretoria de Educação Básica Presencial; e e) Diretoria de Educação a Distância (BRASIL, 2007c, Anexo 1, art. 4°).

A administração superior da CAPES é exercida pela diretoria-executiva e pelo Conselho Superior. A diretoria-executiva é composta pelo presidente e pelos diretores da entidade, todos nomeados por indicação do ministro de Estado da Educação (BRASIL, 2007c, Anexo 1, art. 5°). O Conselho Superior, por sua vez, será composto por 20 membros, sete natos: a) o Presidente da CAPES; b) o Secretário de Educação Básica, do Ministério da Educação; c) o secretário de Educação Superior, do Ministério da Educação; d) o presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico -CNPq; e) o presidente da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP; f) o diretor-geral do Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do Ministério das Relações Exteriores; e g) o presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES; e mais 13 membros designados: a) sete membros escolhidos entre profissionais de reconhecida competência, atuantes no ensino e na pesquisa; b) dois membros escolhidos entre lideranças de reconhecida competência do setor empresarial; c) um membro escolhido dentre os componentes do colegiado do Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, sendo necessariamente dirigente de Instituição de Ensino Superior que ministre cursos de doutorado recomendados pela CAPES; d) um estudante de doutorado, representante da Associação Nacional dos Pós-Graduandos; e) um membro do Conselho Técnico-Científico da Educação Superior eleito pelos seus pares; e f) um membro do Conselho Técnico-Científico da Educação Básica eleito pelos seus pares (BRASIL, 2007c, Anexo 1, art. 6°).

Nota-se que a CAPES é administrada basicamente por agentes escolhidos por órgãos do Poder Executivo Federal, ou seja, os administradores da entidade ocupam cargos de confiança outorgados pelo Estado. A CAPES, pois, não parece consistir numa instituição independente, mas vinculada administrativa e financeiramente ao Estado – e possivelmente a órgãos privados, dado que a entidade pode receber recursos privados. Seguindo este raciocínio pode-se considerar que ao “induzir e fomentar” a formação de professores para a

educação básica e superior a CAPES poderá conciliar os interesses estatais e privados às iniciativas nesta área.

Neste caso, além de usurpar das universidades o direito – originado de sua autonomia didático-científica – à formulação das próprias políticas de formação docente, poderá abrir espaço para a intensificação da presença privada e estatal no cotidiano universitário. A propósito, cabe indagar: qual a concepção de educação e de sociedade que permeará o Sistema Nacional de Formação de Professores da CAPES? A que confere primazia ao incremento produtivo das empresas nacionais ou sediadas no país, ou a que tem por fundamento a formação de intelectuais e cidadãos críticos, comprometidos com as necessidades humanas? Considerando a lógica presente nos instrumentos do PDE já analisados, esta primeira hipótese parece ser a mais provável.

Outro elemento que merece discussão é se o trabalho que vem sendo desenvolvido pela CAPES na coordenação e avaliação dos cursos de pós-graduação a credencia a formular a política de formação docente no país.

Com base nos estudos de Fernando Spagnolo e Maria Gladys Calhau (2002), e de Valdemar Sguissardi (2006), podemos afirmar que a avaliação dos programas de pós-graduação que é desenvolvida pela CAPES tem como características principais:

- Basear-se na avaliação de resultados, ou seja, no "produto final", em detrimento dos processos de formação e de produção de conhecimento:

> É um modelo de avaliação da qualidade dos cursos que se baseia, essencialmente, em dois tipos de dados: qualidade e **quantidade dos recursos de entrada** (sobretudo recursos humanos) **e produção de saída** (sobretudo produção científica). **Repara-se que os "dados de processo" são muito limitados, basicamente reduzindo-se à duração dos estudos** (tempo de titulação). Para a pesquisa, simplesmente não existem dados de processos, pois não há informações sobre o apoio financeiro de cada pesquisa, sobre os equipamentos de laboratório disponíveis e suas condições de manutenção e funcionamento para os vários projetos. Embora alguns desses dados sejam de conhecimento das comissões, o modelo se apóia no pressuposto de que o fato de ter trabalhos aceitos para publicação em revistas de destaque é, por si, um estimador indireto da adequação dos recursos disponíveis. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 10, destaque nosso)

- Basear-se em dados preponderantemente quantitativos:

> A grande quantidade de informação que se solicita e se obtém, **está principalmente destinada a obter respostas quantitativas (índices, média, tabelas etc.)** aplicáveis a disciplinas diversas e estabelecem a base comum para uma parte da avaliação. Não se percebe similar preocupação para aspectos qualitativos não reduzíveis a termos numéricos ou estatísticos. É precisamente nestes aspectos qualitativos que se encontram as

> especificidades de cada disciplina, aquilo que pode distingui-las de outras e que dificilmente pode ser reduzido a critérios comuns. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 14, destaque nosso)

- Valorizar a padronização e a produtividade em detrimento da heterogeneidade:

> A padronização do modelo de avaliação levanta duas questões fundamentais: a primeira é a heterogeneidade das áreas do saber e a segunda é a heterogeneidade das instituições em relação a recursos e ambiente econômico regional. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 11)

> Uma característica da avaliação da CAPES que é típica do modelo holandês, **é o fato de ser comparativa**: **todos os programas de uma mesma área são avaliados pela mesma comissão, o que garante certa homogeneidade.** Visto que **a avaliação alimenta a competitividade - pois a alocação de alguns recursos depende da nota final do programa** – esta abordagem parece ser a mais correta. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 10, destaque nosso)

> É problemático o critério de produtividade que compara relações entre número de alunos e de *papers* dividido pelo número de docentes. A homogeneidade nunca foi um atributo de grupos de cientistas. Sempre há "o" líder (ou vários) que têm uma grande produção científica e atraem muitos estudantes. E são esses docentes que levantam toda a área. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 13)

- Ser um instrumento centralizador, que não permite a participação discente no processo de avaliação e inviabiliza a auto-avaliação dos cursos e programas de pós-graduação:

> Não há **indicadores que levem em conta a opinião do corpo discente sobre a satisfação e a qualidade do ensino**. Tão pouco existem parâmetros para medir o impacto dos programas. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 14, destaque nosso)

> Aparentemente no Brasil as universidades não são obrigadas a manter unidades de auto-avaliação que podem gerar um tipo importante de informação. Porém, **mesmo que tal informação exista, parece que não é levada em conta.** A ausência das unidades de auto-avaliação não permite uma retroalimentação adequada do sistema local e **toda a responsabilidade da avaliação é assumida pela CAPES**, quando a avaliação deveria ser **um sistema de responsabilidade compartilhada**. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 26, destaque nosso)

- Ser um instrumento mais preocupado com a competitividade internacional da pesquisa brasileira do que com os problemas humanos e com os problemas sociais do país:

> A comissão demonstrou uma atitude positiva em reconhecer que **a excelência de um programa está correlacionada com a excelência das publicações científicas e à freqüência de publicações em periódicos internacionais.** (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 18, destaque nosso)

> A manifesta preocupação de aproximação às exigências de programas internacionais consolidados deve ser visto como uma meta, sem prejuízo das

> particularidades do ensino superior brasileiro e do estado de desenvolvimento em que este se encontra. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 28)

- Ser um instrumento que não valoriza a formação de professores para o ensino superior:

> Diz-se que a estrutura curricular deve fornecer a base do conhecimento que o corpo discente necessita para: (i) acompanhar os vários passos da pesquisa, (ii) formar-se como pesquisador e (iii) ser um professor de nível superior. **Os dois primeiros aspectos estão de uma forma ou outra acautelados nas preocupações da avaliação, mas o terceiro resulta claramente desvalorizado**. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 22, destaque nosso)

- Ser um instrumento que não valoriza o trabalho docente:

> Observa-se que não se incentiva o trabalho docente quando comparado com pesquisas e publicações. Naturalmente, se fosse dado valor a este aspecto, a atividade docente deveria ser avaliada de acordo. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 22)

- Ser um instrumento que se preocupa mais com a pesquisa do que com a qualidade do ensino:

> O sistema de avaliação da CAPES está **mais orientado para a pesquisa do que para a qualidade de ensino**. **Supor que a pesquisa e as publicações que dela derivam são também evidências da qualidade do ensino é uma hipótese muito discutível**. A formação de qualidade exige competências pedagógicas e científicas que nem sempre emanam da atividade de pesquisa. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 22, destaque nosso)

> Um observador externo pode detectar uma deficiência óbvia no sistema de avaliação atual da CAPES. A qualificação dos docentes, resultados de pesquisa, publicações, patentes, etc., tudo é medido e lançado em relatórios, mas a "qualidade do ensino" - para simplificar – está faltando. Esta qualidade indefinida é uma questão delicada, é crítica para o processo de aprendizagem, é complicada de medir e/ou avaliar e freqüentemente exige medidas compensatórias [...] Não basta à universidade ter uma boa reputação; este é um problema que diz respeito a cada programa e a cada curso. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 23)

- Vincular a distribuição de recursos aos resultados da avaliação, num sistema que premia os melhores e pune os piores:

> O problema estratégico de uma **política de financiamento derivada da avaliação** aparentemente não faz parte das preocupações da CAPES. De fato, avaliando apenas com base nos trabalhos publicados, sem uma política declarada de apoio à pesquisa e sem um censo dos recursos disponíveis, permanece o dilema entre investir onde os recursos são objetivamente insuficientes ou em grupos que já demonstraram a capacidade de utilizar

> com proveito quantias volumosas de recursos. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 31, destaque nosso)

- Ser um instrumento que valoriza a especialização em detrimento de uma formação mais integral, atenta aos problemas contemporâneos:

> Há uma preocupação de especialização na concepção de "coerência" do programa e de seu corpo docente, traduzida pela estreita relação pretendida entre as áreas de concentração, a estrutura curricular e o perfil do corpo docente. [...] Os programas de notas 6 e 7 concretizarão melhor o perfil de excelência nos formandos se os confrontarem com problemas que estão para além das necessidades específicas de cada área de conhecimento e das necessidades do tempo presente. Uma formação altamente especializada é, contemporaneamente, uma formação datada no tempo, sem futuro. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 13)

- Ser um instrumento que se destina a classificar e a comparar (formar *rankings)* os programas de pós-graduação, estimulando a competitividade pelos recursos financeiros existentes:

> Os principais critérios de avaliação incluem, tipicamente, categorias tais como: i - rigor no padrão de admissão de novos alunos (médias de notas, testes padronizados de admissão, etc.); ii - **gastos em pesquisa, sobretudo recursos federais obtidos pelo corpo docente, em base competitiva**; iii - prêmios e reconhecimentos/distinções recebidos pelos docentes; iv - produtividade (números) e qualidade das publicações diretamente derivadas de atividades desenvolvidas no curso; v - gastos da instituição em biblioteca, infra-estrutura e apoio geral aos estudantes; vi - sucesso dos que se formaram no programa (impacto no mercado de trabalho, nível salarial e posição na hierarquia, êxito em provas da especialidade); vii – em conexão com os itens acima listados, **alguns índices são utilizados para classificar e comparar os programas de pós-graduação**, tais como: alunos em tempo integral / docentes em tempo integral; percentual de alunos que obtém o PhD e/ou número de titulados por ano. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 11, destaque nosso)

> A avaliação **observa apenas a capacidade do programa de encontrar recursos para suas próprias pesquisas e de saber utilizá-las**. Em poucas palavras, é avaliada a capacidade de autogovernar-se na melhor das formas possíveis. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 31, destaque nosso)

Estas características sugerem que a avaliação desenvolvida pela CAPES não compreende processos diagnósticos e formativos, isto é, educativos; parecendo ser mais correto defini-la como um instrumento de regulação e controle.

A avaliação como instrumento de regulação e controle é definida por Dias Sobrinho (apud SGUISSARDI, 2006) como aquela que tem como finalidade classificar, comparar, hierarquizar (*ranking*), vigiar e punir/premiar, sendo própria das Organizações Sociais – propostas no país, como vimos, pela reforma neoliberal do MARE.

Este modelo de avaliação – que "prescinde de qualquer exercício de reflexão e de interrogação: os sentidos (da eficiência, êxito, lucro e seus meios, como o planejamento organizacional, a administração eficaz...) já são dados e seus sentidos se completam em si mesmos" (apud SGUISSARDI, 2006, p. 52) – teria ganhado ênfase a partir das reformas estruturais neoliberais ("como uma arma poderosa posta a serviço do poder hegemônico", SGUISSARDI, 2006, p. 53), estando concatenado à concretização da proposta de divisão do aparelho de Estado entre as esferas de serviços exclusivos e serviços não exclusivos de Estado, ou seja, com a desresponsabilização do Estado com a promoção, a execução e o financiamento de direitos sociais.

Tal instrumento tem a ver, pois, com as propostas de modernização conservadora do aparelho de Estado, integrando os processos de privatização do espaço público, que concebem a educação, bem como o ensino superior, como um "bem antes privado que público", e que assim, deve ser gerido como uma "semimercadoria e nos moldes empresariais/gerenciais" (DIAS SOBRINHO apud SGUISSARDI, 2006, p. 53).

O modelo educativo, ao contrário, é definido por Dias Sobrinho (apud SGUISSARDI, 2006) como um instrumento que não se submete à lógica da punição/premiação e da classificação ("da comparação competitiva entre realidades distintas, bem como do controle que visa à conformidade e à conservação"), configurando-se como algo voltado ao aprimoramento das funções públicas e sociais de uma determinada instituição:

> [...] uma instituição social como a universidade – que se caracteriza por estar "comprometida com os fins coletivamente reconhecidos e os valores que os sustentam"; que "tem como fim o desenvolvimento dos valores da sociedade", o que "requer o reconhecimento público de sua legitimidade e autonomia" – deve corresponder uma avaliação que instaure "a reflexão e o questionamento, ou seja, a produção de sentidos." (DIAS SOBRINHO apud SGUISSARDI, 2006, p. 53)

Por objetivar a produção de sentidos, a avaliação educativa se volta às prioridades sociais de cada instituição e a atividades de discussão, análise e valoração, devendo ser realizada em bases coletivas. Por não visar a processos de regulação e controle, deve estar desvinculada das "medidas do financiamento e de qualquer mecanismo de premiação/punição e tampouco deve produzir hierarquizações (*ranking*) de instituições" (DIAS SOBRINHO apud SUISSARDI, 2006, p. 55). Sua função concerne a um processo:

> [...] integrado às estruturas pedagógicas, científicas e administrativas, com a finalidade principal de melhorar o cumprimento da responsabilidade social das IES, por meio de um aumento consistente da profissionalização dos docentes, revisão crítica dos currículos, programas, práticas pedagógicas, valor científico e social das pesquisas, impactos e inserção institucional na

> comunidade local, nacional e mundial etc. (DIAS SOBRINHO apud SUISSARDI, 2006a, p. 55)

Dessa forma, podemos considerar que a função da avaliação desenvolvida pela CAPES não é aprimorar a relação dos cursos de pós-graduação com as demandas humanas e sociais, mas subordiná-los a interesses comerciais privados, adequando-os a uma determinada visão de ciência, de educação e de mundo que é pautada por valores como lucratividade, competitividade e produtividade?

Tomando como base a análise de Duarte (2006), a resposta a esta indagação é sim. Segundo o autor, a prevalência da CAPES sobre as decisões envolvendo a pós-graduação estaria contribuindo apenas para a subordinação destes cursos e programas aos imperativos do mercado:

> [...] o processo de avaliação dos programas de pós-graduação pela CAPES, somado ao universo ideológico pós-moderno e neoliberal, não se fazem de rogados e subordinam a formação dos mestres e doutores em educação às demandas do mercado [...]. (DUARTE, 2006, p.90)

Neste caso, pode-se dizer que a CAPES vem cumprindo este papel com galhardia:

> Há universidades totalmente organizadas e que aprenderam bem a lição: **dar à CAPES o que ela quer.** Em outras palavras, se você tem aqueles índices básicos certinhos – e eles são em sua maioria medidas de eficiência interna – você já está na direção de uma nota decente. E quando aspectos qualitativos, como os referentes a publicações, entram em cena vão ter menor poder para afetar o resultado geral. (SPAGNOLO; CALHAU, 2002, p. 14, destaque nosso)

Nesta perspectiva, a escolha da CAPES como a entidade central para a formulação da política nacional de formação docente é condizente com o espírito do PDE, que pelo que estamos compreendendo, prioriza a prestação de serviços ao mercado em detrimento da reflexão e da formação crítica.

2.1.6 Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)

Continuando nossa análise de algumas propostas da esfera federal para o ensino superior, trataremos agora do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Criado pelo Decreto Presidencial n°. 5.800/2006, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) tem como finalidade expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país.

Não se trata do surgimento de uma nova universidade, constituída fisicamente e fundamentada no tripé ensino, pesquisa e extensão, mas sim de uma instituição virtual, voltada à expansão do acesso ao ensino superior e à formação de professores para a educação básica por meio da modalidade do ensino à distância.

Os recursos para o desenvolvimento da UAB serão provenientes das dotações orçamentárias anualmente destinadas ao MEC e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Ao contrário do discurso presente na regulamentação de outra ação do PDE, a Nova Capes, que afirma que a formação inicial dos professores de educação básica deverá se dar preferencialmente pelo ensino presencial, a descrição dos objetivos da UAB desvela a real opção do governo pelo ensino à distância. Está declarada, também, a intenção de estender o programa para cursos superiores em geral, como mostra o item III abaixo:

> I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e **de formação inicial** e continuada de professores da educação básica;
> II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
> **III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;**
> IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
> V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
> VI - **estabelecer amplo sistema nacional de educação superior à distância**; e
> VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação à distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação. (BRASIL, 2006b, parágrafo único do artigo 1°, destaque nosso)

Para o cumprimento destes objetivos, as ações da União ocorrerão em regime de colaboração com Estados e municípios, mediante o oferecimento de cursos e programas de EAD por instituições públicas de ensino superior. Isto será realizado em parceria com os pólos de apoio presenciais, definidos como unidades operacionais "para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados à distância pelas instituições públicas de ensino superior" (BRASIL, 2006b, art. 2°, § 1°).

Assim, vai se delineando que a promessa de ampliação da oferta da educação superior feita pelo PDE ocorrerá, sobremaneira, através do ensino pago e do EAD. A propósito, devemos destacar que – como vimos em relação à reestruturação das universidades federais encaminhada pelo REUNI, que tem influenciado a reestruturação de outras universidades,

como a UNESP – a expansão prevista para as universidades públicas também se dará pelo ensino à distância, além do esvaziamento teórico dos cursos e a redução de sua carga horária.

Enfim, para Otranto (2006), a primazia do ensino à distância nas proposições governamentais acerca da expansão do ensino superior se relaciona com o desejo de vários países de explorar o mercado educacional brasileiro:

> O mercado da educação à distância no Brasil vem sendo cortejado há algum tempo por vários países que pretendem explorá-lo. O Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e o Ministro da Educação, Fernando Haddad, assinaram, no final do ano passado, o Decreto nº 5622, de 19 de dezembro de 2005, regulamentando a oferta no Brasil. Este Decreto, em conjunto com a Lei das Parcerias Público- Privadas, consolida a abertura do mercado educacional brasileiro ao capital estrangeiro, com algumas poucas restrições que podem ser facilmente superadas no decorrer do processo. Mais uma vez o Governo se antecipa à chamada "Reforma Universitária", sem o crivo parlamentar e sem o debate com a comunidade acadêmica. (OTRANTO, 2006, p. 54)

2.1.7 O Programa Universidade para Todos (PROUNI)

Em continuidade à nossa análise sobre o PDE, vamos examinar o Programa Universidade para Todos. Instituído em 2004 por meio da Medida Provisória n°. 213/04, depois convertida na Lei n°. 11.096 de 13 de janeiro de 2005, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) se destina à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para cursos de graduação e cursos seqüenciais[41] de formação específica, oferecidos por instituições com fins lucrativos, entidades beneficentes de assistência social e instituições sem fins lucrativos não beneficentes, ou seja, por instituições privadas.

As bolsas de estudos integrais correspondem a 100% da mensalidade e serão destinadas a brasileiros não portadores de curso superior que tenham renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio (atualmente R$622,50). Já as bolsas de estudos parciais correspondem a 50% ou a 25% da mensalidade e serão concedidas a brasileiros não portadores de diploma de ensino superior e que tenham renda familiar *per capita* de até três salários mínimos (atualmente R$ 1.245,00).

A concessão de bolsas de estudos será limitada: a estudantes que concluíram o ensino médio em escolas públicas ou em estabelecimentos privados na condição de bolsista integral;

[41] Cursos seqüenciais de formação específica são cursos superiores, mas não de graduação. (CNE/CES n° 968/99)

a estudantes portadores de deficiências; e a professores efetivos e em exercício da rede pública de ensino que pretendam realizar cursos de licenciatura e pedagogia, independente de sua renda *per capita.*

A seleção para o PROUNI se dará, inicialmente, pelos resultados e pelo perfil sócio-econômico do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e por critérios a cargo do MEC, além dos processos seletivos das instituições conveniadas ao Programa.

Apresentadas as disposições formais do PROUNI, é importante atentar para o fato de que o governo federal tem dado enorme publicidade a este Programa, associando-o a uma política geradora de justiça social, uma vez que supostamente tem permitido acesso à educação superior a uma parcela da população historicamente excluída deste nível ensino.

a) Dos critérios para adesão das IES privadas ao PROUNI;

As instituições com finalidade lucrativa e as instituições sem fins lucrativos não beneficentes que postularem adesão ao programa deverão oferecer, no mínimo, uma bolsa de estudo integral para cada 10,7 estudantes[42] regularmente pagantes que estejam matriculados em cursos regulares. Admiti-se ainda, de forma alternativa, o oferecimento de uma bolsa integral para cada 22 estudantes, desde que a instituição ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais na proporção necessária para se chegar a 8% de sua receita bruta. Para a base de calculo será considerado o final do correspondente período letivo anterior, com exceção do número de estudantes com bolsas integrais, concedidas pelo PROUNI ou pela própria instituição.

As instituições de ensino superior que atuem no ensino básico ou em áreas distintas da educação apenas serão consideradas entidades beneficentes de assistencial social no caso de oferecerem:

> no mínimo, uma bolsa de estudo integral para estudante de curso de graduação ou seqüencial de formação específica, sem diploma de curso superior, enquadrado no §1° do art. 1° desta lei, para cada nove estudantes pagantes de curso de graduação ou seqüencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados, e atender às demais exigências legais. (BRASIL, 2005, artigo 10)

[42] Inicialmente a Medida Provisória n°. 213/05, estipulava uma bolsa integral para cada 9 estudantes efetivamente matriculados em cursos regulares.

Estas instituições também deverão aplicar anualmente em gratuidade, no mínimo, 20% da receita bruta proveniente da venda de serviços, das aplicações financeiras, da locação de bens, da venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e das doações particulares.

Como destaca Cristina Helena Almeida de Carvalho (2005), as exigências para as instituições com fins lucrativos são menores às impostas às demais entidades. Segundo dados apresentados pela autora, as instituições com finalidade lucrativa deixarão de recolher quatro dos cinco tributos que recolhiam: o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Programa de Integração Social (PIS), mantendo-se apenas o recolhimento do Imposto Nacional de Seguridade Social (INSS) patronal. As entidades beneficentes ficarão isentas do PIS e as instituições sem fins lucrativos do COFINS e do PIS.

A contrapartida em número de bolsas também é menor para as instituições que visam lucro: uma para cada 10,7 estudantes, enquanto a relação nas instituições beneficentes é de uma bolsa para cada 9 estudantes. Além de todos estes "estímulos", Carvalho (2005, p.13) destaca que as instituições com fins lucrativos "continuam a não se submeter à fiscalização/regulação governamental".

b) O PROUNI em ação: o que revelam os números[43].

Oferta e demanda

Entre 2005 e 2008, 3.149.412 estudantes se inscreveram nos processos seletivos do PROUNI. No entanto, apenas 520.931 bolsas de estudo foram ofertadas neste período, portanto, a oferta de vagas ficou muito aquém da demanda. Dentre o montante de bolsas oferecidas, 62% foram em regime integral e 38% em regime parcial.

[43] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prouni/index.php?option=com_content&task=view&id=136&itmid=147>. Acesso em: 10 out. 2008.

Tabela 5 – Inscritos, bolsas ofertadas e tipo de bolsas providenciadas pelo PROUNI.

Ano Civil	Inscritos	Bolsas Oferecidas	Bolsas Integrais	Bolsas Parciais
2005	422.531	112.275	71.905	40.370
2006	994.405	138.668	98.698	39.970
2007	668.561	163.854	97.631	66.223
2008	1.063.915	106.134[44]	52.977	53.157

Fonte: SISPROUNI de 14/05/2008.

Gráfico 4 – Quantidade de inscritos e de bolsas ofertadas pelo PROUNI.

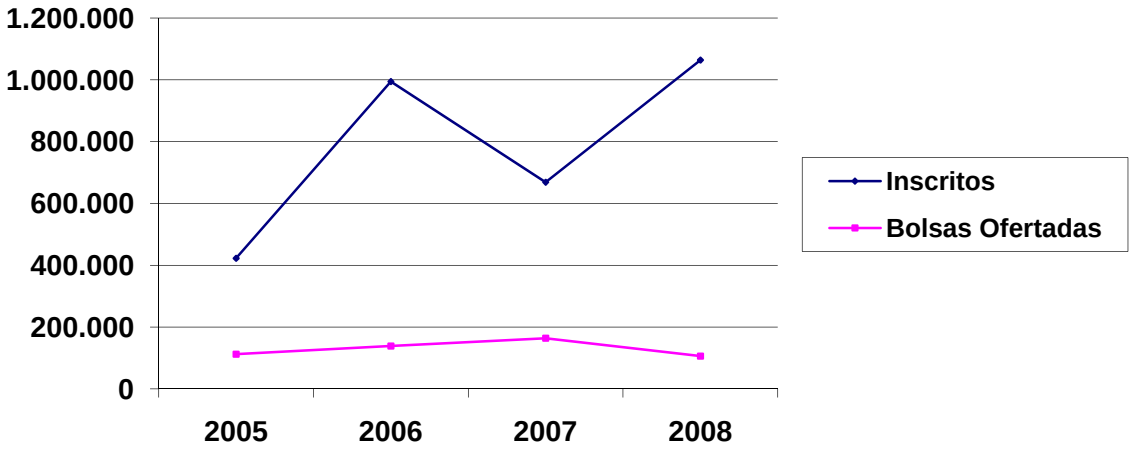


Gráfico 5 – Quantidade de Bolsas Integrais e de Bolsas Parciais ofertadas pelo PROUNI.

[44] Estão compatibilizados apenas os dados referentes ao primeiro semestre de 2008.

Ao passo que o Gráfico 4 ilustra a discrepância entre o número de inscritos e o número de bolsas oferecidas, o Gráfico 5 mostra um recuo, entre os anos de 2006 e 2008, no número de bolsas em regime integral, sendo que no primeiro semestre de 2008 o número de bolsas parciais chega a superar o número de bolsas integrais.

Gastos públicos

Segundo dados da Receita Federal foram investidos no PROUNI, através de renúncia fiscal, R$371.375.550,00 nos anos de 2005 e 2006.

Em 2005 foram investidos R$106.737.984 e ofertadas 112.275 bolsas. Já em 2006 houve um acréscimo de 148% em relação ao montante investido. Quanto ao número de bolsas, porém, o aumento foi modesto, apenas 23%. Apenas nestes dois primeiros anos do Programa foram aportados às IES privadas quase R$ 400 milhões, em troca de 250.963 bolsas de estudo.

Tabela 6 – Recursos investidos (Renúncia Fiscal) no PROUNI por bolsas de estudo ofertadas nos anos de 2005 e 2006.

Ano Civil	Renúncia Fiscal	Bolsas Ofertadas
2005	R$106.737.984	112.275
2006	R$264.637.566	138.688

Fonte: Receita Federal[45].

Ainda em 2005 o ANDES-SN previa que num futuro próximo o montante destinado ao PROUNI atingiria a marca de R$ 3 bilhões. Na ocasião o Sindicato avaliava ser possível, com estes mesmos recursos, criar ensino noturno em todas as IFES, o que geraria, de imediato, 400 mil novas vagas, podendo chegar, em 3 ou 4 anos, a 1 milhão de novas matrículas.

Entretanto, nos dois primeiros anos do Programa gastou-se pouco mais de 10% dos três bilhões de reais previstos pelo ANDES-SN para uma expansão imediata do ensino superior e pouco mais da metade das 400 mil vagas projetadas foram criadas.

[45] Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – DGT 2006, de março/2008/Receita Federal – Nota COPAT n°. 10 de 02/03/2007.

Este prognóstico chama a atenção para um dado interessante: ao mesmo tempo em que há um aporte excessivo de recursos públicos ao PROUNI, tendo em vista o pequeno número de matrículas geradas e o fato destas se darem em instituições menos qualificadas do que as universidades públicas, os investimentos estatais são muito inferiores àquilo que deveria ser empregado para uma expansão séria do acesso ao ensino universitário.

Nesse sentido, parece que pouco tem sido concretizado para a abertura do ensino superior às camadas populares, ou seja, para fazer do acesso ao conhecimento sistematizado (e à ciência) um direito de todos. A hipótese que surge diante deste quadro é a de que os maiores beneficiados com o PROUNI podem não ser os jovens atendidos pelo programa, mas sim as IES privadas. A esse respeito, vale retomar o relatório do Grupo de Trabalho Interministerial[46] (GTI) instituído pelo governo Lula da Silva, que em 2003, apontava que as IES privadas encontravam-se "ameaçadas pelo risco de uma inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação a seus diplomas" (BRASIL, 2003). Seria o PROUNI a saída para muitas IES privadas evitarem a falência?

Gostaríamos de esclarecer que ao nos referirmos diversas vezes às IES privadas como instituições de qualidade questionável não o fazemos no sentido de generalizar e nem de subestimar a capacidade e o valor dos professores e estudantes destas instituições, apenas nos reportamos a características de inúmeras IES privadas, que ao nosso ver, inviabilizam o oferecimento de um melhor ensino e formação: concepção de educação como mercadoria; total adequação ao mercado; ausência de pesquisa e de programas de mestrado e doutorado; quadro docente em regimes de trabalho precários; ausência de autonomia e instrumentos de participação etc.

Bolsistas por categorias de instituições

As instituições de ensino superior mais beneficiadas com o PROUNI quanto ao número de bolsistas foram as entidades com fins lucrativos, que absorveram, entre 2005 e 2008, 49% dos 385.260 estudantes. As entidades beneficentes de assistência social absorveram 30,8% dos bolsistas e as entidades sem fins lucrativos não-beneficentes 20,2%.

[46] O GTI, instituído pelo Decreto de 20 de outubro de 2003, foi encarregado de analisar a situação do ensino superior no país e propor um plano de ação visando a reestruturação, o desenvolvimento e a democratização das IFES.

Tabela 7 – Bolsistas do PROUNI por categoria administrativa das IES – 2005 a 2008.

Categoria Administrativa das IES	Número de Bolsistas
Com fins lucrativos	188.839
Entidade beneficente de assistência social	118.479
Sem fins lucrativos não-beneficentes	77.942

Fonte: SISPROUNI de 14/05/2008.

Formação de docentes em exercício e modalidades de ensino

Mesmo considerando o esforço declarado pelo PDE com a formação de professores, os docentes da educação básica das redes públicas correspondem à apenas 1,37% (5.273) dos bolsistas do PROUNI. Quanto à modalidade de ensino, 92,48% das bolsas de estudo foram concedidas para cursos presenciais e 7,52% para o ensino à distância.

Tabela 8 – Número de bolsistas do PROUNI por modalidade de ensino – 2005 a 2008.

Modalidade de Ensino	Número de Bolsistas	%
Presencial	356.299	92, 48
EAD	28.961	7,52

Fonte: SISPROUNI de 14/05/2008.

Tabela 9 – Participação de professores e demais bolsistas no PROUNI – 2005 a 2008.

Tipo de Bolsistas	Números de bolsistas	%
Professores	5.273	1,37
Demais bolsistas	379.987	98,63

Fonte: SISPROUNI de 14/05/2008.

O PROUNI nas regiões brasileiras

Um dos objetivos do PDE, expresso nas normas do programa Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), propõe reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país. A julgar pelos dados do PROUNI, este objetivo não será alcançado, uma vez que as regiões Sudeste e Sul, as mais ricas do Brasil, vêm sendo as mais

contempladas pelo Programa, reunindo juntas 72,8% dos bolsistas. As regiões mais pobres: Nordeste, Centro-Oeste e Norte somaram juntas 27,2% dos bolsistas, um pouco mais que a metade das bolsas destinadas apenas à região Sudeste.

Tabela 10 – Bolsista do PROUNI por regiões do Brasil – 2005 a 2008.

Regiões	Número de Bolsistas	%
Sudeste	203.856	52,9
Sul	76.637	19,9
Nordeste	53.850	14
Centro-Oeste	32.188	8,4
Norte	18.729	4,8

Fonte: SISPROUNI de 14/05/2008.

A julgar pelos dados apresentados, pode-se considerar que a tão propagada democratização do acesso ao ensino superior não se sustenta diante da incompatibilidade entre a demanda de candidatos ao programa, o número de bolsas oferecidas e o montante de recursos investidos, aliás, é interessante atentar para o fato de que, ao contrário do que sugere o nome "Programa Universidade para Todos", os estudantes contemplados não estão tendo acesso ao ensino universitário, ou seja, a instituições autônomas, com ensino, pesquisa e extensão, mas apenas a cursos superiores. A tão esperada justiça social também parece distante, pois além das vagas criadas residirem em instituições de qualidade duvidosa, como reconhecia o GTI composto pelo governo federal ainda em 2003, os Estados mais pobres do país são os menos contemplados pelo Programa.

È impossível não relacionar a proposta de expansão do ensino superior do PDE, encaminhada pelos programas REUNI, PROUNI e UAB, com o ideário neoliberal que balizou a reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso: redução de gastos com o ensino superior; incentivo (agora também pecuniário) ao fomento do ensino privado; adoção de "inovações" como o ensino à distância, inclusive para formação inicial e formação de professores, e o rebaixamento da qualidade do ensino; violação ao preceito constitucional da autonomia universitária.

A questão da equidade também parece estar presente uma vez que a expansão em curso acaba por oferecer às camadas populares apenas um simulacro de ensino superior, num movimento que ao invés de democratizar esse ensino e a universidade pública, poderá contribuir para a elitização do ensino superior.

2.1.8 Programa de Apoio à Extensão Universitária

Outro ponto integrante das medidas propostas para a educação superior refere-se ao Programa de Apoio à Extensão Universitária (PROEXT). Instituído em 2003 a partir de uma ação da Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC), o PROEXT consiste numa iniciativa voltada ao financiamento de projetos de extensão em IES federais e estaduais e em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET).

O PROEXT tem como objetivo declarado o apoio às IES públicas no desenvolvimento de programas e/ou projetos de extensão que "contribuam para a implementação e para o impacto de políticas, potencializando e ampliando patamares de qualidade das ações propostas, projetando a natureza das mesmas e a missão da universidade pública". Ainda segundo o MEC, as ações do PROEXT "devem associar extensão, ensino e pesquisa, apresentar interdisciplinaridade e provocar impacto na formação técnico-científica, pessoal e social do estudante"[47].

Em 2008 é publicado pelo governo federal o Edital MEC/CIDADES n°. 1, que convoca as IFES a apresentar projetos de extensão universitária voltados à capacitação de agentes públicos municipais e estaduais para a implantação de sistemas de informações que permitam a elaboração de planos e projetos de desenvolvimento urbano.

Pautado pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades, o Edital expressa os seguintes objetivos: conferir às IFES melhores condições de gestão de suas atividades acadêmicas de extensão para os fins prioritários do programa; apoiar as IFES no desenvolvimento de projetos de extensão que contribuam para o fortalecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e que estejam comprometidos com a capacitação de quadros técnicos das administrações públicas e de agentes sociais para a gestão planejada e participativa (BRASIL, 2008).

Em suma, o Edital almeja engajar as IFES em projetos de extensão que objetivem capacitar as administrações públicas municipais para a utilização de um sistema de informações geográficas e insumos digitais denominado "Sistema GeoSNIC/Terraview/Edit – Sistema Nacional de Informações", visando à incorporação de fundamentos de geoprocessamento e geociências relacionados com as rotinas de gestão e planejamento da

[47] Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910 &sistemas=1>. Acesso em: 20 set. 2008.

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que envolve ações voltadas para o planejamento urbano, habitação, saneamento, trânsito, transporte e mobilidade urbana.

Poderão participar do Programa as IFES que não estiverem em débito com o MEC, ou com o Ministério das Cidades, e que apresentarem propostas contendo os requisitos que se seguem: prever a participação de um público alvo de pelo menos dois técnicos efetivos da administração municipal em, no mínimo, quarenta municípios sem cobertura territorial coincidente; prever a participação de estudantes da instituição; ter sido aprovado pelo órgão superior da instituição.

O PROEXT possui uma semelhança com outras iniciativas do PDE: oferece recursos às universidades para que elas desenvolvam políticas governamentais, sobre as quais, a universidade não teve nenhuma participação na elaboração. Além de assumir uma identidade meramente executora, a universidade passa a vender serviços ao Estado, o que remonta à idéia de autonomia de gestão financeira como "liberdade" de captação de recursos.

Além de ferir a autonomia das IFES em relação às atividades de extensão, usurpando seu direito de definir prioridades, diretrizes e objetivos para este importante aspecto do trabalho acadêmico, a proposta do Programa parece incongruente com a idéia de extensão como um instrumento destinado à articulação da universidade com a sociedade, isto é, como algo que permita que não apenas os conhecimentos produzidos pela universidade sejam estendidos à sociedade, mas que esta possa apresentar problemas à universidade.

Nos moldes propostos, ao contrário do que sugere os objetivos proclamados nos atos administrativos citados, o PROEXT, ao que tudo indica, não pretende contribuir para o fortalecimento da missão da universidade pública, mas sim criar condições para que o Estado se aproprie de uma importante esfera da vida universitária.

2.1.9 Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência

Instituído pela Portaria Normativa nº. 38, de 12 de dezembro de 2007, o Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (PIBID) tem como objetivos:

> I - incentivar a formação de professores para a educação básica, especialmente para o ensino médio;
> II - valorizar o magistério, incentivando os estudantes que optam pela carreira docente;
> III - promover a melhoria da qualidade da educação básica;

> IV - promover a articulação integrada da educação superior do sistema federal com a educação básica do sistema público, em proveito de uma sólida formação docente inicial;
> V - elevar a qualidade das ações acadêmicas voltadas à formação inicial de professores nos cursos de licenciaturas das instituições federais de educação superior. (BRASIL, 2007, art. 1°, § 1°)

De modo geral, o PIBID pretende fomentar a iniciação à docência junto aos estudantes das universidades federais e formar docentes em nível superior para atuarem na educação básica, sobretudo no ensino médio.

A implementação do Programa se dará, inicialmente, por meio do estabelecimento de convênios específicos entre as IFES e a CAPES. Em seguida, as IFES deverão firmar convênios ou acordos com as redes de educação básica estaduais ou municipais.

No que tange à iniciação à docência, a proposta é oferecer bolsas de estudos para os estudantes das IFES, que passarão a colaborar nas atividades de ensino e de aprendizagem das escolas públicas das redes conveniadas. O programa contará com três categorias de bolsas estudo: de iniciação à docência, concedida pela CAPES e destinada aos estudantes das IFES; de professor coordenador[48], concedidas pelo FNDE e destinadas a professores das IFES; e de professor supervisor[49] dos bolsistas de iniciação à docência, concedidas pelo FNDE e destinadas aos professores da rede pública.

Quanto à formação docente, a prioridade é preparar professores para o ensino médio e para os anos finais do ensino fundamental, conforme a ordem abaixo:

> I - para o ensino médio:
> a) licenciatura em física;
> b) licenciatura em química;
> c) licenciatura em matemática;
> d) licenciatura em biologia;
> II - para o ensino médio e para os anos finais do ensino fundamental:
> a) licenciatura em ciências;
> b) licenciatura em matemática;
> III - de forma complementar:
> a) licenciatura em letras (língua portuguesa);
> b) licenciatura em educação musical e artística; e
> c) demais licenciaturas. (BRASIL, 2007, art. 1°, § 2°)

Poderão pleitear participação no PIBID, apresentando um único projeto, as IFES e os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) que possuírem cursos de licenciatura com avaliação satisfatória no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Os projetos deverão prever que parte do estágio de iniciação à docência seja

---

[48] O professor coordenador deverá pertencer ao quadro efetivo da IFES e atuar, preferencialmente, em cursos de licenciatura e possuir experiência mínima de três anos no magistério superior.
[49] Os professores supervisores deverão ter experiência em sala de aula na educação básica.

realizado em escolas com indicadores insatisfatórios no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e em escolas com baixas médias no ENEM. Serão considerados prioritários os projetos que privilegiarem, como bolsistas, estudantes provenientes do ensino público ou com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio.

As despesas do programa ficarão a cargo das dotações orçamentárias anuais do MEC, da CAPES e do FNDE. Segundo o Edital MEC/CAPES/FNDE relativo à seleção pública de propostas de projetos de iniciação à docência, voltados ao PIBID, estava previsto para 2008 um investimento de R$ 39.000.000,00, sendo que a cada projeto será concedido, no máximo, R$ 1.000.000,00.

Em linhas gerais, percebe-se que o PIBID pretende estabelecer prioridades para as universidades – a exemplo de outras iniciativas do PDE, como a Nova CAPES, a UAB, o IFET e o PROEXT – em relação à formação profissional. Isto, evidentemente, viola sua autonomia didática e administrativa.

As áreas do conhecimento definidas como prioritárias para a formação dos professores de educação básica, ou seja, física, química e matemática, coincidem com o compromisso do governo federal com o desenvolvimento tecnológico das indústrias e do setor produtivo em geral.

Pode-se até concordar que o avanço tecnológico do país deve ser incentivado pelo Estado. A formação de profissionais na área de ciências exatas também parece essencial ao desenvolvimento do país. Contudo, preocupa a centralidade da política educacional federal sobre estes tópicos, tendo em vista que: isto não desvaloriza e desprestigia as outras áreas do conhecimento e o conhecimento desinteressado? Ao priorizar apenas o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento humano e social não fica relegado a segundo plano?

2.1.10 FIES Solidário

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), criado em 1999, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, consiste em um instrumento (de natureza

contábil) destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores privados com avaliação positiva do MEC[50].

De acordo com a Lei n°. 10.260/2001, o FIES é constituído pelas seguintes receitas:

> I - dotações orçamentárias consignadas ao MEC, ressalvado o disposto no art. 16;
> II - trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, ressalvado o disposto no art. 16;
> III - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Lei;
> IV - taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento;
> V - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo, de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, ressalvado o disposto no art. 16;
> VI - rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e
> VII - receitas patrimoniais. (BRASIL, 2004, art. 2°)

A gestão do FIES é compartilhada entre o MEC, "na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo", e a Caixa Econômica Federal, que exerce a função de agente operador e de administradora dos ativos e passivos do Fundo.

O adjetivo "Solidário" atribuído ao FIES, no âmbito do PDE, se deve a algumas alterações encaminhadas pela Lei n°. 11.552/2007, dentre as quais vale mencionar: o aumento do percentual de financiamento de 50% para 75% – nos casos de estudantes do PROUNI com bolsas parciais de 50%, o financiamento passou a ser de 100% da mensalidade; a criação da fiança solidária, isto é, candidatos a financiamento de uma mesma instituição poderão compor grupos de três a cinco pessoas e tornarem-se fiadores entre si, dispensando a necessidade de comprovação de renda; o aumento do prazo de quitação da dívida após a formatura, que passa de uma vez e meia do tempo de duração do curso para duas vezes; o estabelecimento de prazo de carência de seis meses para o início do pagamento do empréstimo; a autorização de desconto da parcela na folha de pagamento; a inclusão dos estudantes de mestrado e doutorado no programa; a redução das taxas de juros (desde 2006) aos estudantes de cursos tecnológicos, de licenciatura, de pedagogia e de normal superior

[50] Considera-se avaliação positiva em cursos de graduação os conceitos iguais ou superiores a três no ENADE; na pós-graduação, os cursos de mestrado e doutorado que obedecem aos padrões de qualidade impostos pela CAPES.

(3,5% enquanto para os demais cursos a taxa é de 6,5% ao ano)[51].

Segundo a Caixa Econômica Federal (CEF), o programa conta atualmente com a adesão de 1.459 IES privadas e já financiou, desde 1999, cerca de 500 mil estudantes, com investimentos na ordem de R$ 4,6 bilhões[52].

Com estes recursos, retomando a previsão do ANDES-SN que apresentamos na análise do PROUNI, poderiam ser criadas mais de 1 milhão de novas matrículas nas universidades federais. Somados os recursos do PROUNI – considerados apenas os valores de 2005 e 2006 – com os do FIES Solidário chegaríamos ao patamar de 5 bilhões de reais, que poderiam proporcionar uma expansão maciça do acesso ao ensino superior público.

Isso coloca a questão de que a ampliação do sistema público de ensino superior tem se mostrado inviável no Brasil não pela ausência de recursos públicos para financiá-la, mas porque o Estado brasileiro, tanto no governo Fernando Henrique Cardoso como no de Luis Inácio Lula da Silva, tem destinado os recursos disponíveis para o ensino pago, ou seja, sucessivos governos fizeram a opção pela expansão privada do ensino superior.

2.1.11 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Um dos itens essenciais da proposta governamental para a educação superior, a avaliação institucional constitui-se em eixo articulador do conjunto de propostas, enquanto base para a participação em programas oficiais.

Instituído em 2004 pela Lei n°. 10.861/04, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) tem como objetivo assegurar um processo nacional de avaliação para as instituições de educação superior, para os cursos de graduação e para o desempenho acadêmico dos estudantes.

Para coordenar e supervisionar o SINAES é instituído, pelo mesmo diploma legal, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES[53]), órgão colegiado

---

[51] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br1>. Acesso em: 20 out. 2008.

[52] Disponível em: <http://www3.caixa.gov.br/fies/FIES_FinancEstudantil.asp>. Acesso em 20 out. 2008.

[53] Atribuições da CONAES: propor e avaliar dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes; estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes; formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação; articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior; submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame

vinculado ao gabinete do Ministro de Estado da Educação e composto por: membros de órgãos governamentais (um do INEP, um da CAPES e três do MEC); representantes indicados por órgãos governamentais (cinco membros a serem escolhidos entre "cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior"); um representante discente; um representante docente e; um representante técnico- administrativos oriundos das instituições de ensino superior do país. Portanto, como assinala o ANDES-SN (2005) [54], trata-se de uma comissão de "caráter inteiramente governamental".

A avaliação institucional envolverá dois momentos: a avaliação externa *in loco*, que será realizada por Comissões Externas de Avaliação Institucional[55], designadas pelo INEP, e a auto-avaliação, que será coordenada por órgãos internos das IES, (as Comissões Próprias de Avaliação - CPA), e acompanhadas pela CONAES e pelo INEP.

Os cursos de graduação, tanto os presenciais como os de ensino à distância, serão avaliados por meio de comissões externas designadas pelo INEP, que considerarão sobre os seguintes aspectos:

> I - o perfil do corpo docente;
> II - as condições das instalações físicas;
> III - a organização didático-pedagógica;
> IV - o desempenho dos estudantes da IES no ENADE;
> V - os dados do questionário socioeconômico preenchido pelos estudantes, disponíveis no momento da avaliação;
> VI - os dados atualizados do Censo da Educação Superior e do Cadastro Geral das Instituições e Cursos; e
> VII - outros considerados pertinentes pela CONAES. (MEC, 2004, art.20)

Por fim, a avaliação do desempenho dos estudantes será realizada pelo INEP, sob orientação da CONAES, mediante a aplicação de uma prova escrita, denominada Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (ENADE). Esta prova será aplicada periodicamente

---

Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE; elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação; realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

[54] Nota do ANDES-SN: ENADE – um instrumento para a mercantilização da educação. Disponível em: <http://andes.org.br/imprensa/ultimas/para_imprimir.asp?key=3825>. Acesso em: 10 nov. 2005.

[55] As Comissões Externas de Avaliação Institucional examinarão os seguintes documentos:I - o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); II - relatórios parciais e finais do processo de auto-avaliação, produzidos pela IES segundo as orientações gerais disponibilizadas pelo INEP;III – dados gerais e específicos da IES constantes do Censo da Educação Superior e do Cadastro de Instituições de Educação Superior; IV - dados sobre o desempenho dos estudantes da IES no ENADE, disponíveis no momento da avaliação; V - relatórios de avaliação dos cursos de graduação da IES produzidos pelas Comissões Externas de Avaliação de Curso, disponíveis no momento da avaliação; V - dados do Questionário Socioeconômico dos Estudantes, coletados na aplicação do ENADE; VI - relatório da Comissão de Acompanhamento do Protocolo de Compromisso, quando for o caso; VII - relatórios e conceitos da CAPES para os cursos de Pós-Graduação da IES, quando houver; VIII - documentos sobre o credenciamento e o último recredenciamento da IES; IX - outros documentos julgados pertinentes. (MEC, 2004, art. 15)

– estando prevista a possibilidade de utilização de procedimentos amostrais – aos estudantes de um determinado curso ao final do primeiro e do último ano deste curso, sendo de caráter compulsório, ou seja, o ENADE consta como componente curricular obrigatório dos cursos de graduação. Assim, a emissão do histórico escolar fica condicionada ao registro de participação na prova, independente do estudante ter sido selecionado ou não na amostragem[56]. Os alunos deverão responder ainda a um questionário sócio-econômico.

Os resultados das avaliações constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento das IES; e a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

As IES que apresentarem resultados considerados insatisfatórios serão impelidas a celebrar protocolo de compromisso com o MEC, que deverá contar com:

> I – o diagnóstico objetivo das condições da instituição;
> II – os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas à superação das dificuldades detectadas;
> III – a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;
> IV – a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso. (BRASIL, 2004, Art.10)

O descumprimento deste protocolo poderá acarretar às IES as seguintes sanções: suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação; cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.

O SINAES reafirma a idéia de avaliação como um instrumento de controle e de distribuição de recursos e viola a autonomia administrativa das universidades ao prever, por exemplo, a cassação de mandatos de dirigentes universitários, como se estes cargos pertencessem aos órgãos governamentais. Outro ponto questionável é a vinculação da realização do ENADE com a expedição do diploma, o que revela o caráter antidemocrático desta política, pois nega a possibilidade de contestação deste instrumento por meio de sua não realização – como vinha sendo feito pelo movimento estudantil em relação ao seu

[56] Para os estudantes selecionados constará em seu registro os seguintes dizeres: a data que realizou o exame; para os dispensados constará: dispensado pelo MEC nos termos do art. 50 da lei n°. 10861/2004.

predecessor, o Exame Nacional de Cursos (PROVÃO) –, criando assim uma imagem de que há uma aceitação geral do SINAES, ou seja, forja-se um SINAES "consensual".

O ANDES-SN (2005) destaca que a avaliação acadêmica das instituições de ensino superior brasileiras é um anseio histórico da comunidade acadêmica comprometida com a educação pública de qualidade. No entanto, o Sindicato aponta que este anseio tem sido apropriado pelos organismos financeiros internacionais e pelos governos neoliberais de toda a América Latina e convertido em um instrumento impulsionador das reformas educacionais propostas pelo Banco Mundial.

Desta forma, de plataforma "progressista", os instrumentos de avaliação institucional, constituídos a partir dos ajustes estruturais neoliberais, estariam se forjando em importantes meios para "**impor eficiência gerencial** das instituições em moldes empresariais **e legitimar cortes de recursos públicos**", além de contribuir para "tentar legitimar o pensamento único nos *campi* universitários". Para o ANDES-SN o ENADE se enquadra plenamente no rol destas avaliações (ANDES-SN, 2005, p.1, destaque nosso).

2.2 Considerações sobre o PDE

A partir das análises desenvolvidas parece-nos possível agrupar as iniciativas do PDE para o ensino superior em torno de três eixos centrais: expansão do acesso ao ensino superior (REUNI, UAB, PROUNI e FIES Solidário); formação de professores (IFET, NOVA CAPES e PIBID); e desenvolvimento tecnológico (IFET, Escola de Altos Estudos, Lei de Incentivo à Pesquisa, Programa Nacional de Pós-Doutorado, PROEXT).

Para a expansão do acesso ao ensino superior as propostas chaves são o estímulo ao ensino à distância e ao ensino privado. A formação de professores também será desenvolvida a partir do ensino à distância e priorizará áreas de ciências exatas, associadas ao desenvolvimento tecnológico. Este, por sua vez, será alcançado pela submissão das universidades públicas às demandas do setor produtivo: na formação de mão-de-obra, tanto a especializada e acrítica, como a de profissionais de nível questionável, possivelmente para servirem como exército de reserva; e no fornecimento de pesquisa empenhada no incremento da atividade econômica.

Estas iniciativas têm como finalidade conferir maior competitividade às empresas nacionais. Este movimento é essencial, do ponto de vista governamental, para o crescimento econômico do país, este sim o objetivo maior do Programa.

Não há nenhuma disposição a respeito de se elevar os investimentos estatais destinados anualmente à educação superior pública, presencial e de qualidade.

Outro aspecto fundamental que está posto no escopo do PDE é a supressão da autonomia das universidades públicas, especialmente, das federais. Embora a maioria dos programas seja de natureza voluntária, a adesão aos mesmos impõe à universidade uma função meramente executora de políticas governamentais.

Em outras palavras, as iniciativas do PDE permitem que o Estado concentre em seus órgãos governamentais o poder de determinar prioridades, diretrizes e objetivos para os cursos universitários, para a formação profissional e para a produção científica das universidades públicas; o que viola sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira.

A violação da autonomia das universidades públicas também fica evidenciada pela pretendida associação destas com as empresas e com o setor privado para o desenvolvimento de projetos de inovações, que estimulam a subordinação das universidades à atividade econômica, o empreendedorismo e a competitividade entre os docentes e as instituições.

As promessas de justiça social e de democratização do ensino superior certamente serão proteladas, tendo em vista que as vagas criadas até o momento são bem inferiores à demanda, além disso, encontram-se basicamente em instituições e cursos de qualidade duvidosa. A esse respeito vale salientar que as IES privadas parecem ser as maiores beneficiadas com o PDE, dada a transferência indireta de recursos públicos para estas instituições e a sua reduzida contrapartida em número de vagas criadas.

O PDE, pelas características apresentadas, remonta à concepção conservadora de universidade, presente nos Acordos MEC-USAID e na reforma neoliberal implementada pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Destarte, o PDE parece destinado a dar continuidade à privatização da universidade pública e do ensino superior, com vistas à negação da autonomia universitária e de qualquer função transformadora do ensino superior e da universidade. Trata-se, pois, de um instrumento engajado com o fortalecimento da ordem alienante do capital.

Capítulo 3 – A política educacional paulista para o ensino superior

Nosso objetivo neste capítulo é analisar o conjunto de decretos promulgados pelo governo do Estado de São Paulo no primeiro semestre de 2007. Tais decretos, referentes à reorganização de órgãos diretos e indiretos da administração pública do Estado de São Paulo, alteraram aspectos significativos do ensino superior paulista. À época estes atos administrativos provocaram grande reação de setores da comunidade acadêmica, especialmente dos estudantes, que os consideraram uma ameaça ao princípio constitucional da autonomia universitária. Interessa-nos, pois, verificar se os citados decretos colidem com a Constituição Federal de 1988 e com a Constituição do Estado de São Paulo de 1989 no que tange à autonomia das universidades públicas e, sobretudo, verificar os possíveis pontos de convergência entre eles e a política educacional do governo federal.

A Constituição do Estado de São Paulo agrega algumas determinações em relação ao disposto pela Constituição Federal no tocante à autonomia universitária. Acrescenta o artigo 254 que:

> A autonomia da universidade será exercida, respeitando, nos termos do seu estatuto, a necessária democratização do ensino e a responsabilidade pública da instituição, observados os seguintes princípios:
> I - utilização dos recursos de forma a ampliar o atendimento à demanda social, tanto mediante cursos regulares, quanto atividades de extensão;
> II - representação e participação de todos os segmentos da comunidade interna nos órgãos decisórios e na escolha de dirigentes, na forma de seus estatutos.
> § 1º - A lei criará formas de participação da sociedade, por meio de instâncias públicas externas à universidade, na avaliação do desempenho da gestão dos recursos. (NR)
> § 2º - É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (NR)
> § 3º - O disposto no parágrafo anterior aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (NR) (SÃO PAULO, 2008)

Em resumo, a Lei Maior paulista associa o exercício da autonomia universitária à democratização da educação superior, tanto no que diz respeito à ampliação do acesso a este nível de ensino, como também à participação da comunidade acadêmica nos espaços decisórios da universidade. Há também previsão de participação da sociedade em órgãos externos destinados a avaliar a gestão dos recursos universitários.

Contudo, provavelmente, estas determinações não têm conseguido transpor o texto legal, isto é, a ampliação do acesso ao ensino superior tem ficado aquém da demanda de jovens que pleiteiam ingressar nas universidades, além disso, essa expansão tem ocorrido, em

grande medida, por meio do ensino pago e de cursos aligeirados e à distância, sobre os quais pairam sérias dúvidas em relação à qualidade oferecida.

A concretização da participação democrática também se mostra difícil face à estrutura interna das universidades estaduais paulistas. A UNESP, por exemplo, reserva 70% dos assentos em seus órgãos colegiados aos docentes. Esta prevalência docente também ocorre em relação à escolha dos dirigentes: seus votos têm peso de 70%, enquanto o dos servidores 15%, mesmo peso dos votos discentes. No caso da escolha do cargo de Reitor observa-se outro agravante: a decisão final recai sobre o governador do Estado, que pode nomear um candidato distinto do apontado pela universidade[57].

Destaca-se que esta estrutura de participação, comum em muitas universidades, tem levado segmentos do movimento estudantil a não participar dos órgãos colegiados universitários e a se abster em eleições para diretor e reitor[58].

O conceito de autonomia universitária presente na legislação tem sido observado atualmente pela Administração Pública Paulista? Os decretos publicados pelo governo de José Serra teriam como finalidade cumprir a exigência constitucional de democratizar o ensino superior, elevar sua qualidade e resguardar a autonomia universitária?

Temos como pressuposto que estes decretos têm como real objetivo subordinar as universidades estaduais paulistas ao controle do Estado, que por sua vez, visa adequar o ensino e a pesquisa universitários às demandas do mercado.

3.1 Os Decretos do governo Serra: a Secretaria de Ensino Superior

Um dos primeiros atos de José Serra como governador do Estado de São Paulo, ainda na cerimônia de sua posse, em 1° de janeiro de 2007, foi a promulgação do Decreto n°. 51.460/07, que “dispõe sobre as alterações de denominação e transferência que especifica, define a organização básica da Administração Direta e suas entidades vinculadas e dá providências correlatas”.

---

[57] O reitor da UNESP é nomeado pelo governador do Estado de São Paulo a partir de uma lista tríplice. Esta é elaborada por um Colégio Eleitoral Especial, constituído pelo Conselho Universitário, pelo CEPE e pelo CADE, a partir do resultado de consulta prévia à comunidade universitária (UNESP, 2008b, art.30).

[58] A título de exemplo, vale mencionar que recentemente, no processo de escolha do novo reitor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), cerca de 90% do corpo discente não compareceu às urnas, conforme deliberação de assembléia estudantil. Disponível em:< http://www.pco.org.br/conoticias/ler_materia.php?mat=11100 -11k>. *Acesso em: 7 jan. 2009.*

O decreto promove alterações em quatro Secretarias de Estado: a) a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico passa a se denominar Secretaria de Desenvolvimento; b) a Secretaria da Juventude Esporte e Lazer passa a se denominar Secretaria de Esporte e Lazer; c) a Secretaria de Turismo é transformada em Secretaria de Ensino Superior; e d) a Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento recebe a denominação de Secretaria de Saneamento e Energia.

Considerando os objetivos deste trabalho, interessa-nos apenas discorrer sobre as Secretarias de Ensino Superior e de Desenvolvimento.

A Secretaria de Ensino Superior (SES) terá como órgãos vinculados: o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo (Cruesp); a Universidade de São Paulo (USP); a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); a Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP); a Faculdade de Medicina de Marília (FAMEMA); a Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FAMERP); e a Fundação Memorial da América Latina.

O Centro Estadual de Educação Tecnológica "Paulo Souza" (CEETPS), antes vinculado à UNESP, a Fundação ao Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT) e o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN) ficarão vinculados à Secretaria de Desenvolvimento.

Alguns aspectos devem ser discutidos em relação a estas alterações: a questão da legalidade e da legitimidade do ato administrativo que as impõe, incluída aí a questão da extinção da Secretaria de Turismo e a criação da Secretaria de Ensino Superior; a retirada das universidades estaduais paulistas da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento e a transformação desta em Secretaria de Desenvolvimento; e a agressão que representam ao preceito constitucional da autonomia universitária.

3.1.1. Legalidade e legitimidade do Decreto 51.460/07

Decreto é um ato administrativo expedido de forma unilateral pelo Estado. Comumente são emitidos pelo chefe do Poder Executivo e têm como finalidade veicular normas regulamentares (BUENO DE MIRANDA; SILVA, 1999), adquirindo validade e força jurídica caso não sejam incongruentes com a Constituição e com as leis (DALLARI, 2007).

A Constituição do Estado de São Paulo (CESP), em sua Seção II, que trata das "Atribuições do Governador", define em quais ocasiões e para que finalidades o Governador do Estado poderá editar um decreto. Cinco incisos do artigo 47 da CESP tratam deste tema, são eles:

> III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada; (NR)
> VIII - decretar e fazer executar intervenção nos Municípios, na forma da Constituição Federal e desta Constituição;
> XII - fixar ou alterar, por decreto, os quadros, vencimentos e vantagens do pessoal das fundações instituídas ou mantidas pelo Estado, nos termos da lei;
> XVI - delegar, por decreto, à autoridade do Executivo, funções administrativas que não sejam de sua exclusiva competência;
> XIX - dispor, mediante decreto, sobre:
> a) **organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos**;
> b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. (NR)
> Parágrafo único - A representação a que se refere o inciso I poderá ser delegada por lei de iniciativa do Governador, a outra autoridade. (SÃO PAULO, 2008 art. 47, destaque nosso)

O texto supramencionado é claro em definir que o governador do Estado poderá organizar o funcionamento da Administração Estadual por meio de decreto, mas desde que isso não implique em criação ou extinção de cargos e funções. Embora a finalidade formal do Decreto 51.460/07 seja organizar o funcionamento de órgãos da Administração Direta, estando aparentemente em conformidade com as determinações constitucionais, analisando-o mais cuidadosamente é possível observar que o que está de fato previsto é a extinção de uma Secretaria de Estado, a de Turismo, e a criação de outra, a de Ensino Superior, o que certamente envolverá a criação e a extinção de cargos e funções, dadas as óbvias diferenças entre as metas, objetivos e especificidades das áreas de turismo e de ensino superior. Em outras palavras, parece não ser razoável supor que uma estrutura administrativa voltada para a atividade de turismo possa ser simplesmente alocada para a de ensino superior (DALLARI, 2007).

Ao propor isso, o governador do Estado parece exorbitar de suas atribuições, já que no tocante à extinção ou criação de Secretarias de Estado sua autoridade se limita à iniciativa de lei que disponha sobre esta questão, quer dizer, a extinção ou criação de Secretarias não pode ser determinada por decreto do Poder Executivo, e sim por lei, discutida e promulgada pela

Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. O mesmo se aplica à criação ou extinção de cargos e funções, como determina os artigos 19, VI e 24, § 2º da CESP:

> Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, **e especialmente sobre: [...] criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública; (NR)**
> **[...]**
> Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado **a iniciativa das leis** que disponham sobre:
> 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
> 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR). (SÃO PAULO, 2008, destaque nosso)

Como se vê, o Decreto 51.460/2007 apresenta prováveis inconstitucionalidades, e mais do que isto, uma tentativa flagrante de se adulterar a realidade, denominada por Dallari (2007) de "ilusionismo jurídico":

> [...] esta pretensa mudança de nome é uma aberração mais do que óbvia, pois o nome identifica toda uma estrutura, criada para atingir objetivos determinados e organizada para atingir essa finalidade. É do mais elementar bom senso que tendo sido criada para fomentar o turismo aquela Secretaria foi organizada de modo a poder atuar na área do turismo, com órgãos adaptados às características dessa área e, obviamente, com um funcionalismo especializado nesse setor de atividades. Se o Governador alegar que vai aproveitar a mesma organização e os mesmo funcionários estará afirmando um absurdo, pois ninguém será tão tolo a ponto de admitir que o mesmo dispositivo criado para atuar no turismo será competente e eficiente para desempenhar atividades de apoio e fomento à Educação Superior. E se disser que haverá completa alteração da estrutura organizacional e substituição do funcionalismo por outro capacitado para agir na área da Educação Superior, criando-se os cargos indispensáveis para tanto, estará confessando a fraude, a extinção de uma Secretaria e a criação de outra sob o simulacro de mudança de nome. Isto, além de tudo, configura uma inconstitucionalidade em face da Constituição do Estado de São Paulo. (DALLARI, 2007, p. 2)

Em relação à legitimidade do Decreto é importante salientar que em nenhuma parte do Programa de Governo[59] do candidato José Serra, publicado em 2006, há menção sobre a criação da Secretaria de Ensino Superior. Também não há registro de que esta medida tenha sido reivindicada pela sociedade paulista, pela comunidade acadêmica ou pelas entidades que representam os estudantes, os servidores técnico-administrativos ou os docentes das universidades estaduais paulistas.

---

[59] Disponível em: < http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/esportes/servicos/biblioteca/0035>. Acesso em: 29 dez. 2008.

Convém lembrar que um dos “Princípios Fundamentais da República Federativa do Brasil” afirma que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988, art. 1°). O poder, portanto, não pertence ao representante, mas ao povo. Nesse sentido, parece correto supor que o representante não poderá usufruir o poder que lhe foi conferido, por um período determinado, como bem quiser; ao contrário, sua conduta deverá se pautar pela Constituição, pelas leis e, na nossa concepção, também por seu Programa de Governo, isto é, pelo conjunto de propostas apresentadas aos eleitores, que pelo menos em tese justificou a sua eleição.

Espera-se que se eleito o representante cumpra sua proposta de trabalho e dela não se afaste, a menos que isso seja em decorrência de reivindicação popular ou precedido de amplo debate com o conjunto da sociedade.

A criação da Secretaria de Ensino Superior, no entanto, não resultou de exigência da sociedade paulista, tampouco foi precedida de diálogo, já que instituída por meio de um ato unilateral do Poder Executivo Estadual, publicado, inesperadamente, durante a cerimônia de posse do novo Governador, ou seja, em seu primeiro ato no cargo, no primeiro dia de seu mandato. Deste modo, além de apresentar possíveis inconstitucionalidades, o decreto em tela também carece, a nosso ver, de legitimidade.

Em uma passagem de seu Programa de Governo, José Serra afirma: “democracia acima de tudo, implicando liberdade, tolerância, decência, **respeito à lei, obediência à vontade da maioria**” (2006, p.1, destaque nosso), no entanto, considerando os procedimentos governamentais relativos ao Decreto n°. 51.460/07, esta frase se mostra carente de sentido, remetendo ao campo de provável demagogia.

3.1.2 A retirada das universidades estaduais paulistas da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento e a criação da Secretaria de Desenvolvimento

Anteriormente à promulgação do Decreto n°. 51.460/07 as universidades estaduais paulistas e a FAPESP eram vinculadas à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento, bem como o CEETPS, que era vinculado à UNESP.

Com as mudanças realizadas as universidades passaram a se vincular à recém criada Secretaria de Ensino Superior, enquanto a FAPESP e o CEETPS à Secretaria de Desenvolvimento, que substituiu a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento.

Acreditamos que estas alterações não se limitam a mera troca de denominação ou a uma reorganização administrativa corriqueira, mas revelam a concepção de educação e de universidade do governo paulista, estando concatenadas com os interesses econômicos dos setores ditos produtivos.

Considerando que é basicamente nas universidades públicas que a pesquisa científica é desenvolvida no Brasil e que esta atividade é intrínseca à universidade, cabe indagar: a fragmentação entre ensino superior e ciência em órgãos distintos, como encaminha o citado decreto, não representa uma ameaça ao princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa? Esta fragmentação não significa que a proposta do governo paulista é tratar a ciência de forma alheia ao espírito crítico próprio da lógica universitária, como uma atividade destinada apenas a gerar progressos tecnológicos, a gerar valor econômico?

A transformação da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento na Secretaria de Desenvolvimento contribui para acentuar estas dúvidas. Definindo-se como o órgão do governo do Estado de São Paulo responsável por formular uma visão ampla do desenvolvimento econômico, com a função de criar os instrumentos de fomento necessários para sua efetivação, a Secretaria de Desenvolvimento elenca como seus objetivos institucionais: diagnosticar e atuar para melhorar a competitividade dos diversos setores da indústria paulista; atuar em parceria com o setor privado para a obtenção de investimentos; oferecer instrumentos de apoio aos Arranjos Produtivos Locais e Parques Tecnológicos do Estado de São Paulo etc.[60]

Nestes termos, a supressão dos termos Ciência e Tecnologia da nomenclatura da referida Secretaria, seria um indicativo de que a produção do conhecimento deverá ocorrer apenas visando o desenvolvimento industrial e econômico das empresas sediadas no Estado, reafirmando a tendência observada no PDE que busca subordinar a educação superior e a universidade às demandas do setor produtivo?

De acordo com a CF/88, o mercado interno integra o patrimônio nacional e cabe ao Estado criar condições para viabilizar o “desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País” (BRASIL, 1988, art. 219). Destarte, parece legitimo e necessário que o Estado atue nesta direção; por outro lado, a primazia conferida pelo PDE e, pelo que estamos compreendendo também pela política educacional paulista, ao desenvolvimento econômico, como se ele, por si só, proporcionasse o bem-estar da população parece não corresponder à realidade.

---

[60] Disponível em: <http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/secretaria/>. Acesso em: 15 jan. 2009.

Tomando como base um livro de John Kenneth Galbraith, denominado *O novo Estado Industrial*, podemos considerar que quando uma empresa aumenta sua capacidade competitiva e eleva sua condição econômica, os trabalhadores possivelmente sofrem perdas. Segundo a lógica empresarial apontada pelo autor, é provável que uma empresa, ao aumentar seus ganhos, empregue-os em tecnologia e na automação de seu processo produtivo, e não na elevação de salários, na geração de melhores condições de trabalho ou no aumento de empregos, que ao contrário, fatalmente serão reduzidos em decorrência dos investimentos em tecnologia.

Marx (2004, p.25), entretanto, aponta que o trabalhador não ganha, necessariamente, quando o capitalista aumenta seus ganhos, mas necessariamente perde quando estes ganhos são reduzidos:

> [...] se a riqueza da sociedade estiver em declínio, então o trabalhador sofre ao máximo, pois: ainda que a classe trabalhadora não possa ganhar tanto quanto a [classe] dos proprietários na situação prospera da sociedade, nenhuma sofre tão cruelmente com o seu declínio como a classe dos trabalhadores.

Ainda assim o autor assevera que "o trabalho – não apenas nas condições atuais, mas também na medida em que, em geral, sua finalidade é a mera ampliação da riqueza – é pernicioso, funesto"; tendo em vista que o que estará se reproduzindo é o trabalho alienado (MARX, 2004, p.29-30).

Portanto, se o crescimento econômico, na ordem capitalista, não pode ser entendido como um processo destinado a melhorar as condições de vida do conjunto da sociedade – tampouco é capaz de emancipar a humanidade da condição alienante em que vive – a desaceleração da economia ou a recessão traz prejuízos ainda mais danosos aos trabalhadores, como a perda de emprego e a redução de salários.

O que estamos procurando expressar é que se é factível que o crescimento econômico é um mal menor aos trabalhadores do que seu declínio, não é certo que ele trará benefícios aos mais pobres, isto é, ele por si só não resolve todos os problemas hodiernos: a fome, a miséria, o desemprego, a violência, a destruição do meio ambiente etc.; podendo até agravá-los.

A própria história recente do Brasil mostra períodos em que um grande crescimento econômico coincidiu com o aumento da pobreza e da desigualdade social. Estamos nos referindo ao chamado "milagre brasileiro":

> Como entender que, num **período de rápido crescimento econômico, a miséria estivesse matando mais crianças**? [...]
> É certo que no período do "milagre" houve, no Brasil, **crescimento econômico acompanhado por aumento na desigualdade da distribuição**

> **da renda.** Mas, mesmo nesse caso, não é correto dizer que o crescimento tenha sido a "causa" do aumento da desigualdade. [...]
> Bonelli & Ramos (1993) apontam para uma associação *negativa* entre crescimento econômico e desigualdade no Brasil no período de 1977 a 1986. Eles concluem que o crescimento pode ser uma arma para combater tanto a pobreza como a desigualdade, pois, além de elevar a renda geral, pode estar associado ao crescimento da fração da renda total recebida pelos estratos mais pobres [...]. Assim, mesmo considerando-se apenas a experiência brasileira nos últimos 40 anos, **há exemplos de períodos de crescimento seja com redução, seja com aumento da desigualdade.** (HOFFMANN, 2001, p.70-1, destaque nosso)

Sendo passíveis de discussão as causas, os efeitos e conseqüências que acompanham o crescimento econômico, quem melhor para refletir, analisar criticamente e explicar estes fenômenos do que a universidade pública? A quem interessa que a universidade abra mão deste papel e se dedique exclusivamente ao fomento da atividade econômica? Certamente não são os grupos mais desfavorecidos, os marginalizados e os excluídos, precisamente os mais afetados pelo ordenamento econômico atual.

Outro problema é subordinar o ensino superior e a ciência exclusivamente ao desenvolvimento econômico. Estas atividades humanas – como prevê inclusive a Constituição brasileira – não podem se limitar a esta finalidade, pois também têm como atributos a formação de pessoas críticas, autônomas e solidárias; a solução dos problemas sociais; e o progresso do conhecimento.

Ademais, as medidas previstas pelo Decreto 51.460/07 poderão aprofundar a fragmentação do campo educacional – com a educação básica permanecendo na Secretaria de Educação, o Centro Paulo Souza na Secretaria de Desenvolvimento e as universidades estaduais paulistas na Secretaria de Ensino Superior – e contribuir para deterioração da qualidade do ensino oferecido pelas escolas básicas (FORUM DAS SEIS, 2007)[61].

---

[61] O Fórum das Seis "se constitui no pólo aglutinador dos docentes, funcionários e estudantes, através de suas respectivas entidades, na luta por melhores salários, por melhores condições de vida e trabalho, pela expansão do ensino superior público, gratuito e de qualidade, pela democratização do acesso à universidade pública, contra a privatização e a atuação das fundações privadas 'de apoio', incrustadas nas universidades públicas. Tal espaço foi instituído em 1989 pela Adunesp, pela Adunicamp e pela Adusp, pelo Sintunesp pelo STU e pelo Sintusp. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/Forum/historia.htm>. Acesso em: 19 nov. 2009.

3.1.3 A Secretaria de Ensino Superior e a autonomia universitária

Para podermos discutir as relações entre a criação da Secretaria de Ensino Superior e a autonomia universitária se faz necessário recorrer a outro ato administrativo, o Decreto 51.461, também publicado em 1° de janeiro de 2007 e que "organiza a Secretaria de Ensino Superior e dá outras providências".

Neste decreto o governo paulista atribui ao campo funcional da Secretaria de Ensino Superior a "proposição de políticas e diretrizes para o ensino superior, em todos os seus níveis" (SÃO PAULO, 2007, art. 2°, I).

Porém, como acentua Dallari (2007), compete às universidades estabelecer suas prioridades e diretrizes, especialmente em relação ao ensino e à pesquisa. A interferência do Estado nestas questões não apenas denota uma violação à autonomia universitária, mas também à Constituição Federal e à Constituição do Estado de São Paulo – o que caracteriza, segundo esta última, crime de responsabilidade por parte do governador do Estado (SÃO PAULO, 2008, art.48).

Mais especificamente, outra disposição contida no Decreto 51.461/07 fere, a um só tempo, a autonomia científica e de gestão financeira das universidades estaduais paulistas. Trata-se da alínea "c" do artigo 2°, que prevê a "ampliação das atividades de pesquisa, **principalmente as operacionais**, objetivando os problemas da realidade nacional" (destaque nosso).

Ao privilegiar as pesquisas operacionais o governo acaba definindo os objetivos, a forma e o desenvolvimento da pesquisa que será produzida, o que é incongruente com a autonomia científica da universidade. Quanto ao aspecto financeiro, é importante reconhecer que a produção de pesquisa requer investimentos pecuniários, razão pela qual a decisão em ampliar estas atividades passa pelo aumento de recursos nesta área – o que possivelmente acarretaria a redução de custos em outras –, impondo à universidade um reajuste orçamentário, não por sua conveniência ou vontade, mas por imposição do Estado.

Esta alínea desrespeita a Constituição brasileira também em seu artigo 218, que determina que a pesquisa científica básica – e não a aplicada – deverá receber tratamento prioritário do Estado, visando o bem público e o progresso das ciências.

A quem interessa a ampliação das pesquisas operacionais? Estas pesquisas são entendidas como aquelas de valor mercadológico, geralmente voltadas ao avanço tecnológico, tão caro às indústrias, e ao sistema produtivo de modo geral, enquanto um elemento central

para a elevação de sua capacidade competitiva e, conseqüentemente, para a geração de lucros. Assim sendo, a opção do governo do Estado de São Paulo em estimular pesquisas operacionais aparentemente sinaliza, corroborando nossa hipótese, que os Decretos têm como real interesse privilegiar os setores produtivos e não o conjunto da sociedade.

É fundamental reafirmar que o desenvolvimento tecnológico e o crescimento econômico das indústrias e empresas não são sinônimos de prosperidade para a sociedade como um todo. Ao contrário, no estágio atual do capitalismo, a forma como tem se dado o chamado "progresso" destas atividades vem gerando inúmeros problemas, como a diminuição e, em alguns casos, a extinção de empregos (GALBRAITH, 1983; DUPAS, 2005; BECK, 2003); o desmatamento, a poluição das águas e do ar, a extinção de seres bióticos e abióticos etc (IPCC, 2007).

O Conselho de Reitores das Universidades Estaduais do Estado de São Paulo (CRUESP), também sofre alterações com o Decreto n°. 51.461/07.

Instituído em 1986 pelo Decreto n°. 24.951, o CRUESP era composto pelos reitores das três universidades estaduais paulistas (USP, UNESP e UNICAMP), pelo secretário da Educação e pelo secretário de Governo, tendo como objetivos: resguardar a autonomia universitária; fortalecer a interação entre as universidades; propor possíveis formas de ação conjunta; conjugar esforços com vistas ao desenvolvimento das universidades; assessorar o governador em assuntos de ensino superior; analisar e propor soluções para as questões relacionadas com o ensino e pesquisa nas universidades estaduais.

Originalmente, o CRUESP se vinculava ao gabinete do governador do Estado, sendo presidido, em sistema de rodízio, pelos reitores das três universidades, em mandatos de um ano. Com as novas determinações do Decreto n°. 51.461/07 o Conselho passa a se vincular ao gabinete do secretário de ensino superior; sua composição é modificada, sendo excluída a participação do secretário de governo e incorporados os secretários de ensino superior e de desenvolvimento – elevando a representatividade do governo no Conselho de dois para três membros –; e sua presidência é delegada de forma exclusiva ao secretário de ensino superior.

Embora os dois Decretos analisados assegurem ao governo paulista formas de centralizar as decisões envolvendo o ensino superior no Estado e de usurpar funções das universidades, restringindo-lhes a autonomia, são promulgados outros atos administrativos que parecem indicar estes mesmos propósitos.

O Decreto n°. 51.471/07, que "dispõe sobre a admissão e a contratação de pessoal na Administração Direta e Indireta e dá providências correlatas", por exemplo, veda a admissão ou contratação de pessoal em todos os órgãos, diretos ou indiretos, da administração pública

paulista. Isto inclui as autarquias, inclusive as de regime especial, e, portanto, as universidades estaduais paulistas. Com este decreto a realização de concursos também passa a depender de autorização prévia do chefe do Poder Executivo (SÃO PAULO, 2007, art. 1°).

É oportuno apresentarmos, mesmo que brevemente, o conceito legal de autarquia, pois ele permite uma maior compreensão do conceito de autonomia universitária. O Decreto-lei n°. 200/67 define autarquia como um:

> Serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. (BRASIL, 1967, art. 5°, inciso I, apud BUENO DE MIRANDA; SILVA, 1999)

As autarquias, portanto, possuem poder de administrar a si próprias, não existindo nenhuma relação de hierarquia entre elas e a Administração Pública. Assim, apesar de serem criadas por vontade do Estado – e com este possuir vínculos – a ele não se subordinam (BUENO DE MIRANDA; SILVA, 1999).

A finalidade da autarquia é executar uma atividade típica da Administração Pública, no caso das universidades, fomentar o ensino superior, desenvolvendo o conhecimento científico e tecnológico, “com o objetivo primordial de construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de garantir o desenvolvimento nacional”. Vê-se então que garantir o pleno funcionamento da universidade – o que pressupõe investimento de recursos públicos e a autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e de gestão financeira e patrimonial – é uma obrigação do Estado, pois este possui a incumbência constitucional de incentivar e promover a educação superior. De forma alguma isto constitui um “favor governamental, muito menos implica em contrapartida em nível ideológico” (BASTOS, 1998, p. 475).

As autarquias em regime especial são caracterizadas como aquelas que receberam privilégios especiais da lei que as instituíram e, por esta razão, aumentaram sua autonomia em relação às demais autarquias, especialmente no tocante à gestão administrativa e financeira (BUENO DE MIRANDA; SILVA, 1999).

Vê-se que, como uma autarquia de regime especial, a admissão e a contratação de pessoal é uma decisão exclusiva da universidade. Estas prerrogativas estão diretamente ligadas à sua autonomia administrativa e financeira, pois dizem respeito à liberdade da universidade de gerir seu próprio orçamento, o que requer o poder de contratar servidores, se assim julgar necessário, a partir da decisão de seus próprios agentes (que são seus administradores), sem qualquer imposição do *staff* governamental.

A violação a este preceito também coloca em risco a autonomia didático-científica, pois a contratação de professores num determinado momento pode ser necessária ao desenvolvimento do ensino e/ou da pesquisa. Neste sentido, o Decreto n°. 51.471/07 não apenas ameaça a autonomia universitária como poderá contribuir para o desmantelamento dos quadros universitários, precarizando ainda mais o trabalho acadêmico.

Um aspecto interessante deste decreto é que a admissão ou a contratação de pessoal é vedada apenas aos cargos, empregos e funções que requerem aprovação prévia em concursos públicos de provas e títulos, disciplinados por lei de acordo com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988, art. 37). A proibição não se aplica aos cargos comissionados e de confiança, provenientes de indicação política, historicamente relacionados ao patrimonialismo e ao clientelismo.

Outra investida contra a autonomia financeira das universidades estaduais paulistas foi a promulgação do Decreto 51.636, de 9 de março de 2007, que “fixa normas para a execução orçamentária e financeira do exercício de 2007 e dá providencias correlatas”.

O decreto cria o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/SP) e obriga os órgãos da Administração Direta, as Fundações, os Fundos Especiais, os Fundos Sociais de Despesas, as Sociedades de Economia Mista e as autarquias, inclusive as universidades, a se submeterem a tal sistema.

Com o SIAFEM/SP os órgãos citados deverão publicar sua execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil em tempo real. Qualquer alteração orçamentária fica condicionada a normas estabelecidas pelas Secretarias de Economia, Planejamento e Fazenda, que também poderão decidir “sobre contingenciamento de dotações, antecipação de quotas, e liberação da dotação contingenciada, assim como casos especiais” (SÃO PAULO, 2007, art. 10, I, “g”). A celebração, a alteração e a promulgação de convênios, acordos, ajustes e contratos relativos a serviços e obras, bem como a aquisição de materiais permanentes e equipamentos, com valor superior a cinco milhões de reais, dependerão de prévia manifestação dos secretários de economia e planejamento e de fazenda, respectivamente, quanto aos aspectos orçamentários e financeiros.

O contingenciamento configura uma forma de reter os recursos que são legalmente assegurados às universidades, representando, na realidade, uma sonegação destes recursos (DALLARI, 2007, p.4). As demais medidas como a publicação dos atos orçamentários em tempo real e a necessidade de aval de outras Secretarias de Estado para mudanças orçamentárias ou para celebração de contratos, convênios e compras poderão engessar a gestão orçamentária da universidade e subordiná-la ao governo do Estado. O direito da

universidade de receber recursos públicos e lhes dar a destinação, pelo modo e no momento, que por seus órgãos internos próprios julgar adequados, fica profundamente comprometido (DALLARI, 2007).

A autonomia financeira das universidades também é abordada pelo Decreto n°. 51.660, de 14 de março de 2007, que “institui a Comissão de Política Salarial e dá providências correlatas”.

Diretamente vinculada ao governador do Estado, a Comissão de Política Salarial será composta pelo secretário-chefe da Casa Civil, que será seu presidente, pelo secretário de Fazenda, pelo secretário de Economia e Planejamento, pelo secretário de Gestão Pública, pelo secretário do Emprego e Relações do Trabalho e pelo procurador geral do Estado.

No que tange às autarquias, caberá à Comissão: fixar as diretrizes de política salarial a serem observadas; aprovar os termos finais das negociações realizadas e; conduzir as negociações salariais junto às entidades representativas dos servidores.

Qualquer reivindicação salarial, além da instituição ou revisão de vantagens e benefícios de qualquer natureza, serão previamente analisados pela Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Gestão Pública, observados os critérios estabelecidos pela Comissão de Política Salarial.

Ao que tudo indica, esta Comissão criará embaraços à universidade na gestão de seus recursos, além de usurpar do CRUESP a função de negociar com as entidades representativas dos servidores as questões relativas à política salarial. Isto poderá ocasionar perdas salariais aos servidores universitários, contribuindo para a deterioração do trabalho acadêmico.

Quadro 2 – Síntese dos decretos relativos às universidades públicas promulgados pelo governo de José Serra em 2007.

DECRETOS	OBJETIVOS PROCLAMADOS	ALGUMAS CONSEQÜÊNCIAS
51.460	Dispõe sobre as alterações de denominação e transferência que especifica, define a organização básica da Administração Direta e suas entidades vinculadas e dá providências correlatas.	Fragmentação: a educação básica fica na Secretaria da Educação; o Centro Paulo Souza na secretaria de Desenvolvimento, desmembrado da Unesp; e as universidades estaduais na Secretaria de Ensino Superior. A FAPESP fica na Secretaria de Desenvolvimento (esta vinculação seria revogada pelo Decreto n°. 52.086/07, que subordinou a agencia à secretaria de Ensino Superior).
51.461	Organiza a Secretaria de Ensino Superior e dá outras providências.	Ataca a autonomia universitária; desconhece a pesquisa básica, privilegiando a "operacional"; ignora o tripé que caracteriza as universidades (ensino, pesquisa, extensão); sequer prevê o financiamento das universidades e nem sua articulação com a educação básica.
51.471	Dispõe sobre a admissão e a contratação de pessoal na Administração Direta e Indireta e dá providências correlatas.	Veda, por tempo indeterminado, a admissão ou contratação de pessoal no âmbito do estado, atividades agora ainda mais centralizadas no Executivo, via Secretaria de Gestão Pública.
51.636	Fixa normas para a execução orçamentária e financeira do exercício de 2007 e dá providencias correlatas.	Obriga as universidades a ingressarem no Siafem-SP e autoriza a Secretaria da Fazenda a deduzir, das liberações financeiras do tesouro do Estado, valores equivalentes às contribuições previdenciárias "patronais" não recolhidas pelas universidades. Observação: tal dedução contraria acordo entre Executivo e Legislativo durante as discussões da LDO para 2006 e 2007.
51.660	Institui a Comissão de Política Salarial e dá providências correlatas.	A CPS estabelece as diretrizes de política salarial e a Secretaria de Gestão Pública conduz as negociações salariais junto às entidades representativas dos servidores integrantes da administração Direta e das Autarquias. Todas as reivindicações, instituições ou revisões de vantagens e benefícios serão analisadas previamente pela Unidade Central de recursos Humanos da Secretaria de gestão Pública.

Fonte: MINTO, César Augusto; MURANAKA, Maria Aparecida Segatto, 2007.

3.1.4 Os movimentos em defesa da autonomia universitária: a reação contra os Decretos

Em meados de 2007 inicia-se um movimento acadêmico pela revogação dos referidos decretos, que é intensificado a partir da campanha salarial docente e das demandas discentes por assistência estudantil e por melhorias específicas em suas respectivas unidade de ensino em relação a bibliotecas, laboratórios, falta de professores etc.

A insatisfação dos professores, servidores técnico-administrativos – que também reivindicavam melhores condições de trabalho – e dos estudantes, somada à postura do governo do Estado de São Paulo de não estabelecer um diálogo efetivo sobre tais questões, desencadearam greves de professores e servidores em diversos *campi* da UNESP, USP e UNICAMP, as três universidades estaduais paulistas. Os estudantes, por sua vez, deflagraram uma série de ocupações nos prédios das universidades, com destaque para os eventos ocorridos na USP, onde permaneceram alojados no prédio da reitoria por 51 dias.

A reação das autoridades governamentais, de grande parte da mídia brasileira e dos setores mais conservadores das universidades também foi intensa. Como não se observava desde os períodos mais críticos vividos sob o regime ditatorial iniciado em 1964, a polícia militar invadiu vários *campi,* geralmente a pedido de reitores e diretores. Estudantes foram ameaçados e alguns chegaram a ser detidos e conduzidos a distritos policiais. Vale destacar que estas intervenções militares no interior das universidades receberam grande apoio de vários articulistas de órgãos da chamada grande imprensa, que não raras vezes, mais do que legitimar, estimulavam tais ações.

É inevitável constatar a contradição presente neste caso: justamente uma instituição que se pretende autônoma e democrática, com a função de formar pessoas críticas, éticas, tolerantes e solidárias, acaba recorrendo ao aparato coercitivo do Estado, à intimidação e à violência como formas de resolver conflitos envolvendo seus próprios estudantes, exatamente aqueles que dão sentido à sua existência.

De todo modo, os embates pela revogação dos decretos forçaram um recuo do governo em relação a alguns pontos. Ainda em janeiro de 2007 é promulgado o Decreto n°. 51.535, que restabeleceu a presidência do CRUESP para os Reitores das universidades estaduais paulistas.

Em maio do mesmo ano, em meio à intensificação das manifestações, o Governo publica o Decreto Declaratório n°1, aparentemente inaugurando um novo tipo de ato administrativo, que dá “interpretação autêntica” aos Decretos 51.636/2007, 41.471/2007,

51.473/2007 e 51.660/2007, além de nova redação a disposições presentes no Decreto 51.461/2007.

Este decreto, que se propõe interpretar corretamente os demais – como se a única interpretação possível e razoável fosse a que emana do Estado ou que a reação contrária aos decretos fosse oriunda da má compreensão dos mesmos, o que denota, em ambos os casos, o sentido autoritário do ato – isenta as universidades públicas estaduais e a FAPESP das disposições do Decreto n°. 51.471/07 (que veda a admissão ou a contratação de pessoal); do Decreto n°. 51.473/07 (que obriga os órgãos e entidades da Administração Direta, incluindo as universidades, a reavaliar e a renegociar seus contratos em vigor e as licitações em curso); e do Decreto 51.660/07 (que institui a Comissão de Política Salarial, vinculada diretamente ao governador do Estado, e que centralizará, doravante, as questões envolvendo as diretrizes da política salarial).

O Decreto Declaratório define que as universidades e a FAPESP deverão manter contas específicas no Banco Nossa Caixa S.A. e poderão adotar providências orçamentárias, financeiras e patrimoniais, contudo, continuarão a publicar as informações referentes a estes atos no SIAFEM/SP, em tempo real.

Os artigos 20 e 24 do Decreto n°. 51.461/07 também deixam de se aplicar às universidades públicas estaduais. O primeiro confere à Unidade de Coordenação do Planejamento e Avaliação, órgão interno da Secretaria de Ensino Superior, diversas competências, tais como: o acompanhamento e a análise do desempenho econômico e financeiro da implementação de políticas governamentais no campo de atuação da Secretaria e de suas entidades vinculadas; a articulação da Secretaria com suas entidades vinculadas em relação a matérias financeiras e orçamentárias, o que abrange a manifestação sobre programas, projetos e ações que tenham relação com as atividades da Secretaria; a idealização, a implantação e a manutenção de sistemas de avaliação da programação e execução orçamentárias da Secretaria e de suas entidades vinculadas. O artigo 24 atribui ao secretário de Ensino Superior o poder de decidir, entre outras coisas, sobre: assuntos de órgãos subordinados ou entidades vinculadas à Secretaria; as proposições encaminhadas pelos dirigentes dos órgãos subordinados e das entidades vinculadas à Secretaria; a aprovação de planos e programas de trabalho das entidades vinculadas à Secretaria, face às políticas básicas traçadas pelo Estado no setor (SÃO PAULO, 2007).

Finalmente, o Decreto Declaratório dá nova redação às alíneas “c” e “d”, do inciso III do Decreto n° 41.461/07. Na alínea “c” é excluída a expressão “principalmente as operacionais” do texto, que previa a “ampliação das atividades de pesquisa, principalmente as

operacionais, objetivando os problemas da realidade nacional". No que concerne ao segundo caso, o texto que atribuía ao campo funcional da Secretaria de Ensino Superior a "busca de formas alternativas e adequadas ao atual estágio tecnológico para oferecer formação nos níveis de ensino de terceiro e quarto graus, com vistas a aumentar a percentagem de jovens que cursam a universidade" foi alterado para: "buscar formas alternativas para oferecer formação nos níveis de ensino superior, com vista a aumentar o acesso à universidade, respeitadas a autonomia universitária e as características especificas de cada universidade".

Num primeiro momento é possível considerar que algumas mudanças introduzidas pelo Decreto Declaratório restabelecem parte da autonomia administrativa e de gestão financeira das universidades estaduais paulista, todavia, os aspectos fulcrais dos decretos analisados ainda persistem: a) a manutenção da Secretaria de Ensino Superior e sua atribuição de estabelecer diretrizes para as universidades; a vinculação das universidades estaduais paulistas à Secretaria de Ensino Superior; a vinculação do CEETESP e da FAPESP à Secretaria de Desenvolvimento; e as interferências orçamentárias e financeiras possibilitadas pelo Decreto n°. 51.636. Portanto, ainda há razões para considerar que a autonomia das universidades estaduais paulistas continua seriamente ameaçada.

Ademais, observa-se que a política educacional do governo do Estado de São Paulo segue a mesma linha da política federal: ações visando à usurpação de funções das universidades públicas, ações visando adequar as universidades prioritariamente ao desenvolvimento econômico.

Considerações Finais

Objetivamos nesta pesquisa, num primeiro momento, investigar se a política educacional para o ensino superior do governo federal visa subtrair a autonomia das universidades públicas. Em seguida, buscamos investigar se a política educacional para o ensino superior do governo do Estado de São Paulo coincide com a política federal.

Para responder a primeira questão tomamos como base de análise uma série de programas educacionais desenvolvidos pela União, reunidos agora sob o título de PDE. Vários destes programas oferecem recursos às universidades públicas para que elas executem políticas governamentais, mediante a adequação do ensino, da pesquisa e da extensão, a prioridades e diretrizes definidas pelo Estado, como são os casos do PROEXT, do PIBID, do REUNI, do IFET e da UAB.

Portanto, mesmo com todo o esforço do governo federal em declarar que a atual política educacional resguarda a autonomia universitária, as análises desenvolvidas apontam que a adesão aos programas do PDE abrirá espaço para que o Estado possa interferir nas questões administrativas, didáticas e científicas das universidades públicas. A forma encontrada para encaminhar este processo, no entanto, é indireta, ou seja, pela imposição de políticas governamentais mediante aceno com transferências de recursos financeiros.

Mas por que suprimir a autonomia das universidades públicas? Alguns programas do PDE, como o IFET, a Escola de Altos Estudos, a Lei de Incentivo à Pesquisa, o Programa Nacional de Pós-Doutorado, têm como escopo contribuir para o desenvolvimento tecnológico da indústria brasileira – se é possível afirmar que a indústria instalada no país seja de fato brasileira. Segundo pudemos constatar, o desenvolvimento tecnológico é valorizado como algo fundamentalmente destinado ao aumento da competitividade do setor produtivo e, por conseguinte, ao crescimento econômico do país.

Esta propositura está permeada por um discurso, por vezes implícito, de que o aumento dos lucros do setor produtivo geraria benefícios ao conjunto da sociedade e resolveria os problemas sociais. Isto, a nosso ver, constitui uma falsa promessa, tendo em vista que o “progresso” capitalista é baseado na exploração e alienação humana e, na acumulação, em poucas mãos, da riqueza produzida socialmente.

Não por acaso, além de enfatizar a geração de inovações – que remetem ao rebaixamento da qualidade dos cursos universitários (ensino à distância na formação inicial, redução de currículos e carga horária etc.) e ao patenteamento –, estes programas propõem o

entrelaçamento das universidades públicas com as indústrias e com o setor privado. Vários aspectos estudados sugerem que a idéia é não apenas subordinar as universidades ao mercado, mas fazer com que elas também funcionem como empresas comerciais: transformando pesquisa em mercadoria e comercializando-a; vendendo serviços ao Estado e ao mercado etc.

Em síntese, a supressão da autonomia universitária esta ligada ao interesse em subordinar as universidades públicas exclusivamente ao fomento da atividade econômica. A autonomia, pois, deve ser superada como um empecilho ao "progresso" nacional; nesta perspectiva, como instituições heterônomas, as universidades teriam mais facilidade de ofertar conhecimentos e mão-de-obra mais condizentes com as necessidades do mercado.

No que concerne à pergunta acerca da consonância entre a política federal e a política paulista para o ensino superior, tomamos como base de análise sete decretos publicados pelo governo paulista em 2007. Grosso modo, estes atos administrativos criam condições para que o Estado determine prioridades e diretrizes às universidades públicas paulistas, o que lhe permite interferir em suas questões administrativas, financeiras, didáticas e científicas. Este movimento se mostra concatenado à sujeição da universidade pública ao setor produtivo.

Há consonância, pois, entre a política federal e a paulista para o ensino superior. Em ambas as esferas administrativas observam-se ações visando à usurpação de funções das universidades públicas, de modo a adequá-las ao desenvolvimento econômico. Talvez uma diferença entre elas seja que no plano estadual a tentativa de intervenção é mais direta, isto é, não há proposta de transferência de recursos mediante participação "voluntaria" em programas governamentais. De forma geral, contudo, as políticas são coincidentes.

Isto, no entanto, não parece fruto de intervenções ou imposições da União nas questões educacionais do Estado de São Paulo, ao menos não nos deparamos com dados que apontassem para esta hipótese. A explicação mais provável, a nosso ver, é que ambos os governos partem do mesmo referencial teórico-político: o neoliberalismo. Aliás, parece haver atualmente um movimento de continuidade de políticas públicas para o ensino superior que remontam aos Acordos MEC-USAID, passando pela reforma neoliberal da década de 1990, cujas palavras-chaves são heteronomia, produtividade, competitividade, empreendedorismo, racionalidade, eficiência e inovação.

Um dado interessante observado nesta pesquisa diz respeito ao fato de que embora o Estado brasileiro venha adotando políticas visando suprimir a autonomia universitária há mais de quatro décadas, as universidades públicas jamais gozaram de uma autonomia efetiva, em alguns momentos por estarem inseridas em regimes ditatoriais e, em virtude da total imprevisão de recursos financeiros necessário ao seu pleno funcionamento, fato que persiste

ao longo de sua história. Isto nos leva a supor que mesmo uma autonomia reduzida é vista pelo sistema capitalista como uma séria ameaça aos seus interesses.

Procuramos expressar ao longo deste trabalho que a autonomia universitária é importante na medida em que contribui para que a universidade desempenhe suas funções em consonância com os interesses humanos e com os interesses populares, quer dizer, na medida em que contribui para que a universidade possa atuar na direção da universalização do conhecimento, na análise crítica dos problemas humanos e sociais, na formação integral do ser humano.

Em poucas palavras, a autonomia é importante na medida em que contribui para que a universidade não se limite a uma função conservadora, como um instrumento a serviço das classes dominantes para a perpetuação da ordem existente.

Todavia, o conceito de educação presente nas iniciativas governamentais para o ensino superior estudadas não diz respeito a uma atividade que tem a ver com “ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens” (SAVIANI, 1997, p.17), tampouco a universidade é concebida como uma instituição destinada a contribuir para a universalização do conhecimento.

Tanto a educação como a universidade são concebidas a partir da lógica capitalista: a primeira como mercadoria e como uma atividade que visa “adestrar” os indivíduos para se ajustarem ao mundo existente e, a universidade, como empresa comercial, a serviço do Estado e do mercado. Vê-se, assim, que neste quadro não há lugar para autonomia.

Para concluir, vale assinalar que, se por um lado, deparamo-nos com ações concretas visando atender interesses conservadores, por outro, não podemos deixar de reconhecer que há também resistência contra tais ações, que muitos professores, estudantes e militantes têm despendido enormes esforços para confrontar os interesses conservadores e colocar em questão as necessidades humanas e populares. Nesse sentido, talvez a maior certeza que temos ao final deste trabalho é de que precisamos nos empenhar a cada dia para o estabelecimento de uma nova sociedade, onde não impere a alienação, a acumulação e a exploração, onde os seres humanos e os demais seres vivos não sejam reduzidos a coisas, a mercadorias. Temos convicção, sobretudo, que construir este nova sociedade é possível.

REFERÊNCIAS

ALVES, Márcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Edições Gernasa, 1968. 111p.

ALVES, Márcio Moreira. **68 mudou o mundo:** a explosão dos sonhos libertários e a guinada conservadora num ano que valeu por décadas. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. 188p.

ANDRADE, L.A.B; LONGO, W.P.; PASSOS, E. Autonomia: um modelo explicativo da ontologia da universidade. **Universidade e Sociedade.** Brasília, v. 21, p.73-84. 2000.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Centralidade sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1998. 155p.

BAHRO, Rudolf. **A alternativa para uma crítica do socialismo realmente existente**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. 314p.

BANCO MUNDIAL. ***La enseñanza superior****: las lecciones derivadas de la experiencia.* Washington, DC, 1995. 115 p.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 467-504.

BECK, Ulrich. **Liberdade ou Capitalismo/Ulrick Beck conversa com Johannes Willms**. São Paulo: Editora Unesp, 2003. p.

BRASIL. **Lei n°. 4.024,** de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br>. Acesso em: 6 jun. 2009.

BRASIL. **Lei n°. 4.464,** de 9 de novembro de 1964. Dispõe sobre os órgãos de representação dos estudantes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.gedm.ifcs.ufrj.br/upload/legislacao/357.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2009.

BRASIL. **Lei n°. 5.540,** de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br>. Acesso em: 6 jun. 2009.

BRASIL. Ato Institucional n°. 5, de 13 de dezembro de 1968. **Diário Oficial da União de 13 de junho de 1968.**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2000. 279 p. (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASIL. **Lei n°. 8. 405,** de 9 de janeiro de 1992. Autoriza o Poder Executivo a instituir como fundação pública a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível superior (CAPES) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leidireto.com.br/lei8405.html>. Acesso em: 15 nov. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.260,** de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e dá outras providencias. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2008.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira.** Brasília, DF, 2003. Sem paginação.

BRASIL. **Lei n°. 10.973,** de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <http://www.mct.gov.br>. Acesso em 20 set. 2008.

BRASIL. **Medida Provisória n°. 213**, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior e dá outras providências. Brasília, DF, 2004b. Disponíveis em: <http://www.planalto,gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2008.

BRASIL. **Lei n°. 10.861,** de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, DF, 2004c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2008.

BRASIL. **Lei n°. 11.096,** de 13 de janeiro de 2005. Institui o programa universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei n°. 10.891, de 9 de julho de 2004 e dá outras providencias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm>. Acesso em: 20 ago. 2008.

BRASIL. **Decreto n°. 5801,** de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre a Escola de Altos Estudos e dá outras providências. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br1>. Acesso em: 20 ago. 2008.

BRASIL. **Decreto n°. 5.800,** de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2008.

BRASIL. **Decreto n°. 6.096,** de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.200.156.25.73/reuni/D6096.html>. Acesso em: 11 set. 2008.

BRASIL. **Decreto n°. 6.095,** de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 set. 2008.

BRASIL. Lei n°. 11.502, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, de que trata a Lei n°. 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. **Diário Oficial da União**: Poder Executivo: Brasília, DF, 2007c, n°. 133, p.5. Seção 1. 12 jun. 2007.

BRASIL. **Lei n°. 11.552,** de 19 de novembro de 2007. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. Brasília, DF, 2007d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2008.

BRASIL. **Projeto de lei.** Institui a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, cria os institutos federais de educação, ciência e tecnologia e dá outras providencias. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.oei.es/pdf2/projetolei_ifets.pdf>. Acesso em 11 out. 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública à gerencial**. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reflexões sobre a reforma Gerencial de 1995**. 1999. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/03.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2009.

BUENO DE MIRANDA, Eliana; SILVA, Volney Zamenhof de Oliveira. **Primeiras linhas de direito administrativo.** São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999. 155 p.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Política de ensino superior e renúncia fiscal**: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt11/gt11532int.rtf>. Acesso em: 11 ago. 2008.

CASTRO, Claudio de Moura e. **Como será o ensino superior no ano 2000?** Created, Version, november, 27, 1996, file name, Universidade ano 2000 Sarney.

CATTANI, Antonio David. **Trabalho e autonomia.** Petrópolis: Editoras Vozes, 2000. 195p.

CAVALARI, Rosa Maria Feiteiro. **Os limites do movimento estudantil:** 1964–1980. 298p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1987.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade.** São Paulo: Editora Unesp, 2001. 205p.

CORRÊA, Fátima Carvalho; GOMES, Sandra Lúcia Rebel. **A patente na universidade:** sigilo, transparência e direito à informação. Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.enancib.ppgci.ufba.br/artigos/GT5--050.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2008.

COSTA DE PAULA, Maria de Fátima. A influência das concepções alemã e francesa sobre a Universidade de São Paulo e a Universidade do Rio de Janeiro quando de suas fundações. **Social USP**, São Paulo, p. 147-161, out. 2002.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1995. p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Autonomia Agredida.** 2007. Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2007/05/383351.shtml> Acesso: em 06 jun. 2007.

DUARTE, Newton. **A individualidade para-si (contribuição a uma teoria histórico-social da formação do indivíduo).** Campinas, SP: Autores Associados, 1993. 227p. (Coleção Educação Contemporânea).

DUARTE, Newton. A escola de Vigotski e a educação escolar: algumas hipóteses para uma leitura pedagógica da psicologia histórico-cultural. **Psicologia USP**, São Paulo, v.7, n.1/2, p. 17-50. 1996.

DUARTE, Newton. A pesquisa e a formação de intelectuais críticos na Pós-graduação em Educação. **Perspectiva,** Florianópolis, v.24, n.1, p.89-110, jan/jun. 2006.

DUARTE, Newton. **Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões?** Campinas: Autores Associados, 2008. 106p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global:** assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Editora Unesp, 2005. 319 p.

GALBRAITH, J. K. **O novo estado industrial.** São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1983. 298p.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 417p.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 420p.

FERNANDES, Florestan. **Constituição Inacabada**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989. p.381.

_____. **Universidade brasileira:** reforma ou revolução? 2ª Edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979. 272p.

FERNANDES, Maria José S. **Problematizando o trabalho do professor coordenador pedagógico nas escolas públicas estaduais paulistas.** 2004. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2004.

FORUM DAS SEIS. **Decretos do governador José Serra:** o “mapa da destruição”. 2007. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/S%EDntese%20Decretos%20Serra.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2008.

FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Edital n°. 023/2006-CGCI/CAPES.** Chamada pública de projetos para a Escola de Altos Estudos – Cooperação Acadêmica Internacional em nível de Pós-Graduação *Stricto Sensu.* 2006. Disponível em: <www.http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 26 ago. 2008.

GUEDES, Taís Justo Caniato; RIBEIRO, Ricardo. Descentralização: algumas afirmações e indagações. In: GENTILINI, João Augusto (Org.). **Política Educacional, planejamento e gestão.** Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/Unesp, 2001. p. 63-76.

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda e crescimento econômico. **Estudos Avançados USP**, São Paulo, v. 15, n. 41, p. 67-76. 2001.

IPCC. **Mudança do Clima 2007:** impactos, adaptação e vulnerabilidade. Contribuição do Grupo de Trabalho II ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. 2007. Tradução: Anexandra de Ávila Ribeiro. Genebra, Suíça.

LALENDE, André. **Vocabulário técnico e crítico de filosofia**. 3ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, São Paulo, 1999. 1336p.

MANCEBO, Deise. Autonomia universitária: reformas propostas e resistência cultural. **Universidade e Sociedade**, cidade, v. , n. 5, p. 51-59, mês 1998.

MARX, Karl. Trabalho alienado e superação positiva da auto-alienação humana. In: FERNANDES, Florestan (Org.). **Marx/Engels:** História**.** 3ª Edição. São Paulo: Editora Ática, 2001a. p.146-235.

MARX, KARL. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2001b. 198p. (Coleção Obra-Prima de Cada Autor)

MÉSZÁROS, István. **Marx:** a teoria da alienação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. 303p.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2005. 77p.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (PAÍS). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília, DF, 1995. 83 p.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (PAÍS). **Planejamento Político-Estratégico:** 1995/1998. Brasília, DF,1995. 42 p.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (PAÍS). **Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 1997. p. 93-115.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (PAÍS). **REUNI:** Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. 2007a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em: 7 set. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (PAÍS). **Portaria Normativa n°. 38,** de 12 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência - PIBID. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (PAÍS). **Portaria Normativa n°. 39,** de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, DF, 2007c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; MINISTÉRIO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA (PAÌS). **Portaria Interministerial MCT/MEC n°. 746, de 20 de novembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD), como atividade interministerial, constituindo parte da política de formação de recursos humanos para a política industrial, tecnológica e de comércio exterior, a ser implementado sob orientação da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq-MCT e da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP-MCT. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/66457.html>. Acesso em: 12 set. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; MINISTÉRIO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA (PAÍS). **Edital MEC/CAPES e MCT/CNPq e MCT/FINEP.** Seleção pública de propostas de projetos de pesquisa e desenvolvimento voltados ao Programa Nacional de Pós-Doutorado – PNPD – Ação em Áreas Estratégicas. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/66457.html>. Acesso em: 12 set. 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008. **Edital nº. 01/2008.** A União representada pelo Ministério da Educação e Ministério das Cidades convoca as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a apresentarem propostas de desenvolvimento de projetos no âmbito da extensão universitária, de acordo com o estabelecido neste Edital. Brasília, DF, 2008. 10 p.

MINTO, César Augusto; MURANAKA, Maria Aparecida Segatto. O pano de fundo do ataque de Serra às universidades. **Revista Adusp**, São Paulo, p.23-30, outubro de 2007.

OLIVEIRA, Marcos Barbosa de. A Ciência que queremos e a mercantilização da universidade. In: LOUREIRO, Isabel; DEL-PASSO, Maria Cândida (Org.). **Tempos de greve na universidade pública**. Marília: UNESP Marília Publicações, 2002. p. 17-41.

ORTEGA Y GASSET, José. **Missão da universidade.** Rio de Janeiro: EdUerj, 1999. 129 p.

OTRANTO, C. R. A Reforma da Educação Superior do Governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JR., João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de; MANCEBO, Deise (Org.). **Reforma Universitária:** dimensões e perspectivas. Campinas, SP: Alínea, v.1, p. 43-58, 2006.

PINTO, Álvaro Vieira. **A questão da universidade.** 2ª Edição. São Paulo: Cortez Editora, 1994. 102p.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **A Proposta da Sociedade Brasileira.** Consolidado na plenária do II Congresso Nacional de Educação. Minas Gerais, 1997. Disponível em: <http://www.adunb.org/adunb_online/2007/pne.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2009.

RELATÓRIO MEIRA MATOS. IN: **Revista Paz e Terra**, n°. 9. Rio de Janeiro, out. 1969, p. 199-242.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, nº. 50, out. 2002.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 26ª Edição. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, Petrópolis, 2001. 267p.

SAVIANI, Demerval. **Educação:** do senso comum à consciência filosófica. 3ª Edição. São Paulo: Autores Associados/Cortez Editora, 1983. 224p.

SAVIANI, Demerval. A filosofia da educação e o problema da inovação. In: GARCIA, Walter E. (coord.). **Inovação Educacional no Brasil.** São Paulo: Autores Associados/Cortez Editora, 1980. p.15-29. (Coleção educação contemporânea)

SAVIANI, Demerval. **Ensino público e algumas falas sobre universidade**. 3ª Edição. São Paulo: Autores Associados/Cortez Editora, 1986. 110p.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia Histórico-Crítica**: primeiras aproximações. 6ª Edição. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 1997. 128p. (Coleção Polemicas do Nosso Tempo).

SAVIANI, Demerval. A nova LDB: limites e perspectivas. In: **A nova Lei da Educação:** trajetória, limites e perspectivas. 7ª Edição. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2001. p. 189-239. (Coleção Educação Contemporânea)

SERRA, José. **Programa de Governo do Candidato José Serra.** São Paulo, 2006. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 29 dez. 2008.

SGUISSARDI, V. A universidade neo-profissional, heterônoma e competitiva. In: **Reunião Anual ANPED,** 26. Poços de Caldas, MG, 5-8 de out. 2003.

SGUISSARDI, Valdemar. A avaliação defensiva no "modelo CAPES de avaliação": é possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? **Perspectiva,** Florianopolis, v. 24, n. 1, p. 49-88, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://www.perspectiva.ugsc.br>. Acesso em: 19 jun. 2009.

SÃO PAULO. (Estado). **Decreto nº 24.951,** de 4 de abril de 1986**.** Cria o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais. Disponível em: <http://adunesp.org.br/decretos/decretos_24_951_cria_cruesp.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2008.

SÃO PAULO. Constituição (1989). **Constituição do Estado de São Paulo**: versão atualizada até a Emenda N°. 24/2008. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2009.

SÃO PAULO. (Estado). Decreto n° 51.460, de 1° de janeiro de 2007a. Dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica, define a organização básica da Administração Direta e suas entidades vinculadas e dá providencias correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo:** Poder Executivo, São Paulo, v. 117, n. 01, 1° jan. 2007. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 20 dez. 2008.

SÃO PAULO. (Estado). **Decreto n° 51.461,** de 1° de janeiro de 2007b. Organiza a Secretaria de Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <http://perfil.sp.gov.br/site/legislacaoI.asp?atoid=21543>. Acesso em: 20 dez. 2008.

SÃO PAULO. (Estado). Decreto n° 51.471, de 2 de janeiro de 2007c. Dispõe sobre a admissão e a contratação de pessoal na Administração direta e Indireta e dá providencias correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo:** Poder Executivo, São Paulo, v. 117, n. 02, 3 jan. 2007. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 20 dez. 2008.

SÃO PAULO. (Estado). Decreto n° 51.636, de 9 de março de 2007d. Fixa normas para a execução orcamentária e financeira do exercício de 200 e dá providencias correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo:** Poder Executivo, São Paulo, v. 117, n. 47, 10 mar. 2007. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 20 dez. 2008.

SÃO PAULO. (Estado). Decreto n° 51.660, de 14 de março de 2007e. Institui a comissão de Política Salarial e dá providencias correlatas. Disponível em: <http://imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 20 dez. 2008. **Diário Oficial do Estado de São Paulo:** Poder Executivo, São Paulo, v. 117, n. 50, 15 mar. 2007. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 20 dez. 2008.

SÃO PAULO. (Estado). Decreto Declaratório N°1, de 30 de maio de 2007f. Dá interpretação autentica aos Decretos n°. 51.636, de 9 de março de 2007, n°. 41.471, de 2 de janeiro de 2007, n°. 51.473 de 2 de janeiro de 2007, e n°. 51. 660, de 14 de março de 2007; dá nova redação às disposições que especifica do Decreto n°. 51.461, de 1° de janeiro de 2007, que organiza a Secretaria de Ensino Superior e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo:** Poder Executivo, São Paulo, v. 117, n. 102, 31 maio 2007. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br>. Acesso em: 10 dez. 2008.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR [ANDES-SN]. **ENADE:** um instrumento para a mercantilização da educação. Disponível em: <http://www.andes.org.br/imprensa/ultimas/para_imprimir.asp?key=3825>. Acesso em: 10 nov. 2005.

_____. **Proposta do Andes-SN para a universidade brasileira.** Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http:// www.andes.org.br.>. Acesso em: 5 set. 2008.

_____. **PDE:** O plano de desestruturação da educação superior. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http:// www.andes.org.br.>. Acesso em: 5 set. 2008.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: HADDAD, Sergio; TOMMASI, Lívia; WARDE, Mirian J. (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** São Paulo: Cortez, 2000. p. 15-38.

SPAGNOLO, Fernando; CALHAU, Maria Gladys. **Observadores internacionais avaliam a avaliação da CAPES.** Brasília, DF: Infocapes, v. 10, n. 1, p. 5-33. 2002.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: HADDAD, Sergio; TOMMASI, Lívia; WARDE, Mirian J. (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** São Paulo: Cortez, 2000. p. 125-186.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA [UNESP]. **Estatuto da FUNDUNESP**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.fundunesp.unesp.br/estatuto.php>. Acesso em 10 abr. 2009.

_____. **Portaria UNESP N°. 424,** de 29 de setembro de 2006. Estabelece regras para a transferência de tecnologia e registro de propriedade industrial no âmbito da UNESP. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://madona.reitoria.unesp.br>. Acesso em: 10 jan. 2009.

_____. **Ofício Circular 002/2007-RUNESP**. São Paulo, 2007a. Disponível em: <https://www.unesp.br/pautas/index.php?sessao=240>. Acesso em: 23 mar. 2009.

_____. **Portaria UNESP de 2 de março de 2007.** São Paulo, 2007b. Disponível em: <http://www.unesp.br/aci/pdi/>. Acesso em: 10 jan. 2009.

_____. **Resolução UNESP n°. 44,** de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Inovação Tecnológica da UNESP. São Paulo, 2007c. Disponível em: <http://madona.reitoria.unesp.br>. Acesso em: 10 jan. 2009.

_____. **Diretrizes para o desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UNESP**. São Paulo, 2007? Disponível em: <http://www.unesp.br/aci/pdi/>. Acesso em: 10 jan. 2009.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. São Paulo, 2008a. Disponível em: <http://www.unesp.br/aci/pdi/>. Acesso em: 10 jan. 2009.

WEBER, Max. **Sobre a universidade:** o poder do Estado e a dignidade da profissão acadêmica. São Paulo: Cortez, 1989. 149p.

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