

## REFORMA DO ESTADO E AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL NOS ANOS 90

LUIZ FERNANDES DOURADO\*

*RESUMO:* O presente artigo propõe-se a discutir as políticas educacionais implementadas no Brasil nos anos 90, do século XX, no que concerne à educação superior. Nessa ótica, parte da compreensão de que tais políticas são demarcadas por opções e interesses sociopolíticos articulados às mudanças no cenário contemporâneo, que se traduzem na apreensão das determinantes históricas que balizam o processo de reforma do Estado brasileiro. Essa lógica implica alterações no campo das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, na medida em que estão em curso propostas e projetos que se configuram pela minimização do papel do Estado, marcado pela interpenetração das esferas pública e privada em detrimento da primeira. As políticas para a educação superior, nesse cenário, são analisadas indicando-se seus paradoxos e seus desdobramentos efetivos no que concerne aos processos de diversificação e diferenciação institucional, sistema de avaliação, expansão e privatização desse nível de ensino.

*Palavras-chave:* Reforma do Estado. Avaliação da educação superior. Diversificação e diferenciação institucional. Expansão. Massificação. Privatização.

### STATE REFORMA AND FEDERAL POLICIES FOR HIGHER EDUCATION IN BRAZIL IN THE 1990S

*ABSTRACT:* This article aims at discussing the federal policies for higher education implemented in Brazil in the 1990s. It assumes that such policies are based on socio-political choices and interests linked to the changes occurring in the contemporary Brazilian scene, changes that have deep historical roots, which emerge in the process of reformation of the Brazilian State. This situation implies

---

\* Professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG), doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), coordenador do Núcleo de Estudos e Documentação, Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC) da FE/UFG e coordenador do Projeto Integrado de Pesquisa "Políticas de expansão e interiorização da educação superior em Goiás nos anos 90" (CNPq).

alterations in the field of public policies, and more particularly in that of social policies, since the on-going official proposals and projects are characterized by a decrease of the role of State. The borders between public and private affairs have become increasingly blurred in a process detrimental to the former. The contradictions in the federal policies for higher education are analyzed here, as well as their results as for the following fields: institutional diversification and differentiation; assessment criteria, broadening and privatization of this level of education.

*Key words:* State reforma. Assessment of higher education. Institutional diversification and differentiation. Broadening. Privatization.

## Reforma do Estado no Brasil: mercado e tecnologias da informação e comunicação

**A**s relações sociais, sob a hegemonia das relações sociais capitalistas, podem ser traduzidas neste início de milênio como resultantes das complexas e significativas mudanças, visibilizadas pela expressiva revolução tecnológica, as quais têm engendrado alterações significativas no processo produtivo e, em decorrência, no conteúdo e nas formas do processo de trabalho até então vigentes. São alterações de toda ordem implicando, até mesmo, novos horizontes geopolíticos do mundo sob a égide da globalização da economia, e trazem um traço característico intrínseco à exclusão social e a sua justificativa ideológica – o fim das ideologias e da história, apregoando o neoliberalismo<sup>1</sup> como a única possibilidade de ajuste e de sobrevivência, ainda que a um elevado custo social. Ou seja, o processo resultante de uma nova fase de reestruturação capitalista é marcado por políticas de centralização, de diferenciação e de diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública.

A crítica ao Estado intervencionista, efetivada pelos partidários do neoliberalismo, e a busca de minimização da atuação do Estado no tocante às políticas sociais, pela redução ou desmonte das políticas de proteção, são prescritas como caminho para a retomada do desenvolvimento econômico por meio da reforma do Estado. A defesa ideológica dessa reforma é implementada pelo discurso de modernização e racionalização do Estado, objetivando, desse modo, a superação das mazelas do mundo contemporâneo (desemprego, hiperinflação, redução do crescimento econômico...)

e de adaptação às novas demandas pelo processo de globalização em curso. Segundo Fernando Henrique Cardoso:

Vivemos hoje num cenário global que traz novos desafios às sociedades e aos Estados nacionais (...). É imperativo fazer uma reflexão a um tempo realista e criativa sobre os riscos e as oportunidades do processo de globalização, pois somente assim será possível transformar o Estado de tal maneira que ele se adapte às novas demandas do mundo contemporâneo. (Cardoso, 1998, p. 15)

Consubstanciando essa lógica, propõe, ainda, o enxugamento da máquina estatal e privatização de bens e serviços em que a reforma do Estado é entendida como superação de “visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista” por meio da transferência da produção de bens e serviços “à sociedade, à iniciativa privada” (idem, *ibid.*).

Aliado a essas premissas, Bresser Pereira (1998, p. 33) advoga mudanças nas formas de organização e gestão do Estado por meio de uma administração pública gerencial que balize como setores do Estado moderno “o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado”. A saúde, a educação, a cultura e a pesquisa científica compõem, nesse projeto, o setor de serviços não-exclusivos, os quais o “Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal (‘não-governamental’)”. Tal lógica implica alterações substantivas no campo educacional no que se refere à organização jurídica das instituições educativas, ao possibilitar, entre outros aspectos, novos processos de regulação e gestão e formatos de privatização na arena educacional.

No caso brasileiro, demarcado historicamente por um Estado patrimonial<sup>2</sup> as arenas tradicionais do poder político sofrem alguns ajustes na direção da mercantilização das condições societais, agravando ainda mais o horizonte das conquistas sociais, ao transformar direitos em bens, subjugando o seu usufruto ao poder de compra do usuário, mercantilizando as lutas em prol da cidadania pelo culto às leis do mercado. Esse mote político e econômico, no caso brasileiro, implicou na última década uma maior concentração de riquezas, incremento da corrupção, privatização da esfera pública e, conseqüentemente, o alargamento das injustiças sociais e a diversificação e intensificação dos processos de exclusão social.

O Estado brasileiro, historicamente caracterizado como ente partidariamente vinculado aos interesses do setor privado, configura-se por uma enorme dívida social no sentido de alargamento dos direitos sociais e coletivos, ou seja, da esfera pública. Desse modo, a inserção do país na lógica neoliberal, como coadjuvante no processo de globalização em curso, sintonizado às premissas de liberalização econômica, desregulação financeira, alterações substantivas na legislação previdenciária e trabalhista e, fundamentalmente, na intensificação dos processos de privatização da esfera pública, tem sido apresentada pelos setores dirigentes como um claro indicador de modernização do até então Estado patrimonial. A perspectiva neoliberal é, nesse contexto, ideologicamente difundida apenas como reformulação da gestão do desenvolvimento capitalista, na qual a desigualdade é aceita como norma, e o desemprego, como contingência necessária ao desenvolvimento do capital.<sup>3</sup>

As transformações societais, engendradas pela revolução técnico-científica, pelo neoliberalismo e pela banalização do Estado-Nação, resultam em alterações substantivas nos processos de (des)sociabilidade capitalista, conforme convergência utilitarista aos interesses do mercado, por meio do alargamento e da naturalização dos processos de exclusão social, balizados por aspectos nefastos como “um monumental desemprego, uma enorme precarização do trabalho e uma degradação crescente na relação metabólica entre o homem e a natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias, que destrói o meio ambiente em escala globalizada” (Antunes, 2001, p. 13).

A ênfase ideológica dada a esses processos revela a mística de que estes resultam do advento tecnológico e não de opções econômicas e políticas que têm o mercado como portador de racionalidade e modelador das formas de organização social. Na contramão dessa compreensão é fundamental não perder de vista que as tecnologias não determinam a sociedade, “dado que a tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser representada sem suas ferramentas tecnológicas” (Castells, 1999, p. 25). Ou seja, as novas tecnologias não se apresentam como simples veículos da ideologia dominante ou ferramentas de entretenimento puro e inocente. Ao contrário, é fundamental compreendê-las como ferramentas produzidas e apropriadas socialmente, uma vez que as novas tecnologias incorporam e disseminam discursos sociais e políticos, cuja análise e interpretação não são uniformes ou padronizadas, o que exige

métodos de análise e críticas capazes de articular sua inserção na economia política e nas relações sociais em que são criadas, veiculadas e recebidas. Pensar o papel das novas tecnologias, nesse contexto, implica romper com a mística que acentua o papel das *tecnologias da informação e comunicação* (TIC) como as protagonistas sociais, remetendo ao necessário desvelamento do Estado em sentido amplo, entendido como espaço de luta política e expressão da condensação de forças entre sociedade civil e política, e de sua materialização no campo das políticas engendradas e materializadas pelo Estado na sociedade. Ou seja, é fundamental romper com a naturalização de concepções e sistemas políticos como se fossem meras decorrências de inflexões de bases digitais ou resultantes da pretensa hegemonia assumida pelos recursos midiáticos. Ao mesmo tempo, implica não perder de vista a complexidade do cenário sociopolítico em que as TIC assumem papel significativo, como veículo formativo, tendo em vista que imagens, sons, narrativas fornecem símbolos, mitos e recursos que favorecem a constituição do senso comum desagregado e funcional.

### As políticas educacionais no Brasil e o papel dos organismos internacionais

O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) configuram-se como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira. No campo educacional, esses interlocutores, particularmente o Banco Mundial, revigoram a sua atuação no país a partir da década de 1980.

Na presente análise, vamos nos reportar à atuação do Banco Mundial, considerando a sua liderança no processo de reestruturação e abertura das economias aos novos marcos do capital sem fronteiras. Além dessa premissa geral, é notório o papel que esse organismo exerce no âmbito educacional na América Latina e, particularmente, no Brasil ao difundir, entre outras medidas, em seus documentos uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e mercantilização da educação.

Das orientações gerais do Banco Mundial é possível depreender a prescrição de políticas educacionais que induzem as reformas concernentes ao ideário neoliberal, cuja ótica de racionalização do campo educativo deveria acompanhar a lógica do campo econômico,

sobretudo, a partir da adoção de programas de ajuste estrutural. Nessa direção, Soares afirma que:

Nos anos 80, a eclosão da crise de endividamento abriu espaço para uma ampla transformação do papel até então desempenhado pelo Banco Mundial e pelo conjunto dos organismos multilaterais de financiamento (...). De um Banco de Desenvolvimento, indutor de investimentos, o Banco Mundial tornou-se o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado. (Soares, 1996, p. 20)

A atuação do Banco Mundial no âmbito das políticas educacionais tem indicado o papel deste organismo internacional como importante interlocutor da política macroeconômica, em sintonia com o Fundo Monetário Internacional (FMI). A redefinição da função do Estado no Brasil, por meio da adoção das diretrizes do Banco Mundial, segundo Leher (2001, p. 162), efetiva-se na medida em que “os empréstimos estão condicionados à adoção pelo país tomador das diretrizes dos organismos. Sendo o MEC o equivalente a uma subseção do banco, a convergência é completa”.

Ao analisar as políticas propostas pelo Banco Mundial para a educação, Coraggio (1996) indica como seu fundamento o reducionismo economicista presente nas proposições para a área educacional, cujo escopo se centra na visão unilateral de custos e benefícios. Desse modo, tal concepção de política assenta-se: na defesa da descentralização dos sistemas (ênfase no localismo, desarticulação de setores organizados...); no desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível; na realocação dos recursos públicos para a educação básica; na ênfase à avaliação e à eficiência, induzindo as instituições à concorrência; na implementação de programas compensatórios (programas de saúde e nutrição, por exemplo), onde se fizerem necessários; na capacitação docente em programas paliativos de formação em serviço, dentre outras orientações.

Esses indicadores revelam o caráter utilitarista presente nas concepções do Banco Mundial para a educação, pois fragmentam, desarticulam a luta pela democratização da educação em todos os níveis, entendida como um direito social inalienável. Ao defender o princípio da priorização da educação básica, cujo foco é a educação

escolar, busca-se construir mecanismos ideológicos, sobretudo em países como o Brasil que sequer garantiu a democratização do acesso à educação básica e a permanência nesse nível de ensino.

Ao priorizar a educação básica escolar, restrita à aprendizagem das habilidades cognitivas básicas, as propostas do Banco Mundial indicam que o discurso da centralidade do conhecimento, a despeito de enunciado, configura-se como um artifício de retórica e adesão às premissas do neoliberalismo, reduzindo o processo de formação a uma visão de racionalidade instrumental, tutelada, restrita e funcional ante o conhecimento universal historicamente produzido. Em contrapartida, essas políticas acarretam a secundarização de projetos de educação não-formal, o redirecionamento da educação profissional e o processo crescente de privatização da educação, especialmente da educação superior.

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

É fundamental não perdermos de vista que alterações substantivas têm sido efetivadas na agenda da educação superior no Brasil na esteira desses preceitos, a despeito de mobilizações expressivas da sociedade civil organizada. Na agenda das políticas educacionais para a educação superior, é particularmente notável a condição do país como parceiro e fiel depositário das prescrições internacionais, particularmente do Banco Mundial, como veremos a seguir.

## As alterações jurídicas e institucionais no campo da educação superior no Brasil nos anos 90

As políticas educacionais no Brasil, nesse contexto, vêm sendo balizadas por mudanças, destacando-se, sobremaneira, as de ordem jurídico-institucional. Na área educacional, a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e do Plano Nacional de Educação (PNE) colocam-se como passo decisivo nessas mudanças.

Nos anos 90, especialmente na gestão de Fernando Henrique Cardoso, as políticas públicas são reorientadas por meio, entre outros processos, da reforma de Estado que, como explicitamos anteriormente, engendra alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, redirecionando mecanismos e formas de gestão e, conseqüentemente, as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais em sintonia com os organismos multilaterais. Tais ações na arena educacional expressam-se no processo que resultou na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), negligenciando parte das bandeiras encaminhadas pela sociedade civil, especialmente o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.<sup>4</sup>

A tramitação da LDB é, nesse contexto, expressão dos embates travados no âmbito do Estado e nos desdobramentos por ele assumidos no reordenamento das relações sociais e das mudanças tecnológicas sob a égide ideológica da globalização da economia.

O texto da LDB, referência básica para a educação nacional, incorporou, ao longo de sua tramitação, vários dispositivos referentes à educação superior, objeto de projetos de lei e de decretos, de reforma constitucional, que reformavam *por dentro* a educação superior no Brasil, muitos deles frutos de embates desenvolvidos ao longo dos anos 80.<sup>5</sup> Esse controvertido desdobramento das diretrizes para a educação nacional e sua adequação às medidas do Ministério da Educação (MEC) levaram à caracterização da LDB como uma *lei minimalista* (Cunha, 1996). A análise das políticas para a educação superior, portanto, só pode ser entendida com a compreensão dos vários instrumentos e mecanismos que preconizam a reforma desse nível de ensino e de sua relação orgânica com o processo de reforma de Estado em curso no Brasil.

A LDB, entendida como lei complementar que regulamenta as diretrizes e bases para a educação nacional, foi promulgada sob a égide da Constituição Federal de 1988, que trouxe consigo um conjunto de dispositivos no capítulo da educação, destacando-se a

gratuidade no ensino público em todos os níveis, a gestão democrática da escola pública, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação universitária, a autonomia das universidades, entre outros, e foi precedida por edição de leis, de decretos e de portarias que a nortearam. Nesse contexto, é oportuno destacar: a lei que determinou a mudança radical na escolha de dirigentes das universidades federais (Lei nº 9.192/95), alterando a composição do colégio eleitoral e permitindo recondução de reitores e diretores aos respectivos cargos, a ser ocupados por docentes adjuntos ou titulares; a Lei nº 9.131/95, que regulamentou o Conselho Nacional de Educação e instituiu avaliações periódicas nas instituições e nos cursos superiores, resultando, desde a edição da Portaria nº 249/96 do MEC, nos *exames nacionais de cursos* (ENC-Provão); o Decreto nº 2.026/96, definindo os procedimentos para avaliação das instituições de ensino superior e dos cursos.

A LDB reserva à educação superior um conjunto de princípios que indicam alterações para esse nível de ensino, balizado, de um lado, paradoxalmente, pelos processos ditos de descentralização e flexibilização presentes nessa legislação e, de outro lado, por novas formas de controle e padronização por meio de processos avaliativos standardizados. Cury (2001) chama a atenção para as várias *vozes* diferentes, presentes na legislação, cujos sons não são uníssonos e, ao mesmo tempo, o autor indica os eixos balizadores da LDB, tais como: flexibilidade e descentralização de competências que têm como contraponto a regulamentação dos órgãos normativos articulados à implementação de um sistema nacional de avaliação em contraposição ao Sistema Nacional de Educação.

A LDB estabeleceu, ainda, nas disposições transitórias (art. 87, § 1º) que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de Plano Nacional de Educação (PNE), indicando diretrizes e metas para a *Década da Educação* (1996-2006). Tal perspectiva sinaliza para a implementação de políticas educacionais para o país.<sup>6</sup>

A proposta de PNE do MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP),<sup>7</sup> aprovada na contramão de intensa mobilização da sociedade civil, é reveladora dos seguintes indicativos de políticas para a educação superior: diversificação do sistema por meio de políticas de expansão da educação superior, a não-ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino, aferição da qualidade de ensino mediante sistema de avaliação,

ampliação do crédito educativo envolvendo recursos estaduais, ênfase no papel da educação a distância. Destacam-se, ainda, no referido documento, a ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas, o que, certamente, resultará na concretização de novos formatos de privatização desse nível de ensino, respaldada pela interpenetração entre a esferas pública e a privada.<sup>8</sup>

Ao analisar os processos de privatização, Gentili (1998) chama a atenção para as especificidades dessa lógica no campo educacional, sobretudo no que se refere ao fornecimento e ao financiamento dessas atividades. A dinâmica privatista no campo educacional, segundo Gentili (1998, p. 75), envolve três modalidades institucionais complementares, a saber: “1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total)”.

Tais premissas, certamente, consubstanciam a organicidade das políticas para esse nível de ensino ao ratificar os princípios de diversificação das fontes de financiamento e diferenciação do sistema, balizados por um processo de avaliação e de crescente privatização da educação superior no país.

### A avaliação da educação superior: centralização, diversificação e diferenciação

A avaliação, entendida como um dos eixos estruturantes das políticas educativas contemporâneas (Afonso, 2000; Dias Sobrinho e Ristoff, 2000; Catani, Dourado e Oliveira, 2002), articulada com base em vários processos avaliativos, vincula-se às mudanças econômicas e políticas mais amplas, indicando horizontes e perspectivas sociais, ideológicas e gestonárias desses processos. Na contramão de um processo avaliativo emancipatório, indutor do desenvolvimento institucional, as políticas de avaliação da educação superior no Brasil buscam a padronização e a mensuração da produção acadêmica voltada, prioritariamente, para as atividades de ensino. Desse modo, a considerar o conjunto de ações desencadeadas pelo MEC para a educação superior, deslinda-se uma orientação prática da União, qual seja, a de centralização diretiva dessas políticas, caracterizadas também pela ausência de interlocução do MEC com os segmentos organizados da comunidade acadêmica e sindical e pela adoção de avaliações criteriosais e normativas (Dias Sobrinho, 2002).

É oportuno destacar, nesse contexto, a grande centralidade do sistema de avaliação no processo de reforma da educação no país, especialmente no tocante à educação superior. Esses processos avaliativos resultam de alterações nos processos de gestão e de regulação desse nível de ensino, permitindo ao Estado desencadear mudanças na lógica do sistema, que resultam na diversificação e diferenciação da educação superior e, conseqüentemente, provocam impactos na cultura institucional das instituições de ensino superior, especialmente das universidades. Avaliações parciais como as efetivadas pelo Exame Nacional de Cursos<sup>9</sup> (Provão) têm legitimado um *rankiamento* das instituições de ensino superior.

Ao analisar o sistema de avaliação da educação superior no Brasil, Catani, Dourado e Oliveira (2002) indicam quatro pressupostos para o debate: 1) o sistema de avaliação constituído vem implementando, pouco a pouco, um processo de economização da educação que altera objetivos, valores e processos educativos no campo da educação; 2) o sistema de avaliação instituído amplia o poder de controle do Estado e altera significativamente a lógica de constituição do campo e o relacionamento entre as instituições de ensino superior; 3) as políticas de avaliação estão promovendo mudanças significativas na gestão universitária, na produção do trabalho acadêmico e na formação profissional. Por fim, esses autores (2002, p. 113) chamam a atenção para a avaliação como campo de disputa, ao sinalizarem que esta se constitui em um terreno de contestação importante, porque pode evidenciar os fins da educação, o conceito de homem e o projeto de sociedade que se quer desenvolver, ainda que, “na prática, a avaliação [venha] ganhando, no Brasil, grande centralidade como forma de controle e de definição de políticas que estimulam a expansão competitiva no ensino superior”.

Articulada aos processos de avaliação, a educação superior no país vivencia claro processo de indução à diversificação e à diferenciação<sup>10</sup> desse nível de ensino, cuja lógica foi consubstanciada na LDB<sup>11</sup> e em dispositivos legais posteriores. Merecem destaque, especialmente, os decretos nº 2.306/97 e nº 3.860/2001, que flexibilizam a estruturação da educação superior no país, rompendo com a garantia do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como parâmetro básico à educação superior no país. Na prática, as políticas governamentais para o setor, ao segmentarem a educação superior por meio do estímulo à expansão das matrículas e à diversificação institucional, naturalizam esse campo como serviço e, na maioria dos casos, restrin-

gem a educação superior à função ensino. Como desdobramento desse processo, ocorre uma profunda diferenciação institucional que acarreta, fundamentalmente, mudanças na identidade e na função social da universidade, que passa por um processo de clara metamorfose institucional,<sup>12</sup> ao ser alocada no setor de prestação de serviços<sup>13</sup> e, ao mesmo tempo, que passa a ser entendida, não mais como instituição historicamente autônoma em relação o Estado e ao mercado, mas, agora, como organização social, heterônoma, resultando em novas formas de adequação ao mercado, constituindo-se, segundo Chauí (1999, p. 220), em universidade operacional “voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão e de arbitragem de contratos. Em outras palavras, a universidade está virada para dentro de si mesma, mas, como veremos, isso não significa um retorno a si e sim, antes, uma perda de si mesma”. Ainda, segundo Chauí (1999, p. 222), “Essa universidade não forma e não cria pensamento, despoja a linguagem de sentido, densidade e mistério, destrói a curiosidade e a admiração que levam à descoberta do novo, anula toda pretensão de transformação histórica como ação consciente dos seres humanos em condições materiais determinadas”.

### Considerações finais

As alterações provocadas pelas políticas educacionais no Brasil não podem ser compreendidas sem o entendimento das contingências históricas e econômicas que balizam o cenário atual das transformações societárias do mundo atual. Ao longo do texto, buscamos deslindar elementos macroestruturantes que nos auxiliam a compreender, nesse quadro, a reforma do Estado brasileiro e suas inflexões na área educacional, destacando, especialmente, a organicidade das políticas para a educação superior no Brasil e suas vinculações com os organismos mundiais, particularmente com as premissas básicas do Banco Mundial para a América Latina.

Considerar esses processos é vital quando se almeja deslindar o contexto em que se apresentam as políticas para a educação superior, bem como os limites e as possibilidades de construção de sua contraface, por meio de atores e projetos de inclusão e de garantia do direito social à educação em todos os níveis.

A educação superior no Brasil é emblemática na medida em que se reestrutura, rompendo com o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, por meio de ações deliberadas em prol de

um crescente processo expansionista, balizado por políticas indutoras de diversificação e diferenciação institucional, o qual, no caso brasileiro, tem significado uma expansão pautada, hegemonicamente, pelo aligeiramento da formação e pela privatização desse nível de ensino.

As políticas de expansão da educação superior, nesse contexto, configuram-se por meio de movimentos assíncronicos, caracterizando esse nível de ensino no país como amplo e heterogêneo, permeado por práticas de natureza pública e privada, com predominância destas últimas. Nos últimos anos, esse processo expansionista foi deliberadamente conduzido pelas políticas oficiais, tendo se consubstanciado por natureza e caráter predominantemente privado, como a criação de novas IES, a criação de novos cursos e formatos organizativos, reestruturação das IES, entre outras. Tais políticas têm resultado em um intenso processo de massificação e privatização da educação superior no Brasil, caracterizado pela precarização e privatização da agenda científica, negligenciando o papel social da educação superior como espaço de investigação, discussão e difusão de projetos e modelos de organização da vida social, tendo por norte a garantia dos direitos sociais. A LDB e o PNE, com os vetos presidenciais no que se refere ao financiamento, revelam a lógica intrínseca à política deliberada de privatização da educação superior. Articulado a esses instrumentos legais, descortina-se no país um sistema nacional de avaliação que estimula as IES à condição de instituições operacionais, por meio de testes estandardizados que metamorfoseiam as instituições, alteram a lógica do trabalho acadêmico, redirecionam a estrutura e os projetos acadêmicos, balizados por políticas de gerenciamento cartorial, ao sabor das exigências do mercado, naturalizando, desse modo, a privatização do ensino superior.

Tal perspectiva coloca-nos diante de uma crescente complexificação da educação superior e dos processos de privatização nesse nível de ensino, remetendo-nos, de um lado, a analisar e compreender o complexo processo de reestruturação do Estado e as alterações nas políticas de regulação e de gestão para a área de defesa de uma pretensa eficiência e racionalidade da esfera privada em contraposição à esfera pública e, de outro, a construir a contraface desse movimento, com a articulação entre amplos setores da sociedade, em defesa de um projeto de educação superior pública, pautado: 1) pela garantia da natureza e do caráter público das IES; 2) por um padrão unitário de qualidade social, efetivado por meio da indissociabilidade entre o ensino, a

pesquisa e a extensão; 3) pela efetivação de um sistema nacional de educação que articule projetos e políticas para a área incluindo, nesse contexto, uma sistemática nacional de avaliação que seja indutora do desenvolvimento institucional das IES; 4) pela expansão e consolidação da educação superior pública, com garantia de financiamento do Poder Público, e pela adoção de políticas inclusivas aos setores majoritários da sociedade, entre outros posicionamentos.

A construção da educação superior pública como patrimônio da sociedade, entendida como espaço de construção coletiva, implica o alargamento dos seus horizontes como espaço de formação ampla que não se restrinja à formação de profissionais *stricto sensu*.

*Recebido e aprovado em julho de 2002.*

## Notas

1. Nessa ótica, o neoliberalismo designa uma tendência hegemônica contemporânea e “não constitui efetivamente um corpo teórico próprio, original e coerente. Esta ideologia dominante é principalmente composta por proposições práticas e, no plano conceitual, reproduz um conjunto heterogêneo de conceitos e argumentos, ‘reinventando’ o liberalismo mas introduzindo formulações e propostas muito mais próximas do conservadorismo político e de uma sorte de darwinismo social distante pelo menos das vertentes liberais do século XX” (Draibe, 1993, p. 86). A perspectiva neoliberal situa-se, portanto, como uma reformulação do padrão de gestão do desenvolvimento do capitalismo, presente na concepção de Estado liberal intervencionista keynesiana, vigente na vertente denominada *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, caracterizado, entre outros aspectos, pela implementação da esfera pública por meio do incremento de políticas sociais, postulando a garantia de padrões mínimos de vida visando a manter o estímulo ao desenvolvimento e a consolidação das economias de mercado; nesse caso, trata-se, portanto, do fortalecimento do papel do Estado, por intermédio da adoção de uma feição intervencionista na economia.
2. Estado patrimonial é entendido como espaço de prevalência dos privilégios, mediados pela égide clientelística, em detrimento do Estado de direito.
3. A respeito da perspectiva neoliberal e o papel do Estado, ver Sader e Gentili (orgs.), 1995, e Tavares e Fiori (orgs.), 1993.
4. A respeito, ver Pino (1997), que sinaliza que o substitutivo Darcy Ribeiro implicou, entre outros aspectos, a ruptura do espaço social da construção da lei, resultando em perdas históricas para os partidários da educação pública e na assunção do Executivo na condução e no comando da formulação de um novo projeto de LDB.
5. Dentre as iniciativas desencadeadas nos anos 80 destacam-se, entre outras: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), em 1983; a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, em 1985; o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), em 1986.
6. As iniciativas de elaboração do referido plano efetivaram-se por intermédio de dois canais: a articulação da sociedade civil e a elaboração de proposta preliminar pelo INEP/MEC. Ao longo do ano de 1997, várias iniciativas foram tomadas, objetivando a consolidação do PNE,

destacando-se a realização de consultas a entidades sindicais e científicas, debates, audiências e a realização do II Congresso Nacional de Educação (CONED). Resultaram desse processo duas propostas de PNE: a do II CONED, denominada Proposta da Sociedade Brasileira, e a proposta do Executivo federal, ambas protocoladas no Congresso Nacional. A tramitação dessas propostas e a consolidação efetiva do PNE com a aprovação da proposta do INEP/MEC referenda, ainda mais, a lógica gerencialista e mercantil balizadora das políticas educacionais em curso.

7. Dentre as metas aprovadas para a educação superior merecem destaque: a ampliação da oferta de ensino público, de modo que se assegure uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas; ênfase à institucionalização de um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado; diversificação do sistema superior de ensino, entre outras.
8. Dourado (2001 e 2001a), ao analisar o embate político-ideológico entre os defensores do ensino público e privado no Brasil, chama a atenção para os novos contornos assumidos pela promíscua relação entre a esfera pública e privada intensificada no Brasil, sobretudo, nos anos 90, na medida em que, em muitos casos, o Poder Público tem sido acionado para subvencionar direta ou indiretamente o setor privado. Desse modo, afirma que “o uso de prédios e equipamentos públicos tem sido uma constante, mediante contratos, comodatos, cessão ou outras soluções jurídicas, em detrimento do Poder Público. O apoio financeiro, em alguns casos, tem se efetivado em várias localidades do país, por meio de doação de terrenos, edificação de prédios, compras de livros e equipamentos, pagamento de consultorias e projetos acadêmicos, entre outros. Os casos de subvenções do Poder Público, sobretudo o municipal, têm se dado com o aval do Poder Legislativo, em muitos casos. Corroborar para a implementação dessas subvenções a mística da implantação de Instituições de Ensino Superior, vista como fator de prestígio e, fundamentalmente, como eficaz *marketing* nos processos eleitorais” (2001a, p. 291).
9. Ristoff (2002) ao analisar o Exame Nacional de Cursos, desvela o caráter pseudo-avaliativo desse modelo, ao situar a sua lógica constitutiva como visão utilitarista, particularista e mercadológica, que negligencia uma concepção ampla de educação superior. Nessa ótica operacional e de resultados, a política de avaliação vigente nega à universidade o seu papel, no que concerne ao aperfeiçoamento da qualidade material da vida, da intolerância com a injustiça, enfim, a construção de uma educação cidadã pautada pela democratização do acesso e da permanência na universidade pública, gratuita e de qualidade social. Nesta perspectiva, o autor denuncia o caráter orgânico dessas políticas, ao afirmar que “se o provão por si só é incompetente para provar que a graduação pública é ruim, a política que o subjaz é visivelmente vitoriosa no estímulo à ampliação desenfreada do ensino superior privado” (2002, p. 31).
10. Sguissardi (2000, p. 48-49), ao abordar os processos de alterações no campo da educação superior, indica que, no caso da diferenciação institucional, as políticas educacionais em curso no Brasil, em face do discurso da incapacidade de absorver toda a demanda para a educação superior, recomendam o estabelecimento oficial da “dualidade institucional universidades de pesquisa – que associaria ensino-pesquisa-extensão – e universidades de ensino, no caso presente representadas pelas IES não-universitárias, das quais não se exige o vínculo ensino-pesquisa-extensão, posto que centradas especialmente nas atividades de ensino”. Em relação à diversificação das fontes de financiamento, tais políticas recomendam, segundo Sguissardi, “que o Estado, enfraquecido pelo déficit público, gradativamente se afaste (ainda mais) da manutenção desse nível de ensino. Responderia à ‘tese’ de que a educação, mormente a superior, seria um serviço público não exclusivo do Estado e competitivo, disto resultando a proposta (mais que recomendação) constante do Plano Diretor de Reforma do atual governo de transformação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) em organizações sociais, além das propostas do MEC de nova matriz de financiamento e de autonomia das IFES – incluindo os contratos de gestão – até a retomada, no Executivo e no Legislativo, da bandeira do ensino pago no ensino superior público (...)”.

11. O art. 45 da LDB define que: “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especificação” (Brasil, 1996). O art. 7º do Decreto nº 3.860/2001 define que: “Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I – universidades; II – centros universitários; e III – faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores”.
12. Catani e Oliveira (2002a), ao analisar essas alterações no campo universitário, chamam a atenção para o processo de metamorfose das universidades públicas, destacando que a lógica intrínseca a esse movimento não respeita a história, a identidade e o processo de construção de autonomia em cada instituição. Essa lógica resulta, segundo os autores, como decorrência da política de diversificação e diferenciação da educação superior no país, implementada objetivando a expansão acelerada do sistema.
13. Merecem particular destaque as denúncias às manobras da Organização Mundial do Comércio (OMC) de incluir a educação como um dos 12 setores de serviço capitulados no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, constituindo-se, desse modo, em um progressivo programa de privatização da educação e controle externo às políticas educacionais, bem como em processos de clara mercantilização da educação. A esse respeito, Gazzola (2002) afirma, em artigo ao jornal *Ciência Hoje*, em relação à OMC: “Ao arrolar a educação como um item de serviço a ser regulamentado pelo GATT, estariam dadas todas as condições para a remoção de quaisquer obstáculos à sua completa mercantilização. Passariam a vigorar para os então chamados serviços educacionais as mesmas normas atinentes aos demais serviços. (...) A soberania das nações na condução de suas políticas educacionais, condição imprescindível para a consolidação e para a garantia de sociedades menos desiguais e mais desenvolvidas, cederá lugar a um mercado voltado exclusivamente para a lucratividade crescente. Assim concebida, a educação estaria transformada em mercadoria, deixando de ser vista como o espaço onde as nações buscam sua autonomia, constroem, conservam e desenvolvem seus valores e plasmam sua cultura. A inclusão da educação, particularmente do ensino superior, como um dos setores de serviço incluídos no GATT assinala a permanência inaceitável da estratégia colonialista tradicional das potências hegemônicas no cenário mundial”.

## Referências bibliográficas

- AFONSO, A.J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- ANTUNES, R. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In: DOURADO, L.F.; PARO, V.H. (Orgs.). *Políticas públicas e educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001, p. 13-27.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23 dez. 1996, p.27894.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.

- CARDOSO, F.H. Reforma do Estado. In: BRESSERPEREIRA, L.C.B.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 15-20.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Trad. Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz & Terra, 1999.
- CATANI, A.; OLIVEIRA, J.F. *Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis: Vozes, 2002 a.
- CATANI, A.; DOURADO, L.F. ; OLIVEIRA, J.F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D.I. (Orgs.). *Avaliação democrática para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 99-118.
- CHAUI, M. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: CIPEDS, 1999.
- CORAGGIO, J.L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: WARDE, M.J. et al. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996, p. 75-123.
- CUNHA, L.A. Crise e reforma do sistema universitário: debate. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 46, 1996.
- CUNHA, L.A. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 101, p. 20-49, 1997.
- CURY, C.R.J. Reforma universitária na nova lei de diretrizes e bases da educação nacional? *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 101, p. 3-19, 1997.
- CURY, C.R.J. “Apresentação”. In: CURY, C.R.J. *LDB: lei de diretrizes e bases da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- DIAS SOBRINHO, J. Educação e avaliação: técnica e ética. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D.I. (Orgs.). *Avaliação democrática para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002, p. 37-68.
- DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D.I. (Orgs.). *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000.

- DOURADO, L.F. *A interiorização do ensino superior e a privatização do público*. Goiânia: UFG, 2001.
- DOURADO, L.F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: AGUIAR, M.A.; FERREIRA, N.S.C. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001a.
- DRAIBE, S.M. As políticas sociais e o neoliberalismo: dossiê liberalismo/neoliberalismo. *Revista USP*, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993.
- LA ENSEÑANZA superior: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.
- GAZZOLA, A.L.A. Educação superior: bem público ou mercadoria? *Jornal Ciência Hoje*. Disponível em: <<http://www.ifi.unicamp.br/jornal-da-ciencia/msg00950.html>> acesso em: 10 maio 2002.
- GENTILI, P. *A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 100, p. 11-36, 1997.
- LEHER, R. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, P. (Org.). *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 151-187.
- PEREIRA, L.C.B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 21-38.
- PINO, I. A lei de diretrizes e bases da educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 15-38.
- RISTOFF, D.I. O exame nacional de curso e avaliação institucional. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D.I. (Orgs.). *Avaliação democrática para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 17-36.

- SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1995.
- SGUISSARDI, V. (Org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.
- SOARES, M.C.C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: WARDE, M.J. et al. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996, p. 75-123.
- TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1993.