

AS REFORMAS DO ENSINO SUPERIOR NO ESTADO MILITAR E NO ESTADO NEO-CONSERVADOR BRASILEIRO: LIMITES E PERSPECTIVAS

Thiago Pelegrini - Mestrando
Prof^ª. Dr^ª. Ângela Mara de Barros Lara
Universidade Estadual de Maringá - UEM

RESUMO:

A atual inclinação reformista do Governo Inácio Lula da Silva com referência ao ensino superior obteve sedimentação em gestões anteriores. Tais disposições remontam aos princípios da Reforma Universitária arquitetada pelos governos militares (Lei nº 5.540/68) e radicadas pelos desígnios da política educacional pretendida pela era Fernando Henrique Cardoso (Cap. IV da Lei nº 9.394/96). Ante ao exposto, o objetivo desse artigo centra-se na análise da política educacional para o ensino superior acionada nos períodos que correspondem a Reforma Universitária de 1968 e o reformismo da década de 1990. Assim, aliou-se a pesquisa bibliográfica a pressuposições teórico-metodológicas utilizadas na apreensão da relação entre Estado, ideologia e estratégias reformistas. Concluiu-se, que as duas reformas caracterizaram por uma ação contraposta ao caráter público da universidade, concebendo o ensino superior como “bem privado”, opções que ensejaram o processo de expansão privatista do ensino superior.

Palavras-chave: História da Educação, Política educacional, Ensino Superior.

THE REFORMS OF HIGHER EDUCATION IN THE MILITARY STATE AND IN THE BRAZILIAN NEO-CONSERVATIVE STATE : LIMITS AND PERSPECTIVES

ABSTRACT:

The government's of Inácio Lula of Silva current inclination reformist with reference to the higher education obtained sedimentation in previous administrations. Such dispositions remount to the beginnings of the Academic Reform built by the military governments (Law 5.540/68) and rooted by the purposes of the education politics intended by the phase Fernando Henrique Cardoso (Chap. IV of the Law 9.394/96). Before to the exposed, the objective of that article is centered in the analysis of the education politics for the higher education worked in the periods that correspond the Academic Reform of 1968 and the reforms of the decade of 1990. Like this, it formed an alliance the bibliographical research with theoretical-methodological presuppositions used in the apprehension of the relationship among State, ideology and strategies reformists. It was concluded, that the two reforms characterized for an action opposed to the public character of the university, conceiving the higher education as "private property", options that made possible the process of deprived expansion of the higher education.

Key-words: History of the Education, Education Politics, Higher Education.

Introdução

O governo Lula apesar do invólucro de líder esquerdista tem mantido, e, em alguns aspectos, aprofundado as determinações do modelo neoliberal dependente que marcaram a denominada era Fernando Henrique Cardoso (FHC), sustentados na política nacional a

abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal, o pagamento da dívida externa, a desregulamentação da legislação trabalhista e a redução dos direitos sociais (BOITO JR, 2005).

Em relação à política educacional para o ensino superior o governo tem arraigado as proposições das reformas anteriores, sobretudo no que tange ao avanço da expansão privada e do entendimento da educação superior como bem privado. No entanto, com a incorporação de novas e perversas feições tais como a focalização em substituição a necessária massificação do acesso ao ensino superior e a ocupação da estrutura ociosa da esfera privada por meio da concessão de bolsas e crédito nessas instituições (CATANI; GIGLIORI, 2005).

Em essência, essas intencionalidades foram esboçadas anteriormente pela Reforma Universitária promovida pelos governos militares e regulamentada em torno da Lei nº 5.540 de 1968. Na contemporaneidade, estas receberam maior centralidade nas deliberações da política educacional ambicionada nos anos de governo de FHC, e, reunidas no capítulo da educação superior da Lei nº 9.394 de 1996 e seu corolário.

Ante essas considerações apresenta-se como escopo desse ensaio a realização de uma análise estrutural e conjuntural da política educacional acionada nos períodos que correspondem ao recortes temporais que englobam as reformas da educação superior brasileira nos governos militares e na era FHC.

Para tanto, pretende-se como perspectiva teórico-metodológica a conjugação de categorias analíticas que possibilitem a apreensão da interação entre o geral e o particular, propondo a necessária articulação entre contextos históricos macro e micro-estruturalmente dimensionados. De tal modo, propõe-se a articulação das construções processo-apreciativas gramscinianas de *Estado*, *hegemonia* e *ideologia* complementadas pela noção de *bloco de poder* de Nico Poulantzas (1977) para a análise das conjunturas sócio-políticas nas quais se deram as ações reformistas e sua necessária pormenorização possibilitada pela categorização dos *fundamentos das políticas públicas* sistematizados por Azevedo e Catani (2004).

Assim, inicia-se pela problematização do significado axiomático de Estado que para Gramsci apresenta-se como a junção dos momentos estruturais com as diferentes conjunturas históricas, sob a qual “conteúdo econômico-social e forma ético-política se identificam concretamente na reconstrução de vários períodos históricos” (1977, p. 237). Gramsci não abandona o arcabouço teorizado pelo marxismo para o cotejamento das relações entre infra-estrutura e superestrutura, nem sua determinação econômica, em última instância (MARX; ENGELS, 1986). No entanto, acentua a compreensão da dialeticidade existente entre a base material e sua expressão jurídica, política e cultural.

Nessa acepção, o Estado é composto a partir das inter-relações estabelecidas entre a *sociedade civil* e a *sociedade política*. A primeira, aparelho privado que desempenha a função de hegemonia do grupo social dominante e a segunda, aparelho governamental que exerce o domínio social direto, estatal e jurídico. Soma-se a essas considerações a noção de *bloco no poder* de Poulantzas (1977, p. 229) conceituado como “unidade contraditória particular das classes ou frações de classe politicamente dominantes, na sua relação com uma forma particular de Estado capitalista”. A compreensão da consolidação do *bloco de poder* na posse do Estado passa necessariamente pela captação da noção de *hegemonia* concebida como a liderança moral e intelectual professada com o propósito de manutenção da supremacia social. Caracteriza-se por dois momentos que interagem dialeticamente: o domínio – ação da força coercitiva e a direção – construção e organização do consenso (GRAMSCI, 1991).

Incorpora-se, também, o conceito de ideologia entendido como o “[...] significado mais alto de uma concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas” (GRAMSCI, 1981, p.16). Complementa-se essa categoria pelas proposições de Mészáros (1996, p.22) que a considera como “forma específica de consciência social materialmente ancorada e sustentada”.

Posteriormente, toma-se os *fundamentos das políticas públicas* criados por Azevedo e Catani (2004) para promover a desconstrução minuciosa do ideário e estratégias das reformas educacionais propostas para a América Latina, e, especialmente, para o Brasil a partir da década de 90 do século XX. A construção teórica mencionada é categorizada pelos *fundamentos prévios* e pelos *fundamentos estratégicos*. A primeira categoria corresponde “a base sustentadora da construção reformista” e, assenta-se sob duas subcategorias: a de fundamento crítico e a de fundamento ideológico – premissas que possibilitam, de um lado, a identificação de problemas reais e a elaboração de críticas embasadas em modelos de universidade capazes de mobilizar contingentes significativos na busca de sua superação e, de outro, a difusão do ideário eleito como fio condutor do projeto de reforma. Nesse sentido, conjuga-se o ideológico e o real no encaminhamento da intenção reformista (AZEVEDO E CATANI, 2004, p. 143).

A segunda categoria, *fundamentos estratégicos*, permite a apreciação do estágio final da conformação da reforma, correspondem à base de garantia da consolidação de um possível cenário de confluência entre grupos internos e externos para a conformação e conquista da hegemonia nos espaços de conflito de interesses que compõe a implementação de dada política pública. Os fundamentos descritos são sub-categorizados pela apreensão dos fundamentos da política externa e interna que norteiam a execução das reformas. O primeiro refere-se à incorporação do receituário proposto pelos organismos internacionais às reformas educacionais na América Latina. O segundo alude aos beneficiários locais das ações reformistas, os grupos sociais que vislumbram alguma possibilidade de ascensão e atendimento de suas aspirações (AZEVEDO; CATANI, 2005).

Dessarte ordenou-se essa exposição em três momentos: no primeiro a reestruturação e os ajustes realizados pelos governos militares para o ensino superior; seguiu-se a apreciação da reforma e reorganização da educação superior nos anos de governo do FHC. Por fim, traçou-se uma comparação entre as políticas mencionadas tendo como foco o desvendamento de seus limites e perspectivas.

A educação superior e o Estado autoritário: reformas e repressão

O golpe de Estado¹ encetado em meados de 1964 encenou a constituição de um *bloco de poder* que se apoderou do Estado. Ao “novo” arranjo da esfera estatal concatenaram-se interesses e temores de três grupos: a burguesia industrial associada ao capital internacional, os responsáveis pela política externa norte-americana do pós Segunda Guerra e os militares engajados no projeto de “utopia autoritária” (FICO, 2004). A coalizão golpista contou, ainda, com o apoio de outros agrupamentos sociais como as camadas médias e parte do clero. No entanto, não se tratou de um bloco monolítico, ao passo que, em seu interior chocaram-se direcionamentos controversos representados por facções de poder divergentes, inclusive no âmago das forças armadas por vezes tratada como força unívoca. É bem verdade que apesar da necessária ressalva, o bloco de poder formado teceu um enredamento que possibilitou a junção dos seus interesses e conservadorismo na conquista e domínio da esfera estatal.

A apropriação do Estado assentou-se sobre a já iniciada associação entre o capital nacional e o internacional, ajustada aos parâmetros de estabilização financeira preconizados pelas agências multilaterais, sobretudo o Fundo Monetário Internacional (FMI). Dessa maneira, pressionava-se a burguesia industrial nacional e o Estado dependente dessas relações a um constante endurecimento, uma vez que, receitas recessivas exigem “[...] capacidade de negar concessões às massas trabalhadoras e forçá-las a engolir o purgante das medidas compressoras do nível de vida” (GORENDER, 1987, p. 42).

Enredada às requisições do capital internacional, a política expansionista norte-americana tinha como princípio a incorporação dos países periféricos ao seu ciclo econômico como produtores de matéria-prima e formadores de mercado consumidor para as economias capitalistas industrializadas. Evidentemente, todas essas disposições foram permeadas pelo ideário anticomunista propagado entre os anos de 1945-1989 denominados de Guerra Fria (CHOMSKY, 2005).

Não obstante, as manifestações ideológicas da “utopia autoritária” mobilizaram amplos setores das Forças Armadas Nacionais em torno da inserção do país no campo da “democracia ocidental cristã”. Tal empreendimento tinha como premissa básica a eliminação de todas as formas de dissenso, destacando-se o combate ao comunismo e a corrupção (REIS, 1999).

Em consonância com suas convicções econômico-políticas adotou-se o liberalismo ortodoxo como direção, organizada grosso modo, em dois grandes blocos: a liberalização da entrada e saída de capitais estrangeiros no país e o controle dos salários, mantidos abaixo da inflação. Conduziu-se uma reorientação do papel e presença do Estado aparelhado em função do fomento da instância privada.

Faz-se necessário ressaltar que a coligação civil/militar para a conquista da hegemonia requereu o aparelhamento do Estado com instâncias coercitivas e sua militarização. Criou-se uma série de dispositivos destinados à coação direta – função de domínio – responsáveis pela perseguição, censura, e, em alguns casos, a eliminação dos seus adversários políticos (SILVA, 1994).

Apesar da organização e conduta coercitiva do Estado militarizado a resistência civil encontrou espaços de contestação ocupando as ruas das principais cidades, os palcos e as salas de aula. Tal movimento encontrou apoio e substância na conjuntura externa destacando-se o movimento de Maio de 1968 na França, a Revolução Cultural na China e os protestos contrários a Guerra do Vietnã (REIS, 1988).

Evidentemente, a política repressiva estendeu seus tentáculos sobre esses grupos de oposição formados por intelectuais, artistas e estudantes. Inúmeras peças foram proibidas, teatros e universidades foram invadidos e destruídos por forças militares, teatrólogos e professores foram presos e exilados. As lideranças estudantis foram alvo de inquéritos militares, tortura e morte.

A expressão máxima do endurecimento do Estado se deu pela promulgação do Ato Institucional nº. 5, instrumento fundamental de ação do regime militar, que fechou o congresso cassou mandatos parlamentares, estabeleceu a censura e os inquéritos militares sigilosos. Nesse momento, ocorreu, inclusive, a instituição da pena de morte, justificada pela declaração de que o país se encontrava em “guerra subversiva” (FAUSTO, 1995). Nesse contexto, de dura repressão, a política educacional foi redefinida conforme as aspirações da tríade composta pelos desígnios da intervenção norte-americana, os interesses da classe hegemônica de preservação das relações de produção e os anseios da “utopia autoritária” de eliminação do dissenso.

No tocante ao ensino superior o Estado autoritário orquestrou uma série de ações que buscavam, em síntese, adequar à política e a organização educacional às determinações de seu projeto societário. Portanto, o conjunto de medidas tomado no período teve como eixo condutor a garantia da ampliação de gestão de capital do aglomerado econômico que constituiu parte do apoio civil e base material ao golpe atrelada à urgência de impor controle e disciplina sobre a comunidade acadêmica, foco de resistência organizada ao governo. Nesse campo, procurou-se a formulação de um novo ordenamento legal, cujo referencial foi à absorção do discurso economicista na educação, fundamentado na “Teoria do Capital Humano”, a subordinação das estruturas de ensino aos interesses de produção e o arrefecimento do movimento estudantil (FRIGOTTO, 1999).

Vários foram os tentames para a formulação da reforma do ensino superior brasileiro destacando-se o Relatório Atcon (1966) e os Acordos MEC-USAID (1964). O Relatório encomendado pelo Ministério da Educação ao professor norte-americano Rudolph Atcon congregava interesses privatistas as teorizações da “Teoria do Capital Humano”. Nas palavras do relator a educação superior brasileira deveria “implantar um sistema administrativo tipo empresa privada e não de serviço público” (ATCON, 1966, p. 82).

Os acordos MEC-USAID firmados entre o Ministério de Educação nacional e a Agência norte americana para o Desenvolvimento Internacional concentraram aceções que posteriormente informaram os principais caminhos que deveriam ser seguidos pelos responsáveis pela formulação da política educacional nacional para o ensino superior: a racionalização do ensino, a prioridade na formação técnica, o desprezo as Ciências Sociais e Humanas, a inspiração no modelo empresarial e o estabelecimento de um vínculo estreito entre formação acadêmica e produção industrial (ROMANELLI, 1987).

Os acordos propunham um alinhamento cultural característico dos anseios de dominação contidos na política imperialista norte-americana do pós-segunda guerra, manifestos na imputação dos “ideais empresariais do “american way of life”, em todas as instâncias educacionais dos países periféricos” (SANTOS; AZEVEDO, 2003, p.4).

As ações imediatas que motivaram a implementação da Lei foram originadas pelo acúmulo de pressões, essencialmente das camadas médias, a favor da ampliação das possibilidades de acesso à Universidade. Os anseios pela formação universitária foram consubstanciados pelo processo de afunilamento dos canais de ascensão social desencadeado pela concentração de renda, propriedade, mercado e capital associada ao desenvolvimento dependente, transformando a escolarização na via central de elevação social.

A eclosão de protestos e passeatas estudantis nos anos de 1966 e 1967, ancorados na denúncia dos acordos MEC-USAID e do caráter elitista da universidade brasileira, potencializou a intenção saneadora que revestia os discursos do regime desde meados de 1964 (PELEGRINI, 1998). Em face da aparente crise instalada e em coerência com o seu projeto conservador, o governo militar optou por provocar a ruptura necessária no âmbito educacional, à manutenção da ordem sócio-econômica.

No texto da referida Lei a incorporação da tônica discursiva identificada com o economicismo educativo, sobressalta-se nas recomendações que orientam a organização universitária dispostas no artigo 11º. De tal modo, que na alínea b propõe-se estruturação em departamentos e nas alíneas d e f, expõe-se a racionalização da organização e a flexibilização de métodos e critérios:

[...]b) estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas; [...]d) racionalidade de organização, com

plena utilização dos recursos materiais e humanos; [...]f) flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa (BRASIL, 1968).

Essas medidas atendiam, mesmo que precariamente, a necessidade de expansão universitária e acréscimo de vagas, diminuindo temporariamente as reivindicações estudantis à ampliação de vagas na universidade. Esse mecanismo foi complementado pela adoção do vestibular unificado e classificatório que “eliminou” artificialmente os candidatos excedentes.

Obviamente, como se tratava de um Estado autoritário a coerção direta foi um recurso amplamente utilizado e manifestou-se na legislação educacional majoritariamente pela Lei nº 4.464/64 que desregulamentou as associações estudantis complementado pelos Decretos-Lei nº 228/67 que extinguiu a representações nacionais e estaduais e o nº 477/69 que extinguiu punições aos professores, estudantes e funcionários envolvidos em atividades políticas consideradas subversivas. Em suma, esses dispositivos promoveram a desorganização da representação estudantil e o esvaziamento de sua função contestatória (GERMANO, 1994).

Não obstante, o texto da Lei nº 5540/68 revestiu-se também do caráter autoritário e desmobilizador que caracterizou os atos do regime militar. De tal modo que além de enfatizar no art. 16, parágrafo 4º “a manutenção da ordem e disciplina”, demonstra-se uma preocupação saneadora, ainda pouco sistematizada, pelo oferecimento de formação cívica e física aos estudantes (BRASIL, 1968). Atividades que posteriormente catalisariam os impulsos doutrinários do regime militar².

A própria reforma estrutural serviu aos interesses de contenção dos protestos dos estudantes e professores universitários. Como bem observa Saviani (1987, p.95),

[...] ao instituir a departamentalização e a matrícula por disciplina com o seu corolário, o regime de créditos, a lei teve, observando o seu significado político, o objetivo de desmobilizar a ação estudantil que ficava impossibilitada de constituir grupos reivindicatórios, pois os estudantes não permaneciam em turmas coesas durante o curso.

A política educacional instituída precisou adaptar o sistema educacional ao atendimento dos interesses da estrutura de poder edificada, propagando seu ideário, reprimindo seus opositores e reestruturando uma tripla função: a reprodução da força de trabalho, a conservação das relações de classes e a eliminação de um dos principais focos de dissenso político.

Em relação às categorias metodológica proposta demonstrou-se que a Reforma em seu fundamento de política externa seguiu as recomendações contidas nos chamados acordos MEC-USAID, absorvendo com poucas alterações todo o conteúdo sugerido pelos ideólogos da USAID. O fundamento de política interna pôde ser explicitado pela valorização dos atores sociais afinados com o texto da Lei que foram amplamente recompensados, pois além da manutenção de seus cargos e posições foram beneficiados com programas de fomento e incentivo a pós-graduação. Por outro lado, seus opositores foram, em sua maioria, afastados das universidades.

Nesse campo, as outras duas subcategorias essenciais à edificação e sustentação da Reforma, o fundamento ideológico e o fundamento crítico, atuaram na contínua desqualificação da universidade e na inculcação progressiva do novo ideário reformista. A

utilização do fundamento ideológico se deu pela vulgarização dos benefícios e vantagens do arquétipo norte-americano de educação e a necessidade de incorporação do modelo empresarial como forma de dinamizar o funcionamento da Universidade.

O fundamento crítico se deu pela absorção das reivindicações e das críticas elaborados, sobretudo pelos movimentos estudantis que tinham como pontos principais o arcaísmo e elitismo da universidade brasileira e a depreciação de sua estruturação e administração. Para tanto, elegeu como sustentáculo quatro ações fundamentais: a difusão do ideário reformista, a elaboração de uma crítica severa ao antigo modelo universitário, o alinhamento com as recomendações da USAID e a repressão dos seus opositores.

Os anos FHC e o avanço privatista sobre a Educação Superior

A ascensão a presidência de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) ocorre junto à conformação de um novo *bloco de poder* constituído a partir de uma coligação de centro-direita que alcançou a hegemonia na justaposição do Executivo sobre as outras instâncias governamentais. Esta “nova” orientação instaurada intencionou a inserção do país no movimento de mundialização do capital. Portanto, deu-se se a aceitação de regras de condicionalidade em troca de suporte político-econômico dos países localizados no centro do capital. Frise-se que não se trata de imposições arbitrárias e sim do estabelecimento de processualidades consensuais coerentes com a conjugação de interesses que orbitavam o *bloco de poder* nacional.

O ajuste do Estado foi assumido como parâmetro de estabilização macroeconômica, recomendada pelos organismos multilaterais representantes da centralidade do capital³ como prioridade máxima inadiável. Aventou-se uma política de cortes fundamentada no receituário neoliberal sistematizado em torno das diretrizes sintetizadas pelo *Consenso de Washington* (1994): desregulamentação dos mercados locais, liberalização financeira, redução do Estado, diminuição dos gastos públicos, privatização de empresas e serviços públicos (SOARES, 2003).

Tal direcionamento inseriu-se no conjunto de reformas estruturais utilizadas como encaminhamento neoconservador a superação da crise metabólica do capital vivida na década de 1970. Destarte, abandonou-se a tese keynesiana do Estado de bem-estar social e assumiu-se as elucubrações de Friedrich Hayek (1899- 1992)⁴ e sua teorização à respeito da mínima participação do Estado. Manifestamente, passou-se por uma nova reestruturação produtiva ancorada nos entornos do toyotismo⁵, da flexibilização e da precarização dos contratos de trabalho. Por conseguinte, a Reforma do Estado no Brasil priorizou a privatização das empresas e dos serviços públicos, submetendo a política econômica aos auspícios do mercado. O governo FHC rearranjou a disposição da esfera estatal a cargo de um organismo especialmente criado para isso o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira.

O Estado provedor foi substituído pelo Estado regulador e avaliador, desqualificando os serviços públicos por oposição aos serviços privados. Promoveu-se a introdução dos valores e critérios do mercado na administração pública, transmutando o caráter público de setores estratégicos pertencentes às funções sociais do Estado como a saúde, educação e previdência.

No concernente a educação superior o governo deixou de concebê-la como setor da esfera pública estatal, bem social que deveria ser fornecido e mantido. Houve uma alteração responsável pela atribuição de um novo significado e classificação, nomeando-a como um serviço não exclusivo do Estado. Em outros termos essa reorientação significou: o fim da concepção de educação como direito, substituído pelo status de serviço. E pior um

serviço que pode ser privado ou privatizado (AZEVEDO; CATANI, 2005). As novas feições sugeridas pela reforma do ensino superior caracterizaram-se pelo produtivismo acadêmico, fontes alternativas de financiamento, atendimento de demandas do empresariado, sensibilidade as necessidades do mercado de trabalho, diversificação e diferenciação universitárias, institucionalização do crédito educativo.

As implicações desse novo encaminhamento dado a educação superior aludem a institucionalização da cobrança de anuidades como forma de captação de recursos e complemento ao insuficiente financiamento aliada a limitação de matrículas no setor público e incentivo maciço ao setor privado (CATANI; OLIVEIRA, p. 2002). Essas acepções seguem a diretriz de alinhamento com o preceituado pelas organizações multilaterais no período, em especial o Banco Mundial⁶ que teve suas teorizações sobre educação superior para a América Latina reunidas no documento intitulado *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1994).

De acordo com Valdemar Sguissardi (2000, p.15) as recomendações reformistas do Banco Mundial para a educação superior pautaram-se na “[...] necessidade do ajuste econômico e fiscal dos países em desenvolvimento e nas premissas da análise econômica do tipo custo/benefício” gestando uma categorização do saber como bem privado.

O aconselhamento do Banco pode ser sintetizado em quatro orientações-chave para a reformulação do ensino superior: fomento a diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas; incentivos para a diversificação das fontes de financiamento, incluindo, a participação de estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados; redefinição da função do governo; adoção de políticas destinadas a priorizar os objetivos da qualidade e da equidade (BANCO MUNDIAL, 1994).

Os encaminhamentos sugeridos pelo Banco marcados por uma crença irrestrita nas virtuosidades do mercado são oriundos de conjecturas à respeito do arquétipo de Universidade, participação do Estado, financiamento educacional e atendimento a setores considerados marginalizados. Esses pontos fulcrais serviram de base de sustentação das propostas para a solução dos problemas apresentados. Desta forma, questionou-se o alto custo e a ineficácia perante as necessidades imediatas dos países periféricos do modelo de universidade europeu tradicional (Humboldt). Frente a esse problema o Banco aconselhou a diferenciação institucional possibilitada a partir da criação de instituições não-universitárias e do ensino a distância. Em coerência com seu arcabouço conceitual advertiu-se que as instituições mencionadas deveriam ser privadas, característica que, ao mesmo tempo, que pouparia recursos as tornaria sensíveis às demandas do mercado. Assim, para o Banco (1994, p. 31)

El modelo tradicional de universidad europea de investigación, con sus programas en un solo nivel, ha demostrado ser costoso y poco apropiado para satisfacer las múltiples demandas del desarrollo económico y social [...]. La introducción de una mayor diferenciación en la enseñanza superior, es decir, la creación de instituciones no universitarias y el aumento de instituciones privadas, puede contribuir a satisfacer la demanda cada vez mayor de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecúen mejor a las necesidades del mercado de trabajo.

Quanto à diversificação das fontes de financiamento, defende-se a extinção da gratuidade dos estudos em instituições de ensino superior públicas, financiamento do

ensino superior pelos ex-alunos, ajuda externa, crédito educativo e atividades geradoras de recursos:

[...] Los gobiernos pueden movilizar un mayor volumen de fondos privados de varias maneras: mediante la participación de los estudiantes en los gastos, la recaudación de fondos de ex alumnos y fuentes externas y la realización de otras actividades que generan ingresos (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 44).

E ainda considera-se que,

[...] Prácticamente en todos los países en desarrollo, para que las instituciones públicas de enseñanza terciaria aumenten su nivel global de financiamiento o mejoren su estabilidad financiera, es esencial que movilicen una mayor proporción de sus ingresos provenientes de fuentes no oficiales (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 49).

Em relação à redefinição da função do governo considera-se que a participação do governo tem sido excessiva e ineficiente. Essa lacuna deveria ser preenchida pela participação ativa da iniciativa privada, cabendo ao Estado um novo papel: menos o de financiador e sim o de avaliador e fiscalizador. Nas palavras do Banco Mundial (1994, p.62):

Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo, el grado de participación del gobierno en la enseñanza postsecundaria ha sobrepasado en mucho lo que es económicamente eficiente. La crisis de la educación superior, sobre todo en el sector público, está estimulando un cambio en la magnitud, los objetivos y las modalidades de intervención del gobierno en la enseñanza superior a fin de asegurar un empleo más eficiente de los recursos públicos. El gobierno, en lugar de ejercer una función de control directo, tiene ahora la tarea de proporcionar un ambiente de políticas favorable para las instituciones de nivel terciario, tanto públicas como privadas, y de emplear el efecto multiplicador de los recursos públicos a fin de estimular a estas instituciones a que satisfagan las necesidades nacionales de enseñanza e investigación.

No tangente ao atendimento aos “grupos tradicionalmente desfavorecidos” o Banco Mundial (1994, p. 86) sugere a focalização de políticas de acesso em detrimento da necessária massificação do ensino superior. Posto que este privilegia em suas estratégias a ampliação da “representación de la mujer, las minorias étnicas, los estudiantes provenientes de familias de bajo ingreso y otros grupos con desventajas educativas o económicas en este nivel de la educación”.

Seguindo essa linha de pensamento a reforma do ensino superior nacional oficializada por um farto arsenal legislativo foi centrada, conforme o discurso oficial, em três pontos precípuos: avaliação, autonomia e melhora do ensino. Sem embargo, incorporou-se, mais uma vez, o economicismo educativo associando os objetivos centrais ao imperativo de atribuir eficácia e produtividade ao sistema de ensino. Nessa direção as soluções propostas apoiavam-se, essencialmente, no incremento da gestão administrativa, capacitação e gerência de recursos humanos e renovação de equipamentos. Apresentando-

se como ações saneadoras a diferenciação institucional a diversificação das fontes de financiamento e a transmutação da participação do Estado no Ensino Superior.

A caracterização supracitada foi inserida na legislação educacional, em especial no capítulo IV da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (LDB/96) que versa sobre a educação superior. Essa ação foi pautada pelo empenho dos setores privatistas na conservação de seus interesses, sobretudo pela garantia de gestão do capital empregado nesse ramo de ensino.

De tal modo que a tese governamental rejeitou o modelo universitário estabelecido pela Reforma de 1968 e seu princípio de associação entre pesquisa, ensino, e extensão, considerado, excessivamente, unificado e caro, inviável teórica e financeiramente. Deste modo, previu o estabelecimento da diferenciação institucional ancorado no arquétipo dual, universidade de pesquisa e universidades de ensino como estratégia para sua superação.

Essa flexibilização da estrutura e funcionamento do ensino superior foi suscitada na LDB/96 pela diversificação dos tipos de Instituições de Ensino Superior (IES) disposta no artigo 45, no qual admitiu-se que “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (BRASIL, 1996).

Posteriormente, o texto de Lei referido foi complementado pelo expresso no artigo 4 do Decreto-lei 2.306/97 que acolheu as “instituições de ensino superior, com finalidade lucrativa” e no artigo 8 que conferiu nova classificação ao ensino superior possibilitando novas formatações as IES: “universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores” (BRASIL, 1997)

Conjuga-se a diferenciação institucional externa um esforço oficial para a diferenciação interna sancionada pelo artigo 54 da LDB/96 que dispõe acerca do plano de carreira e regime jurídico próprios:

As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal (BRASIL, 1996).

Quanto ao financiamento a disposição oficial, apesar do enunciado de autonomia de gestão financeira, defende um conceito de autonomia financeira, entendida como suplementação dos recursos das IES por outras fontes, preferencialmente junto ao setor privado. Nessa direção, o artigo 53 da LDB/96 faculta às IES, inclusive as públicas, implementar cursos pagos, vender serviços e “[...] receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas” (BRASIL, 1996).

Por último, o reposicionamento do Estado sugere uma clara inclinação à retirada da obrigatoriedade da esfera estatal de mantenedora integral da educação superior pública garantida constitucionalmente. Para Valdemar Sguissardi pretendeu-se colocar a universidade pública no espaço do “quase-mercado ou heteronomia das organizações empresariais” (2000, p. 26).

Entretanto, apesar de abdicar de sua função de mantenedor da Educação superior o Estado aprofundou o seu campo de controle das IES por meio do credenciamento de cursos, diretrizes curriculares e avaliação permanente dos cursos de graduação e pós-graduação (SHIROMA *et al*, 2000). Em suma, a adoção desses parâmetros para a política educacional aponta em direção a desestatização e privatização das universidades pública.

A aplicação das categorias analíticas de fundamentos de políticas públicas a configuração da política educacional para o ensino superior exposta representa a conjunção de esforços de crítica e síntese. Assim, indica-se que a reforma proposta em seu fundamento de política externa manteve os eixos principais referendados pelo Banco Mundial para a América Latina, absorvendo os contornos reformistas sem grandes alterações. Assinala-se que tal adesão foi permeada pela suposição de aferir maior credibilidade e inserção internacional do governo nacional junto ao centro do capital.

O fundamento de política interna explicita-se pelo atendimento dos setores locais privatistas associados ou não ao capital transnacional que foram amplamente recompensados pela mercadorização do ensino superior. Esses grupos sociais tiveram institucionalizados o seu desejo de abertura do setor educacional as aspirações da livre concorrência do mercado capitalista atrelado ao chancelamento da expansão do ensino superior a cargo da iniciativa privada.

O fundamento crítico representa a incorporação de queixas e demandas reais referentes à deterioração das atividades e serviços públicos e a ainda atual crise de baixa cobertura e dificuldade de acesso ao ensino superior. Concretamente, promove-se o “sucateamento” da universidade pública pela não garantia de financiamento e escassez de recursos.

Em consonância com essas considerações credita-se ao fundamento ideológico o necessário “revestimento discursivo de um concreto em crise” que torna a apropriação do ensino superior como bem privado aceitável, próxima a uma construção consensual (AZEVEDO; CATANI, 2005, p.78). Na verdade, procurou-se uma construção ideológica capaz de associar a investida reformista, ao mesmo tempo, a um ímpeto de modernização e ao atendimento de populações marginalizadas. Não obstante, a *vulgata* neoliberal tornou o desmonte do Estado e a regulação social pelo mercado estratégias plausíveis, aceitas por amplos setores nacionais.

Em síntese, a política educacional oficial promoveu a um só passo a restrição do público e a expansão do setor privado, em outros termos, submeteu-se o espaço público ao interesse privado. Aponta-se que essa iniciativa acena para a completa privatização do ensino superior no país.

Considerações finais

Diante das considerações arroladas nos dois momentos que formam esse ensaio se pressupõe que a centralidade das duas reformas sustentou-se por uma ação contrária ao financiamento público e a gratuidade da universidade, iniciada pelos governos militares e aprofundada nos anos de governo FHC. Nessa acepção, congregaram-se os interesses dos diferentes blocos de poder a ressignificação de pressuposições ideológicas produzidas interna e externamente com o objetivo de justificar a transmutação da compreensão do ensino superior como direito, de natureza pública, mantido pelo Estado para um bem privado, regido pelos valores do livre mercado.

Operou-se o engendramento da mercadorização do espaço universitário em um processo cada vez mais acelerado que transfere o encargo da expansão do ensino superior à iniciativa privada. No entanto, a demonstração cabal do instaurado processo de privatização se dá pela apreciação da evolução do número de instituições de ensino superior privado no país nos períodos reformistas que passou de 555 em 1971 (BRASIL, 1978) para 842 em 1998 (BRASIL, 1998), representando em termos percentuais 83% do total de IES em 1971 e 86,5% em 1998.

Constatou-se, também, que apesar de se tratar de períodos históricos diferenciados, as reformas foram arquitetadas de modo semelhante incorporando demandas reais a constructos ideológicos. Não obstante, ocorreu uma confluência entre as disposições da política externa e os interesses envolvidos na política interna, buscando ora o intercâmbio com o expansionismo norte-americano, ora a inserção do país no mercado mundial, em ambos os casos mantendo-o em sua posição dependente e periférica.

Por fim, considera-se urgente e necessária a ampliação e fortalecimento do já iniciado movimento contra-hegemônico comprometimento com a defesa da universidade pública, gratuita, de qualidade, universalizante e democrática, contrariando fundamentalmente a investida neoliberal para o cerceamento do direito a educação superior.

Referências

AQUINO, Maria Aparecido de. **Caminhos Cruzados – Imprensa e Estado Autoritário no Brasil (1964-1980)**. São Paulo: Tese de Doutorado defendida na FFLCH/USP, 1994.

ATCON, Rudolph. **Rumo a reformulação estrutural da universidade brasileira**. Rio de Janeiro: MEC, 1966. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em outubro de 2005.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves; CATANI, Afrânio Mendes. **Universidade e Neoliberalismo: o Banco Mundial e a reforma universitária na Argentina (1989-1999)**. Londrina, Práxis, 2004.

_____. Políticas públicas para a educação superior no Brasil: de FHC a Lula. In: EAD: Formação de professores. Maringá: EDUEM, 2005.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Banco Mundial: Washington, 1994. Disponível em: <http://www.worldbank.com>. Acesso em outubro de 2006.

BOITO, A. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**: Campinas, 2003, n. 17.

BRASIL. **Anuários Estatísticos do Brasil**. IBGE: 1978, v. 33.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/>. Acesso em setembro de 2006.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 228, de 28 de fevereiro de 1967. Reformula a organização da representação estudantil e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/>. Acesso em junho de 2006.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 477, de 26 de fevereiro de 1969. Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1969. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/>. Acesso em junho de 2006.

BRASIL. LEI Nº 4.464, de 9 de novembro de 1964. Dispõe sobre os Órgãos de Representação dos estudantes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1964. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/>. Acesso em junho de 2006

BRASIL. LEI Nº 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1968. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/>. Acesso em junho de 2005.

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, 1996. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/>. Acesso em setembro de 2006.

BRASIL. **Evolução da Educação Superior anos 1980/1998**. MEC: 1998. Disponível em <http://www.inep.gov.br/>. Acesso em agosto de 2006.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João F. **Educação Superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas**. Petrópolis: Vozes, 2002.

CATANI, Afrânio Mendes; GIGLIOGI, R. O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. In: **Linhas Críticas**. Brasília: 2005, v. 11, n. 20.

CHOMSKY, Noam. **A política externa dos Estados Unidos: da Segunda Guerra Mundial a 2002**. São Paulo: Consulta Popular, 2005.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1994.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

FICO, Carlos. **Reinventando o otimismo: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil**. Rio de Janeiro: ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

_____. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Rev. Bras. Hist.**, 2004, vol.24, n.47, p.29-60.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1999.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

GORENDER, J. **Combate nas trevas**. São Paulo: Ática, 1987.

GRAMSCI, Antônio. **Concepção Dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981, 4ª ed.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, 8ª ed.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Hucitec, 1986.

MÉSZÁROS, I. **O poder da ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.

PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **A UNE nos anos 60: utopias e práticas políticas no Brasil**. Londrina: EDUEL, 1998.

REIS, Daniel Aarão Filho. **A paixão de uma utopia**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1988.

_____. Os muitos véus da impunidade: sociedade, tortura e ditadura no Brasil. In: **Colóquio sobre Impunidade**. Lisboa: Fundação Humberto Delgado, 1999.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. Campinas: Autores Associados, 1993.

ROMANELLI, Otaíza. **História da Educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1978.

SANTOS, Eder Fernando e AZEVEDO, Mário Luiz Neves. O ensino superior no Brasil e os acordos MEC/USAID: uma contribuição ao estudo do intervencionismo norte-americano na educação brasileira. In: **SEMINÁRIO DE PESQUISA DO PPE – 2003**. Maringá: PPE, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. São Paulo: Autores Associados, 1987.

SGUISSARDI, V. Educação superior: o Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política? **Educação Brasileira**. Brasília: 2000, v. 22, n. 45.

SHIROMA, E. O.; M. C. M.; EVANGELISTA, O. A reforma como política educacional dos anos 1990. In: _____. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira. A Modernização Autoritária: do golpe militar a redemocratização 1964/1984. In: **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro: ed. Campos, 1990.

SOARES, L. T. O que são as políticas de ajuste de caráter neoliberal? In: _____. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

¹ Concepção tomada de empréstimo de Maria Aparecida de Aquino (1994) que considera o golpe um atentado à ordem institucional vigente, porém não foi seguido de intensa mobilização popular.

² Ver Decreto Lei nº 68.065/71 (dispõe sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória, nas escolas de todos os graus e modalidades dos sistemas de ensino no País, e dá outras providências) e 69.450/71 (regulamenta o artigo 22 da Lei número 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e alínea do artigo 40 da Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968 e dá outras providências).

³ Especialmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

⁴ Economista austríaco e um dos principais inspiradores da doutrina neo-liberal.

⁵ Modo de organização da produção capitalista que surgiu na fábrica da Toyota no Japão após a II Guerra Mundial. A partir da crise capitalista da década de 1970 o toyotismo foi caracterizado como filosofia orgânica da produção industrial e adquiriu projeção global.

⁶ O banco surgiu na Conferência de Bretton Woods (1944), como irmão gêmeo do Fundo Monetário Internacional e teve importância estratégica no diagnóstico da crise do Estado de bem-estar e do Estado Desenvolvimentista e nas “soluções” vislumbradas para a sua superação.

Recebido em 02 de fevereiro de 2007.

Aprovado em 05 de março de 2007